

A INFORMATIZAÇÃO DA ARRECADAÇÃO E A RACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO

Daniela Cristina Ismael Floriano¹

Pesquisa recente² dá conta de que mais de 84 milhões de brasileiros estão conectados à internet. Isso representa, aproximadamente, 68% de toda a população do país com idade superior a 10 anos. Em contrapartida, estudos divulgados pelo Banco Mundial³, ano após ano, reiteradamente apontam o Brasil como o país em que mais se dispendem horas para a operacionalização e o pagamento de tributos. Não obstante parecerem assuntos diversos, ambos os indicadores intrinsecamente se relacionam.

Segundo faz referência mencionados dados, em torno de 2.038 horas serão gastas em 2017 para que possam ser fiscalizados e recolhidos os tributos no Brasil. A média de horas gastas por outros países da América Latina e do Caribe é de

1. Advogada e Coordenadora do Contencioso Tributário do escritório Rayes & Fagundes Advogados Associados. Mestre em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Finanças Corporativas e Investment Banking pela Fundação Instituto de Administração.

2. [http://www.fnazca.com.br/wp-content/uploads/2013/12/fradar-13_publica-site-novo.pdf] acesso em 21.10.2017

3. [<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/brazil#paying-taxes>] acesso em 21.10.2017

apenas 343 horas. De outro plano, o Brasil é, dentre os países da América do Sul, o país com o maior número de acessos à internet⁴. Como então explicar tantas horas de trabalho desperdiçadas pelos contribuintes no atendimento à deveres instrumentais, não bastasse a suposta otimização do uso de tecnologias e sistemas eletrônicos?

Fato é que não bastasse o esforço, em especial do Fisco Federal, para aprimorar o sistema de controle e arrecadação dos tributos, a recompensa financeira decorrente da informatização dos sistemas ainda não pode ser comemorada. Conforme dados divulgados anualmente pela própria Receita Federal, inobstante o foco das fiscalizações e monitoramentos estarem direcionados às operações e declarações eletrônicas, reduzindo sensivelmente as operações presenciais, nas quais os auditores se deslocavam até a empresa para analisar os documentos contábeis e fiscais, ainda assim o ínfimo crescimento na arrecadação não guarda relação com a informatização e suposta racionalização dos sistemas.

Há alguns anos, acompanhada pelos estados e alguns municípios, a Receita Federal vem reunindo esforços na tentativa de implementar sistemas informatizados para a prestação de informações que, em tese, teriam por condão otimizar não apenas o tempo despendido pelo contribuinte, popularmente conhecido por “custo de conformidade” mas também, e principalmente, incrementar a arrecadação reduzindo fraudes através de cruzamentos eletrônicos de dados bem como acelerando o recebimento, processamento e análise dessas informações.

A substituição gradativa das declarações físicas por eletrônicas teve início em 1991, primeiro ano de vigência da declaração eletrônica do imposto de renda da pessoa física. Transcorridos até então 67 anos desde a criação do primeiro formulário físico, apenas 3% dos declarantes optaram por

4. [<https://www.cepal.org/es/publicaciones/estado-la-banda-ancha-america-latina-caribe-2016>], acesso em 22.10.2017.

RACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO

apresentarem suas declarações em disquete⁵ naquele ano. Em 2017, 26 anos depois da implementação do sistema e superados inúmeros desafios, foram recepcionadas 28,5 milhões de declarações de idêntica natureza.

Para processar essa quantidade de informação a tecnologia desenvolvida é inquestionável. Atualmente a Receita Federal conta com um supercomputador⁶ o qual executa, de plano, ao menos 165 filtros responsáveis por validarem a veracidade e a correção dos dados informados pelos contribuintes. Essa análise preliminar já é realizada antes mesmo da transmissão da declaração, no próprio programa usado instalado nos computadores e smartphones dos contribuintes.

Momento seguinte em que a declaração é enviada, outras 78 verificações são feitas em segundos, identificando, por exemplo, se algum dependente declarado já faleceu. Na sequência, a declaração passa por outros 87 filtros, dos quais 59 referem-se exclusivamente à malha fina. Nessa fase, para identificar irregularidades, são feitos cruzamentos de informações como rendimentos, aluguéis, despesas médicas, previdência complementar, movimentações financeiras e despesas com empregados domésticos, além de informações sobre profissionais liberais, do carnê leão, deduções de incentivo cultural e por contribuição a entidades beneficentes, entre outras.

Outro artifício utilizado pela Receita no controle do imposto de renda da pessoa física é conhecido por “mineração”. Nessa análise o supercomputador está programado para identificar as declarações que fogem de determinados padrões, comparando, por exemplo, declarações de pessoas que moram em um mesmo bairro de uma mesma cidade, ou que exercem uma mesma profissão, com vistas a identificar possíveis

5. [<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/historia/1991-a-1996-comeca-a-informatizacao-no-preenchimento-da-declaracao>] acessado em 21.10.2017.

