

SRF – PROCEDIMENTOS E CONTROLES DOS RECURSOS DA CPMF

Relatório de Auditoria

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto

Grupo II - Classe V - Plenário

TC nº 011.933/97-6

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Secretaria da Receita Federal - SRF, Secretaria do Tesouro – STN, Banco do Brasil S.A, Caixa Econômica Federal- CEF, Banco de Brasília – BRB e Banco Brasileiro de Desconto - BRADESCO

Ementa: Relatório de Auditoria. Avaliação dos procedimentos e controles existentes no que se refere à apuração e retenção dos recursos da CPMF, bem como do cumprimento dos prazos no recolhimento efetivado à SRF. Fragilidade dos controles existentes, tanto na área de normatização, quanto na de fiscalização. Constatação de falhas e irregularidades na identificação de contas isentas ou sujeitas à alíquota zero pelas instituições financeiras. Comunicação ao Banco Central do Brasil e à Secretaria da Receita Federal – SRF, para conhecimento e adoção de providências. Procedimentos relativos à apuração e retenção da CPMF sujeitos à falhas. Inexistência de um critério único para cálculo e retenção da contribuição. Ausência de fiscalização. Prováveis perdas do Tesouro Nacional decorrentes do dilatado prazo para o recolhimento da contribuição. Determinações ao Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil S.A e Caixa Econômica Federal. Assunção de débito relativo à ausência de cobrança da CPMF. Diligência à Caixa Econômica Federal – CEF.

RELATÓRIO

Em exame Relatório de Auditoria realizada na Secretaria da Receita Federal – SRF, nos registros do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, no Banco do Brasil S.A, Caixa Econômica Federal- CEF, Banco de Brasília – BRB e no Banco Brasileiro de Desconto - BRADESCO, no período de 15.09.1997 a 17.02.1998 objetivando avaliar as atividades relativas à administração da Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Créditos de Natureza Financeira – CPMF quanto à arrecadação e fiscalização dos recursos.

Este processo integra o acompanhamento efetivado por este Tribunal nas etapas de arrecadação, recolhimento e aplicação daqueles recursos no exercício de 1997, conforme Decisão nº 710/96 – Plenário. Em Sessão de 16.09.1998, submeti à apreciação deste Pleno o TC 010.929/96-7 (Apensos: TC 009.218/97-1 e TC 007.060/97-1), o qual tratava das demais auditorias promovidas pelas 4ª e 5ª SECEXs com aquele objetivo.

As instituições financeiras citadas foram incluídas na referida auditoria em virtude da Decisão nº 579/97, proferida por este Plenário em Sessão de 10.09.97 ao acatar proposta por mim formulada, tendo em vista solicitação da 5ª SECEX no TC 009.218/97-1.

Seguindo orientação daquele Colegiado, naquelas entidades foram analisados os procedimentos e controles existentes no que se refere à apuração e retenção dos recursos da CPMF, bem como o cumprimento dos prazos no recolhimento efetivado à SRF, à luz das disposições legais existentes sobre a matéria

A seguir, apresento a descrição sintética dos trabalhos empreendidos, de acordo com manifestação da própria 5ª SECEX:

"1.3 Os trabalhos de auditoria restringiram-se à movimentação financeira em nível de totais, sem individualização dos correntistas, de forma a garantir o sigilo bancário que tutela tais informações. Também, com o objetivo de preservar o sigilo fiscal, não foram levantados os procedimentos de controle e apuração da CPMF da instituição financeira enquanto contribuinte do tributo, centrando-se nos procedimentos de retenção, apuração e recolhimento da contribuição adotados pelos bancos enquanto responsáveis tributários.

1.4 Observando a restrição imposta pelo sigilo bancário e ainda considerando a materialidade da arrecadação da CPMF advinda da retenção em conta-corrente de depósito e empréstimo (código de receita 5869), a análise concentrou-se precipuamente nessa modalidade, que representa aproximadamente 97% dos valores arrecadados de CPMF. As retenções efetuadas diretamente no guichê, ou seja, as operações liquidadas sem trânsito pela conta-corrente (código de receita 5871), de que são exemplo as ordens de pagamento, os cheques administrativos, os pagamentos de benefícios previdenciários, entre outras, foram analisadas apenas em seus aspectos gerais de operacionalização e controle e não em nível de valores. Quanto aos pagamentos de benefícios, as instituições financeiras, em geral, possuem controle automatizado das retenções. Nos casos de ordens de pagamento e cheques administrativos, pelo fato de a incidência ou não da contribuição depender da forma como são emitidos na agência de origem e como são liquidados na agência de destino, a cobrança da contribuição fica sob a responsabilidade exclusiva do caixa, sem controle automatizado, o que torna o processo altamente sujeito a falhas.

1.5 A metodologia utilizada consiste de análise dos demonstrativos fornecidos pelas instituições financeiras e, a partir dos totais de débitos ocorridos diariamente, em determinado período, excluindo-se os lançamentos sujeitos à não-incidência ou alíquota zero, e acrescentando-se o total da redução de saldo devedor de crédito rotativo, obtém-se a base de cálculo do tributo, a qual, pela simples aplicação do percentual de 0,20% (vinte centésimos por cento) deve resultar, invariavelmente, em uma aproximação bastante razoável dos valores retidos dos correntistas.

1.5.1 - Surgiram, todavia, dificuldades para a aplicação dessa metodologia, porque nas instituições financeiras auditadas os demonstrativos contábeis não separam os lançamentos sobre os quais incide a contribuição dos sujeitos a não-incidência ou alíquota zero. Foi necessária a elaboração de programas para segregar as informações, bem como apurar o valor utilizado para redução de saldo devedor de crédito rotativo.

1.6 - Em seguida, confrontando os valores apurados com os recolhidos - constantes nos respectivos Documentos de Arrecadação de Receitas Federais - Darf - e ainda com as informações fornecidas pela Secretaria da Receita Federal, percorreu-se o fluxo documental da arrecadação.

1.7 - Em relação ao repasse financeiro, as instituições realizam um único lançamento - a débito de suas reservas no Banco Central e a crédito da conta única do Tesouro Nacional - referente a toda a arrecadação de tributos federais. Não existem, portanto, no Banco Central informações específicas de cada tributo arrecadado. Para verificar a exatidão dos valores repassados torna-se necessário verificar, em cada instituição financeira, o montante arrecadado de todos os tributos, e confrontar esse total com as informações do Banco Central, o que foge ao escopo da presente auditoria.

1.8 - A descentralização dos recursos financeiros pela STN ao Ministério da Saúde também não foi contemplada nesta auditoria, tendo em vista tratar-se de assunto abordado no Relatório de Acompanhamento da CPMF - TC 09218/97-1, elaborado pela 5ª SECEX.

1.9 - Os trabalhos de auditoria em relação ao Bradesco não atingiram o grau de profundidade desejado por se tratar de uma instituição privada, não sujeita à jurisdição do Tribunal, e ainda pelas restrições impostas pelo sigilo bancário, mais acentuadas que em outros bancos.

2.3 O acesso às instituições financeiras citadas deu-se por intermédio do Banco Central do Brasil, a quem foi dirigido o ofício n.º 274/97 - 5ª SECEX - Anexo II. Aquela instituição encaminhou as mensagens DEAUD/GABIN - 97/487, 488, 489 e 490, endereçadas, respectivamente, ao Banco do Brasil, Caixa

Econômica Federal, Banco de Brasília e Bradesco, cujas cópias foram remetidas à 5ª SECEX por meio de fax, em 19.09.97 (Anexo II)”

Após tecer considerações abrangentes acerca da legislação aplicável às questões aqui tratadas (fato gerador da contribuição, não-incidência do tributo, contribuintes, responsáveis pela retenção e recolhimento, base de cálculo, alíquotas e hipóteses de alíquota zero) e discorrer a respeito dos critérios de retenção, apuração e recolhimento da CPMF e dos controles existentes sobre os casos de não-incidência e de alíquota zero, a equipe de auditoria, sob a coordenação da AFCE Nilza Maria de Souza Oliveira, apresentou um relatório circunstanciado dos procedimentos adotados em cada uma das instituições financeiras fiscalizadas.

Abaixo transcrevo o resumo das falhas e irregularidades detectadas durante os trabalhos de auditoria na forma como foi apresentado nos autos, acrescentando em cada tópico tabelas e outros detalhes para proporcionar melhor compreensão das questões abordadas.

”7 - Resumo das principais irregularidades/fragilidades

7.1 - Os pagamentos realizados sem trânsito por conta-corrente, a que se refere o código Darf 5871, ocorrem, de modo geral, diretamente no guichê do caixa, cabendo a este as tarefas de cálculo e retenção da CPMF. No caso de benefícios previdenciários, é comum os bancos terem sistemas que fazem a retenção automática da contribuição. Em relação a ordens de pagamento e cheques administrativos, no entanto, como a incidência ou não da contribuição depende da forma como são emitidos na agência de origem e como são liquidados na agência de destino, a cobrança da contribuição fica sob a responsabilidade exclusiva do caixa, sem controle automatizado, o que torna o processo altamente sujeito a falhas.

