

Controle da evolução patrimonial

2º Lugar

LUIS ORLANDO ROTELLI REZENDE*



CONTROLE DA EVOLUÇÃO PATRIMONIAL

RESUMO

1 OBJETIVOS BÁSICOS

Este trabalho analisa as fontes de dados disponíveis para investigação da evolução patrimonial dos contribuintes (pessoa física e jurídica) e demonstra as razões pelas quais, a despeito do significativo volume de informações, temos uma série de controles desconexos, inoperantes, desvinculados e que, em última instância, nada controlam. Em seguida, propõe soluções para a criação de um eficiente controle da evolução patrimonial por processamento eletrônico com a finalidade de detectar a omissão de receitas e o acréscimo patrimonial a descoberto. A análise detém-se especialmente sobre o caso dos bens imóveis e o porquê de a Declaração de Bens e Direitos do Imposto de Renda não ser processada, apenas armazenada.

No caso de veículos, aeronaves e embarcações, uma pequena modificação na Declaração de Bens e Direitos permitiria desde já a criação imediata de uma malha automática entre a Declaração de Bens e a base de dados do Renavam, do Registro Aeronáutico Brasileiro e do Registro de Propriedade de Embarcações na Capitania dos Portos.

Contudo, os bens imóveis é que representam o maior desafio. Os registros de imóveis seguem um padrão anacrônico que seria perfei-

tamente aplicável há cinco séculos. Os registros são feitos em papel, organizados em livros, arquivados nos Ofícios de Registros de Imóveis de cada circunscrição, espalhados por todo o país.e seguem numeração sequencial iniciada em cada cartório de forma desvinculada.

Porquanto os cartórios sejam obrigados a emitir uma Declaração sobre Operações Imobiliárias (DOI) para a Receita Federal cada vez que ocorre um fato gerador da emissão desse documento, seja na alienação, seja na doação, na herança ou napermuta, não temos usado esses dados para cruzar a Declaração de Bens do Imposto de Renda de Pessoa Física (DIRPF) e de Pessoa jurídica (DIRPJ) a cada DOI emitida. Entre as razões estão a falta de uma chave de conexão entre a DOI, a DIRPF e a DIRPJ. Essa chave seria um identificador único para cada imóvel (em linguagem de banco de dados, chamamos de chave primária) para que as tabelas de diferentes bancos de dados possam se relacionar com integridade referencial.

Outra razão impeditiva é que não há emissão de DOI quando da matrícula inicial do imóvel, apenas quando há transferência de sua propriedade. Por conseguinte, quando alguém constrói uma casa ou compra um apartamento na planta e registra no cartório não há emissão de DOI. A emissão só irá acontecer no dia que esse imóvel mudar de dono, seja por doação, seja por herança – fato gerador do Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCD) –, seja por alienação ou qualquer outra transferência de titularidade que normalmente é fato gerador do Imposto de Transmissão “Intervivos” (ITBI).

Para uma busca minuciosa de bens imóveis de um único contribuinte não há outra maneira a não ser emitir ofícios para os serviços de registros de imóveis do país inteiro. Um trabalho lento, oneroso e ineficiente, considerando que os imóveis podem estar no nome de dependentes diretos, cônjuges, parentes ou pessoas desvinculadas de qualquer relação de parentesco com o contribuinte (testas de ferro ou laranjas), ou ainda de CPFs fantasmas, algo infelizmente muito comum dada a absoluta falta de controle da emissão de CPFs, tudo feito pelo correio, sem complicações para o fraudador.

Diante desse quadro desolador que obsta a investigação de patrimônio imobiliário, a proposta desta monografia é automatizar todo esse trabalho em uma simples consulta a um banco de dados relacional.

A ideia central é criar um cadastro nacional de registros de imóveis que ficaria sob a administração da Receita Federal do Brasil, preferencialmente, ou de outro órgão federal que fosse designado para tal missão. Também seriam introduzidas modificações na declaração de bens do Imposto de Renda das Pessoas Físicas e Jurídicas para tornar possível o cruzamento automático das informações.

Nos procedimentos de escrituração dos Cartórios de Registros de Imóveis, tudo continuaria como dantes, exceto por uma única e pequena alteração no número da matrícula e do registro concomitante pela internet em um cadastro nacional de imóveis.

A matrícula do imóvel, aberta por ocasião do primeiro registro, seria feita no Registro Nacional de Imóveis. Ao criar esse primeiro registro, o sistema nacional *on-line* emitiria um número identificador único, com dígitos verificadores (semelhante ao CNPJ), que seria a partir de então a matrícula do imóvel, transcrita no Livro de Registro Geral de Imóveis. Obtido dessa forma o número da matrícula, cada vez que fosse registrado um novo imóvel ele já estaria automaticamente cadastrado no Registro Nacional de Imóveis.

A partir daí, todos os registros e averbações seriam feitos no banco de dados concomitantemente aos registros nos livros do cartório. Alguém poderia argumentar que essa duplicidade de esforços representaria um acúmulo de trabalho para o cartório, o que não é verdade. Tratar-se-ia de fato de uma simplificação de trabalho em relação ao que lhe é solicitado atualmente pela DOI, como demonstrado na monografia.

Em uma ponta, teríamos o Registro Nacional de Imóveis Urbanos ao lado do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), criado pela Lei nº 10.267, de 2001, englobando assim todos os imóveis urbanos e rurais do país, residenciais, comerciais e industriais, de qualquer valor (não se deve abrir brechas para sonegação estabelecendo faixa mínima de valor), seus respectivos proprietários identificados por meio do CPF e do CNPJ e todo o histórico de transações relacionadas.

Em outra ponta, por meio de uma modificação introduzida na Declaração de Bens da Declaração de Imposto de Renda (proposta na monografia), colocaríamos a chave principal de cada imóvel (a matrícula) na Declaração de Bens, permitindo o cruzamento em malha das informações da Declaração de Bens.

Dessa forma, todo e qualquer imóvel estaria ligado indelevelmente às informações fiscais dos contribuintes, e a pesquisa para descobrir todos os imóveis do contribuinte seria feita instantaneamente: todos os imóveis do país, em nome próprio, de seus dependentes, cônjuges e pessoas relacionadas; sem longas investigações patrimoniais, sem diligências em cartórios, sem longas esperas pelo retorno das diligências, sem ônus; sinais de enriquecimento ilícito e evolução patrimonial a descoberto revelados automaticamente, sem necessidade de investigação prévia.

A cada ano-calendário, todos os imóveis que nascessem pela matrícula inicial ou mudassem de titularidade ficariam em uma espécie de quarentena, aguardando as informações da Declaração de Imposto de Renda do ano seguinte. Ao efetuar a Declaração de Imposto de Renda do exercício, os dados seriam cruzados com a base do Registro Nacional de Imóveis. O resultado desse cruzamento apontaria o que foi ou não declarado e se está ou não compatível com a renda informada.

Assim, pouco importa que o imóvel esteja declarado em nome de um terceiro, com ou sem ligação de parentesco, em nome de um laranja (que desconhece o fato) ou de um CPF fantasma (que existe na base, mas com dados falsos), a pergunta que o sistema fará no ano seguinte será: onde está a Declaração de Renda daquele proprietário, seja ele quem for? Se não aparecer a Declaração de Renda na base até o vencimento do prazo de entrega daquele exercício, poderá haver uma malha automática para intimar aqueles CPFs/CNPJs que não declararam. Alguém pode até colocar o imóvel em nome de um terceiro, mas nesse sistema ninguém escapa. Até laranjas e fantasmas teriam de declarar rendimentos e conseqüentemente pagar tributos consumindo a vantagem relativa de ocultar patrimônio. Se um laranja não declarou, declarou como isento ou com rendimento incompatível com o valor da compra ou construção do imóvel, chegaremos até ele inevitavelmente

por processamento automático das Declarações de Bens do Imposto de Renda, da mesma forma que é feito hoje na malha de Imposto de Renda na Fonte.

2 METODOLOGIA UTILIZADA

Trata-se basicamente de alterar a legislação do registro de imóveis, criar e manter um banco de dados em um servidor com acesso à internet e promover algumas pequenas modificações nos programas de Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física e de Pessoa Jurídica. A monografia propõe detalhadamente as modificações necessárias para um processamento eletrônico da evolução patrimonial dos contribuintes.

3 ADEQUAÇÃO DO TRABALHO AOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

O resultado é uma poderosa ferramenta para combater a sonegação fiscal, com excepcional relação custo-benefício e um notável instrumento de auxílio no combate ao crime organizado, na prevenção de fraudes e no arresto de bens, servindo igualmente à Receita Federal, à Polícia Federal, ao Ministério Público e ao Sistema Judiciário.

