

A Crise é de Receita

O Estado do Rio Grande do Sul passa por um momento de grave crise financeira, oriunda de sucessivos déficits orçamentários. Ao longo dos últimos 47 anos, as receitas do Governo estadual superaram as despesas em apenas sete exercícios, que não são ocorrências recentes, dos últimos anos. Pelo contrário, os resultados líquidos recentes apontam para as maiores discrepâncias entre as duas contas.

O AFOCFE Sindicato, entidade representativa dos Técnicos Tributários da Receita Estadual, detém uma história de lutas pelos direitos dessa categoria, representando seus filiados em questões corporativas, mas, especialmente tem atuado no papel da construção de um modelo de gestão fazendária que garanta a transparência e a eficácia das ações financeiras do Estado, uma das razões de ser do setor público.

Neste momento histórico em que os gestores estaduais abrem as contas das despesas à sociedade gaúcha, o AFOCFE - Sindicato, mais uma vez, quer oferecer suas contribuições, não para insuflar o ambiente de crise, mas para reafirmar que a primeira ação para exorcizar a crise é assumir que há anomalias¹ e falhas estruturais e que é possível aprimorar as ações da Receita Estadual, para que sejam mais ágeis e efetivas.

A Despesa Pública é uma das pontas do sistema fiscal, porém o ambiente em que o grave problema poderá ser resolvido é na Receita Pública, que está recebendo avaliação irretocável, o que, a nosso ver, não ocorre, conforme será demonstrado adiante.

O Estado do Rio Grande do Sul ocupa o 25º lugar na comparação de desempenho de arrecadação do ICMS com os demais estados. A constatação não é do AFOCFE, mas informada pelo economista e Auditor Fiscal Darcy Francisco Carvalho dos Santos².

Estaria, então, o modelo de gestão adotado nos últimos anos trilhando caminhos certos?

Muito se fala em utilizar fontes alternativas para alcançar o reequilíbrio, mas estariam as fontes tradicionais esgotadas?

¹ ANEXO IV – Anomalias a serem verificadas.

² Santos, Darcy Francisco Carvalho dos. O Rio Grande tem saída? Uma análise das potencialidades e dos entraves para o desenvolvimento. 1ª ed. Porto Alegre: AGE, 2014. p.178.

Acreditamos, sobretudo, que **as fontes tradicionais de receita não estão esgotadas**. *“O Estado do RS, ao focar as ações da Fazenda Pública em uma única proposta, de fiscalizar a arrecadação exclusivamente pelo meio digital, com informações fornecidas pelo contribuinte ou monitoramento virtual, reduziu os controles físicos da **circulação de mercadorias**, sem ter um estudo técnico, consistente, que sustentasse tais medidas, grande erro”³.*

Os métodos de auditoria fiscal com o uso massivo de tecnologia de informação são fundamentais, mas não excluem a necessidade de fiscalização ostensiva.

A circulação de mercadorias é real, tangível, e deve ser submetida à **fiscalização física** para combater o trânsito sem documento fiscal, com notas inidôneas, com erros no cálculo dos tributos. E também para erradicar a pirataria, a informalidade, o abigeato e tantos outros crimes que podem ser combatidos pela presença física de agentes, mais próximos aos fatos e ao cidadão.

Fica evidente que não estamos no caminho correto.

Neste quadro, manter **a mesma conduta**, como o fez o comando da Secretaria da Fazenda ao encaminhar à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2016), em que o modelo de Administração Tributária é repetido, privilegiando o sonegador ao supervalorizar programas como a *auto-regularização* e *monitoramento eletrônico*, sem qualquer ação mais contundente e visível de enfrentamento ao crime de sonegação, não se justifica.

Este trabalho pretende sinalizar alguns equívocos e anomalias da política da administração tributária, mas, especialmente, apresentar alternativas para a elevação da receita, sem o sacrifício do bom contribuinte gaúcho. Até porque a sociedade não admite e suporta mais aumentos de alíquotas ou a criação de novos impostos.

A importância do ICMS para os Estados

A arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Intermunicipal e Interestadual e de Comunicações – ICMS, previsto no art. 155, II, da Constituição Federal de 1988, é uma das expressões de autonomia dos Estados Federados, possuindo regras próprias e complexas para sua arrecadação, distintas em cada um dos Estados.

³Pronunciamento do Presidente AFOCFE, Carlos De Martini, no evento do 15º SEFAZ/2015.

A Constituição de 1988 ampliou a base de incidência do tributo incorporando a produção de petróleo e derivados, serviços de telecomunicações, energia elétrica e serviços de transporte interestadual, decisão que impactou as finanças dos Estados. O tripé telecomunicações, energia e combustíveis é hoje pilar da arrecadação do ICMS.

Ao lado do Imposto de Renda, o ICMS é um dos tributos que mais arrecada no país⁴, sendo a principal fonte de receita dos estados brasileiros, representando 20% de toda carga tributária no Brasil. Essa relevância influi o dimensionamento das receitas e, conseqüentemente, dos gastos dos entes públicos.⁵

No exercício de 2014, no Brasil, foram arrecadados mais de 380 bilhões de reais em ICMS, sendo que o Rio Grande do Sul participou com 25,5 bilhões, mais precisamente R\$ 25.484.842.000,00.

A Crise da Receita decorre do *Modelo de Gestão*

Estudos do SINPROFAZ⁶ apontam que 27,6% de toda arrecadação de ICMS é sonegada. O percentual, aplicado à receita de 2014⁷, corresponde a uma evasão de 7 bilhões de reais por ano. Com o valor, o Estado poderia pagar 12 meses da folha de pagamento de todos os servidores ativos do Poder Executivo⁸.

O quadro abaixo reproduz a evolução da receita de ICMS, no Rio Grande do Sul e no Brasil, de 2009 a 2014:

⁴ REZENDE, F. O ICMS: Como era, o que mudou ao longo do tempo, perspectivas e novas mudanças. Cadernos Fórum Fiscal, v. 10, p. 1-50, 2009.