Receitas Relacionadas à CPMF

Cód. DARF	Nome da Receita
5869	CPMF – Lançamento débito em conta
5871	CPMF – Operações liquidadas com pagamento sem crédito em conta
5884	CPMF – Instituição Financeira contribuinte
5980	CPMF – Conversão de Depósito Judicial
6038	Juros – CPMF
6271	Juros CPMF – Dívida Ativa
6053	Juros excedentes a 1% - CPMF
6134	Juros excedentes a 1% - CPMF - Dívida Ativa
6651	Juros CPMF – art. 43 da Lei nº 9.430/96
6025	Multa – CPMF
6119	Multa - CPMF - Dívida Ativa
6420	Multa Isolada - CPMF (art. 43 da Lei nº 9.430/96)

Fonte: SRF - Relatório L&33.327.88

7.2 - Para validação dos valores de CPMF retidos em conta-corrente - código Darf 5869, utilizou-se uma metodologia que consiste de análise dos demonstrativos fornecidos pelas instituições financeiras e, a partir dos totais de débitos ocorridos diariamente, em determinado período, excluindo-se os lançamentos sujeitos à não-incidência ou alíquota zero, e acrescentando-se o somatório das reduções de saldo devedor de crédito rotativo de correntistas tributáveis, obtém-se a base de cálculo do tributo, a qual, pela simples aplicação do percentual de 0,20% (vinte centésimos por cento) deve resultar, invariavelmente, em uma aproximação bastante razoável dos valores recolhidos.

7.2.1 - Surgiram, todavia, dificuldades para a aplicação dessa metodologia, porque nas instituições financeiras auditadas os demonstrativos contábeis não separam os lançamentos sobre os quais incide a contribuição dos sujeitos a não-incidência ou alíquota zero. Foi necessária a elaboração de programas para segregar as informações, bem como apurar o valor utilizado para redução de saldo devedor de crédito rotativo.

7.3 - A Lei n.º 9.311/96 instituiu a CPMF com prazo de cobrança de treze meses, contados a partir de 90 dias após a sua publicação, o que resultou no período de 23 de janeiro de 1997 a 22 de fevereiro de 1998. Em 12 de dezembro de 1997, a Lei n.º 9.539/97 alterou a cobrança para vinte e quatro meses, contados a partir de 23 de janeiro de 1997. Tratando-se de uma contribuição social provisória, o prazo em que é devida torna-se um de seus elementos essenciais. Conclui-se, portanto, que a Lei n.º 9.539/97 alterou a contribuição, devendo tal alteração sujeitar-se ao princípio da anterioridade, preconizado no § 6º do artigo 195 da Constituição Federal. Alguns contribuintes poderão vir a argüir a constitucionalidade da cobrança da CPMF no período de 23 de fevereiro a 11 de março de 1998. (item 3.1)

7.4 - A Circular BACEN n.º 2.733/97 determina aos bancos que instituem controles específicos das não-incidências tributárias e dos lançamentos sujeitos à alíquota zero, a que se referem os artigos 3º e 8º, respectivamente, da Lei n.º 9.311/97, sem especificar, contudo, em que consistem tais controles, ou que informações deverão ficar à disposição da fiscalização.

A seguir transcrevo os artigos 3º e 8º da Lei n.º 9.311/97 (alterado pela Lei n.º 9.539/97) e os artigos referentes da Circular BACEN n.º 2.733/97:

"Art. 3º A contribuição não incide:

I - no lançamento nas contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e fundações.

II - no lançamento errado e seu respectivo estorno, desde que não caracterizem a anulação de operação efetivamente contratada, bem como no

lançamento de cheque e documento compensável e seu respectivo estorno, devolvidos em conformidade com as normas do Banco Central do Brasil.

III - no lançamento para pagamento da própria contribuição.

IV - nos saques efetuados diretamente nas contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e do Fundo de Participação PIS/PASEP e no saque do valor do benefício do seguro-desemprego, pago de acordo com os critérios previstos no art. 5º da Lei n.º 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

V - sobre a movimentação financeira ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira das entidades beneficentes de assistência social, nos termos do § 7º do art. 195 da Constituição Federal.

Parágrafo único. O Banco Central do Brasil, no exercício de sua competência, poderá expedir normas para assegurar o cumprimento do disposto neste artigo, objetivando inclusive por meio de documentação específica a identificação dos lançamentos objeto da não-incidência."

"Art. 8º A alíquota fica reduzida a zero

I - nos lançamentos a débito em contas de depósito de poupança, de depósito judicial e de depósito em consignação de pagamento de que tratam os parágrafos do art. 890 da Lei n.º 8.951, de 13 de dezembro de 1994, para crédito em conta corrente de depósito ou conta de poupança dos mesmos titulares.

II - nos lançamentos relativos a movimentação de valores de conta corrente de depósito, para conta de idêntica natureza, dos mesmos titulares, exceto nos casos de lançamentos crédito na hipótese de que trata o inciso II do art. 2º;

III - nos lançamentos em contas correntes de depósito das sociedades corretoras de títulos, valores mobiliários e câmbio, das sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários, das sociedades de investimento e fundos de investimento constituídos nos termos dos arts. 49 e 50 da Lei n.º 4.728, de 14 de julho de 1965, das sociedades corretoras de mercadorias e dos serviços de liquidação, compensação e custódia vinculados às bolsas de valores, de mercadorias e de futuros, e das instituições financeiras não referidas no inciso IV do art. 2º, bem como das cooperativas de crédito, desde que os respectivos valores sejam movimentados em contas correntes de depósito especialmente abertas e exclusivamente utilizadas para as operações a que se refere o § 3º deste artigo;

Nota: A Lei n.º 9.539/97 incluiu entre as entidades relacionadas neste inciso os fundos de investimento instituídos pela Lei n.º 9.477, de 24 de julho de 1997.

IV - nos lançamentos efetuados pelos bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e caixas econômicas, relativos às operações a que se refere o § 3º deste artigo;

V - nos pagamentos de cheques efetuados por instituição financeira, cujos valores não tenham sido creditados em nome do beneficiário nas contas referidas no inciso I do art. 2º;

VI - nos lançamentos relativos aos ajustes diários exigidos em mercados organizados de liquidação futura e específico das operações a que se refere o inciso V do art. 2º.

§ 1º O Banco Central do Brasil, no exercício de sua competência, expedirá normas para assegurar o cumprimento do disposto nos incisos I, II e VI deste artigo, objetivando, inclusive, por meio de documentação específica, a identificação dos lançamentos previstos nos referidos incisos.

§ 2º A aplicação da alíquota zero prevista nos incisos I, II e VI deste artigo fica condicionada ao cumprimento das normas que vierem a ser estabelecidas pelo Ministro de Estado da Fazenda.

§ 3º O disposto nos incisos III e IV deste artigo restringe-se a operações relacionadas em ato do Ministro de Estado da Fazenda, dentre as que constituam o objeto social das referidas entidades.

§ 4º O disposto nos incisos I e II deste artigo não se aplica a contas conjuntas de pessoas físicas com mais de dois titulares, e a quaisquer contas conjuntas de pessoas jurídicas.

§ 5º O Ministro de Estado da Fazenda poderá estabelecer limite de valor do lançamento, para efeito de aplicação da alíquota zero, independentemente do fato gerador a que se refira.

§ 6º O disposto no inciso V deste artigo não se aplica a cheques que, emitidos por instituição financeira, tenham sido adquiridos em dinheiro."

Os artigos 7º e 8º da Circular n.º 2.733/97 assim dispõem:

"Art. 7º As transferências previstas nesta Circular realizadas, no âmbito de uma mesma instituição financeira, com a não incidência da CPMF ou com a sua incidência à alíquota zero, serão feitas mediante lançamento contábil, cabendo a essa instituição o controle analítico dessas ocorrências.

(...)"

Art. 8º. As instituições financeiras e demais entidades mencionadas nesta Circular deverão instituir controles específicos para a identificação dos lançamentos de que trata o art. 3º da Lei n.º 9.311/96, bem como dos regulados por este normativo."

7.4.1 - As instituições financeiras auditadas não possuem os referidos controles e, como os roteiros contábeis praticados não segregam as movimentações financeiras em função da incidência ou não da CPMF, qualquer apuração para se obter a base de cálculo depende da elaboração de programas de informática específicos, com custos e prazos associados.

7.5 - A Portaria n.º 6/97 - MF, ao regulamentar a retenção e o recolhimento da CPMF, permite à instituição financeira escolher o critério de cálculo e de retenção: se diário, ou a cada lançamento, ou ainda até o último dia útil da semana de encerramento do período de apuração. Isso vale dizer que existe amparo legal para que a instituição financeira adote o critério que mais lhe convier, resultando isso em diversidade de procedimentos entre as inúmeras instituições bancárias:

Critério de cálculo	<ul style="list-style-type: none">• Totalizar os débitos do dia e aplicar a alíquota uma vez• Aplicar a alíquota a cada débito
Critério de retenção	<ul style="list-style-type: none">• Débito diário• Débito semanal• Débito diário para alguns lançamentos e semanal para outros

7.5.1 - Com a diversidade nos procedimentos de cálculo (diário ou a cada lançamento), que levam a resultados diferentes, tanto para o Tesouro como para o contribuinte, e com as opções de retenção da CPMF (diária ou semanal), estabelece-se tratamento desigual a contribuintes que se encontram na mesma situação, ferindo o princípio da isonomia tributária, assegurado pela Constituição Federal, art. 150, II.

