
A REFORMA DA GESTÃO TRIBUTÁRIA E OS TRIBUNAIS DE CONTAS¹

Ministro Lincoln Magalhães da Rocha

INTRODUÇÃO

Gostaria em primeiro lugar de agradecer à ASBACE e aos demais organizadores deste V FÓRUM JURÍDICO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS o convite para dele participar.

Estou certo de que minha presença entre os ilustres convidados se deve ao reconhecimento do importante papel do Tribunal de Contas da União e dos demais órgãos do Sistema Tribunaís de Contas, na fiscalização de todo o sistema financeiro.

A necessidade de um organismo superior de controle das contas na ciência é atestada pela totalidade das nações desenvolvidas do planeta.

Seja por intermédio de um órgão individualizado como as Auditorias Gerais, também chamadas CONTRALORIAS GENERALES, de alguns países, seja por meio de um órgão coletivo como os TRIBUNAIS DE CONTAS, a necessidade de se ser visto de controle se afirma cada vez mais.

TRIBUNAIS DE CONTAS

Exemplo dessa imprescindibilidade foi a mais ou menos recente criação de uma Corte de Contas na União Europeia.

Como todos nós sabemos, a União Europeia teve suas origens num acordo do carvão e do aço e com o BENELUX – a união aduaneira de três países, a Bélgica, Holanda e Luxemburgo, processado nos anos 40.

Com o passar do tempo, formou-se um mercado comum de países europeus, a exemplo do que ocorre hoje com o MERCOSUL na América Meridional.

Esse Mercado Comum Europeu se transformou na Comunidade Econômica Europeia, reunindo vários países (Tratado de Roma, 1957).

E finalmente nasceu a pujante União Europeia que hoje reúne 15 países europeus dos mais desenvolvidos do mundo.

Pois bem, a União Europeia iniciou sua atividade de megasta do nos moldes estruturais ideológica dos por Montesquiou com a sua divisão de poderes ou funções: a executiva, a legislativa e a judiciária. Criaram-se então, a princípio, quatro órgãos: o Conselho Europeu de Chefes de Estado e Governo, a Comissão Europeia, o Parla-

¹ Palestra proferida no V Fórum Jurídico de Instituições Financeiras, realizado em Brasília-DF, nos dias 27 e 28-12-2001.

mento Eu ropeu e um Tri bu nal de Jus ti ça; isto o cor reu em 1957, com o Tra ta do de Roma. Entre eles se di vi di ram as fun ções clás si cas do Esta do, re pre sen ta das pela bol sa, pela es pa da e pela ba lan ça.

Duas dé ca das se pas sa ram e os 15 pa í ses com po nen tes da União Eu ro péia, pelo tra ta do de Ma as tricht, sen ti ram a ne ces si da de de cri ar mais q iat ro ór gãos: um ban co cen tral eu ro peu; um Co mi tê Re gi o nal; um Co mi tê Eco nô mi co e So ci al; e um Tri bu nal de Con tas cha ma do a sua “con sci ên cia fi nan ce i ra”.

O nos so pa i nel tem como tema cen tral a ques tão da Re for ma Tri bu tá ria e seis sub itens:

Cada um des ses as sun tos ex i gi ria al gu mas ho ras de aten ção para um apro fun da men to em sua pro ble má ti ca.

Como temos apenas 20 minutos para a nossa intervenção optamos por fazer um mosaico em que mostraremos a participação do T.C.U. no controle da gestão tributária, com ênfase no primeiro subitem.

Cre io ser mais prove i to so para as pes so as que se ins cre ve ram nes te se mi ná rio ana li sar o real pa pel de sem pe nha do e a de sem pe nhar pelo ór gão de con tro le su pe ri or da Na ção.

Abster-me-ei de dis cu tir não só a ne ces si da de como a con ve ni ên cia de uma re for ma tri bu tá ria; te rei essa ne ces si da de como um pos tu la do.

Enquan to a re for ma não vier va mos tra tar “*hic et nunc*”, aqui e ago ra, do me lhor de sem pe nho das leis vi gen tes e por que não di zer de seu aper fe i ço a men to.

Va mos pois le van tar uma he te ro te se se gun do a qual, já que não cabe ao T.C.U. re for mar o Có di go Tri bu tá rio, seja o T.C.U. um re for ma dor do sis te ma tri bu tá rio por meio de um con tro le efi ci en te da ges tão tri bu tá ria.

Da í for mu lar mos a pre mis sa da ne ces si da de ur gen te de um aper fe i ço a men to da ges tão tri bu tá ria.

Então tro ca re mos a re for ma tri bu tá ria que pode de mo rar anos e anos por uma re ali da de pal pá vel: a re for ma da ges tão tri bu tá ria.

SIMPLIFICAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO E A RECEITA PÚBLICA

O cor re to func iona men to da sis te má ti ca da re ce i ta é ex tre ma men te be né fi co, pois evi ta que parte da re ce i ta pú bli ca seja des vi a da de seu ver da de i ro des ti na tá rio: o Er á rio.