⁵ Congresso de Contabilidade e Controladoria do Século XXI. *Comparação de Modelos de Previsão de Série Temporal com Base no ICMS Estadual*. Ricardo Rocha de Azevedo. José Marcos Da Silva. Rafael Confetti Gatsios. USP - São Paulo 29 a 31 de Julho de 2015.

⁶ Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional

⁷ Arrecadação de 2014 - R\$ 25.484.842.000,00

⁸ Anexo do resumo da Folha de Ativos do mês de abril/2015.

Quadro 01 - Comparativo da Evolução da Receita de ICMS no Brasil e RS

ANO	RS	% Evolução	BRASIL	% Evolução
2009	15.086.672.000,00		229.381.145.000,00	
2010	17.895.324.000,00	18,62%	270.726.422.000,00	18,02%
2011	19.468.936.000,00	8,79%	307.697.123.000,00	13,66%
2012	21.378.209.000,00	9,81%	330.383.909.000,00	7,37%
2013	24.060.565.000,00	12,55%	369.984.064.000,00	11,99%
2014	25.484.842.000,00	5,92%	387.748.708.000,00	4,80%

*Fonte: CONFAZ, em 26/06/2015, sujeitos a ajustes.

A Receita Estadual tem festejado os resultados. O Subsecretário da Receita Estadual Ricardo Neves Pereira, ao preparar o encaminhamento das Contas de 2014, em 31/12/2014, assim se manifestou:

*“A Arrecadação do ICMS, nosso principal tributo, vem apresentando recorde sobre recorde de arrecadação real, o que é um **marco na história** do imposto. De 2008 a 2014, temos uma **expansão** real acumulada de 37%, e no ciclo (2011-2014), o ICMS atingiu os maiores valores da história desde sua criação, com índices de crescimento real pelo IGP-DI de 0,44%, 3,41%, 6,10% e 2% (projetado), respectivamente, o que demonstra o aprimoramento contínuo da Administração Tributária Estadual.”⁹*

Contudo, entendemos que não seja bem assim. É verdade que houve o aumento de arrecadação, mas em decorrência do crescimento econômico, como o da classe média, por exemplo, que incrementou muito o consumo dessas famílias, com forte impacto na arrecadação do ICMS.

Então, a simples comparação da arrecadação de ICMS com o volume arrecadado ano anterior não é o melhor índice para as análises. Reafirmamos, não há tantas razões para comemorar. Nossa convicção está alicerçada na comparação de resultados com o de outros Estados, cujas análises mostram que a melhor posição do RS é a de 16º lugar.

Vejamos a evolução da arrecadação de ICMS do RS comparada com a de outros Estados, demonstrada no quadro a seguir.

⁹Relatório das Atividades da Receita Estadual – RS – 2014 – TCE – Atualizado em março de 2015. Pg.05.

Quadro 02 - Arrecadação do ICMS - Valores Correntes - 2008/2014

UF	2008	2014	Evolução	Classificação
Amapá	353.147	861.451	143,94%	1º
Paraíba	1.927.353	4.391.933	127,87%	2º
Pará	4.182.093	9.067.286	116,81%	3º
Goiás	6.143.391	13.252.854	115,73%	4º
Piauí	1.402.557	2.979.359	112,42%	5º
Tocantins	915.704	1.894.719	106,91%	6º
Pernambuco	6.208.668	12.659.801	103,91%	7º
Sergipe	1.340.654	2.732.000	103,78%	8º
Roraima	300.763	606.923	101,79%	9º
Maranhão	2.350.325	4.715.626	100,63%	10º
Ceará	4.719.283	9.455.729	100,36%	11º
Santa Catarina	7.943.664	15.769.834	98,52%	12º
Rio Grande do Norte	2.256.485	4.389.456	94,53%	13º
Paraná	11.766.971	22.815.805	93,90%	14º
Alagoas	1.614.352	2.927.851	81,36%	15º
Rondônia	1.674.607	3.006.652	79,54%	16º
Rio de Janeiro	17.835.540	31.886.537	78,78%	17º
Distrito Federal	3.949.062	7.031.139	78,05%	18º
Bahia	10.238.561	18.116.514	76,94%	19º
Rio Grande do Sul	14.825.154	25.843.713	74,33%	20º
Mato Grosso	4.736.302	8.038.088	69,72%	21º
Mato Grosso do Sul	4.346.913	7.366.785	69,47%	22º
Amazonas	4.619.595	7.788.736	68,60%	23º
São Paulo	74.373.238	122.836.142	65,16%	24º
Minas Gerais	23.214.306	38.288.044	64,94%	25º
Espírito Santo	7.001.267	9.025.731	28,92%	26º

*Fonte: MF. Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. Comissão Técnica Permanente do ICMS – COTEPE. <http://www1.fazenda.gov.br/confaz/boletim/valores.htm>

Ou, visto por outro ângulo, na comparação com os valores obtidos pelo Brasil e suas Regiões, como no próximo quadro.

Quadro 03 - Arrecadação Do ICMS - Valores Correntes - 2008/2014

UF	2008	2014	Evolução	
REGIÃO NORDESTE	32.058.239	62.368.269	94,55%	1º
REGIÃO NORTE	12.446.202	23.225.768	86,61%	2º
REGIÃO SUL	34.535.789	64.429.351	86,55%	3º
REGIÃO CENTRO-OESTE	19.175.667	35.688.866	86,12%	4º
BRASIL	220.640.249	387.748.708	75,74%	5º
Rio Grande do Sul	14.825.154	25.843.713	74,33%	6º
REGIÃO SUDESTE	122.424.352	202.036.454	65,03%	7º

Fonte: MF. Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. Comissão Técnica Permanente do ICMS – COTEPE. <http://www1.fazenda.gov.br/confaz/boletim/valores.htm>

O Rio Grande do Sul cresce muito abaixo da média da Região Sul, e se o excluirmos do cálculo da média, pois é o estado a puxa para baixo, o resultado para a Região Sul em evolução nominal da arrecadação de ICMS passa a ser de 96,21% no período dos sete anos.