Não há de se falar propriamente em aumento de produtividade do trabalho fiscal, pois o trabalho de fiscalização de acréscimo patrimonial a descoberto nos moldes atuais é praticamente inviável. Assim, o mais correto seria falar em viabilização de um trabalho bastante preciso e rápido de investigação patrimonial outrora impossível. Haverá também um aumento significativo na percepção de risco para os contribuintes.

Entre os objetivos gerais que vinculam este trabalho:

- intensificar a atuação da RFB no combate ao crime organizado;
- fortalecer a imagem institucional da RFB e promover a conscientização tributária do cidadão;
- otimizar o controle e a cobrança do crédito tributário;

- aprimorar a qualidade e a produtividade do trabalho fiscal;
- aprimorar a política de gestão da informação e de infraestrutura de tecnologia.

Como fim último está a promoção da justiça fiscal, na medida em que o combate à sonegação fiscal promove a distribuição equânime de obrigações.

CONTROLE DA EVOLUÇÃO PATRIMONIAL

1 INTRODUÇÃO

Existem várias bases de dados disponíveis para investigação da evolução patrimonial de um contribuinte:

- Declaração sobre Operações Imobiliárias (DOI);
- Declaração de Bens constante da Declaração do Imposto de Renda de Pessoa Física (DIRPF);
- Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir) usado em conjunto com o Sistema de Preços de Terra (SIPT);
- Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam);
- Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB);
- Registro de Propriedade de Embarcações na Capitania dos Portos.

Com tantas fontes de informações, era de esperar que tivéssemos um controle eficiente da evolução patrimonial dos contribuintes, consoante ou dissonante à evolução da renda declarada. Porém, o que temos é uma série de controles desconexos, inoperantes, desvinculados e que, em última instância, quase nada controlam.

O objetivo desta monografia é analisar essas várias fontes de dados, apontar suas falhas e propor uma solução eficiente para o pro-

blema, especialmente em relação aos bens imóveis e à Declaração de Bens do Imposto de Renda.

2 CENÁRIO ATUAL

Estamos há mais de duas décadas na era da informática. Sob o ponto de vista da investigação de sinais exteriores de riqueza, enriquecimento ilícito e acréscimo patrimonial a descoberto, a despeito de todos os controles informatizados, a investigação ainda não é feita de forma automatizada. A fiscalização de um único contribuinte consome meses de trabalho, sobretudo quando a investigação abrange os dependentes diretos e se desconfia de ocultação de patrimônio em nome de testas de ferro, informalmente conhecidos como laranjas, normalmente parentes e pessoas relacionadas, mas por vezes indivíduos sem relação alguma com o contribuinte.

A investigação patrimonial no Brasil acontece quase tão-somente em decorrência de investigação policial do narcotráfico ou arresto de bens por ordem do Ministério Público Federal. Isto se deve primordialmente ao gasto de energia despendido em tal investigação, especialmente em relação a bens imóveis, em que dependemos de pesquisar registros em papel espalhados em Cartórios de Registros de Imóveis.

Que controle oferece a Declaração de Bens do Imposto de Renda de Pessoa Física? Há alguma maneira eficiente de a Receita Federal saber o que não foi declarado? Declaração sobre Operações Imobiliárias (DOI) oferece um controle efetivo?

Esse recorte de anúncio difundido em *outdoors* e jornais de grande circulação responde a essas questões. Trata-se de um condomínio de luxo, com apartamentos à venda por valor próximo a 1 milhão de reais:



As construtoras de alto padrão não exigem comprovação de renda por questão de confiança nos clientes (afinal estamos tratando de imóveis para classe alta) ou por necessidade, para não restringir a venda de imóveis financiados? Trata-se de um público que tem muito dinheiro, mas que não deseja comprovar a renda, donde se conclui que ou é dinheiro sonogado ou de origem ilícita. A construtora não se importa de onde vem o dinheiro. Quem tem realmente que se importar com isso é a Receita Federal, e o anúncio explícito somente demonstra a percepção de risco zero. As pessoas sentem-se livres para comprar imóveis sem ter renda declarada, e as construtoras anunciam isso como produto de *marketing* para atrair clientes.

Essas questões, ainda que elementares, instigam-nos a examinar a situação olhando mais de perto o caso dos bens imóveis.

2.1 Registro de bens imóveis

A origem do problema está na Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que regulamenta o registro de imóveis no Brasil.

O oficial de registro de imóveis é o serventuário responsável por registrar os títulos de propriedade de bem imóvel, registrar os atos jurídicos de constituição (a matrícula de um imóvel novo), declaração, transferência (propriedade do imóvel (compra, venda, etc.), extinção de direitos reais sobre os imóveis e alterações no imóvel (averbações):

*Lei de Registros Públicos – Lei nº 6.015 DE 31/12/1973 –
DOU 31/12/1973 REP 16/09/1975 E RET 30/10/1975*

Dispõe sobre os Registros Públicos e dá outras Providências.

Título I – Das Disposições Gerais (artigos 1º a 28)

Capítulo I – Das Atribuições (artigos 1º e 2º)

Art. 1º Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei.

§ 1º Os registros referidos neste artigo são os seguintes:

[...]

IV – O registro de imóveis

§ 2º Os demais registros reger-se-ão por leis próprias.

Art. 2º Os registros indicados no § 1º do artigo anterior ficam a cargo dos serventuários privativos nomeados de acordo com o estabelecido na Lei de Organização Administrativa e Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e nas

Resoluções sobre a Divisão e Organização Judiciária dos Estados e serão feitos:

[...]

III – os do item IV, nos ofícios privativos, ou nos Cartórios de Registro de Imóveis.

A escrituração é feita em livros encadernados que obedecem aos modelos estabelecidos no anexo da referida lei:

Art. 172. No Registro de Imóveis serão feitos, nos termos desta Lei, o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, “intervivos” ou “mortis causa” quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade. (Renumerado do art. 168 § 1º para artigo autônomo com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975.)

Os principais livros são (art. 173):

- Livro n. 1 – Protocolo;
- Livro n. 2 – Registro Geral: é o principal livro do Registro de Imóveis, onde é feita a matrícula dos imóveis e o registro ou averbação dos atos não atribuídos ao Livro 3;
- Livro n. 3 – Registro Auxiliar: onde são registrados atos atribuídos ao Registro de Imóveis por disposição legal mas que não dizem respeito diretamente ao imóvel matriculado. Ex.: as convenções de condomínio e as convenções pré-nupciais;
- Livro n. 4 – Indicador Real: o repositório de todos os imóveis que figurarem nos demais livros, devendo conter sua identificação, referência aos números de ordem dos outros livros e anotações necessárias;

- Livro n. 5 – Indicador Pessoal: dividido alfabeticamente, é o repositório dos nomes de todas as pessoas que, individual ou coletivamente, ativa ou passivamente, direta ou indiretamente, figurarem nos demais livros, fazendo-se referência aos respectivos números de ordem;
- Livro de Registro de Aquisição de Imóveis Rurais por Estrangeiros;
- Livro de Registro das Indisponibilidades.

Será importante entender a numeração dos livros e da matrícula, pois veremos adiante que isso é um grande obstáculo à informatização do sistema. A Lei nº 6.015 é de 1973. O sistema todo foi pensando apenas no papel:

Art. 6º Findando-se um livro, o imediato tomará o número seguinte, acrescido à respectiva letra, salvo no registro de imóveis, em que o número será conservado, com a adição sucessiva de letras, na ordem alfabética simples, e, depois, repetidas em combinações com a primeira, com a segunda, e assim indefinidamente. Exemplos: 2-A a 2-Z; 2-AA a 2-AZ; 2-BA a 2-BZ, etc.

Art. 7º Os números de ordem dos registros não serão interrompidos no fim de cada livro, mas continuarão, indefinidamente, nos seguintes da mesma espécie.

[...]

Art. 181. Poderão ser abertos e escriturados, concomitantemente, até dez livros de “Registro Geral”, obedecendo, neste caso, a sua escrituração ao algarismo final da matrícula, sendo as matrículas de número final 1 feitas no Livro 2-1, as de final dois no Livro 2-2 e as de final três no Livro 2-3, e assim sucessivamente. (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975.)

Parágrafo único. Também poderão ser desdobrados, a critério do oficial, os Livros nºs 3 “Registro Auxiliar”, 4 “Indicador Real” e 5 “Indicador Pessoal”. (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975.)