Por isso, uma le gi sla ção tri bu tá ria deve ser bas tan te sim pli fi ca da para que as ma lhas da bu ro cra cia e da opa ci da de não pro vo quem re sul ta do per ver so para o con tri bu i nte.

De fen der a li su ra da re ce i ta deve ser, pois, um dos ob je ti vos de qual quer Có di go Tri bu tá rio que se ve nha a vo tar.

O Tri bu nal tem-se ocu pa do fre qüen tes ve zes, seja por so li ci ta ção da Co mis são de Fi nan ças e Tri bu ta ção das ca sas do Con gres so, seja por moto pró prio, da ges tão das re ce i tas tri bu tá ri as, ora na bus ca da sim pli fi ca ção do pro ces so de cobran ça, ora na pro cu ra da eco no mi ci da de e da efi ci ên cia.

Es se tra ba lho e la bo ra do pelo Tri bu nal, na es sên cia da fun ção con tro le, aper fe i ço a e re no va o sis te ma tri bu tá rio.

Existe uma conscientização de que as normas impositivas criadoras da receita obedecem a uma tríplice fase: o lançamento, a arrecadação e o recolhimento aos cofres do Tesouro.

Assim, no que concerne ao lançamento a Corte de Contas tem-se preocupado com os casos de privativa de fato em que o pagamento com títulos da dívida pública não dispensa a incidência do imposto sobre o ganho de capital.

Idêntica fiscalização se exerceu também sobre a Petrobras pela prática do “*draw back*”, antes de agosto de 1991, de forma irregular trazendo prejuízos ao Erário.

No que concerne à C.P.M.F. a ação controladora da Corte de Contas se mostrou altamente reformadora.

A Auditoria na Secretaria da Receita Federal, no Banco do Brasil, CEF, Banco Regional de Brasília e BraDESCO mostrou as fragilidades nos procedimentos de controle, apuração, retenção e recolhimento dos recursos da C.P.M.F.

Comprovou-se que não houve critério único para cálculo e retenção do imposto. Identificaram-se várias contas, em nível superior a 2.000, com isenção indevida do tributo.

O prazo de recolhimento da receita arrecadada ao tesouro também não era regular.

Houve ocorrências graves como: falta de conciliação bancária para acompanhar os prazos de repasse dos bancos para os cofres da União; falta de fiscalização sobre as instituições financeiras na apuração, retenção e recolhimento de tributos, notadamente do I.O.F., imposto sobre operação financeira; falta de controle sobre os parcelamentos de débitos etc.

A principal determinação emanada deste processo foi a de que o BACEN periodicamente realize a fiscalização nas contas contábeis 4.9.1.50.00-7 – Recebimento de Tributos Federais e 4.9.1.35.10-1 – Recebimento de Contribuições Previdenciárias Federais nos bancos particulares da rede arrecadadora de tributos federais de modo a garantir a correta contabilização destas receitas.

Também no que concerne às demais fases da receita, os aperfeiçoamentos que a ação controladora da Corte de Contas tem produzido se fazem sentir de maneira superlativa.

Atente-se para a Auditoria Operacional no SERPRO, Secretaria da Receita Federal, Banco Central, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, em que se aponhou a fragilidade do controle exercido pela Receita Federal sobre a rede arrecadadora.

Até mesmo valores consideráveis de receitas públicas foram “esquecidos” na contabilidade de um Banco Estrangeiro, arrecadador de tributos federais.

Em relação à economia da gestão fiscal, o Tribunal aceitou para a impiedade da Portaria do MEFP nº 604/92, que possibilita o recolhimento do DARF pela rede arrecadadora, de valor tão ínfimo que torna a cobrança mais dispendiosa que o recolhimento. Esse tipo de procedimento administrativo atenta contra o princípio da economicidade que deve permear todo o sistema.

O outro elemento que faz parte da simplificação do sistema é o relativo à carga tributária.

A propósito dessa ocorrência, muito se tem escrito não só na literatura financeira como na jurisprudência da Corte de Contas.

No processo TC-23.267/1994-1 que gerou a decisão 275/95, o Tribunal produziu uma inspeção para levantamento do quantum da carga tributária brasileira e verificou que, no exercício de 1984, houve uma significativa elevação dessa carga que passou da média histórica de 25,1% do PIB, no período de 1988-1993, para 29,4%.

Apenas quanto às receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal, observa-se que passou de 9,41% do PIB, em 1985, para 14,50%, em 1999, o que representou um aumento de 54% neste período e de 10,77% só do ano de 1998 para o ano de 1999.

Os princípios fatos foram a elevação da alíquota do I. R., o julgamento pela constituição da de COFINS pelo S. T. F., aumento da arrecadação do I. C. M. S., e entrada em vigor do I. P. M. F.

