

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

1º Lugar

CLAUDIO ROBERTO DA SILVA CARMO



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

RESUMO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Os OBJETIVOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No futuro a SRF deve

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

3 A ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Passemos agora a analisar o mercado de crédito.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES FISCO – CONTRIBUINTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mas como isso poderia ser feito?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 1º O bônus referido no caput:

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

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

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

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

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

I – lançamento de ofício;

II – débitos com exigibilidade suspensa;

III – inscrição em dívida ativa;

IV – recolhimentos ou pagamentos em atraso;

V – falta ou atraso no cumprimento de obrigação acessória.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

Como principais mecanismos recomendados destacamos:

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

Enciclopedia Barsa. vol. 6. 1981.

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

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

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

<http://enap.gov.br>

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

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

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

Lei 10.637, de 2002.

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

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

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

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

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

Portaria SRF nº 1.150, de 03 de outubro de 2002

Portaria SRF nº 1.548, de 30 de dezembro de 2004

Portaria SRF nº 1.720, de 17 de dezembro de 2003

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

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

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