Em cada município podem existir vários Cartórios de Registros de Imóveis com área de abrangência definida. A cidade de São Paulo, por exemplo, tem 18 Cartórios de Registros de Imóveis, com circunscrição definida por bairros, enquanto a cidade do Rio de Janeiro tem 11.

Com o crescimento das cidades, a circunscrição de cada cartório é redefinida e cartórios são desmembrados. O registro antigo permanece no cartório anterior. O desmembramento territorial posterior ao registro não exige sua repetição no novo cartório (art. 170 da Lei nº 6.015, de 1973). Quando o imóvel está situado em zonas limítrofes de duas ou mais circunscrições, os registros são feitos em todas elas, devendo os Registros de Imóveis fazer constar dos registros tal ocorrência (Lei nº 6.015, de 1973, art. 169, II). Ainda que o imóvel passe a pertencer a outra circunscrição, as averbações serão efetuadas na matrícula ou à margem do registro a que se referirem (Lei nº 6.015, art. 169, I).

Assim, em razão do crescimento natural das cidades e das mudanças nas circunscrições, o endereço de um imóvel, por si só, não é um indicativo seguro de em qual cartório está assentado seu registro. Quem já passou por uma situação de inventariante na família sabe bem o que é isso.

Se é difícil encontrar o registro de um imóvel com proprietário e endereço conhecido com a escritura na mão, imagine investigar todos os imóveis de um único contribuinte. O escopo da pesquisa não poderia restringir-se apenas aos cartórios do município onde o contribuinte reside, porque ele pode ter imóveis alhures. Em tese, ofícios teriam de ser expedidos solicitando a informação em todos os Cartórios de Registros de Imóveis do país. Alguns não responderão, outros irão procrastinar a resposta. É uma pesquisa lenta e ineficiente, com um razoável grau de complexidade. É preciso examinar vários livros e consultar as averbações feitas nas matrículas. E se ainda considerarmos que os imóveis podem estar no nome de dependentes diretos e cônjuges – situação muito comum –, o custo da pesquisa e o grau de dificuldade aumentam consideravelmente.

O pior cenário, que praticamente a inviabiliza, acontece quando o contribuinte oculta o patrimônio em nome de terceiros (laranjas), que

podem ser parentes ou pessoas sem qualquer relação de parentesco com o contribuinte.

Existem ainda os CPFs fantasmas, algo infelizmente muito comum, bastante utilizado por golpistas no comércio, uma vez que qualquer um tira um novo CPF pelo correio sem qualquer dificuldade e fica com o nome limpo, movimenta conta bancária e pode ter imóveis em seu nome. Ademais, qualquer cidadão no Brasil pode ter, legalmente, tantas identidades quanto o número de estados brasileiros, situação que somente será resolvida no dia em que a identificação civil tiver base datiloscópica nacional (a construção dessa base já está em andamento). O ideal, porém, seria uma unificação do RG e do CPF, o que ainda não se cogita, criando assim um sistema de identificação nacional e não estadual, com base datiloscópica, o que resolveria definitivamente o problema dos CPFs fantasmas. Mas isso seria objeto de outra monografia.

Se esse contexto torna praticamente impossível levantar a situação patrimonial real de um único contribuinte, imagine se quisermos cruzar as Declarações do Imposto de Renda de todos os contribuintes brasileiros com a situação patrimonial para ver se o imóvel foi ou não declarado? Ou o contrário: fazer uma malha para verificar a evolução patrimonial de pessoas que não declararam o Imposto de Renda de Pessoa Física? Qualquer um diria que é virtualmente impossível. Mas, na verdade, virtualmente, tudo é possível. No mundo virtual, do processamento eletrônico, isso não só é factível como bastante rápido. Na prática, não passa de uma simples operação de consulta em banco de dados.

O problema é que não há esse banco de dados: um cadastro nacional de imóveis no Brasil. O sistema, além de ser todo construído em papel, é descentralizado em Cartórios de Registros de Imóveis espalhados pelo Brasil afora.

2.2 Declaração sobre Operações Imobiliárias (DOI)

Alguém poderia parar a leitura neste momento e dizer que já existe uma base centralizada para os bens imóveis que foi criada há mais de

uma década: a Declaração sobre Operações Imobiliárias. Os cartórios são obrigados a emitir uma DOI para a Receita Federal cada vez que ocorre um fato gerador da emissão desse documento, seja na alienação, seja na doação, na herança ou na permuta. A Receita Federal, por seu turno, mantém esses dados arquivados em um banco de dados.

Por que não usamos esses dados para cruzar a Declaração de Bens do Imposto de Renda de Pessoa Física (DIRPF) e de Pessoa jurídica (DIRPJ) a cada DOI emitida? Fundamentalmente por três razões: primeiro pela falta de um identificador único para cada imóvel (em linguagem de banco de dados, chamamos de chave primária) para que as tabelas de diferentes bancos de dados possam relacionar-se com integridade referencial, uma vez que a matrícula é uma numeração sequencial controlada por cada cartório, portanto sujeita à repetição. Segundo porque nenhum dos três bancos de dados – a DOI, a DIRPF e a DIRPJ – foi estruturado para tal cruzamento, como veremos adiante. Por último e principalmente, porque a DOI é emitida apenas quando há transferência de propriedade do imóvel. Não há emissão de DOI na matrícula inicial do imóvel:

Instrução Normativa SRF nº 473, de 23 de novembro de 2004

Art. 2º A declaração deverá ser apresentada sempre que ocorrer operação imobiliária de aquisição ou alienação, realizada por pessoa física ou jurídica, independentemente de seu valor, cujos documentos sejam lavrados, anotados, averbados, matriculados ou registrados no respectivo cartório.

§ 1º Deve ser emitida uma declaração para cada imóvel alienado ou adquirido.

§ 2º O valor da operação imobiliária será o informado pelas partes ou, na ausência deste, o valor que servir de base para o cálculo do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) ou para o cálculo do Imposto sobre Transmissão

Causa Mortis e Doação de Bens ou Direitos (ITCD).

§ 3º O preenchimento da DOI deve ser feito:

I – pelo Serventuário da Justiça titular ou designado para o Cartório de Ofício de Notas, quando da lavratura do instrumento que tenha por objeto a alienação de imóveis, fazendo constar do respectivo instrumento a expressão “EMITIDA A DOI”;

II – pelo Serventuário da Justiça titular ou designado para o Cartório de Registro de Imóveis, quando o documento tiver sido:

a) celebrado por instrumento particular;

b) celebrado por autoridade particular com força de escritura pública;

c) emitido por autoridade judicial (adjudicação, herança, legado ou meação);

d) decorrente de arrematação em hasta pública; ou

e) lavrado pelo Cartório de Ofício de Notas e não constar a expressão “EMITIDA A DOI”.

III – pelo Serventuário da Justiça titular ou designado para o Cartório de Registro de Títulos e Documentos, quando promover registros de documentos que envolvam alienações de imóveis, celebradas por instrumento particular, fazendo constar do respectivo documento a expressão “EMITIDA A DOI”.

Quando alguém constrói uma casa e registra o imóvel, a DOI não é emitida. A emissão só irá acontecer no dia que esse imóvel for transmitido, seja por doação, seja por herança – fato gerador do Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCD) –, seja por alienação

ou por qualquer outra transferência de titularidade que normalmente, mas não exclusivamente, é fato gerador do Imposto de Transmissão “Intervivos” (ITBI).

Se há alguma dúvida quanto ao fato gerador da DOI, veja as perguntas e as respostas a seguir retiradas do sítio da Receita Federal:

Averbação de construção

19 – É obrigatória a emissão da DOI na averbação de uma casa em terreno adquirido anteriormente, já tendo sido emitida DOI relativa à aquisição do terreno?

R: Não. A obrigatoriedade de emissão da DOI aplica-se somente no caso de averbação que caracteriza a transferência do imóvel.

[...]

Constituição de condomínio

32 – O fato de o proprietário construir em condomínio prédio de apartamentos residenciais sem ter negociado as unidades autônomas torna obrigatória a emissão da DOI?

R: Não. A emissão da DOI é obrigatória quando ocorre a transferência de titularidade da unidade (alienação).