Se atentarmos para as estatísticas (vide quadro da *Consullex*) veremos que a carga tributária está fixada em três (três) parâmetros: 1^o) países desenvolvidos: a média da carga tributária é de 32%; 2^o) países de renda média: situa-se entre 20 e 30%; e 3^o) países de renda *per capita* baixa: 14%. Os países da América Latina teriam a carga tributária de 18%.

A conclusão do T. C. U. é de que a carga tributária no Brasil é considerada alta por dois motivos: primeiro, porque o número de contribuintes é reduzido, pois muitos escapam da tributação e os trabalhadores são os mais sacrificados nesta carga, especialmente os servidores públicos.

Como exemplo, e ainda referindo-me às receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal, o imposto de renda retido na fonte, em 1999, acrescido do imposto de renda pessoa física, pago na declaração de ajuste anual do mesmo ano, representou 26,48% do total, isto é, mais de um quarto das receitas administradas pela SRF é proveniente da tributação dos salários dos trabalhadores do setor privado e dos servidores públicos.

Salientou-se ainda que a excessiva carga tributária induz à sonegação. Segundo, porque a contraprestação de serviços ao contribuinte nos países desenvolvidos é plenamente satisfatória não gerando dívidas sociais como nos países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Outro fator que complica a arrecadação dos tributos, prejudicando assim a busca da simplificação, são os obstáculos que se opõem à ação controladora da Corte de Contas.

Muitos órgãos se mostram resistentes em facilitar o acesso dos analistas às suas contas sob os mais diversos argumentos.

Essas dificuldades, a princípio, eram de toda ordem.

Até mesmo entre os membros do executivo se notava essa hostilidade de ao controle que procura afastar a competência do controle externo.

Foi o que ocorreu com o mal-fa-da do Decreto-Lei nº 1.805, de 1^o-10-80, que retirou do TCU a competência em matéria de Fundo de Participação dos Estados e Municípios que, felizmente, veio a ser restaurada pela Lei nº 7.675, de 4-10-88.

Assim, o TC-000.651/1996-6, que gerou a decisão 367/96, mostrou a importância da Corte de Contas para controlar tão importante setor das receitas dos mais de 5.000 municípios brasileiros.

Essa mesma cultura revelou-se no seio dos conselhos das profissões liberais em que a direção da queles órgãos se insurgia contra o controle e a Suprema Corte do país mostrou que a Corte de Contas tem poderes até mesmo para afastar os maus dirigentes.

Idiossincrasia também foi revelada no caso do TC-015.365/1994-8, que produziu a decisão 675/95. Trata-se de caso em que se apurava a sistematização da cobrança de custas judiciais na Justiça Federal.

Houve objeções e obstáculos opostos por um dos juízes administradores do Fórum que negava a competência do T. C. U. para a prática do controle, apesar do explicito artigo da Lei nº 8.443/92.

NECESSIDADE DE QUEBRA DO SIGILO FISCAL E BANCÁRIO

Esse é realmente um tema de máxima importância e diz respeito à própria existência dos tribunais de contas. Refiro-me às dificuldades e barreiras que se ante põem à ação fiscalizadora da Corte.

O acesso aos assentamentos fiscais dos órgãos e pessoas auditadas é uma necessidade de primeira ordem para que se possa produzir um trabalho eficiente e que realmente esclareça em definitivo certas situações subjetivas.

O futuro Código Tributário Nacional não pode deixar explicitamente legislar sobre esse tema, sob pena de ficar os órgãos de controle desamparados para levar a termo a sua missão fiscalizadora e moralizadora.

DEVEDORES QUE NUNCA PAGAM

Outro aspecto importante que não pode ser relegado ao oblívio é o referente aos créditos tributários da previdência social.

É sabido que diversas empresas e pessoas físicas de volumes consideráveis ao INSS provenientes às vezes até de arrecadação recolhida dos empregados.

Tal procedimento, por parte dos retentores dos tributos, constitui crime capitulado em lei e pode acarretar a prisão imediata a título de configuração de depositário infiel.

O novo Código Tributário deveria tornar obrigatória a entrega a escritórios de advocacia dessa cobrança.

Como é sabido, o Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) vem demonstrando fragilidade, pois algumas das empresas que correu esse programa não estão pagando as contribuições correntes ao INSS. A imprensa informa que cerca de 58 mil das 128 mil empresas de vem 1,5 bilhões à Previdência Social.

CONCLUSÃO

Sinto que meu tempo de exposição chegou ao fim.

Resta-me então concluir minha intervenção neste painel.

Retorno ao silogismo inicial e afirmo como premissa maior que há necessidade de uma reforma tributária.

Mas, que na falta dessa, cumpre levar como heterotese a experiência na corte de controle para dentro do futuro Código Tributário, a fim de que os mecanismos de lançamento, arrecadação e recolhimento tenham o máximo de eficiência e de transparência.

Estaremos assim trabalhando em prol de uma gestão tributária com qualidade, eficiência, economia e satisfação ao contribuinte que passará a ver o tributo como uma forma de obter serviços estatais satisfatórios, como ocorre em países de primeiro mundo.

Obrigado pela atenção dispensada.