UF	2008	2014	Evolução	Classificação
Santa Catarina	7.943.664	15.769.834	98,52%	12º
Paraná	11.766.971	22.815.805	93,90%	14º
Média da Região Sul sem o Rio Grande do Sul			96,21 %	

Na mesma linha a conclusão do Tribunal de Contas do Estado, cujo Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do Governador no exercício de 2013 alerta que o Rio Grande do Sul as receitas têm um crescimento pífio, se comparadas com a de outros estados:

*“Quando se avalia a arrecadação de ICMS ocorrida nos últimos 5 anos, embora o incremento do Estado do Rio Grande do Sul (59,48%) registre tendência de acompanhamento da média nacional (60,79%), o índice de crescimento alcançado **corresponde tão somente a 16ª posição no ranking.**”¹⁰ (grifo nosso)*

E o Relator ainda acrescenta:

“Quando a análise se detém nos valores arrecadados com ICMS nos últimos 5 (cinco) anos pelos 6 (seis) Estados mais importantes na economia nacional, ou seja, aqueles cujas Administrações Tributárias são responsáveis por mais de

¹⁰ Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governador do Estado - Exercício de 2013. Conselheiro-Relator Pedro Henrique Poli de Figueiredo. P.60/61

67% do total da receita total do ICMS arrecadado no País, constata-se que o Rio Grande Sul registrou o 2º (segundo) menor incremento no período.”⁵

E no mesmo sentido está o trabalho do Auditor Darcy Francisco Carvalho dos Santos¹¹:

“Na comparação do desempenho da receita corrente e do ICMS no período de 1995-2010, o Estado do RS ficou em 25º lugar entre todos os estados”.

Se não bastasse, o Relatório e parecer prévio do TCE sobre as contas do Governador – exercício de 2013, além de apontar deficiências, ressalta a fraca transparência na gestão da receita pública:

*Embora registrada evolução, principalmente, quanto à disponibilização de relatórios que possibilitam a realização de avaliações macroeconômicas e acompanhamento da arrecadação por setores e por região, ressalta-se **a permanência de dificuldades para o desenvolvimento de trabalhos cujo foco esteja vinculado à realização de avaliações sobre a Gestão da Receita Pública Estadual, mais objetivamente, aos procedimentos adotados no âmbito das renúncias fiscais e na constituição e extinção de créditos. Ou seja, na esfera da fiscalização, os avanços ainda estão bem reduzidos.***¹²
(grifo nosso)

O Tribunal de Contas e especialistas apontam que o *modus operandi* da Receita Estadual precisa ser revisto. Assim, conclui-se que os modelos adotados pelo comando da Receita Estadual podem ser a razão da crise nas finanças públicas (ou uma delas). O que permite sinalizar que é também **uma das soluções**.

Se o Rio Grande do Sul acompanhasse a média de evolução da receita de ICMS dos estados do Paraná e de Santa Catarina, por exemplo, a receita de 2014 seria de R\$ 29.088.434,66, ou seja, R\$ 3.244.721,66 acima do arrecadado. Este montante é superior ao estimado, ou prometido, arrecadar pelo atual comando da Secretaria da Fazenda, em caso de aumento da alíquota do ICMS.

E, na nossa visão, a forma mais rápida para alterar a realidade periclitante do tesouro estadual não é tomando-se o caminho fácil do aumento da carga tributária, mas

¹¹ Santos, Darcy Francisco Carvalho dos. O Rio Grande tem saída? Uma análise das potencialidades e dos entraves para o desenvolvimento. 1ª ed. Porto Alegre: AGE, 2014. p.178.

¹² Relatório e parecer prévio do TCE sobre as contas do Governador – Exercício de 2013. P. 97/99

o do aumento dos volumes arrecadados pela via do combate à sonegação, à fraude, ao contrabando, à adulteração de produtos, movimentos e documentos, enfim a todas as formas de evasão fiscal.

Baixo Investimento em Fiscalização Ostensiva

A crítica ao atual modelo adotado não é novidade, tampouco exclusividade do AFOCFE - Sindicato. O economista Alfredo Meneghetti Neto¹³, em estudo realizado 2012 sobre as finanças gaúchas aponta que *“existem três grandes desafios que explicam na queda da participação da economia gaúcha na economia brasileira”*, sendo que um dos itens *“os desajustes das finanças públicas. Esse último desafio engloba vários outros aspectos:*

- a defasagem do ICMS e o PIB gaúcho,
- as quedas no investimento público,
- o aumento da dívida pública,
- os incentivos fiscais sem transparência e
- ***principalmente a falta de uma fiscalização mais ostensiva.*** ¹⁴

Barreiras de fiscalização não visam exclusivamente a arrecadação; são, antes de tudo, indutores do equilíbrio e da competitividade das empresas, garantem empregos, fortalecem o controle fitossanitário e protegem a população de produtos pirateados, clandestinos etc. Possuem, sobretudo, caráter educativo e reduzem a *“cultura da impunidade”*.

A presença do Estado deve ser constante a ponto de induzir o contribuinte a cumprir *“espontaneamente”* as suas obrigações fiscais.

Por outro lado, a nota fiscal eletrônica não eliminou a sonegação, assim como o cruzamento eletrônico não suplantou o trabalho de verificação *in loco* da veracidade das informações. Há mais percepção de risco na presença física do agente do que na *“invisibilidade”* do monitoramento virtual.

¹³ Professor e economista da Fundação de Economia e Estatística.

¹⁴ Os desafios das finanças públicas gaúchas. PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Programa de Pós-Graduação em Economia. Alfredo Meneghetti Neto.

Lamentavelmente, a atuação proposta pelo atual Diretor de Fiscalização e Cobrança da Receita Estadual está na contramão. O Diretor declarou¹⁵ ao Jornal do Comércio em 18/03/2015, o seguinte:

“o objetivo é utilizar cada vez menos mão de obra e mais tecnologia e inteligência para otimizar o serviço de fiscalização”

Já o AFOCFE – Sindicato, nos últimos anos, trava uma verdadeira “cruzada” para garantir que ações de fiscalização ostensiva sejam mantidas e ampliadas.

Os investimentos tecnológicos é que devem ser estendi dose todas as ações de fiscalização da Receita Estadual. As ações– virtuais e físicas, de auditoria e fiscalização de trânsito – não são excludentes; devem sim, ser concorrentes, e necessariamente planejadas em conjunto com todos os setores e atores.