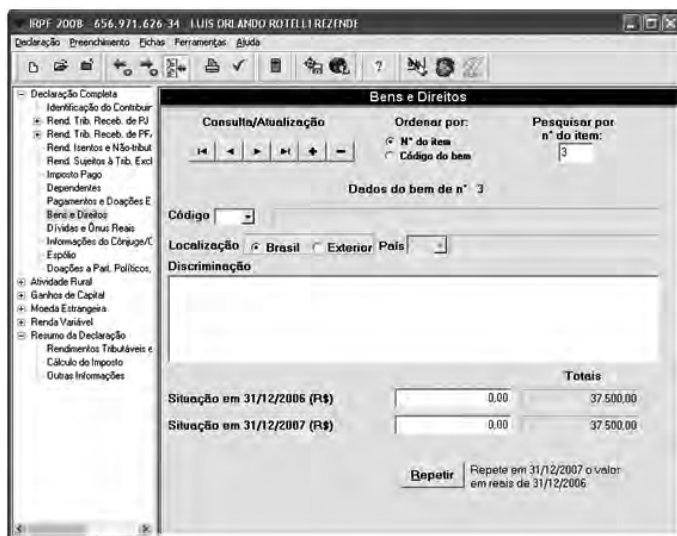
(<http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/DOI/Perguntas>)

A emissão da DOI é obrigatória toda vez que ocorre a transferência de domínio do imóvel. Todos os outros registros e averbações feitos no Registro de Imóveis e o principal deles, a matrícula inicial do imóvel, não são causa para a emissão da DOI. Dessa forma, a DOI não se presta ao objetivo de levantar a situação patrimonial dos contribuintes.

Mas ainda que não existissem tais limitações, não seria possível cruzar as informações da DOI com a Declaração de Bens de Pessoa Física, sobretudo porque, como veremos adiante, a Declaração de Bens do Imposto de Renda não é processada nem teria como ser, pois não foi estruturada para tal fim, muito menos na Declaração de Bens de Pessoa Jurídica, pelo fato elementar de não existir ficha de declaração de bens na DIRPJ.

2.3 Declaração de Bens do Imposto de Renda de Pessoa Física

A Declaração de Bens do Imposto de Renda de Pessoa Física tem utilidade limitada. Ela, de fato, nem é processada. Não tem como ser. A própria ficha da declaração de bens já denuncia isso. Apenas o código de classificação do bem e o valor são campos estruturados. A discriminação do bem é um campo descritivo, genérico. Não há uma ordem, forma ou padrão de preenchimento, não há validação de dados, não há obrigação de conteúdo (o que declarar). Excetuando-se o valor da soma de todos os bens, não há como extrair qualquer informação útil e muito menos obter parâmetros de malha com a declaração de bens.



A seguir estão alguns itens da lista de classificação de bens com os respectivos códigos da ficha Declaração de Bens e Direitos da DIRPF:

Bens imóveis

- 1 Prédio residencial
- 2 Prédio comercial
- 3 Galpão
- 11 Apartamento
- 12 Casa
- 13 Terreno
- 14 Terra nua
- 15 Sala ou conjunto
- 16 Construção
- 17 Benfeitorias
- 18 Loja
- 19 Outros

Bens móveis

- 21 Veículo automotor terrestre: caminhão, automóvel, moto, etc.
- 22 Aeronave
- 23 Embarcação
- 24 Bem relacionado com o exercício de atividade autônoma
- 25 Jóia, quadro, objeto de arte, de coleção, antiguidade, etc.
- 26 Linha telefônica
- 29 Outros
- 30 ...

Já tivemos uma noção lá atrás do grau de dificuldade de levantar o patrimônio imobiliário de um contribuinte sem um cadastro nacional de registros de imóveis. Mas vamos a um exemplo mais simples, em que já há um banco de dados estruturado em uma ponta em base nacional: o Sistema Renavam.

A quase totalidade dos veículos automotores está cadastrada no sistema Renavam, e cada veículo possui um código numérico de nove dígitos (ex.: 933428956), que é uma chave primária naquele banco de dados, ou seja, é um número com duplicação proibida que singulariza cada registro do banco de dados. Contém também o CPF do proprietário e é um banco de dados relativamente bem atualizado. Sem qualquer modificação, é passível de ser feito um cruzamento com a Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física por meio do CPF, que é um identificador relacional presente nos dois sistemas.

Mas, observe, tal interação não seria possível com a declaração de bens, apenas com a Declaração Geral do Imposto de Renda. Um

pequeno detalhe obsta esse cruzamento com a declaração de bens. A ficha BENS E DIREITOS da DIRPF não abre um campo específico para entrar com o Renavam quando o usuário escolhe o código 21 (veículo automotor terrestre: caminhão, automóvel, moto, etc.). O campo descrição não serve para esse propósito por várias razões:

1. Não é um campo exclusivo – a informação do Renavam fica misturada a outras, como marca e modelo do veículo, placa, cor, etc., sem qualquer ordem ou formato definido.
2. Não é obrigatório, ou seja, o usuário pode ou não digitar o Renavam, que o sistema aceita do mesmo jeito.
3. Não é validado, ou seja, o contribuinte pode digitar errado o Renavam que o sistema é indiferente.

Bastaria uma mínima modificação na declaração de bens para permitir o relacionamento com o sistema Renavam: criar na FICHA BENS E DIREITOS um campo separado para o número do Renavam, de preenchimento obrigatório (se houvesse validação seria melhor ainda).

O mesmo se aplicaria às aeronaves, para cruzamento com a base de dados do Registro Aeronáutico Brasileiro, na Anac (RBHA 47, aprovado pela Portaria nº 350/DGAC de 7 de outubro de 1992, e alterações da Portaria DAC nº 1.191/DGAC, de 25/08/2003) e às embarcações, que estão registradas na Capitania dos Portos (Registro da Propriedade Marítima – L-007.652-1988). Ambas são bases centralizadas em nível nacional.

Com essa simples providência, já teríamos a possibilidade de saber automaticamente, sem desperdício de tempo, dispensado qualquer tratamento manual, se o contribuinte declarou e por quanto declarou cada veículo, aeronave e embarcação de sua propriedade, e não apenas de um contribuinte, de qualquer número de contribuintes.

O que falta para fazer a mesma coisa com os imóveis? Alguns passos a mais, como veremos adiante.

2.4 O identificador do imóvel

Mesmo que houvesse um campo exclusivo para o usuário informar a matrícula do imóvel na Declaração de Bens do IRPF, não haveria nenhum ganho com isso. O problema reside exatamente na matrícula do imóvel, cuja numeração obedece a uma sequência iniciada em cada cartório. Vários imóveis, registrados em diferentes cartórios, podem ter a mesma matrícula, o que significa que o número da matrícula, por si só, não identifica um imóvel. Sua identificação tem de ser composta por vários elementos:

- nome do cartório;
- município;
- livro;
- folha;
- matrícula.

Não é à toa que na DOI é obrigatório informar todos esses campos, além da data da lavratura e o próprio registro que identifica o ato (a operação de transação).

A imagem mostra a interface de usuário do sistema SRF - DOI 6.0. O título da janela é "SRF - DOI 6.0" e o menu contém "Declaração", "Utilitários" e "Ajuda". O endereço "www.receita.fazenda.gov.br" é exibido no topo. O formulário é dividido em seções:

- Identificação da Operação:** Possui sub-seções para "Identificação do Alienante", "Identificação do Adquirente", "Informações sobre a Alienação" e "Informações sobre o Imóvel".
- Localização do Ato:** Contém campos para "Data de Lavratura/Registro/Averbação:" (formato __/__/__), "Livro", "Folha", "Matrícula" e "Registro".
- Situação:** Possui radio buttons para "DOI Normal", "DOI Retificadora" e "DOI Canceladora", além de um campo "Tipo de Controle".
- Atribuição:** Possui um radio button para "Registro de Imóveis".

Na barra de status inferior, são exibidos os campos "NUM" e "1818".

A premissa básica para o sistema funcionar seria a criação de um cadastro nacional. Somente dessa forma poder-se-ia garantir um identificador único para cada imóvel deste país e a possibilidade de cruzamento de dados com a declaração de bens.

2.5 Declaração de Bens do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica

Não existe uma ficha de Declaração de Bens no Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, apenas o resultado do balanço patrimonial, com a classificação dos ativos e os valores totais de cada conta. Assim, não há como monitorar por processamento eletrônico os bens imóveis, os bens móveis, os investimentos e as participações societárias da empresa.

Apenas se e quando a empresa for fiscalizada é que eventualmente poder-se-á apurar omissão de receitas, não por meio de processamento eletrônico, mas à moda antiga, com base nos dados escriturados na contabilidade. Em última instância, nunca por meios automatizados em amplo escopo, apenas uma a uma por meio de auditoria fiscal.

2.6 Cadastro de Imóveis Rurais

Diferentemente dos imóveis urbanos, cujo cadastro é descentralizado por municípios (IPTU), cada qual tendo suas próprias definições estruturais, os imóveis rurais estão a um passo de serem relacionados bem-sucedidamente com as informações fiscais de seus proprietários. Isso se deve à existência de cadastros centralizados em bases nacionais, por conta do ITR, e à criação pela Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, o CNIR.