3.9.4 - A diversidade de procedimentos de cálculo conduz a resultados diferentes na apuração da contribuição devida, porque os atos normativos não disciplinam o arredondamento dos valores após a segunda casa decimal, e os bancos entendem que não se deve fazê-lo, desprezando as frações de centavo, o que leva a concluir que a segunda alternativa - aplicar a alíquota a cada débito - é menos vantajosa para o Tesouro, com a perda dessas frações de centavo a cada lançamento.

3.9.5 - Como será abordado no item 4 deste relatório, o Banco do Brasil e o Bradesco, instituições que arrecadam valores aproximados, adotam procedimentos diferentes, sendo que o primeiro calcula a CPMF do cliente apenas uma vez ao dia e o segundo, a cada lançamento. Com isso, a quantidade de débitos que ocorre semanalmente nessas instituições apresenta diferenças consideráveis. Supondo uma perda média de R\$0,0025 (um quarto de centavo) em cada débito, que é a que efetivamente ocorre no Bradesco, conforme será demonstrado no item 4.4, obtém-se uma diferença média não desprezível de

quase R\$15.000,00 por semana, ou R\$780.000,00 por ano, comparando apenas duas instituições financeiras. A Tabela 1 seguinte apresenta esses números.

Tabela 1
CPMF - Demonstrativo de Perda Hipotética de Arrecadação com desprezo de centavos

Período	Quant. Débitos			Perda Hipotética - R\$ D= C * 0,0025
	Bradesco (A)	Banco do Brasil (B)	C = A - B	
07/08/97 a 13/08/97	17.252.807	10.170.678	7.082.129	17.705,32
14/08/97 a 20/08/97	15.648.647	9.132.371	6.516.276	16.290,69
21/08/97 a 28/08/97	14.815.676	9.666.080	5.149.596	12.873,99
28/08/97 a 03/09/97	16.901.735	11.872.565	5.029.170	12.572,93
04/09/97 a 10/09/97	17.831.287	10.551.633	7.279.654	18.199,14
11/09/97 a 17/09/97	16.124.736	9.476.254	6.648.482	16.621,21
18/09/97 a 24/09/97	15.300.185	9.852.398	5.447.787	13.619,47
25/09/97 a 01/10/97	16.022.567	11.603.337	4.419.230	11.048,08
Total	129.897.640	82.325.316	47.572.324	118.930,81
Média por período	16.237.205	10.290.665	5.946.541	14.866,35

Fonte: Banco do Brasil - resposta à Requisição de Documentos e Informações nº 07 - Anexo IV
Bradesco - resposta ao Ofício nº 373/97 - 5ª SECEX - Anexo VII

3.9.6 - Na realidade, a diferença provocada pela adoção de um ou outro critério de cálculo pode chegar a ser maior do que a aqui hipoteticamente considerada, caso os débitos inferiores a R\$5,00 não estejam computados nas quantidades de lançamentos do Bradesco, vez que, aplicando-lhes a alíquota de 0,20%, não chegam a R\$ 0,01 (um centavo), que é a menor expressão do padrão monetário atualmente vigente, ao passo que, totalizando-se os débitos primeiro para depois aplicar a alíquota, todos os lançamentos tributáveis ficam sujeitos à contribuição.

3.9.7 - Com a diversidade nos procedimentos de cálculo (diário ou a cada lançamento), que levam a resultados diferentes, e com as opções de retenção da CPMF (diária ou semanal), estabelece-se tratamento desigual a contribuintes que se encontram na mesma situação. Na opção semanal, o contribuinte tem de dois a oito dias para pagar o tributo (conforme seja o fato gerador ocorrido na 4ª feira - encerramento do período de apuração ou na 5ª feira - início do período de apuração seguinte), enquanto que, com a opção diária, o pagamento é feito no mesmo dia do fato gerador. Como já ocorria no antigo IPMF e apontado pela equipe de auditoria operacional coordenada pela 5ª SECEX no Sistema de Arrecadação das Receitas a cargo da Secretaria da Receita Federal - SRF - TC 17.787/94-7, esse fato fere o princípio da isonomia tributária, assegurado pela Constituição Federal, art. 150, II

7.5.2 - Em relação ao pagamento, de acordo com a mesma Portaria MF n.º 6/97, deverá ocorrer até o 3º dia útil da semana subsequente à do encerramento do período de apuração. Cria-se, com isso, uma situação altamente desfavorável ao Tesouro, pois o tributo retido permanece em

poder da instituição financeira de 3 (três) a 9 (nove) dias úteis, até o preenchimento dos respectivos Darf, e ainda mais um dia para o repasse financeiro, conforme prática adotada pelas instituições financeiras, que se consideram, a partir do pagamento do Darf, agentes arrecadadores do tributo, enquadrados nos dispositivos da Portaria MF n.º 311/95. Dessa forma, o produto da arrecadação somente chega aos cofres do Tesouro de 4 (quatro) a 10 (dez) dias úteis após sua retenção.

Abaixo transcrevo o art. 1º da Portaria nº 06/97 – MF:

"Art. 1º A Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF será, pelas instituições e pessoas referidas no art. 5º da Lei nº 9.311, de 1996:

I - retida diariamente ou a cada lançamento;

II - apurada, considerando os fatos geradores ocorridos no período entre a quinta-feira da semana anterior e a quarta-feira da semana corrente;

III - paga até o terceiro dia útil da semana subsequente à de encerramento do período de apuração.

(...)

§ 4º No caso de a instituição assumir a responsabilidade pelo pagamento da CPMF, na hipótese de eventual insuficiência de recursos nas contas, a retenção da contribuição poderá ser feita até o último dia útil da semana de encerramento do período de apuração de que trata este artigo.

(...)

§ 6º O recolhimento do valor da contribuição retida, bem assim o pagamento do valor da contribuição devida como contribuinte pelas instituições e pessoas de que trata esse artigo serão efetuados de forma centralizada, pelo estabelecimento sede da instituição, em DARF separados, no prazo estabelecido no inciso III."

7.5.3 - Estabelece-se, assim, uma remuneração indireta às instituições financeiras, conhecida como "floating". Tomando por base os valores retidos pelo Banco do Brasil e Bradesco, que juntos arrecadam aproximadamente 28% da CPMF, e atualizando pela Taxa SELIC os valores retidos, chega-se à estimativa de que o Tesouro deixa de ganhar R\$14.000.000,00 (quatorze milhões de reais) por ano. Evidentemente que as instituições financeiras ganham muito mais que esse valor, porque a taxa SELIC é inferior à praticada pelo setor bancário nas suas aplicações financeiras. (item 4.5)

3.9.8 - A citada Portaria MF n.º 6/97 estabelece, em seu artigo 1º, inciso III, que a CPMF será:

"(...)

III - paga até o terceiro dia útil da semana subsequente à de encerramento do período de apuração;

(...)"(grifo nosso)

3.9.9 - A Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal - IN SRF n.º 3, de 13 de janeiro de 1997, em seu artigo 9º, estabelece:

"Art. 9º. A CPMF será recolhida ao Tesouro Nacional até o terceiro dia útil da semana subsequente à de encerramento do período de apuração, observados os seguintes códigos de receita:

(...)

§ 1º O prazo para recolhimento a que se refere este artigo aplica-se em relação à CPMF devida na condição de contribuinte ou de responsável.

(...)" (grifo nosso)

3.9.10- Observa-se que, enquanto a portaria ministerial se refere a "pagamento", o ato normativo da SRF faz menção ao termo "recolhimento", o que leva à dedução de que aquela Secretaria as considera expressões sinônimas.

3.9.11 - Ao estabelecer que o pagamento ou recolhimento deverá ocorrer até o 3º dia útil da semana subsequente à do encerramento do período de apuração, cria-se uma situação altamente desfavorável ao Tesouro, pois o tributo retido permanece em poder da instituição financeira de 3 (três) a 9 (nove) dias úteis. No item 4.5 deste relatório encontra-se uma quantificação do que o Tesouro deixa de ganhar com esse "*floating*" (*a seguir*).

3.9.12- As instituições financeiras que são ao mesmo tempo responsáveis tributários e agentes arrecadadores (credenciados pela SRF para prestar serviços de arrecadação - em número de 80, das 227 instituições) consideram como pagamento ou recolhimento a apropriação contábil da CPMF retida dos correntistas, ou da que é devida na qualidade de contribuintes, o que se materializa no preenchimento e autenticação dos respectivos Darf. A partir desse momento consideram como concluída a sua atribuição de responsáveis tributários, em relação ao período de apuração encerrado, tornando-se apenas agentes arrecadadores da CPMF.

3.9.12.1 - Já as instituições que são apenas responsáveis tributários, ou seja, não pertencem à rede arrecadadora credenciada pela SRF (em número de 147, das 227 instituições) pagam a CPMF retida dos clientes, ou a que é devida na qualidade de contribuinte, em algum banco credenciado.

3.9.13- Para o repasse financeiro do produto da arrecadação, não apenas da CPMF, mas também de todos os tributos federais, as instituições financeiras

arrecadoras seguem as normas da Portaria do Ministério da Fazenda - n.º 311, de 27 de dezembro de 1995, a qual dispõe "*sobre o credenciamento da Rede Arrecadora e a prestação de serviços de arrecadação de receitas federais e dá outras providências*", estabelecendo que o repasse do produto da arrecadação diária à conta única do Tesouro Nacional dar-se-á no primeiro dia útil após o seu recebimento (art. 2º).