A Receita Estadual, em contraponto, poderá argumentar que nos últimos anos investiu no combate à sonegação. A afirmação é parcialmente verdadeira, pois os dados apontam para o abandono da fiscalização ostensiva. Vejamos os números:

2010 - Fazenda firmou contrato de financiamento com o BNDES¹⁶ com o objetivo de modernizar a Administração Tributária do Estado, mediante ações voltadas a consolidação da implantação do SPED FISCAL¹⁷ e do cadastro sincronizado nacional. O contrato previa um crédito no valor nominal na ordem de R\$ 15 milhões de reais, que corrigidos em 2011, montou em R\$ 16.642.600,47. A proposta previa o investimento em tecnologia da informação; equipamentos de informática; serviços técnicos especializados; capacitação de recursos humanos; e equipamentos de apoio à fiscalização.

2011 – A Receita Estadual ao realizar seu Relatório de Prestação de Contas, apresentou os seguintes números de investimentos em modernização da gestão fazendária:

- RECURSOS DO PROFISCO – RS:

Operação de Crédito para “PROGRAMAS E PROJETOS DA RE – RS”	
Valor Total	R\$ 25.532.892,00
“3.1 – Aperfeiçoamento do modelo de fiscalização de trânsito de mercadorias especialmente nos postos fiscais de grande porte”	R\$ 2.640.000,00

¹⁵ Entrevista do Diretor de Fiscalização e Cobrança da Receita Estadual, Edison Moro Franchi ao Jornal do Comércio. Disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/mob/noticia.php?codn=190855>, em 12/07/2015.

¹⁶ Informações Constantes do Relatório de Atividades da Receita Estadual 2011 – p.143.

¹⁷ Sistema Público de Escrituração Digital.



Fonte: Relatório de Atividades 2011. Receita Estadual. P.142.

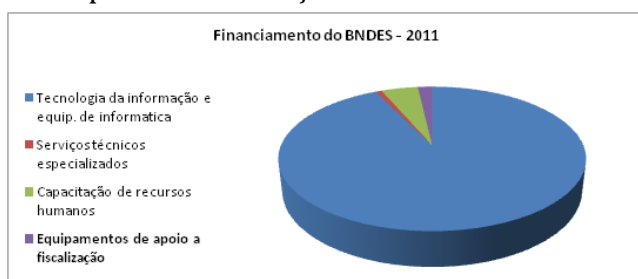
O investimento em aperfeiçoamento do modelo de fiscalização corresponde, neste financiamento, a 10,33% do valor total.

- RECURSOS DO BNDES:

Financiamento para “Modernizar a Administração Tributária”

Valor Total R\$ 16.642.600,42

“Equipamentos de apoio a Fiscalização” R\$ 300.000,00



Fonte: Relatório de Atividades 2011. Receita Estadual. P.143.

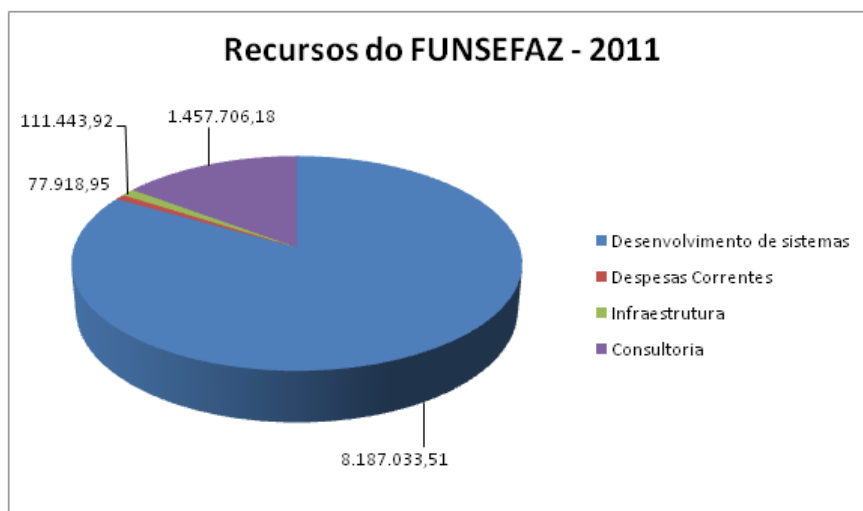
O investimento em equipamentos de apoio a fiscalização corresponde, no financiamento do BNDES, a 1,8% do valor total contratado.

- RECURSOS FUNSEFAZ-RS:

Recursos para “PROGRAMAS E PROJETOS de desenvolvimento, aperfeiçoamento e especialização dos recursos humanos, no combate a evasão fiscal.”

Desembolso no ano R\$9.800.000,00

“Infraestrutura” R\$ 111.443,92



Fonte: Relatório de Atividades 2011. Receita Estadual. P.144.

O investimento em infraestrutura corresponde, no financiamento do FUNSEFAZ, a 1,1% do valor total contratado.

2012 - Não há citação no Relatório de Atividades da Receita sobre investimentos na modernização.

2013¹⁸ - As ações de modernização da Fazenda Estadual foram financiadas pelo FUNSEFAZ-RS¹⁹, e a distribuição dos recursos respeitou a seguinte classificação²⁰:

Quadro 04 – Investimentos na Modernização da Fazenda/2013

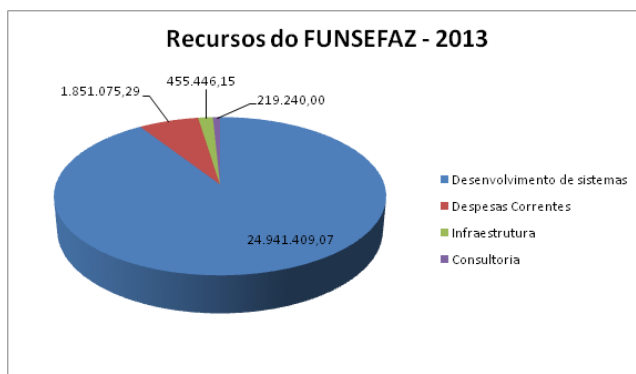
Objeto	Nominal 2013	% 2013
Sistemas	24.941.409,07	90,80 %
Consultoria	219.240,00	0,80 %
Despesas Correntes	1.851.075,29	6,74 %
Infraestrutura	455.446,15	1,66 %
	27.467.170,51	

Fonte: Relatório de Atividades da Receita Estadual 2013. P 134/135

¹⁸Em 2013 não houve desembolsos relativos ao financiamento do BNDES, pois o contrato encerrou-se no dia 15 de outubro de 2013.