Tomo aqui emprestadas algumas citações do trabalho premiado na última edição do Prêmio Schöntag, de Rosa Maria do Nascimento: *Cadastro de Imóveis Rurais – Instrumento de Justiça Fiscal*. Nesta monografia, a autora discorre com muita precisão sobre o tema, de tal forma que seria redundante estender-se aqui sobre o mesmo assunto. Vou apenas destacar alguns trechos da monografia que são cruciais para o entendimento da situação dos cadastros de imóveis:

A administração territorial brasileira é repartida entre os municípios (cadastro urbano) e a União (cadastro rural e de terras públicas), de forma não compartilhada, tão confusa que possibilita a existência de dois cadastros rurais nacionais, com funções distintas (tributária e fundiária), independentes e administrados separadamente, segundo a finalidade de cada órgão gestor (RFB e Incra).

Também cabe dizer que existe ainda o Registro Legal dos Imóveis, que é um cadastro realizado pelos cartórios do sistema de Registro Imobiliário, e o Cadastro Técnico Ambiental, que está sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). No caso do Cadastro Imobiliário Urbano, cada município do país tem autonomia para definir a estrutura organizativa do seu cadastro.

Como resultado desse desordenamento, surgem diferentes sistemáticas e procedimentos cadastrais estabelecidos pelos diferentes órgãos administrativos: em alguns deles inexistente atualização periódica dos cadastros, e em quase todos, há ausência de gestão estratégica dos recursos humanos e tecnológicos (qualificação dos servidores, recursos tecnológicos defasados ou não compatíveis com as modernas ferramentas existentes no mercado, custo de manutenção muito elevado).

Como os órgãos e as instituições ligados à administração territorial não são articulados entre si, aparece então a pior das consequências da inexistência de um cadastro único: a fraude.

Mais adiante ela examina o problema de relacionamento entre os dois cadastros rurais existentes:

Em resumo esta seria a função do Cadastro Rural essencial para a fiscalização do ITR: disponibilizar aos seus usuários informações inter-relacionadas entre uma propriedade e o

sujeito passivo a ela vinculado. Essa função pressupõe a existência de um banco de dados relacional que possua chaveamento (conexão) baseado em um único código identificador– ID.

É neste ponto que identificamos um grave problema a ser discutido: a Lei nº 10.267 estabelece que o código identificador do Cadastro Único seja o código do Incra, e como para o Cafir esse código não é obrigatório, fica inviabilizada sua conexão com o Cadastro Rural – CNIR.

Esse problema do identificador, que discutimos lá atrás no caso dos imóveis urbanos, pelo menos está a um passo adiante no caso dos imóveis rurais: já foi definido (ainda que em prejuízo do Cafir) e poderia ser utilizado como identificador de imóveis rurais na ficha Bens e Direitos da DIRPF, como campo exclusivo e de informação obrigatória.

A autora conclui, com muita propriedade, sobre a importância de se ter um cadastro nacional unificado de imóveis rurais:

Conclui-se que a partir daí passariam a existir dois cadastros rurais: um fiscal e outro técnico, com objetivos fundiários. Ao longo dos anos percebe-se que, separados, ambos se mostraram insuficientes até para atender suas próprias necessidades, porquanto a gestão independente, além de ineficiente, resultou em duplicidade de esforços do setor público com desperdício tanto dos recursos humanos quanto dos recursos financeiros. A exposição dos fatos que a seguir fazemos nos leva a inferir que ainda é necessário promover mudanças na gestão do ITR e na legislação que trata do Cadastro Rural Brasileiro.

[...]

Por que o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais é importante para a Receita Federal? Ao longo do texto confirmamos os vários aspectos que determinam qual a importância do Cadastro na Administração Tributária: justiça fiscal, pla-

nejamento territorial e orçamentário, melhoria da receita própria do Estado, menos contestações de contribuintes, inteligência fiscal, monitoramento das redes de infraestrutura, controle ambiental, evitar o crescimento urbano desordenado, entre outros.

Verificamos também que a grande vantagem de um cadastro único é a ausência de duplicidade de esforço administrativo e de informações, o que justifica sua implantação. Além disso, em longo prazo, ele pode financiar o próprio custo de sua manutenção, eleva o nível de percepção de risco dos contribuintes e facilita o cumprimento voluntário tanto do pagamento quanto da prestação de informações corretas relativas ao ITR. O cadastro único também fortalece os princípios básicos da seleção de contribuintes para fiscalização: objetividade, impessoalidade e otimização de recursos.

3 AS BASES PARA O CONTROLE DA EVOLUÇÃO PATRIMONIAL

Acréscimo patrimonial a descoberto no Brasil só é descoberto em duas circunstâncias: quando o próprio contribuinte se distrai e declara um acréscimo maior do que o rendimento declarado ou quando o contribuinte é submetido a uma investigação específica, que demanda uma concentração de esforços muito grande e com resultados precários. De fato, investigar a evolução patrimonial de um contribuinte no Brasil é uma tarefa das mais ineficientes que podem existir. Como vimos, cada cartório controla o registro de imóveis de sua circunscrição com numeração própria. As bases de dados municipais do IPTU, por seu turno, seguem um padrão, linguagem e estrutura definida em cada município e totalmente desatualizadas em relação à transferência de titularidade dos imóveis. A Declaração de Bens e Direitos no Imposto de Renda é descritiva, sem qualquer campo de identificação que permita um cruzamento de dados. Por isso, a declaração de bens não é processada, apenas armazenada. A DOI, como vimos, também não se presta ao fim proposto.

Quiséssemos levantar o patrimônio imobiliário de um único contribuinte, com absoluta precisão, teríamos de diligenciar todos os cartórios

em cada município deste país. Considerando que os imóveis podem estar no nome de dependentes diretos, cônjuges ou parentes, situação muito comum, o escopo da pesquisa teria de ser ampliado. É um trabalho lento e pouco eficiente, pois o imóvel pode estar no nome de laranjas, pessoas desvinculadas de parentesco direto com o contribuinte, ou ainda de CPFs fantasmas.

A proposta desta monografia é transformar todo esse trabalho em uma simples consulta – rápida e precisa – a um banco de dados relacional.

O registro de imóveis é uma estrutura anacrônica, completamente incompatível com a tecnologia do século XXI. Livro tal, folhas tais, matrícula nº tal, registro nº xxx. Livros de Protocolo, de Registro Geral, de Registro Auxiliar, de Indicador Real, de Indicador Pessoal, abertos, numerados, autenticados e encerrados pelo oficial do registro com arcaísmos, como a adição sucessiva de letras na ordem alfabética simples e, depois, repetidas em combinações com a primeira, com a segunda, e assim indefinidamente (2-A a 2-Z; 2-AA a 2-AZ; 2-BA a 2-BZ ...). Algo perfeitamente factível há quinhentos anos. Provavelmente vai sobreviver mais um tempo. Mas não é a intenção mudar uma vírgula sequer na maneira como os cartórios armazenam e escrituram os registros. Não é necessário. Tudo pode continuar como dantes. Seria uma mudança demasiadamente grande para uma legislação que ficou para trás no tempo.

Em plena era da informática esses procedimentos são antiquados, mas não é fácil mudar um *modus faciendi* que dura há séculos – o que não significa que um dia não será mudado. É inevitável e é possível que os próprios cartórios, por contingências econômicas, demandarão essas mudanças. A maioria deles já está informatizada em maior ou menor grau, fazendo trabalho redundante, repetindo o registro de determinadas informações no computador para facilitar a localização dos registros nos livros posteriormente.

3.1 O precedente criado pelo Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

O objetivo desta monografia, na realidade, é bem modesto, comparativamente ao que está sendo feito no universo imobiliário rural, com o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), criado pela Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. A lei demanda o mapeamento georreferenciado por satélite com precisão posicional milimétrica das propriedades rurais e averbação deste e do código do Incra no registro do imóvel, bem como de suas reservas legais e áreas de preservação permanente. Tudo isso com ônus financeiros consideráveis para os proprietários rurais. Ver destaques em *itálico*:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O art. 22 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 22.

.....

§ 6º Além dos requisitos previstos no art. 134 do Código Civil e na Lei nº 7.433, de 18 de dezembro de 1985, os serviços notariais são obrigados a mencionar nas escrituras os seguintes dados do CCIR:

I – código do imóvel;

II – nome do detentor;

III – nacionalidade do detentor;

IV – denominação do imóvel;

V – localização do imóvel.