3.9.13.2- Estabelece ainda o art. 3º da referida portaria que a instituição financeira poderá permanecer com o produto da arrecadação diária pelo prazo de dois dias, contados da data do recebimento, devendo a instituição remunerar o Tesouro Nacional pela variação da Taxa Referencial de Títulos Federais - remuneração do útil anterior ao do repasse.

3.9.14- A prática adotada pelas instituições financeiras consiste, pois, em considerar o pagamento ou recolhimento da CPMF como apenas o preenchimento e autenticação dos respectivos Darf. Estes, juntando-se aos correspondentes aos demais tributos federais arrecadados pelo Banco no dia, são repassados à conta única do Tesouro no primeiro ou no segundo dia útil subsequente. Assim, o produto da arrecadação da CPMF chega aos cofres do Tesouro Nacional de quatro a dez dias após a retenção ao contribuinte.

3.9.15- Ocorre que a IN SRF n.º 3/97 estabelece, no já transcrito art. 9º, que a CPMF será recolhida ao Tesouro Nacional até o 3º dia útil da semana subsequente à do encerramento do período de apuração. O que se deve entender por "recolhimento", como o termo é utilizado nesse dispositivo, é a entrega do produto da arrecadação ao sujeito ativo, que se materializa com o crédito na conta única do Tesouro

3.9.16- Além do mais, a IN SRF n.º 3/97 não estabelece que o recolhimento ao Tesouro consiste apenas no preenchimento e autenticação dos Darf, nem que possa ocorrer até o quarto ou quinto dia da semana subsequente à de encerramento do período de apuração. Dessa forma, o procedimento adotado pelas instituições financeiras, em relação à CPMF, está em desacordo com a Portaria MF n.º 6/97 e IN SRF n.º 3/97.

3.9.17- A mesma Portaria MF n.º 311/95 estabelece, em seu art. 8º:

"Art. 8º Fixar em R\$1,28 (um real e vinte e oito centavos) por DARF acolhido e incluído em meio magnético, a remuneração pela prestação dos serviços de arrecadação de receitas federais.

§ 1º A remuneração de que trata este artigo observará contrato de prestação de serviços firmado entre a União, representada pela Secretaria da Receita Federal, e as instituições financeiras integrantes da RARE (...)"

3.9.17.1- De acordo com o disposto no contrato em vigor, essa remuneração atualmente é de R\$ 1,39 (um real e trinta e nove centavos) por Darf.

3.9.17.2- Como as instituições geralmente preenchem um único Darf para cada código de receita por semana, a remuneração pela arrecadação da CPMF fica em torno de R\$ 4,17 (quatro reais e dezessete centavos), ou seja, 3 Darf a R\$ 1,39 semanais, o que corresponde a R\$ 16,68 (dezesseis reais e sessenta e oito centavos) por mês.

3.9.18- Como não existe outra forma de remuneração direta prevista na legislação para a responsabilidade tributária imputada aos bancos em relação à CPMF, a qual difere de uma simples prestação de serviços de arrecadação, que é regida por contrato, criam-se nos atos que disciplinam a matéria - a referida Portaria MF n.º 6, por exemplo - mecanismos de remuneração indireta, ou "floating". Essa remuneração indireta não deveria existir porque o Estado, com seu poder de império, pode exigir das instituições financeiras (públicas ou privadas) o cumprimento da responsabilidade que a lei lhes impinge sem nenhuma espécie de remuneração.

4.5.1.3- A título de exemplo, mostra-se na Tabela 16 o montante que instituições financeiras do porte do Banco do Brasil e do Bradesco podem obter com esse "floating". A Tabela foi efetuada tomando por base os valores de CPMF retidos diariamente e semanalmente, atualizados pela Taxa SELIC diária (informada pelo BACEN):

4.5.1.4- Se, considerando apenas duas instituições financeiras, as quais, conforme será abordado no item 5, arrecadam 28% do montante da CPMF, a quantificação do "floating" induz a um valor de mais de R\$80.000,00 por semana, um simples cálculo aritmético leva à conclusão de que o Tesouro deixa de ganhar, por semana, a quantia aproximada de R\$285.000,00 no universo de todas as instituições financeiras, o que perfaz a importância anual de mais de R\$14.000.000,00 (quatorze milhões de reais)

4.5.1.5- Registre-se que a CPMF é um tributo um pouco diferente dos demais, porque o cálculo, apuração e retenção competem às instituições financeiras, que, naturalmente têm um custo para o desempenho dessas funções. No entanto, deve-se considerar também que essa responsabilidade tributária foi-lhes imposta por lei, e fazem parte da sua missão institucional, da qual não podem se esquivar. Qualquer exercício de apuração do dispêndio com a arrecadação da CPMF não será fidedigno, pois estará sujeito às peculiaridades de cada instituição, à sua eficiência, seu nível de automação, enfim, às inúmeras variáveis que compõem seus custos diretos e indiretos. Por esta razão, a quantificação do "floating" aqui apresentada centra-se apenas no que a União deixa de ganhar com os critérios da Portaria MF n.º 6/97.

Tabela 17
CPMF - Banco do Brasil e Bradesco - Cálculo de "floating" - Valores em R\$

Data de Retenção	Data de pagamento	Banco do Brasil		Bradesco	
		Valor Retido	Atualiz.tx. SELIC	Valor Retido	Atualiz.tx. SELIC
07/08/97	20/08/97	44.170,02	284,32	92.289,14	594,05
08/08/97		46.654,64	266,85	97.432,62	557,28
11/08/97		68.294,99	341,67	148.718,96	744,02
12/08/97		47.056,33	201,71	90.014,11	385,86
13/08/97		40.079,15	143,12	81.987,70	292,77
15/08/97		18.618.327,19	39.862,51	19.455.819,35	41.655,61
total do período 7 a 13/08/97		18.864.582,32	41.100,18	19.966.261,88	44.229,60
14/08/97	27/08/97	42.601,50	274,22	77.186,53	496,84
15/08/97		43.214,29	247,17	95.199,38	544,50
18/08/97		62.090,29	310,63	143.171,28	716,27
19/08/97		37.964,69	162,74	83.257,24	356,90
20/08/97		30.262,84	108,07	85.756,75	306,23
22/08/97		17.939.948,81	38.410,08	19.304.062,75	41.330,70
total do período 14 a 20/08/97		18.156.082,42	39.512,91	19.788.633,93	43.751,44
21/08/97	03/09/97	34.014,43	215,62	81.562,79	517,03
22/08/97		40.530,04	227,85	91.158,73	512,48
25/08/97		55.864,89	274,03	141.568,42	694,42
26/08/97		36.163,94	151,49	84.750,53	355,02
27/08/97		34.392,30	119,46	76.759,90	266,62
29/08/97		16.530.826,63	40.501,36	16.352.029,03	33.417,18
total do período 21 a 27/08/97		16.731.792,23	41.489,81	16.827.829,40	35.762,74
28/08/97	10/09/97	40.638,62	250,98	80.156,31	495,04
29/08/97		41.634,25	227,28	92.721,39	506,16
01/09/97		44.869,97	214,25	143.879,53	687,01
02/09/97		39.709,11	162,47	86.043,13	352,04
03/09/97		35.897,88	122,35	77.469,13	264,04
05/09/97		22.642.112,76	46.271,66	21.662.943,24	44.250,18
total do período 28/08 a 03/09/97		22.844.862,59	47.248,99	22.133.212,73	46.554,48
04/09/97	17/09/97	32.757,12	201,24	85.494,59	525,22
05/09/97		42.423,71	231,59	97.575,74	532,66
08/09/97		54.990,79	262,58	147.052,31	702,16
09/09/97		41.511,19	169,84	97.469,22	398,79
10/09/97		40.164,35	136,89	91.624,48	312,29
12/09/97		21.599.780,88	44.141,54	21.098.663,45	43.117,45
total do período 4 a 10/09/97		21.811.628,04	45.143,68	21.617.879,79	45.588,57
11/09/97	24/09/97	37.132,67	228,12	83.165,83	510,92
12/09/97		44.281,62	241,73	92.333,54	504,04
15/09/97		57.782,12	275,91	143.764,82	686,47
16/09/97		38.605,24	157,95	88.161,24	360,70
17/09/97		37.193,95	126,77	80.556,24	274,56
19/09/97		18.549.661,84	37.908,28	18.184.148,81	37.161,32
total do período 11 a 17/09/97		18.764.657,44	38.938,76	18.672.130,47	39.498,01
18/09/97	01/10/97	36.831,19	225,17	81.643,16	499,13
19/09/97		37.754,39	204,97	93.466,78	507,45
22/09/97		53.109,81	252,02	142.594,67	676,64
23/09/97		40.126,99	162,98	82.339,87	334,44
24/09/97		24.143,12	81,57	78.070,36	263,77
26/09/97		18.420.714,38	24.542,16	17.429.874,61	23.222,05
total do período 18 a 24/09/97/97		18.612.679,88	25.468,88	17.907.989,45	25.503,48
25/09/97	08/10/97	36.444,09	217,38	82.426,17	491,65
26/09/97		41.666,57	220,02	88.475,93	467,19
29/09/97		52.255,96	240,20	132.872,34	610,75
30/09/97		36.288,35	142,00	89.315,17	349,50
01/10/97		43.266,99	141,05	87.355,08	284,77
03/10/97		21.557.388,70	42.137,41	21.268.479,61	41.572,69
total do período 25/09 a 01/10/97		21.767.310,66	43.098,05	21.748.924,29	43.776,56
média por período		40.250,16			40.583,11

Fonte: Banco do Brasil - Resp. à Req. Doc. e Inf. n.º 07 - Anexo Iv
Bradesco - Resp. aos of. - 307 e 373 - Anexo Vll
BACEN

7.6 - O Banco do Brasil não dispõe de informações seguras que permitam validar o cálculo da CPMF a partir do algoritmo especificado, ou seja, com base nos totais dos lançamentos. Os chamados controles específicos das não incidências e dos lançamentos sujeitos à alíquota zero, estipulados pela Circular BACEN n.º 2.733, não foram implementados. Com isso, o próprio Banco não dispõe de uma forma prática e segura de confrontar os seus recolhimentos com os registros dos sistemas operacionais, além de não disponibilizar informações imediatas à fiscalização da SRF ou do BACEN.