¹⁹Criado em 2004 com o objetivo de prover os recursos financeiros para o reaparelhamento tecnológico e apoiar, em caráter supletivo, os programas e projetos de desenvolvimento, aperfeiçoamento e especialização dos recursos humanos, no combate à evasão fiscal, na melhoria do gasto público e no controle interno, bem como para ampliar a capacidade de atendimento ao público e a custear as atividades-fins da SEFAZ-RS.

²⁰Informações Constantes do Relatório de Atividades da Receita Estadual 2013. P 134/135.



Fonte: Relatório de Atividades 2013. Receita Estadual. P.135.

Definitivamente, não há equilíbrio nos investimentos.

Conforme pode ser visto, nos últimos anos, aplica-se em média 90% dos recursos na aquisição de sistemas de informação e equipamentos complexos, excluindo totalmente as ações de fiscalização ostensiva.

As ações de fiscalização, virtuais e físicas, devem ser executadas de forma integrada para combater a sonegação, o contrabando, a falsificação, o tráfico de produtos ilícitos, e de forma eficiente apontar as inconsistências entre lançamento e produto tangível. E a tecnologia da informação deve atender a todas essas áreas.

Porque não investir em equipamentos para a fiscalização ostensiva, a exemplo de outros estados?

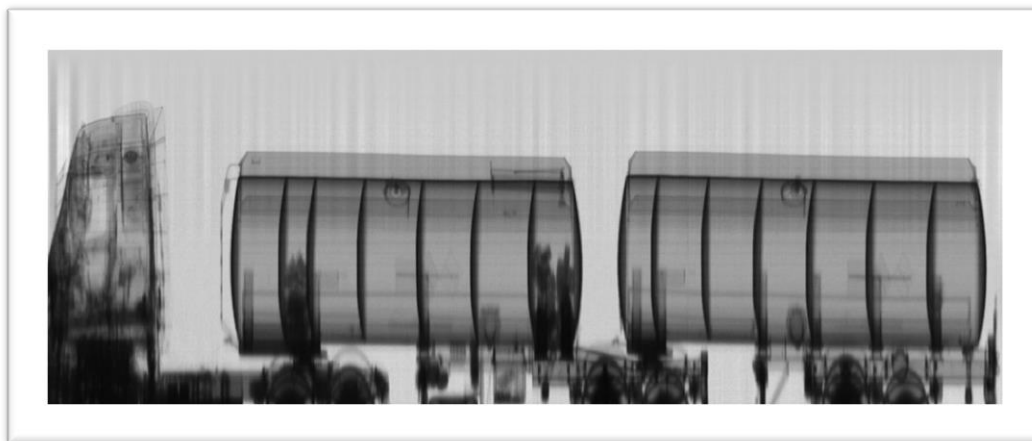
O Ceará nos últimos anos investiu mais de R\$ 200 milhões de reais em um sistema integrado de Gestão Tributária, que inclui sistemas de automação do trânsito, dos postos fiscais, com scanners e balança dinâmica de pesagem (que afere peso com o veículo em movimento), com monitoramento de desvios de fronteira com câmeras e cinturão digital, entre outros equipamentos.



O projeto foi apresentado pelo Secretário da Fazenda daquele Estado em painel no 15º SEFAZ, onde relatou:

*“Eu licitei a **compra, a instalação, a manutenção e a operação**, isto porque a minha experiência em setor público, e já vivo há muito tempo, quando eu via a saúde comprar uma ressonância magnética funcionava bem os primeiros 8 meses, 9 meses, ai quebrava aquele tubo que dá a precisão da imagem da ressonância, ai vem a confusão, ai o técnico tava (SIC) no Rio Grande do Sul, o tubo estava na Alemanha, ai passava três, quatro meses e a imprensa ‘como pode a ressonância para fazer saúde pública tá (SIC) quebrada, o estado ainda não consertou (...) no scanner a empresa que venceu a licitação ainda da a manutenção e ela tem 24 horas para reposição (...) **é um scanner fixo de um dos postos que nós temos lá, junto com o scanner tem uma balança dinâmica**, que com o caminhão andando ele consegue eletronicamente fazer a pesagem da mercadoria que esta lá, o prédio, a arquitetura é muito grande para pesagem da mercadoria”*

Precisamos incorporar as façanhas de outros Estados.



É inadmissível que no início de 2015 as atividades das Turmas Volantes tenham sido prejudicadas por falta de *chip* nas máquinas leitoras de código de barra. Significa dizer que, o mesmo Estado que investe mais de 51 milhões²¹ de reais em sistemas de informação precariza a ação da fiscalização ostensiva por 120 dias, por falta de um *chip* que custa R\$ 10,00. Além dos *chips*, os Postos Fiscais ficaram sem leitoras de código de barras, outro equipamento que custa apenas R\$ 150,00 a unidade aproximadamente.

Diante disso, o AFOCFE - Sindicato adquiriu e fez a doação de 30 equipamentos ²².



²¹ Dados de Investimento do exercício de 2011.

²² O AFOCFE Sindicato adquiriu 30 leitores de código de barras de Notas Fiscais Eletrônicas (NFEs) e entregou aos Técnicos Tributários dos Postos Fiscais de Torres, Estreito e Barracão, que estavam presentes na visita ao SindiTabaco, (...) O registro da passagem das NFEs é uma fonte essencial para verificação da idoneidade do documento e para o trabalho das auditorias. Esta singela colaboração do Sindicato certamente trará resultados positivos na arrecadação. A entrega foi feita pelo diretor financeiro do Sindicato, Rodrigo de Castro Silveira. (28/05/2015)

De fato, a Receita Estadual **não valoriza a fiscalização ostensiva**, a ponto de deixar que faltem os equipamentos mínimos. Isso tem facilitado a vida do sonegador.