§ 7º Os serviços de registro de imóveis ficam obrigados a encaminhar ao Incra, mensalmente, as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e restrições

de caráter ambiental, envolvendo os imóveis rurais, inclusive os destacados do patrimônio público.

§ 8º O Incra encaminhará, mensalmente, aos serviços de registro de imóveis, os códigos dos imóveis rurais de que trata o § 7º, para serem averbados de ofício, nas respectivas matrículas”.(NR)

Art. 2º Os arts. 1º, 2º e 8º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

§ 1º As revisões gerais de cadastros de imóveis a que se refere o § 4º do art. 46 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, serão realizadas em todo o País nos prazos fixados em ato do Poder Executivo, para fins de recadastramento e de aprimoramento do Sistema de Tributação da Terra – STT e do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR.

§ 2º Fica criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo Incra e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.

§ 3º A base comum do CNIR adotará código único, a ser estabelecido em ato conjunto do Incra e da Secretaria da Receita Federal, para os imóveis rurais cadastrados de forma a permitir sua identificação e o compartilhamento das informações entre as instituições participantes.

§ 4º Integrarão o CNIR as bases próprias de informações produzidas e gerenciadas pelas instituições participantes, constituídas por dados específicos de seus interesses, que poderão por elas ser compartilhados, respeitadas as normas regulamentadoras de cada entidade”.(NR)

“Art. 2º

.....

§ 3º Ficam também obrigados todos os proprietários, os titulares de domínio útil ou os possuidores a qualquer título

a atualizar a declaração de cadastro sempre que houver alteração nos imóveis rurais, em relação à área ou à titularidade, bem como nos casos de preservação, conservação e proteção de recursos naturais”.

“Art. 8º

.....
§ 3º São considerados nulos e de nenhum efeito quaisquer atos que infringjam o disposto neste artigo não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos.

.....”(NR)

Art. 3º Os arts. 169, 176, 225 e 246 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 169.

.....
II – os registros relativos a imóveis situados em comarcas ou circunscrições limítrofes, que serão feitos em todas elas, devendo os Registros de Imóveis fazer constar dos registros tal ocorrência.

.....”(NR)

“Art. 176.

§ 1º

.....
II –

.....
3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação:

a – se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área;

b – se urbano, de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver.

.....

§ 3º Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea a do item 3 do inciso II do § 1º será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo Incra, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais.

§ 4º A identificação de que trata o § 3º tornar-se-á obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural, nos prazos fixados por ato do Poder Executivo.”(NR)

O Cadastro Nacional de Imóveis Rurais é um feito grandioso e de valor inquestionável (só precisa sair do papel e se tornar realidade). Se algo dessa monta foi considerado viável e está em vias de ser executado, a proposta de criação do Cadastro Nacional de Imóveis Urbanos, que não teria as complicações de georreferenciamento exigidas dos imóveis rurais e, por conseguinte, não representariam qualquer ônus para os proprietários, tem todos os elementos para se tornar viável.

3.2 O Registro Nacional de Imóveis Urbanos

A idéia central é criar um Cadastro Nacional de Registros de Imóveis Urbanos, paralelamente ao CNIR, que ficaria sob administração da Receita Federal do Brasil, preferencialmente, ou de outro órgão federal que fosse designado para tal missão. Melhor ainda seria se esses dois cadastros virassem um só, um Registro Nacional de Imóveis.

Nos procedimentos de escrituração dos Cartórios de Registros de Imóveis tudo continuaria como dantes, exceto por uma única e pequena alteração no número da matrícula e o registro concomitante pela internet no Cadastro Nacional de Imóveis.

3.3 A matrícula do imóvel

Atualmente o número da matrícula está definido no art. 176 da Lei nº 6.015, de 1973:

Art. 176. O Livro nº 2 – Registro Geral – será destinado à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3. (Renumerado do art. 173 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975.)

§ 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas: (Renumerado do parágrafo único, pela Lei nº 6.688, de 1979.)

I – cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei;

II – são requisitos da matrícula:

1) o número de ordem, que seguirá ao infinito;

2) a data;

3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação: (Redação dada pela Lei nº 10.267, de 2001.)

a – se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área; (Incluída pela Lei nº 10.267, de 2001.)

b – se urbano, de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver. (Incluída pela Lei nº 10.267, de 2001.)

A matrícula do imóvel, aberta por ocasião do primeiro registro, seria feita no Registro Nacional de Imóveis. Ao criar esse primeiro registro, o sistema nacional *on-line* emitiria um número identificador único, com dígitos verificadores (semelhante ao CNPJ) que seria a partir de então a matrícula do imóvel, transcrita no Livro de Registro Geral de Imóveis. Obtido dessa forma, o número da matrícula, cada vez que fosse registrado um novo imóvel, já estaria automaticamente cadastrado no Registro Nacional de Imóveis.

A partir daí, todos os registros e averbações seriam feitos no banco de dados concomitantemente aos registros nos livros do cartório. Alguém poderia argumentar que essa duplicidade de esforços representaria um acúmulo de trabalho para o cartório, o que não é verdade. Tratar-se-ia na realidade de uma simplificação em relação ao que lhe é solicitado atualmente pela DOI, como veremos a seguir.

Seriam considerados nulos e não produziram efeitos os registros que infringam o dispositivo legal que obrigaria a obter o número da matrícula no Registro Nacional de Imóveis, não podendo os serviços notariais lavrar escrituras desses imóveis, nem serem tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos.

3.4 A extinção da DOI

A Declaração sobre Operações Imobiliárias (DOI) perderia a razão de existir. A DOI é um banco de dados redundante. Cada vez que o cartório emite uma DOI tem de entrar com o endereço completo do imóvel, tipo (casa, prédio, etc.), área (m²) e localização (se é urbano ou rural). Veja a ficha a seguir da emissão de uma DOI:

A cada operação de transferência de domínio o Cartório de Registro de Imóveis tem de entrar com informações redundantes. O Registro Nacional de Imóveis eliminaria tal redundância. A ficha Informação sobre o Imóvel não seria necessária, pois seria preenchida por ocasião da matrícula do imóvel e tão-somente quando houvesse averbações na matrícula (alteração de área, construção, etc.).

A ficha Identificação da Operação também não mais faria referência ao Livro e às Folhas. Apenas a matrícula do imóvel e a data do registro são relevantes no banco de dados, pois a matrícula será um identificador único.

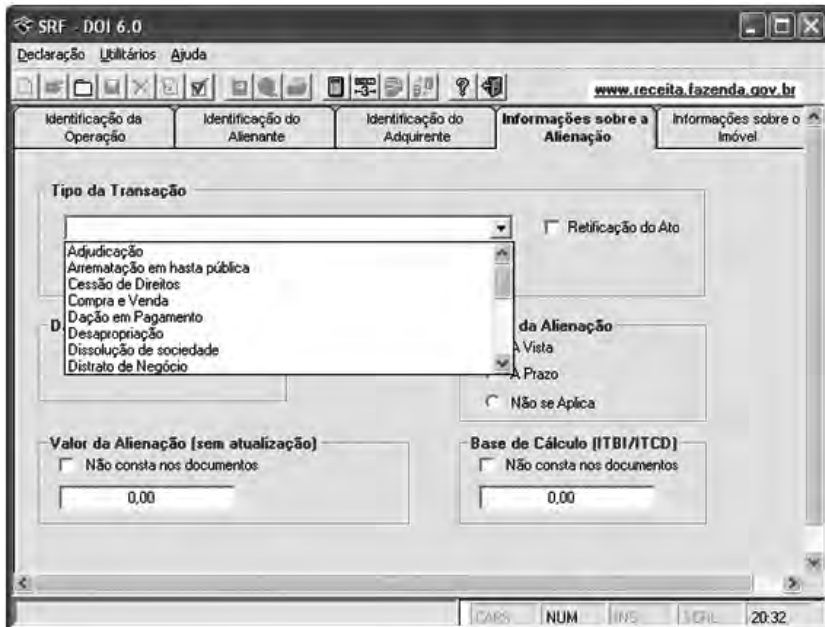
The screenshot displays the SRF DOI 6.0 application window. The title bar reads "SRF DOI 6.0". The menu bar includes "Declaração", "Utilitários", and "Ajuda". The address bar shows "www.receita.fazenda.gov.br". The main interface features a tabbed menu with the following options: "Identificação da Operação" (selected), "Identificação do Alienante", "Identificação do Adquirente", "Informações sobre a Alienação", and "Informações sobre o Imóvel".