7.7 - No Banco do Brasil, o total de estornos em relação ao total de débitos chega a aproximar-se de 60%, conforme demonstra a Tabela 4. Um índice assim tão elevado pode acarretar sérios problemas, distorcendo as informações gerenciais sobre a movimentação financeira do Banco e comprometendo a integridade dos dados que servem de parâmetros para verificação dos critérios referentes à retenção, apuração e recolhimento da CPMF.

Tabela 4
Banco do Brasil - Relação entre Débitos e Estornos

Período	A		B		% B/A
		Total de Débitos - R\$	Total de Estornos - R\$		
07/08/97 a 13/08/97	C/C	83.593.050.577,77	53.999.327.872,85	64,60	
	Poupança	242.681.447,94	317.154,41	0,13	
	Total	83.835.732.025,71	53.999.645.027,26	64,41	
14/08/97 a 20/08/97	C/C	104.139.273.610,84	67.754.987.702,77	65,06	
	Poupança	235.035.478,25	132.062,20	0,06	
	Total	104.374.309.089,09	67.755.119.764,97	64,92	
21/08/97 a 27/08/97	C/C	37.933.383.569,94	7.821.315.519,19	20,62	
	Poupança	227.938.170,85	160.411,45	0,07	
	Total	38.161.321.740,79	7.821.475.930,64	20,50	
28/08/97 a 03/09/97	C/C	79.381.598.545,18	38.086.626.886,70	47,98	
	Poupança	241.824.949,93	680.893,03	0,28	
	Total	79.623.423.495,11	38.087.307.779,73	47,83	
04/09/97 a 10/09/97	C/C	231.222.595.601,54	194.029.171.943,07	83,91	
	Poupança	248.715.244,96	124.560,82	0,05	
	Total	231.471.310.846,50	194.029.296.503,89	83,82	
11/09/97 a 17/09/97	C/C	128.753.497.829,67	88.240.394.423,21	68,53	
	Poupança	227.969.471,56	128.779,59	0,06	
	Total	128.981.467.301,23	88.240.523.202,80	68,41	
18/09/97 a 24/09/97	C/C	179.710.851.615,62	76.284.124.234,30	42,45	
	Poupança	230.444.028,14	288.516,34	0,13	
	Total	179.941.295.643,76	76.284.412.750,64	42,39	
25/09/97 a 01/10/97	C/C	140.278.987.147,56	57.453.555.774,65	40,96	
	Poupança	250.850.148,71	140.590,85	0,06	
	Total	140.529.837.296,27	57.453.696.365,50	40,88	
Total	C/C	985.013.238.498,12	583.669.504.356,74	59,25	
	Poupança	1.905.458.940,34	1.972.968,69	0,10	
	Total	986.918.697.438,46	583.671.477.325,43	59,14	

Fonte: Banco do Brasil - Resposta à Req. Doc. e Inform. nº 07 - Anexo IV - vide Tabelas A3, A5, A7, A9, A11, A13, A15, A17 e A18 - Anexo I

7.8 - Em 31 de outubro de 1997 havia no Banco do Brasil 1.128 contas de pessoa física excluídas da cobrança da CPMF sob o título "Outros Motivos". Se tais contas realmente se referem a pessoas físicas, isto é, se não houver erro cadastral, existe aí forte indício de irregularidade, porque a Lei n.º 9.311/96 não contempla nenhum caso em que se possam enquadrar pessoas físicas. Por determinação do Poder Judiciário estas poderiam ficar imunes ou isentas da CPMF, mas esses casos têm identificação própria, como mostra a Tabela 6. Existe também a hipótese de pessoas físicas serem gestoras de recursos recebidos a título de adiantamento para pagamento de despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, conforme prevê o artigo 68 da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 (suprimento de fundos), e, nessa qualidade, titulam contas consideradas como de governo. A incidência ou não da CPMF nessas contas não foi regulamentada pela SRF. No entanto, como no Banco do Brasil as contas de governo têm identificação própria, as destinadas a suprimento de fundos com certeza não estão entre as referidas 1.128 contas.

Tabela 6
Banco do Brasil - contas das quais não se cobra CPMF - posição de 31/10/97

Contas sob liminar	312
• com depósito no próprio banco	114
• com depósito em outros bancos	172
• sem depósito	26
Contas sob o título "Outros Motivos"	24.437
• Pessoa Física	1.128
• Pessoa Jurídica	23.123
• Isentos de CPF/CGC	186
Subtotal	24.749
Contas de Governo	160.128
total (A)	184.877
total de contas do Banco (24.11.97) (B)	8.108.956
% A/B	2,28

Fonte: Banco do Brasil - Resposta à Req. Doc. Inf. nº 07 e nº 11- Anexo IV

4.1.2.7.4- Com a dúvida surgida sobre a origem dessas contas totalizadas na Tabela 6, dirigiu-se ao Banco a Requisição de Documentos e Informações n.º 11, solicitando, na alínea "a":

"a) justificativa para a existência de 1.128 (um mil cento e vinte e oito) contas-correntes de pessoa física e 186 (cento e oitenta e seis) contas-

correntes isentas de CPF/CGC, marcadas com não incidência da cobrança da referida contribuição, na modalidade "Outros Motivos", conforme relatório encaminhado por meio do expediente COGER-97/0306, em resposta à Requisição de Documentos e Informações n.º 7, de 21 de outubro de 1997;"

4.1.2.7.5- A resposta do Banco se deu por meio do Ofício UF FINANÇAS/COGER - 97/0334, de 26 de novembro de 1997 (Anexo IV), cujo excerto abaixo se transcreve:

"Relativamente ao item "a" informamos que as contas correntes de pessoas físicas cadastradas como não sujeitas à incidência da CPMF referem-se aos casos de liminares concedidas pela justiça;

ainda com relação às contas correntes isentas de CPF, informamos tratar-se de pessoas físicas com domicílio fiscal no exterior; e pessoas jurídicas desobrigadas de inscrição no CGC, as Sociedades em Conta de Participação, as Embaixadas, Consulados e as Representações de Organismos Internacionais;

(...)

4.1.2.7.6- Como se pode observar, a resposta do Banco do Brasil não esclarece a situação das citadas contas, pelo seguinte:

- as contas objeto do questionamento foram as da modalidade "Outros Motivos", marcação diferente, portanto, das contas sob liminar, que não foram questionadas;
- as contas isentas de CPF/CGC elencadas pela instituição não possuem amparo legal para sua exclusão da cobrança da CPMF, conforme informado pela Secretaria da Receita Federal em resposta à Requisição de Documentos e Informações n.º 10 (Anexo III), assunto comentado no item 3.10. A resposta do Banco foi tangencial, porque o cerne da questão era por que as contas constavam como não sujeitas à CPMF e não por que eram isentas de CPF/CGC.

7.8.1 - Também existiam na mesma data 23.123 contas de pessoa jurídica marcadas sob o título "Outros Motivos", o qual agrupa, indistintamente, contas de entidades beneficentes (imunidade tributária) e contas abertas para abrigar a movimentação de operações sujeitas à alíquota zero (instituições financeiras)

7.8.2 - Não possuindo uma identificação específica para as entidades assistenciais, o Banco certamente encontrou dificuldades para prestar as informações à Secretaria da Receita Federal exigidas pela IN SRF n.º 6/97, artigo 1º, § 2º, ou seja, nome ou razão social e o número de inscrição no CGC dessas entidades, e continuará a encontrar, caso elas sejam novamente

solicitadas. Além disso, as informações fornecidas, se não tiverem sido alvo de um laborioso processo de depuração, poderão conter inconsistências.

7.8.3 - A Agência 515 Norte do Banco do Brasil, sob alegação de quebra do sigilo bancário, recusou-se a fornecer cópia das declarações das entidades beneficentes, exigidas pela instituição financeira em função do artigo 1º da IN SRF n.º 6/97. O instituto do sigilo bancário, todavia, não se aplica ao caso, porque as referidas declarações fazem referência ao certificado expedido pelo CNAS que é de domínio público. Além do mais, foram solicitadas ao Banco apenas cópias das declarações e não a movimentação financeira das entidades.

7.9 - A interpretação da legislação tributária para identificar os casos de imunidade, isenção ou sujeição à alíquota zero da CPMF tem sido efetuada pela própria instituição financeira. Trata-se de uma atividade de tributação, função típica do Estado, que não deveria ser delegada pela SRF, pois a Lei 9.311/96 atribuiu às instituições financeiras a responsabilidade tributária pela retenção e recolhimento do tributo, mas também definiu, em seu artigo 11 que compete à SRF a administração da contribuição, incluídas as atividades de tributação, fiscalização e arrecadação.