Há a prevalência da informação prestada voluntariamente pela empresa, associada à sensação dos administrados da ausência de fiscalização.

Hoje, no Rio Grande do Sul, há uma certeza: A SONEGAÇÃO TEM TRÂNSITO LIVRE.

Anomalias e Questões sem Resposta que Devem ser Investigadas

Com base nas análises realizadas pelo AFOCFE – Sindicato, aliadas à experiência de seus técnicos, lançam-se questionamentos e apontam-se algumas anomalias que merecem estudos mais aprofundados e respostas concretas dos órgãos setoriais, pois há verdadeiros gargalos permitindo a evasão fiscal.

Nesse sentido, listamos questionamentos e constatações que se afastam da normalidade esperada:

- a) Há mesmo setores em que o ICMS é insonegável? Ou segmentos cuja arrecadação é desprezível?
- b) A evolução da arrecadação de ICMS sobre os combustíveis e lubrificantes ocupa a 16º posição em comparação com outros estados. Como se explica?
- c) Qual a razão para a evolução da arrecadação do ICMS sobre o setor primário não acompanhar a evolução nacional, ou de outros estados da federação, a exemplo do Paraná?
- d) Por que não exigir, nos Postos Fiscais de divisa do Estado o pagamento antecipado do ICMS devido por Substituição Tributária de empresas de Outras UF e que estejam inadimplentes, nos termos que a legislação tributária determina?
- e) Quais as razões para não adotar um programa de controle do pagamento do ICMS - diferença de alíquota – na divisas de entrada do Estado?
- f) O mercado ilegal de cigarros movimentava bilhões ao ano. Estima-se que o Estado do Rio Grande do Sul, somente no ano de 2014, tenha deixado de

arrecadar R\$ 115.000.000,00 por conta do contrabando do produto, fora a redução de postos formais de trabalho no setor. Há ação planejada para enfrentar a questão?

- g) O Estado do Rio Grande do Sul é Estado de produção diversificada. Assim, boa parte do que é consumido é produzido dentro de seu território. Qual a política de controle das operações internas de circulação de mercadorias, além da Nota Fiscal Gaúcha?
- h) Segmentos não considerados *blue chips*, como madeiras, móveis, plásticos, tecidos e calçados, laticínios, pescados, carnes, arroz e feijão, alimentos e bebidas estão devidamente dimensionados no planejamento da fiscalização?
- i) Por que a produção das Turmas Volantes é sempre comparada exclusivamente com o montante da produção fiscal direta, sem levar em consideração o efeito pedagógico e a percepção de risco?
- j) Por que um infrator da legislação tributária, o sonegador, flagrado no Trânsito de Mercadorias não recebe a autuação fiscal no ato, devendo aguardar, sem prazo, a remessa pelo correio de um possível auto de lançamento?
- k) Qual a política da Receita Estadual para realização de ações preventivas de combate à sonegação fiscal?
- l) Quais as razões para o desmantelamento das ações de fiscalização? E para a precariedade de equipamentos? O investimento em equipamentos para a fiscalização ostensiva continuará na proporção histórica de 2% do total dos financiamentos?

Retomando, afinal, o tema inicial: o AFOCEFE - Sindicato apresenta alternativas, contribuições para a saída da crise financeira, não pelo corte de despesas, ou sacrifícios dos gaúchos, mas pela retomada da fiscalização ostensiva e o combate frontal à sonegação. Em que os Técnicos Tributários sejam atendidos num objetivo classista, o de garantir que a disposição sobre atribuições das carreiras da administração tributária seja cumprida, ou seja, que passem a ***executar atividades acessórias e preparatórias e o assessoramento técnico e administrativo, nas ações fiscais, bem como outras que lhes venham a ser determinadas***²³na sua plenitude.

²³O art. 5.º da Lei n.º 8.533/1988, alterado pela Lei 14.470/2014.

Propostas do AFOCFE Sindicato para a superação da Crise na Receita

A principal proposta é que se adote na Receita Estadual a conduta da instituição similar Receita Federal, que mesmo investindo pesadamente em tecnologia de informação, no cruzamento de informações, toma as informações prestadas voluntariamente pelo contribuinte em autodeclarações como simples fonte de informação, não deixa de realizar intensa FISCALIZAÇÃO OSTENSIVA nos ambientes de fronteiras e nos aeroportos. A Receita Federal segue abrindo muitas bagagens, faz uso de modernos *scanners* e investe em equipamentos para a fiscalização.

Propomos que sejam instituídas e efetivamente postas em campo equipes que integrem os servidores da Receita Estadual: Técnicos Tributários executando as atividades acessórias e preparatórias às ações fiscais, em atuação conjunta e coordenada com os Auditores Fiscais que detém suas atribuições e prerrogativas.

Como se poderá ver, são propostas simples, honestas e eficientes.

1 – ATUAÇÃO COMPARTILHADA NA RECEITA ESTADUAL

O tópico poderia ser chamado também de “fim da guerra das carreiras”.

A categoria dos Técnicos Tributários, após muitas lutas, conseguiu a aprovação da Lei Estadual nº 14.470/2014, que explicita as suas atribuições. O novo texto legal assim passou a dispor:

*Compete ao Técnico Tributário da Receita Estadual a execução de **atividades acessórias e preparatórias e o assessoramento técnico e administrativo**, na ação fiscal relativa aos tributos de competência do Estado e nas demais atividades relacionadas às funções institucionais da Subsecretaria da Receita Estadual de que trata a Lei Complementar n.º 13.452, de 26 de abril de 2010, bem como outras que lhes venham a ser determinadas por lei, por regulamento ou pela autoridade competente.*

Após a vigência da Lei, contudo, mudança alguma de comportamento na gestão da Receita Estadual é observada.

É necessária vontade política e clareza nos procedimentos do comando e dos integrantes da Receita Estadual para que os Técnicos Tributários possam atuar com maior efetividade e resultado, em harmonia com os Auditores Fiscais. Ou seja, de fato, aqueles operar em ações preparatórias de toda ação fiscal.