6. [<https://g1.globo.com/economia/imposto-de-renda/2017/noticia/g1-visita-supercomputador-da-receita-que-analisa-declaracoes-do-ir-veja-video.ghtml>] acesso em 21.10.2017.

contribuintes que apresentam dados muito dissonantes. Identificada alguma discrepância, a declaração fica retida na malha fina.

A Receita Federal esclarece que o supercomputador da malha fina é um conjunto de dados que “conversam ininterruptamente” entre si e têm uma “memória excelente”. Assim, mesmo os contribuintes que já receberam a restituição podem ser chamados a se explicar no prazo legal. Isto porque, o controle e cruzamento de informações funciona de forma interligada.

Outro plano ousado traçado com vistas a atingir a suposta otimização e simplificação do sistema de fiscalização e arrecadação tributária surgiu com a criação do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped). Primeiro avanço tecnológico significativo, o Sped foi criado com o objetivo de substituir a emissão de livros e documentos contábeis e fiscais armazenados em papel por documentos eletrônicos com certificação digital. Hoje, o sistema eletrônico desenvolvido no Brasil é injetado e copiado por diversos outros países.

A proposta de eliminar a redundância de informações por meio da padronização dos formulários e documentos, a uniformização das informações prestadas pelos contribuintes às diversas unidades federadas, a redução dos custos das empresas com a racionalização do sistema e a criação de uma base de dados única e compartilhada, todavia, ainda não atingiu seus objetivos.

O impulso deste movimento tem início com a edição da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, e a introdução do inciso XXII ao art. 37 da Constituição Federal, o qual teve por condão acelerar o processo de informatização do envio das informações fiscais, tendo em vista a orientação, agora constitucional, de compartilhamento de cadastros e informações fiscais. Restava instituída a Escrituração Contábil Digital.

Já em 2007, por meio da edição do Decreto nº 6.022, de 22.01.2007, e em atenção ao tópico de Aperfeiçoamento do Sistema Tributário, criado pelo Programa de Aceleração do

RACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO

Crescimento do Governo Federal (PAC 2007-2010), nasceu então o Sistema Público de Escrituração Digital (Sped). No âmbito da Receita Federal, esse sistema faz parte do Projeto de Modernização da Administração Tributária e Aduaneira (PMATA) que consiste na implementação de novos processos apoiados por sistemas de informação integrados, tecnologia da informação e infra-estrutura logística adequados⁷.

Composto por módulos⁸ o Sped inovou ao criar ambientes digitais para a disponibilização e envio de informações eletrônicas ao Fisco. Com influência das plataformas digitais elaboradas pelos governos da Espanha, Chile e México, dentre outros, hoje o sistema brasileiro é modelo para diversos países. Isto porque, sob a ótica do Fisco, o maior controle das operações inquestionavelmente é mais eficaz.

Nesta toada, e em consonância aos dados divulgados pela Receita Federal em seu Plano Anual de Fiscalização⁹, no ano de 2016 as auditorias externas (fiscalizações *in loco*) foram reduzidas em aproximadamente 10% quando comparadas com os números de 2015. Neste mesmo período, contudo, as revisões eletrônicas tiveram um acréscimo de 26%.

A queda no número de auditorias externas e o incremento das fiscalizações realizadas através de cruzamentos eletrônicos, contudo, restou refletida na redução em aproximadamente 7% do total de créditos lançados em 2016, comparados com 2015. Isto nos faz concluir que, ao menos por enquanto, a informatização dos deveres instrumentais inobstante ter alcançado o objetivo de consolidação e compartilhamento de informações

7. [<http://sped.rfb.gov.br/pagina/show/966>] acesso em 21.10.2017.

8. Conhecimento de Transporte eletrônico (CT-e); Escrituração Contábil Digital e Fiscal (ECD e ECF); Escriturações Fiscais Digitais (EFD-Contribuições; EFD-ICMS IPI; EFD-Reinf); e-Financeira; eSocial; Manifesto Eletrônico de Documentos Fiscais (MDF-e); Nota Fiscal do Consumidor Eletrônica (NFC-e); Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) e Nota Fiscal de Serviço Eletrônica (NFS-e); Livro de Apuração do Lucro Real (E-Lalur); Declaração de Capitais brasileiros no exterior (CB-e); dentre outros.

9. [<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/resultados/fiscalizacao/arquivos-e-imagens/plano-anual-de-fiscalizacao-2017-e-resultados-2016.pdf/view>].

entre os entes federativos, ainda não representa, em termos numéricos, um aumento na arrecadação, ao menos federal.

O mesmo trabalho, divulgado anualmente pela Receita, dedica ainda um capítulo específico para registrar o interesse do Fisco Federal na simplificação das obrigações acessórias. Segundo a Receita, a modernização na prestação das informações fiscais tem por condão reduzir os custos de conformidade, diminuindo a concorrência desleal, aumentando a competitividade entre as empresas através da transparência e do compartilhamento de informações.