7.10 - Em relação às entidades beneficentes de assistência social, a SRF regulamentou, por meio da IN SRF n.º 6/97 que a instituição financeira deverá exigir da entidade que apresente uma declaração de que preenche os requisitos que a habilitam à imunidade tributária, sem nenhuma outra exigência adicional. Com a prestação de informações realizada pelas instituições financeiras em atendimento ao disposto na mesma IN SRF n.º 6/97, a SRF tem em mãos um eficaz instrumento de fiscalização, na medida em que faça o confronto com os dados cadastrais do CNAS para identificar se todas as entidades informadas pelos bancos possuem registro naquele órgão. Torna-se necessário, no entanto, que tais informações sejam atualizadas periodicamente, de forma que o processo de confronto com as do CNAS seja contínuo.

7.11 - No Banco do Brasil, a identificação dos contribuintes não sujeitos à CPMF, bem como das contas cujos lançamentos se sujeitam à alíquota zero, é de responsabilidade da agência, que efetua marcação das respectivas contas para que o sistema de contas-correntes e de poupança não efetuem a retenção do tributo. Com isso, detectou-se um total de 24.437 contas sob a marcação genérica de "Outros Motivos", entre as quais se encontram as entidades beneficentes de assistência social, as instituições financeiras, ou mesmo contas irregularmente marcadas por erro da agência. Encontram-se, ainda, nesse total, 1.128 contas de pessoa física, cuja não incidência do tributo não encontra amparo legal.

7.12 - Não existe no aplicativo de automação bancária do Banco do Brasil dispositivo de segurança que impeça a realização de transferência com alíquota zero entre contas de titularidades diferentes. Também não existem rotinas de cálculo da CPMF incidente sobre pagamentos realizados sem trânsito pela conta-corrente, como no caso de ordens de pagamento, ficando à responsabilidade do caixa o cálculo e a retenção do tributo.

7.13 - Na CEF os estornos da CPMF ocorrem quase sempre de forma automática, com o estorno do lançamento incorreto. No entanto, conforme consta em seus atos normativos, a empresa permite à agência comandar estorno da contribuição manualmente, com o objetivo de efetuar acertos porventura não realizados automaticamente pelo sistema de depósito.

7.14 - Na CEF, sobre as movimentações a débito nos Depósitos Auto-Reaplicáveis (DAR - operação 21) deixou-se, indevidamente, de cobrar a contribuição no período de 23 de janeiro a 30 de junho de 1997. Foi efetuada uma apuração especial que gerou débito aos correntistas e crédito simultâneo pelo mesmo valor, de forma que o recolhimento de toda a CPMF desse período foi contabilizado na rubrica de "Despesas", assumidas pela instituição.

7.14.1- A assunção dessa despesa pela Empresa, estimada em R\$ 995.876,00, foi autorizada pela Diretoria Colegiada, em reunião de 16 de junho de 1997, ata n.º 1.338.

7.14.2- Tratando-se de empresa pública, a utilização de recursos para cobrir falhas operacionais caracteriza ato de gestão antieconômica, razão pela qual, de acordo com o artigo 43, II, da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, faz-se necessário propor ao Tribunal audiência prévia do responsável, no sentido de que apresente as razões de justificativa.

7.15 - Na CEF, como no Banco do Brasil, a identificação dos contribuintes sujeitos à não-incidência da CPMF, bem como a marcação das respectivas contas, ficam a cargo da agência. Foi informada a existência de 8.158 contas marcadas, entre as quais encontram-se 1.508 contas de pessoa física cuja exclusão da cobrança do tributo não possui amparo legal.

4.2.2.2- Assim como no Banco do Brasil, cabe à agência a responsabilidade pela marcação das contas. Como comentado no item 4.1.2, esse procedimento se revela inseguro, porque deixa o controle das imunidade, isenções e sujeição à alíquota zero diluído entre os mais de 1.600 pontos de atendimento que a empresa possui. Além do mais, o sistema de contas-correntes é bastante complexo, com uma grande combinação de códigos (tipo de documento, código de lançamento e tipo de lançamento), o que torna os comandos vulneráveis a erros.

4.2.2.2.1 - Para exemplificar, examinando os relatórios da Agência José Seabra do dia 18/07/97 - Inventário de Contas Isentas de Tributos (Anexo V), encontrou-se uma conta-corrente de pessoa física marcada com "isenção de CPMF" (não por liminar), a qual registrou débitos somente nos dias 7 e 14 de julho/97, nos valores de R\$18.385,29 e R\$178.063,83, respectivamente, sendo este último uma aplicação financeira (CDB). O gerente da agência informou, na época, que se tratava de um equívoco (a agência queria comandar isenção de tarifas e comandou isenção de CPMF), e que seria imediatamente regularizado.

4.2.2.3 - Se na amostra de uma agência encontrou-se uma irregularidade como essa, a dedução lógica é que, num universo de mais de 1.600 agências, haveria muitos outros casos semelhantes. Por esta razão solicitou-se à CEF, por meio da Requisição de Documentos e Informações n.º 8 (Anexo V) a relação das contas marcadas para não cobrança da CPMF. A instituição informou, no Relatório de Contas Isentas de CPMF, cuja folha de totais encontra-se no Anexo V, os seguintes quantitativos, registrados na Tabela 10 seguinte:

Tabela 10
CEF - Relação de Contas Marcadas para Não Cobrança de CPMF - posição de 21/11/97

	Pessoa Física	Pessoa Jurídica	Isenta CPF/CGC	Total
Contas sob Liminar	682	222	157	1.061
com depósito judicial	375	143	124	642
sem depósito judicial	307	79	33	419
Contas "Isentas" (*)	1.508	6.495	155	8.158
Normais	1.152	6.372	155	7.679
Simplificadas	356	123	0	479
Total (A)	2.190	6.717	312	9.219
Total de contas da CEF (B)				12.063.412
% A/B				0,08

Obs.: A CEF classifica sob o título genérico de "isentas" as contas marcadas com imunidade, isenção ou sujeição à alíquota zero.

Fonte: CEF - Relatório de Contas Isentas de CPMF - resposta à Req. Doc. e Inf. n.º 8 - Anexo V

4.2.2.3.5 - Ainda em relação aos dados da Tabela 10, foi solicitado à CEF, por meio da Requisição de Documentos e Informações n.º 12 (Anexo V), que fornecesse explicações sobre em que consistem as contas marcadas relacionadas no citado relatório de contas isentas de CPMF. A empresa por meio da CI GEAOB/GESIB 030/98, com despacho da área de auditoria, após pesquisa em uma amostra de 1.188 contas, dentre as relacionadas, informou que elas se referem a: instituições financeiras, Ordem dos Advogados do Brasil, cooperativas, previdência pública, Governo Federal, prefeituras, escolas e associações de pais e mestres, fundações, contas amparadas pelo art. 8º, III, da IN SRF n.º 3/97, contas amparadas pelo art. 3º, V, da Lei n.º 9.311/96, contas de poupança simplificada, entidades beneficentes, autarquias, sindicatos, conselhos regionais, contas abertas exclusivamente para transferência para a

Poupança Azul Imobiliária, igrejas/templos, previdência privada, SESC, SENAI, SESI, SEBRAE, contas amparadas pela Lei n.º 2.613, pessoa jurídica isenta de CGC e contas amparadas pelo art. 14 do Código Tributário Nacional - CTN.

4.2.2.3.6 - Alguns aspectos das informações da CEF merecem destaque:

a) Ordem dos Advogados do Brasil e conselhos regionais (órgãos fiscalizadores de profissões regulamentadas) - conforme comentado no item 3.10.2 deste relatório, essas entidades perderam a condição de autarquias, passando a ser contribuintes da CPMF a partir de 5 de fevereiro de 1998. Porém, na data de emissão do relatório elas ainda se encontravam sujeitas à não-incidência do tributo;

b) cooperativas - a CEF não esclarece se são cooperativas de crédito, que se enquadram entre as entidades sujeitas à alíquota zero, de acordo com o art. 8º, inciso III, da Lei n.º 9.311/97.

c) escolas e associações de pais e mestres - somente fazem jus ao benefício da imunidade se estiverem enquadradas como entidades beneficentes de assistência social;

d) igrejas/templos - como tal, isto é, a não ser que se enquadrem como entidades assistenciais, não estão contemplados pela imunidade prevista no Art. 150, VI, "b", da Constituição Federal, pois se trata de contribuição e não de imposto. É importante observar que, embora os elementos da CPMF sejam basicamente os mesmos do antigo IPMF, existe uma grande diferença entre eles, que é exatamente a natureza jurídica do tributo. Os casos de imunidade tributária previstos para a contribuição são muito menos numerosos do que os antigamente previstos para o referido imposto;

e) entidades de previdência privada - segundo a Nota MF/SRF/COSIT/COTIR/DIMEF/N.º 490, de 9 de dezembro de 1997, emitida em resposta à Requisição de Documentos e Informações n.º 10 (Anexo III), essas entidades, bem como as companhias seguradoras e de capitalização sujeitam-se à incidência da CPMF, por não se enquadrarem entre as pessoas referidas no art. 8º, incisos III e IV, da Lei n.º 9.311/96;

f) órgãos autônomos como SESC, SESI, SENAI, SEBRAE e outros assemelhados, conforme a citada nota técnica são entidades civis de direito privado sujeitas ao pagamento da CPMF. Registre-se, no entanto, o SESI apresentou à Agência SIA do Banco do Brasil cópia do certificado de registro no CNAS, que o enquadra como entidade beneficente de assistência social;

g) contas amparadas pela Lei n.º 2.613 - Esta lei, datada de 23 de setembro de 1955, trata da criação de uma fundação denominada Serviço Social