2- INSTITUIÇÃO DE EQUIPES DE FISCALIZAÇÃO

O AFOCFE- Sindicato propõe a criação de Equipes de Fiscalização em que Auditores Fiscais e Técnicos Tributários desenvolvam ações de campo, ou missões especiais em setores específicos. A proposta consiste em reunir determinados grupos de servidores para atuação conjunta, permanente ou episódica, à razão de um ou dois Auditores para cada quatro ou mais técnicos.

A proposta atende a necessária segregação de funções no setor público, aumentando a produtividade e reduzindo as possibilidades de corrupção e favorecimento, como as possibilitadas em ações comandadas um por único agente.

A criação de **equipes** proporcionará aos Técnicos Tributários realizarem os atos preparatórios e acessórios, agilizando e aumentando os resultados da fiscalização tributária, cujos procedimentos, no modelo atual, praticamente são realizados com exclusividade pelos auditores. O modelo foi largamente operacionalizado pelo Auditor Fiscal Dirceu Lunardi, na Delegacia da Receita Estadual de Caxias do Sul, alcançando no período de 2002 a 2010 a expressiva marca de 26.000 Autos de Lançamento lavrados.

O quadro de servidores da Receita Estadual abriga os mais altos salários do Poder Executivo²⁴, sendo que uma hora de trabalho de Auditor custa aos contribuintes o equivalente a aproximadamente o dobro da hora do Técnico Tributário. Desta forma, o compartilhamento segregado do trabalho de fiscalização proporcionaria a elevação da produtividade, a um custo menor. Qual a razão para a não utilização mais ampla e efetiva dos Técnicos Tributários em ações preparatórias para fiscalização e combate a sonegação? Não sabemos.

²⁴<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/07/quanto-ganham-servidores-do-executivo-no-rs-4807700.html>

3 - CRIAÇÃO DE AGÊNCIAS MÓVEIS DE FISCALIZAÇÃO:

Outra proposta é a criação de **Agências Móveis** para a realização operações de fiscalização, sem vinculação geográfica, visando o enfrentamento da sonegação, do contrabando e da evasão fiscal com mais agilidade e mobilidade, com reflexos imediatos na percepção de risco.

A presença do Estado nos locais em que há circulação de mercadorias é indispensável para o aumento da arrecadação. Porém, a Receita Estadual reduz o trabalho de fiscalização tributária em campo a cada ano. Na década de 90 havia 80 Turmas Volantes vinculadas às Delegacias da Receita Estadual ou Postos Fiscais. Atualmente, a Receita Estadual possui apenas 20 Turmas, com atuação restrita à circunscrição geográfica da lotação. E sinaliza para a extinção desta sistemática de fiscalização. Da mesma forma, postos fixos de fiscalização do ICMS – Postos Fiscais - foram fechados. E assim, sem Postos Fiscais e/ou Turmas Volantes atuantes, grande parte das rotas do trânsito de mercadorias estão sem qualquer controle fiscal e sanitário.

Em 2012, o AFOCFE produziu o documentário denunciativo “Caminhos da Sonegação”, divulgado em audiências públicas e disponibilizado nas plataformas da rede mundial. Em 2015, desenvolveu o estudo “Dimensionamento das Passagens de Divisa entre RS e SC”²⁵, que demonstra o trânsito ilegal de mercadorias, com filmagens e fotos, entregue ao Secretário da Fazenda e ao Subsecretário da Receita Estadual. O último documento, além do diagnóstico da dimensão dos corredores de sonegação, contém propostas de como recompor as barreiras na divisa. Não implementadas.

As Agências Móveis, instaladas em veículos tipo “van” sinalizados, equipados com escritório para o registro de autuações e coleta de dados, sendo desejável a permanente conexão a bancos de dados. Essa forma de atuação possibilita a centralização do comando de operações e a mobilização de recursos técnicos e humanos de acordo com a sazonalidade e necessidade das missões para as quais designadas. Possibilita ainda a provisão rápida de apoio por outras equipes, quando forem necessárias, para deslocamentos a focos de coleta de provas ou controle de pontos de fuga. Cada Agência contará com uma equipe básica de um Auditor Fiscal, até seis Técnicos Tributários e Policiais Militares vinculados às atividades fazendárias.

²⁵Dimensionamento das Divisas RS – SC, disponível em www.focefe.org.br.

As Agências Móveis, sem rígida vinculação geográfica, a exemplo do que já ocorre em outros estados da Federação, atenderiam os seguintes objetivos:

- Realizar a fiscalização em campo;
- Atuar diretamente nos depósitos de grandes transportadores;
- Atender demandas específicas da fiscalização setorial em rodovias ou agir isoladamente, a critério da gestão da Receita Estadual;
- Efetuar a verificação de equipamentos emissores de nota fiscal de venda a consumidor e máquinas de cartão de crédito, com o objetivo de verificar a regularidade de equipamentos e enquadramento dos estabelecimentos;
- Efetuar buscas em estabelecimentos;
- Cumprir medidas judiciais e demandas de outros setores da Receita Estadual;
- Fiscalizar a circulação de mercadorias em operações internas ou interestaduais, especialmente nos locais descobertos.

Das Agências Móveis pode-se esperar uma atuação bastante voltada ao controle dos segmentos não considerados *blue chip*, enumerados no diagnóstico deste trabalho.

4 - REFORÇO LOGÍSTICO PARA AS ESTRUTURAS DE FISCALIZAÇÃO OSTENSIVA.

Desmantelar a fiscalização ostensiva parece ser uma ação deliberada. A carência de equipamentos em Postos Fiscais Fixos é, figuradamente, um ato de **prevaricação institucional**, pois é inadmissível que faltem leitores de código de barras que custam R\$ 150,00 a unidade (para não falar do episódio da falta de chips para as leitoras das Turmas Volantes). *Scanners* e balanças dinâmicas só são conhecidos em outros órgãos de fiscalização. A prevaricação se dá por primeiro desmantelar a fiscalização, e depois apresentar relatórios de que as unidades de fiscalização não funcionam que justifiquem o baixo investimento.