The "Identificação da Operação" tab is active, showing the following sections:

- Localização do Ato:** Includes a date field "Data de Lavratura/Registro/Averbação:" with a date picker, and four input fields for "Livro", "Folha", "Matrícula", and "Registro".
- Situação:** Contains three radio button options: "DOI Normal" (selected), "DOI Retificadora", and "DOI Canceladora". A "Tipo de Controle" field is also present.
- Atribuição:** Contains a radio button option for "Registro de Imóveis".

The status bar at the bottom of the window displays the text "IDOC NUM INF SIGIL 2031".

As demais informações seriam preenchidas conforme o caso: a identificação do adquirente, a identificação do alienante (que já estaria na base de dados, bastaria assinalar os alienantes, no caso de proprietários de uma fração ideal) e as informações sobre a alienação tais quais na ficha correspondente da DOI:



Dessa forma, o Registro Nacional representaria uma simplificação do trabalho do cartório em relação às atuais obrigações com a DOI, com um resultado muito mais eficiente.

Na realidade, a concepção é totalmente diferente daquela da DOI. O Registro Nacional de Imóveis seria um banco de dados relacional, normalizado. Todos os registros e averbações seriam ligados por meio da chave única, a matrícula do imóvel, eliminando redundâncias e formando uma eficiente base de pesquisa, capaz de se conectar a outras bases como as do CPF, do IRPF, do CNPJ e do IRPJ.

3.5 As obrigações dos serviços de registro de imóveis

A exemplo do CNIR, os serviços de registro de imóveis ficariam obrigados a registrar as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade por adjudicação, arre-

matação em hasta pública, cessão de direitos, compra e venda, dação em pagamento, desapropriação, dissolução de sociedade, distrato de negócio, doação, doação em adiantamento da legítima, herança, legado ou meação, incorporação e loteamento, integralização ou subscrição de capital, partilha amigável ou litigiosa, permuta, procuração em causa própria, promessa de cessão de direitos, promessa de compra e venda, retorno de capital próprio, entre outras, bem como parcelamento, desmembramento, remembramento e retificação de área.

Mas diferentemente do CNIR, essas modificações não seriam enviadas mensalmente para a Receita Federal. Em vez disso, elas seriam efetuadas em um sistema *on-line* e replicadas na base nacional. Ou seja, os oficiais de registro seriam usuários do sistema, com privilégios estabelecidos para modificar as informações apenas dos imóveis de sua circunscrição e com os riscos de incorrerem em infrações legais, na qualidade de serventuários públicos.

Isso economiza trabalho sem prejuízo da segurança – em todo banco de dados bem administrado, o rastro das modificações fica registrado em *log*: usuário, data/hora e conteúdo original modificado permitindo eventualmente ser desfeita a operação.

Pode parecer ousada essa proposta de os oficiais de registro de imóveis se tornarem usuários direto de uma base de dados pública. Mas deve-se lembrar que sob a égide da Carta vigente os titulares das serventias de notas e registros são ocupantes de cargo público criado por lei, submetidos à permanente fiscalização do Estado e diretamente remunerados à conta da receita pública (custas e emolumentos fixados por lei), bem como providos por concurso público, portanto, tal como os demais funcionários públicos, sujeitos às severas penalidades da lei.

Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, mas por delegação do poder público, a teor do art. 236 da CF. Essa delegação “não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades” (Min. Celso de Mello, RE 178.236-6, DJ de 11/04/1997).

Público continua a ser o serviço exercido pelos titulares de cargos criados por lei, em número certo e com designação

própria, sujeitos à permanente fiscalização do Estado, diretamente remunerados à conta de receita pública (custas e emolumentos fixados em lei), e, sobretudo, investidos por classificação em concurso público (Min. Octavio Gallotti, Relator do recurso supracitado).

No mesmo recurso, o Ministro Celso de Mello salienta:

Impõe-se enfatizar que as serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas, e destinadas a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (Lei nº 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos. (grifei)

À luz dessa qualificação, não parece mais tão absurda essa ideia de os serviços de registros de imóveis serem intervenientes diretos do sistema, ao invés da burocracia associada ao envio de pacotes eletrônicos mensais e à sua posterior captura pelo banco de dados, como no caso da DOI e do CNIR.

Porque a proposta de interação direta com o banco de dados é mais vantajosa do que o envio mensal de pacotes? Tanto na DOI como no CNIR a lei obriga os cartórios a enviarem mensalmente as informações da mesma maneira que enviamos nossa Declaração de Imposto de Renda pelo Receitanet e até estabelece penalidades no caso de descumprimento. Mas quem fiscaliza? Como vamos saber se o cartório enviou tudo o que deveria? Sobretudo a questão é: como fiscalizar?

Obrigar o cartório a obter no Registro Nacional o próprio número da matrícula, em lugar de averbar na matrícula um código externo (como no caso do código do Incra, no CNIR), é muito mais interessante. Se a única maneira de obter um número de matrícula válido é fazer o pré-registro nacional, isso resolve o problema de fiscalizar o cumprimento da

obrigação dos cartórios. Basta amarrar esse dispositivo na legislação à nulidade do registro. O mesmo deve ser feito em relação às alienações de imóveis.

Como interveniente direto do Registro Nacional de Imóveis, o Oficial de Registro de Imóveis não perde poder e não se altera a circunscrição. Afinal, é ele, e somente ele, quem poderá fazer o registro do imóvel de sua circunscrição no Registro Nacional – em linguagem técnica, o único que terá perfil de edição, sendo o acesso restrito por meio de certificação digital – ao mesmo tempo em que continua também com o registro em papel, recebendo os emolumentos devidos. Como vantagem adicional, os Cartórios de Registros de Imóveis podem usufruir do sistema como ferramenta de administração (localização de registros físicos em livros, por exemplo), eliminando a redundância de trabalho de digitação para administrar seu estoque de informações.

3.6 A Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física

Se alguém constrói uma casa, o município fica sabendo, mas a Receita Federal não (não é emitida DOI para este caso). A celebração de convênios com municípios para troca de informações não é viável para este fim devido à precariedade das bases de dados descentralizadas em municípios (IPTU), sem qualquer padrão ou estrutura uniforme. Usualmente também são incompletas e desatualizadas (ver item 4.2).

No desordenamento atual, se alguém não declarar seus bens imóveis, a Receita Federal dificilmente tomará ciência do fato. A maioria dos contribuintes, entretanto, não sabe que sua declaração de bens não é processada. Se soubesse, provavelmente nem se daria ao trabalho de declarar. Muitos bens são declarados porque o contribuinte desconhece esse fato. A percepção do imaginário coletivo acha que a Receita Federal tem muito mais controle do que realmente tem. Essa percepção de risco (ingênua) é responsável por boa parte da arrecadação espontânea na classe média. Os contribuintes dessa classe fazem uma conta de chegada declarando rendimentos suficientes para cobrir o acréscimo patrimonial.

É preciso tornar o acréscimo patrimonial a descoberto um risco real e imediato para os sonegadores. Na ficha de declaração de bens da DIRPF, seria criado um campo específico para entrada da matrícula do imóvel, com validação pelos dígitos verificadores. O campo seria de preenchimento obrigatório.

Da mesma forma, em relação aos bens móveis – veículos automotores, aeronaves, embarcações – já existem bancos de dados centralizados nacionalmente, nos quais o respectivo código – Renavam, matrícula da aeronave e registro da embarcação – seria também exigido em campo de preenchimento obrigatório.

Algo para se pensar no futuro seria arbitrar parâmetros do percentual mínimo da renda que o cidadão usa para manutenção (gastos com alimentação e vestuário) e o que consegue poupar para investir em patrimônio, subtraindo os gastos declarados com despesas médicas e de educação a fim de calcular o acréscimo patrimonial a descoberto.

3.7 A Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica

Como na DIRPJ atualmente não existe declaração de bens, teria de ser criada uma Ficha de Declaração de Bens semelhante à da DIRPF. Isso é necessário, porque como o leitor já deve estar percebendo a esta altura, o cerco em torno do contribuinte se fechará com o Registro Nacional de Imóveis, pois não se pode deixar uma brecha legal para o contribuinte esconder patrimônio em nome de pessoas jurídicas. Feito isso, o círculo estará completo.

4 O CÍRCULO COMPLETO

Em uma ponta, teremos o Registro Nacional de Imóveis Urbanos – com todos os imóveis urbanos do país, residenciais, comerciais e industriais, de qualquer valor (não se deve abrir brechas para sonegação estabelecendo faixa mínima de valor), seus respectivos proprietários identificados por meio do CPF e do CNPJ e todo o histórico de transa-

ções relacionadas – e o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), criado pela Lei nº 10.267, de 2001, que além dessas informações tem o mapa georreferenciado de cada propriedade rural.