Rural, vinculada ao Ministério da Agricultura. Por meio da Lei Delegada n.º 11, de 11 de outubro de 1962, o Serviço Social Rural foi incorporado pela Superintendência de Política Agrária - SUPRA, também subordinada ao Ministério da Agricultura. A SUPRA, por sua vez, foi extinta pela Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. Desta forma, a CEF está utilizando como fundamento para não-cobrança da CPMF uma legislação revogada;

h) contas de sindicato - não existe amparo legal para exclusão da CPMF dessas contas, porque não se enquadram nos dispositivos do artigo 3º da Lei n.º 9.311/96;

i) contas de pessoa jurídica isentas de CGC - embora a CEF não tenha registrado em sua resposta, provavelmente porque a amostra escolhida não contemplou esses casos, existem 312 contas cadastradas como isentas de CPF/CGC. A forma como é feito o cadastramento da conta não permite saber se são pessoas físicas ou jurídicas, pois o respectivo campo do cadastro pode ser preenchido com apenas uma opção (física, jurídica, isento de CPF/CGC). De qualquer forma, a isenção de inscrição no Cadastro Geral do Ministério da Fazenda não desobriga o indivíduo ou a entidade do pagamento do tributo, vez que são coisas distintas.

j) contas amparadas pelo art. 14 do CTN - este artigo se refere a imposto, portanto não se aplica à CPMF.

4.2.2.3.7- Como se pode observar, existem irregularidades no controle da não-incidência da CPMF, o que leva à conclusão de que as marcações indevidas ocorrem não somente por erro da agência ao efetuar o comando, mas também por falta de correta aplicação dos dispositivos legais que regem a matéria.

4.2.2.3.8- Em relação às contas de pessoas físicas marcadas com "isenção", que totalizavam na CEF, em 21.11.97, conforme demonstrado na Tabela 10, um mil, quinhentos e oito, em nível Brasil, a explicação dada não apresenta justificativas para a sua existência. Salvo prováveis erros cadastrais, existem contas de pessoas físicas consideradas "entidades beneficentes", "autarquias", conselhos regionais e outros, como demonstram os documentos encaminhados em resposta à Requisição de Documentos e Informações n.º 12 (Anexo V). Ressalte-se que a imunidade tributária se aplica às pessoas jurídicas em questão, não sendo extensiva a seus dirigentes ou a outras pessoas físicas a elas relacionadas.

7.15.1 - Foi detectada, na Agência 0007 - José Seabra, uma conta de pessoa física marcada como "isenta" de CPMF que possuía uma movimentação financeira considerável no período observado.

7.15.2-Questionada sobre a origem das contas marcadas, a empresa forneceu informações que revelam interpretação incorreta da legislação,

e utilização de legislação revogada, o que reforça a necessidade da centralização do controle da não-incidência da CPMF

7.16 - Existe na CEF uma modalidade de poupança denominada Poupança Azul Imobiliária - PAI, semelhante à poupança comum, mas que dá direito a financiamento para aquisição de casa própria. Os depósitos na PAI são feitos na conta-corrente e transferidos pelo sistema para a respectiva conta de poupança, sem incidência de CPMF. Esse procedimento revela-se inseguro quanto à cobrança da CPMF, porque, utilizando a conta-corrente como uma extensão da poupança, e marcando-a como não sujeita à CPMF, corre-se o risco de que o correntista utilize tal conta para outros fins que não meramente os depósitos na PAI.

7.17 - Tanto no Banco do Brasil como na CEF, não há procedimento informatizado de confronto dos CPF ou CGC envolvidos nas transferências, com alíquota zero, de valores envolvendo contas de mesma natureza e titularidade. Com isso, o controle dessas transações fica sob a responsabilidade do caixa ou da gerência, sujeito, portanto a falhas.

7.18 - Na CEF o recolhimento da CPMF é feito centralizadamente, porém sem observância no disposto no § 1º do art. 67 da Lei n.º 9.430/96, o qual proíbe a utilização de Darf de valor abaixo de R\$ 10,00. No período de 03/09/97 a 26/11/97, ocorreram 48 recolhimentos com Darf abaixo desse limite, conforme demonstra a Tabela 11. (item 4.2.2.4). A CEF, até a conclusão dos trabalhos externos desta auditoria, aguardava orientações da SRF sobre o critério de agrupamento dos Darf, tendo em vista que se referem, em geral, a vencimentos diferentes.

7.19 - Tal como ocorre na CEF e no Banco do Brasil, no BRB a identificação dos contribuintes sujeitos à não-incidência da CPMF, bem como a marcação das respectivas contas, são de responsabilidade da agência. Embora nos atos normativos constem marcações específicas para cada tipo de não-incidência, observou-se que as agências não somente cometem erros ao efetuar os respectivos comandos, como também interpretam erroneamente a legislação pertinente.

7.19.1 - Foram detectadas várias situações de irregularidade, reconhecidas pelos gerentes das respectivas agências, os quais afirmam ter providenciado a devida regularização

7.19.2 - Em relação a conta vinculada, o BRB mantém a conta da Terracap para receber cauções que são depositadas pelos interessados em participar de licitações para aquisição de imóveis. Os levantamentos de caução, bem como a transferência do saldo remanescente para outra conta, de outra natureza, da empresa são praticados à alíquota zero.

7.20 - No Bradesco, por ser uma instituição não abrangida pela jurisdição do Tribunal, e ainda pelas restrições impostas pelo sigilo bancário, os trabalhos de auditoria se limitaram ao tratamento de informações fornecidas pelo Banco. Devido ao seu modelo administrativo centralizado na matriz em Osasco - SP, os controles referentes à CPMF são atribuídos ao Departamento da CPMF. As agências compete apenas a tarefa de recolher a documentação referente às não-incidências da contribuição e remetê-la à matriz. As marcações para não cobrança do tributo são efetuadas pelo departamento da CPMF.

4.4.2.1 - O Bradesco adota um modelo de gestão altamente centralizado na matriz, em Osasco, onde existe um departamento específico para CPMF.

4.4.2.2 - O controle da não-incidência da contribuição é todo efetuado pelo Departamento da CPMF, seja em nível geral (normalização), seja em nível específico (correntista). A agência, diferentemente do que ocorre no Banco do Brasil, na CEF e no BRB, não possui autonomia para interpretar a legislação tributária e marcar contas para não cobrança do tributo. Até mesmo a documentação relativa a entidades beneficentes é encaminhada para o departamento da matriz, que efetua a marcação das respectivas contas.

4.4.2.3 - Esse procedimento oferece a vantagem de centralizar o controle, aproveitando a especialização. Conforme consta nos atos normativos do Bradesco (Anexo VII), a agência apenas recolhe a documentação do correntista e a encaminha à matriz.

4.4.2.4 - A centralização pode não evitar a ocorrência de equívocos, ou mesmo de má fé, mas certamente a reduz, vez que a autoridade central que decide sobre a não cobrança da contribuição está distante do correntista, sem as pressões que geralmente são impostas às agências para incremento da captação.

4.4.2.5 - Na Tabela 16 seguinte, encontra-se o quantitativo de contas marcadas para não cobrança da CPMF no Bradesco e no Banco do Brasil:

Tabela 16
Bradesco e Banco do Brasil - Contas marcadas para não cobrança da CPMF

	BRADESCO			BANCO DO BRASIL			
	Pessoa Física	Pessoa Jurídica	Total	Pessoa Física	Pessoa Jurídica	Isenta CPF/CGC	Total
Sob Liminar	14	304	318	19	290		309
Entidades Beneficentes		4.679	4.679	(*)	(*)		(*)
Governo e suas autarquias e fundações			1.281				1.60.128
Relativas ao art. 8º, III, da Lei nº 9.311/96 (**)			387	(*)	(*)		(*)
Outros motivos			0	1.128	23.123	186	24.251
total de contas objeto de não incidência/aliqu. zero			6.665	1.147	23.413	186	184.688
total de contas do Banco			20.734.029	8.108.956	819.108	0	8.928.064
% contas objeto de não incidência/ aliq. Zero			0,03				2,07

Obs.: (*) - não possui a informação

(**) - referem-se a instituições financeiras

Fonte: Bradesco - Resp. ao Of. n.º 373 - 5ª SECEX - (Anexo VII)

Banco do Brasil - Resp. à Req. Doc. Inf. n.º 07 - (Anexo IV)

4.4.2.6- Observando a Tabela 16, verifica-se que no Bradesco as contas de pessoa física marcadas para não cobrança do tributo se referem apenas a liminar judicial, e que existe identificação específica para entidades beneficentes e instituições financeiras.

4.4.2.7- Conforme comentado no item 4.1, o Banco do Brasil possui grande número de contas de governo, pela sua característica de banco oficial; por esta razão, o percentual de contas não sujeitas à contribuição é da ordem de mais de 2,07%, contra o percentual de 0,03% do Bradesco.