Ocorre, todavia, que a implementação do sistema e sua manutenção é custosa, em especial para as pequenas e médias empresas. A aquisição e aprimoramento de softwares e certificados digitais, verificação e manutenção de cadastros de produtos, clientes e fornecedores, tem representado, na prática, um aumento no custo da conformidade tributária. Dados¹⁰ indicam que dificuldades com a implementação do software e a falta de treinamento dos funcionários são os pontos mais sensíveis.

Em 2016, contudo, alcançou-se o número de 24,5 bilhões de escriturações recepcionadas desde a implementação do programa, e somente naquele ano 2,46 bilhões de notas fiscais eletrônicas foram emitidas. A Escrituração Contábil Fiscal em 2016 foi entregue por mais de 1,2 milhões de contribuintes, e é por meio dela que o IRPJ e a CSLL são apurados em conformidade com a Escrituração Contábil Digital (ECD). Assim, os erros corriqueiramente observados quando da transcrição de dados, a exemplo do que ocorria com a DIPJ, vem diminuindo.

O E-Social, por sua vez, tem a função, conforme divulgado pela Receita, de unificar o envio de informações pelo empregador em relação aos seus empregados, substituindo a GFIP, Rais, Dirf, Caged, Folha de Pagamento, Livro de Registro do Empregado, dentre outros deveres instrumentais.

10. [http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/custo_de_conformidade_tributaria.pdf] acesso em 21.10.2017.

RACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO

Outra inovação também divulgada pela Receita é a obrigação denominada e-Financeira, por meio da qual as instituições devem fornecer em periodicidade semestral dados que contribuirão para o aprimoramento da seleção dos contribuintes a serem fiscalizados e que servem também para o cumprimento do Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), cuja troca de informações, sob a égide da reciprocidade entre a Receita Federal Brasil e Receita Federal Americana (IRS) ocorreu em setembro de 2015.

Cabe destacar, ainda, que a e-Financeira também captará, para fatos referentes a 2017, os dados necessários para o cumprimento do *Common Reporting Standard* (CRS), acordo multilateral de troca de informações financeiras patrocinado pelo *Global Forum*, ratificado pelo Brasil e cujas primeiras trocas ocorrerão a partir de 2018.

A partir de 2016, a obrigação acessória e-Financeira passou a abranger a totalidade das contas (corrente, poupança, consórcios, seguro ou previdência, investimentos, custódia), de brasileiros e estrangeiros, existentes nas instituições declarantes da e-Financeira, tendo sido recepcionados, até 26 de janeiro de 2017, mais de 848 milhões de eventos (movimentações mensais).

Dentre as ações divulgadas para o ano de 2017 com vistas a incrementar a arrecadação valendo-se da informatização das declarações e informações prestadas pelos contribuintes, a Receita registra o uso das informações recebidas da Receita Federal Americana. O E-Social, obrigatório a partir de 2018, igualmente promete intensificar a identificação de inconsistências nas informações apresentadas. Em paralelo, ainda, está sendo desenvolvido um modelo nacional de nota fiscal de serviço eletrônica além de um banco de dados nacional os quais se prestarão a facilitar a obtenção de informações consolidadas das prestações de serviço.

Fato é, contudo, que inobstante as medidas e investimentos em tecnologia, conforme visto, a arrecadação ainda não foi afetada. A dificuldade e indisponibilidade de recursos para

a adaptação de sistemas e rotinas e o alto grau de inconsistências dos sistemas desenvolvidos ainda não permitem a dispensa de determinados deveres instrumentais.

Com isso, muitas vezes a mesma informação precisa ser enviada mais de uma vez. Acrescente aqui a eventualidade de erros no preenchimento repetido destas informações e o resultado será a identificação de um débito que muitas vezes decorre, a bem da verdade, de simples equívocos. O sacrifício de recursos que os contribuintes tiveram de incorrer para se adaptarem às novas exigências, assim, ainda não surtiu os efeitos esperados.

Capacitação profissional, organização e revisão de processos contábeis administrativos e logísticos, integração eletrônica de informações fiscais e logísticas e implementação de sistemas de apoio a gestão do negócio está sendo a conta paga pelos contribuintes na esperança de otimização do sistema tributário em especial no que concerne ao tempo despendido para o atendimento dos deveres instrumentais.

Em contrapartida, a antecipação e a adaptação a esse novo sistema promete oferecer vantagem competitiva às empresas diminuindo a concorrência desleal. O uso de recursos tecnológicos agrega mais competitividade aos negócios e auxilia os clientes na tomada de decisões. A simplificação do processo e do armazenamento de informações, as quais agora não dependem mais de grandes arquivos, aliada à redução da burocracia com a entrega e registro eletrônico dos documentos por meio da certificação digital a longo prazo tendem a reduzir custos com transporte, armazenagem e autenticações.

O aumento da arrecadação relacionado exclusivamente a estas medidas, aliado à redução da sonegação e informalidade, neste cenário, invariavelmente implicará no futuro o aumento da arrecadação tributária. É o que todos nós esperamos.