Em outra ponta, na Declaração de Imposto de Renda, física e jurídica, teremos a chave principal de cada imóvel na declaração de bens. Apenas isso e as duas pontas já podem ligar-se, fechando o círculo.

Os efeitos serão dignos de nota. Significa que, a partir daí, todo e qualquer imóvel estará ligado indelevelmente às informações fiscais dos contribuintes, e a pesquisa para descobrir os imóveis do contribuinte seria feita instantaneamente: todos os imóveis do país e não apenas do município onde vive um determinado contribuinte, em nome próprio, de seus dependentes, cônjuges e pessoas relacionadas; sem prévias investigações patrimoniais, sem depender de diligências, sem todo o imenso esforço despendido para um único contribuinte; sinais de enriquecimento ilícito e evolução patrimonial a descoberto revelados automaticamente.

A cada ano-calendário, todos os imóveis que nascessem pela matrícula inicial ou mudassem de titularidade ficariam em uma espécie de quarentena, aguardando as informações da Declaração de Imposto de Renda do ano seguinte. Ao efetuar a Declaração de Imposto de Renda do exercício, os dados seriam cruzados com a base do Registro Nacional de Imóveis. O resultado desse cruzamento apontaria o que foi ou não declarado e se está ou não compatível com a renda informada.

Hoje, se o contribuinte receber de uma fonte com retenção de imposto e não declarar aqueles rendimentos ou declarar a menor, certamente cairá em malha. No cenário proposto, se o contribuinte construir uma casa, comprar uma fazenda ou um apartamento e não declarar ou não tiver rendimentos compatíveis com o bem que ele adquiriu, também cairá em malha.

Assim, pouco importa que o imóvel tenha sido registrado em nome de um terceiro, com ou sem ligação de parentesco, em nome de um laranja (que pode até desconhecer o fato) ou em um CPF fantasma (que existe na base, mas com dados falsos), a pergunta que o sistema fará no ano seguinte será: onde está a declaração de renda daquele

proprietário? Se não aparecer a declaração de renda na base até o vencimento do prazo de entrega daquele exercício, a malha automática pode intimar aqueles CPFs/CNPJs que não declararam. Alguém pode até colocar o imóvel em nome de um terceiro, mas nesse sistema ninguém escapa. Até laranjas e fantasmas teriam de declarar rendimentos e conseqüentemente pagar tributos, consumindo a vantagem relativa de ocultar patrimônio. Se um laranja não declarou, declarou como isento ou com rendimento incompatível com o valor da compra ou construção do imóvel, chegaremos até ele inevitavelmente por processamento automático das Declarações de Bens do Imposto de Renda, da mesma forma que é feito hoje na malha de Imposto de Renda na Fonte.

A mesma malha poderia ser feita com veículos, aeronaves e embarcações.

No futuro, isso permitirá também um pré-preenchimento da Declaração de Imposto de Renda com as informações que a Receita Federal tem do contribuinte em sua base de dados (já tem o do IR Fonte, teria alguns itens também da declaração de bens, como imóveis, veículos, aeronaves e embarcações).

4.1 Tratamento do passivo

Uma vez que todos os novos imóveis sejam matriculados no Registro Nacional de Imóveis, teríamos de resolver a questão dos imóveis existentes, o passivo. Parte do problema é de fácil solução, uma vez a cada transação (adjudicação, arrematação em hasta pública, cessão de direitos, compra e venda, dação em pagamento, desapropriação, dissolução de sociedade, distrato de negócio, doação, doação em adiantamento da legítima, herança, legado ou meação, incorporação e loteamento, integralização ou subscrição de capital, partilha amigável ou litigiosa, permuta, procuração em causa própria, promessa de cessão de direitos, promessa de compra e venda, retorno de capital próprio) ou averbação (alteração de área ou construção, etc.) se o imóvel não tiver sido matriculado no Registro Nacional de Imóveis, o cartório terá de proceder antes à nova matrícula para só então proceder ao registro

da transação ou averbação. Como tais fatos acontecem aos milhares todos os dias, aos poucos parte do passivo irá sendo resolvida. Esse tratamento gradual não impede que a legislação estabeleça um cronograma escalonado para, digamos, em dez anos, todas as matrículas de imóveis existentes antes da criação do banco de dados nacional estarem cadastradas no Registro Nacional de Imóveis. O escalonamento pode ser feito de forma semelhante ao caso do georreferenciamento por satélite dos imóveis rurais no CNIR, estabelecido pelo Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002:

Art. 10. A identificação da área do imóvel rural, prevista nos §§ 3º e 4º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 1973, será exigida nos casos de desmembramento, parcelamento, remembramento e em qualquer situação de transferência de imóvel rural, na forma do art. 9º, somente após transcorridos os seguintes prazos: (Redação dada pelo Decreto nº 5.570, de 2005.)

I – noventa dias, para os imóveis com área de cinco mil hectares, ou superior;

II – um ano, para os imóveis com área de mil a menos de cinco mil hectares;

III – cinco anos, para os imóveis com área de quinhentos a menos de mil hectares; (Redação dada pelo Decreto nº 5.570, de 2005.)

IV – oito anos, para os imóveis com área inferior a quinhentos hectares. (Redação dada pelo Decreto nº 5.570, de 2005.)

No caso de imóveis urbanos, poderia se pensar em um critério de antiguidade do registro para o cronograma de cadastramento.

4.2 Convênios com os municípios

Recorrentemente fala-se na Receita Federal na celebração de convênios com estados e municípios visando a incrementar as infor-

mações fiscais. As prefeituras, mesmo de cidades grandes, têm uma estrutura informatizada muito precária e sem qualquer critério ou padrão uniforme. Diferentes sistemas, diferentes estruturas o que significa que as informações viriam na forma de extratores ou planilhas resultantes de um processo de consulta, o que inviabiliza um processamento eletrônico nacional. Deve-se ter em conta também que na maioria dos municípios, mesmo em cidades grandes, a base de dados do IPTU é desatualizada. O imóvel muda de mãos e a prefeitura continua a cobrar por décadas o IPTU em nome do proprietário antigo. A não ser que o novo proprietário vá até lá, gaste seu tempo e energia para vencer a desorganizada burocracia municipal, leve a escritura e preencha um formulário para atualizar o cadastro, nada acontece.

De fato, o município fica sabendo da construção de uma casa por conta dos instrumentos do alvará e do “habite-se”. Mas normalmente não toma conhecimento das transações posteriores com o imóvel.

Contudo, as prefeituras têm informações melhores do que qualquer outro órgão sobre o valor venal dos imóveis, afinal, trata-se da base de cálculo do imposto mais importante para a arrecadação municipal.

Se fosse criado o Registro Nacional de Imóveis e as prefeituras se tornassem usuárias do sistema, por meio da celebração de convênios, elas se beneficiariam de uma base de dados atualizada. Ao mesmo tempo, a Receita Federal teria como retorno uma importante informação fiscal: o valor venal dos imóveis urbanos. As prefeituras, como usuárias do sistema, atualizariam a base de cálculo do IPTU. Esse tipo de convênio poderia funcionar e se tornar algo realmente interessante.

5 CONCLUSÃO

O resultado é uma poderosa ferramenta para combater a sonegação fiscal, com excepcional relação custo-benefício e um notável instrumento de auxílio no combate ao crime organizado, na prevenção de fraudes e no arresto de bens, servindo igualmente à Receita Federal, à Polícia Federal, ao Ministério Público e ao Sistema Judiciário.

Não há de se falar propriamente em aumento de produtividade do trabalho fiscal, uma vez que o trabalho de fiscalização de acréscimo patrimonial a descoberto nos moldes atuais é praticamente inviável. Assim, o mais correto seria falar em viabilização de um trabalho bastante preciso e rápido de investigação patrimonial outrora impossível. Adicione-se a isso um aumento significativo na percepção de risco para os contribuintes.

Entre os objetivos gerais que vinculam este trabalho estão:

- intensificar a atuação da RFB no combate ao crime organizado;
- fortalecer a imagem institucional da RFB e promover a conscientização tributária do cidadão;
- otimizar o controle e a cobrança do crédito tributário;
- aprimorar a qualidade e a produtividade do trabalho fiscal;
- aprimorar a política de gestão da informação e de infraestrutura de tecnologia.

Como fim último está a promoção da justiça fiscal, na medida em que o combate à sonegação fiscal promove a distribuição equânime de obrigações.