Nos últimos anos, as ações de modernização centraram os recursos financeiros, quase que exclusivamente, na fiscalização virtual para ampliação das ações de inteligência fiscal. O assunto já foi abordado, mas vale lembrar que no ano de 2013, o investimento em fiscalização correspondeu a apenas 1,8% do total dos recursos obtidos para a modernização. Há anos anteriores em que os índices são ainda piores.

E para que não sejamos mal interpretados: a proposta não colide com o uso de tecnologia e softwares de inteligência virtual. A fiscalização de trânsito de mercadorias clama por modernos equipamentos, tais como balanças dinâmicas, scanners de raios-x,

cabeamento ótico, leitoras e tantos outros equipamentos úteis para a constatação instantânea do contrabando, da sonegação e da fraude fiscal.

A necessidade é investir na aquisição de modernos equipamentos de fiscalização, pois os últimos anos, como já dito, foram marcados pelo desmantelamento do setor de fiscalização ostensiva.



**No RS faltam
equipamentos
que custam
R\$ 10,00**



A fiscalização com a utilização de modernos equipamentos gerará os seguintes benefícios:

- a) redução do tempo de fiscalização das mercadorias transportadas:** as informações da nota fiscal e a imagem da carga podem ser confrontadas instantaneamente;
- b) eficácia das ações:** apenas os veículos em que se verificarem divergências entre lançamentos e carga serão averiguados; o ato de descarregamento desnecessário de cargas será drasticamente reduzido;
- c) segurança e convergência nas provas:** a materialidade das irregularidades apontadas nos autos lavrados estará documentada com provas mais robustas para os processos tributários e criminais; os scanners, por exemplo, armazenam dados e imagens gerados;
- d) valor agregado à ação do servidor:** os equipamentos valorizam o processo de fiscalização e a atuação dos servidores.

Apenas para constar, a estrutura da Receita Estadual possui 6 (seis) Postos Fiscais localizados na divisa com o estado de Santa Catarina, nos municípios de Torres, Vacaria, Barracão, Nonoai (Goyo-en), Iraí e Marcelino Ramos (Estreito) e ainda um Posto Fiscal no Aeroporto (4 funcionários), um Posto Fiscal na Agência dos Correios (2 funcionários) e um Posto Fiscal no município de Rio Grande (1 funcionário) os quais são responsáveis pela fiscalização ostensiva do ICMS nas divisas e pelo registro das operações dos contribuintes nas operações interestaduais. Há, portanto, também carência de recursos humanos.

5 – ATENDIMENTO ÀS ORIENTAÇÕES DO TCE/RS

Os relatórios falam por si.

Que a Secretaria da Fazenda, em especial, a Subsecretaria da Receita Estadual, atenda as reiteradas recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. O clamor é por transparência nas ações da Receita Estadual.

O Ministério Público de Contas opinou pela rejeição das Contas do ex-governador Tarso Genro, entre outros motivos, pela *obstacularização à ação do Controle Externo*.

As recomendações do TCE-RS chegaram ao extremo de dar ciência ao Governador Tarso Genro no seguinte teor: *“adotar providências no sentido da cessação dos obstáculos oferecidos ao exercício do Controle Externo constitucionalmente atribuído a este Tribunal de Contas, opostos em reiteradas situações pelo Departamento da Receita Pública Estadual, sob o argumento da proteção ao sigilo fiscal, com sérios prejuízos à transparência e ao controle da legalidade, legitimidade, economicidade e demais princípios constitucionais, no que se refere à gestão das receitas públicas administradas pelo Tesouro do Estado”*. **O voto foi em 2010!**

Cinco anos após, a Receita Estadual permanece, de forma hermética, sem oferecer a transparência da gestão da receita pública. **A CRISE, portanto, também está na Receita.**

O Relatório, sobre as Contas de 2013, aponta:

*“3) A Receita Pública do Estado permaneceu **apresentando obstáculos** às ações do Controle Externo que tenham por objeto a análise das **práticas relacionadas com a Administração Tributária**, especialmente quanto ao exercício de suas competências fiscalizatórias, onde incluem-se os procedimentos vinculados aos autos*

de lançamentos realizados, às extinções de créditos tributários e ao controle sobre concessão e fruição de benefícios fiscais e Termos de Acordo para liberações de créditos de ICMS - Exportação). Itens 1.7.3 a 1.7.6”²⁶

E ainda:

*Nesse sentido, nos últimos exercícios várias situações envolvendo a administração tributária do Estado foram passíveis de questionamentos por parte desta Corte de Contas, e, apesar de **permanecerem presente até os dias de hoje, a Secretaria da Fazenda Estadual mantê-las na obscuridade**, longe da atuação fiscalizatória do Órgão responsável pelo Controle Externo. A saber:²⁷*

a) Concessão e Controle da fruição de benefícios fiscais do FUNDOPEM, principalmente no que diz respeito a identificação das empresas beneficiadas e dos valores fruídos para redução do imposto a pagar, bem como da avaliação do impacto destas renúncias de receitas no total arrecadado.

b) Concessão de Créditos Presumidos tendo como suporte legal a Lei de Incentivo à Cultura, bem como sua utilização irregular para redução da parcela de imposto mensal a pagar.

c) Realização de Termos de Acordos entre a Secretaria da Fazenda e “determinadas” empresas que possuem Crédito ICMS - Exportação, possibilitando a utilização/transferência destes créditos nos termos previsto na Constituição. Nessa situação além de ser realizadas sem as devidas medidas de publicidade e avaliações dos responsáveis pelo exercício de controle interno e externo (CAGE e TCE), procedimentos inerentes aos atos da Administração Pública, cria distinção entre os contribuintes e possibilita a formação de dívida não reconhecida nas Demonstrações Financeiras do Estado (BGE).

d) Realizações de Programas de Recuperação de Créditos Tributários e Regularização de Contribuintes sem o devido estudo de impactos sobre as renúncias de créditos envolvidas em cada Programa.

²⁶Relatório e parecer prévio do TCE sobre as contas do Governador – Exercício de 2013. 8 – Principais Pontos Passíveis de Esclarecimento. P. 411.

²⁷ Relatório e parecer prévio do TCE sobre as contas do Governador – Exercício de 2013. P. 97/99