4.4.2.8- Em relação às transferências entre contas de mesma natureza e titularidade, pelas razões expostas nos itens 4.1.2, 4.2.2 e 4.3.2 (sigilo bancário) não foi possível verificar os procedimentos adotados pelo Banco.

7.20.1 - Em relação ao recolhimento, a SRF informou que ocorreram, no dia 30 de setembro de 1997, Darf de código 5869 com valores abaixo de R\$10,00, embora o Banco não tenha fornecido essa informação.

A respeito da fiscalização atribuída à Secretaria da Receita Federal pela Lei nº 9.311/96, foram apresentadas as seguintes considerações:

"6.1 - A SRF possui, na sua Coordenação-Geral do Sistema de Fiscalização - COFIS, uma divisão encarregada da fiscalização de todo o sistema financeiro nacional. Em entrevista com a chefe dessa divisão foi abordada a grande escassez de recursos humanos - Auditores-Fiscais - para serem alocados aos programas de fiscalização das instituições financeiras.

6.2 - Com tão poucos fiscais para acompanhar a atuação de tão vasta gama de instituições, a SRF não consegue implementar um efetivo controle do cumprimento das atribuições que a Lei atribui a essas pessoas jurídicas, especialmente enquanto responsáveis tributárias.

6.3 - Com vistas a obter informações mais seguras sobre a fiscalização das instituições financeiras, foi encaminhada à COFIS a Requisição de Documentos e Informações n.º 5 (Anexo III), contendo um questionário, abordando os seguintes tópicos:

- a) realização de trabalho de fiscalização, metodologia utilizada e resultados alcançados;
- b) critérios para estabelecimento de prioridades na fiscalização dos contribuintes e dos tributos e prioridade atribuída à fiscalização da CPMF;
- c) quantitativo de AFTNs e de TTNs alocados à fiscalização das instituições financeiras;
- d) existência de plano de fiscalização a ser implementado no exercício de 1998, com os principais tópicos a serem abordados;

e) ato constitutivo, entrada em funcionamento, alocação de recursos humanos e estudos a respeito da eficácia da fiscalização e o impacto sobre a arrecadação, advindos com a criação das delegacias especializadas em instituições financeiras.

6.3.1 - Em resposta a essa Requisição de Documentos e Informações o Sr. Coordenador-Geral da COFIS informou:

"(...) somente será possível qualquer procedimento de fiscalização de CPMF após disponibilização dos dados de que trata o art. 11 da Lei n.º 9.311, de 23/10/96, dado o volume de operações envolvidas.

Além disso, torna-se importante destacar que, até a presente data, não se verificou quebra na expectativa de arrecadação.

Quanto às delegacias especializadas na área de mercado financeiro e de capital, a primeira a ser instalada, no Estado de São Paulo, poderá entrar em funcionamento no próximo ano, de acordo com informação prestada pelo grupo de que trata a Portaria n.º 976, de 06/08/97."

6.3.2 - Como a própria SRF admite, não existe qualquer procedimento de fiscalização da CPMF, e a sua implementação depende de informações a serem fornecidas pelas instituições responsáveis.

6.3.3 - Ocorre que tais informações já foram solicitadas, conforme Portaria n.º 106 - MF, de 15 de maio de 1997, que assim estabelece:

"Art. 1º. As instituições responsáveis pela retenção e pelo recolhimento da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF prestarão à Secretaria da Receita Federal as seguintes informações sobre cada contribuinte:

I - n.º de inscrição no Cadastro de Pessoa Física - CPF ou no Cadastro de Pessoa Jurídica - CGC;

II - valor global, em cada mês, das operações sujeitas à retenção da contribuição, observado o disposto no § 2º;

III - valor da contribuição retida no período citado no inciso anterior.

§ 1º. As informações de que trata este artigo serão:

a) totalizadas sob um único código, quando o contribuinte não estiver obrigado a inscrever-se no Cadastro de Pessoas Físicas, ou no caso de liquidação ou pagamento de créditos, direitos ou valores de que trata o inciso III do art. 2º da Lei n.º 9.311, de 1996, de montante igual ou inferior a R\$ 10.000,00;

b) prestadas em meio magnético, de acordo com as especificações a serem baixadas pela Secretaria da Receita Federal, abrangendo os dados referentes a cada trimestre do ano-calendário de 1997 e ao bimestre janeiro e fevereiro de 1998;

c) entregues até o último dia útil do mês subsequente ao dos prazos previstos na alínea "b".

6.3.4 - O Ato Declaratório n.º 10, de 10 de junho de 1997, da Coordenação-Geral de Tecnologia e de Sistemas de Informação estabelece as especificações técnicas a serem observadas na geração dos arquivos em meio magnético referentes à Portaria n.º 106/97 - MF.

6.3.5 - Assim, as informações certamente já se encontram à disposição da SRF, podendo receber o tratamento que for considerado necessário para subsidiar a fiscalização. No entanto, a resposta da COFIS refere-se a elas como se ainda não existissem. Em que pesem as dificuldades técnicas do SERPRO em atender às demandas de informação por parte da SRF, é importante dar ao assunto a prioridade que merece, como forma de impingir maior credibilidade à exigência formulada à rede bancária.

6.3.6 - A COFIS afirma que a arrecadação da CPMF se encontra dentro dos limites previstos. Com isso conclui-se que é utilizada, como parâmetro para estabelecer prioridades na fiscalização, a relação entre a previsão e a realização da receita. Ocorre que, conforme demonstram os trabalhos de auditoria aqui relatados, embora a arrecadação da CPMF venha acompanhando a previsão, e até mesmo a tenha superado, no exercício de 1997, existem irregularidades que precisam ser detectadas e corrigidas, por meio de medidas coercitivas de competência da autoridade fiscal. Além do mais, arrecadação realizada em valores próximos dos previstos não significa necessariamente ausência de evasão fiscal, ou de sonegação, porque a metodologia de cálculo da previsão pode apresentar falhas e levar a resultados abaixo das reais potencialidades da receita.

6.3.7 - Em relação às delegacias especializadas na área de mercado financeiro e de capitais, embora sua existência seja relacionada mais à fiscalização do que a outros segmentos da SRF, a resposta da COFIS revela que essa coordenação não se encontra suficientemente envolvida com o projeto, vez que não respondeu satisfatoriamente aos quesitos formulados, especialmente sobre a existência de estudos técnicos sobre o aumento da eficácia da fiscalização e o impacto na arrecadação de tributos.

6.3.8 - Quanto aos demais itens abordados na citada Requisição de Documentos e Informações n.º 5, a ausência leva a presumir resposta negativa.

6.4 - A ineficácia na fiscalização das instituições financeiras já havia sido anteriormente constatada pelo Tribunal. No TC 17.787/94-7, que trata de

Auditoria Operacional realizada na SRF, coordenada pela 5ª SECEX, consta, na folha 49:

"188. As instituições financeiras têm sido requisitadas pelo Estado para exercerem o importante papel de responsáveis tributárias com relação a alguns tributos. Isto se deve, em grande parte, ao nível de aparelhamento e ao estágio tecnológico em que os bancos se encontram e às peculiaridades de determinados tributos. Tal fórmula tem a vantagem de permitir ao fisco uma significativa redução do universo a fiscalizar. No entanto, é fundamental que a Receita exerça controle sobre o responsável tributário, conhecendo e validando as rotinas utilizadas, sob pena de que a tributação, função exclusiva do Estado, seja entregue ao particular, submetendo-se aos interesses deste.

189. Outrossim, é imperioso que as normas aplicadas a tais tributos sejam claras, concisas e mais, que tenham a característica de oferecer tratamento isonômico ao contribuinte, independentemente da instituição financeira com a qual opere."

6.4.1 - A Decisão n.º 669/95 - TCU - Plenário, referente ao citado TC 017.787/94-7, assim determinou à SRF:

"8.1.3. aprimore seu programa de fiscalização nas instituições financeiras que, na qualidade de responsáveis tributários, procedem à apuração, retenção e recolhimento de tributos, notadamente do Imposto sobre Operações Financeiras - IOF, sob administração da SRF a partir da edição do Decreto-lei n.º 2.471/88."

6.4.2 - A resposta da SRF à Requisição de Documentos e Informações n.º 5 revela que aquela Secretaria não fiscaliza as instituições financeiras enquanto responsáveis tributárias, descumprindo a Decisão do Tribunal, pois, embora a segunda parte do texto aqui transcrito seja referente ao IOF, a primeira se refere aos tributos em geral nos quais existe a figura do responsável tributário, onde se enquadra, evidentemente, a referida contribuição.

6.5 - Em relação às entidades beneficentes de assistência social, conforme abordado no item 3.10 deste relatório, a SRF solicitou às instituições financeiras, por meio da IN SRF n.º 6/97, informações que podem ser confrontadas com as do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, no sentido de verificar se todas elas possuem registro naquele órgão.

6.5.1 - É importante, no entanto, que o fornecimento de tais informações e o confronto delas com as do CNAS seja um processo contínuo, de modo a garantir sua atualização, e possam ser adotadas as medidas fiscalizatórias pertinentes.

6.5.2 - Ressalte-se que a IN SRF n.º 6/97 atribui à instituição financeira a obrigação de apenas exigir que a própria entidade declare que preenche os

requisitos que a habilitam à imunidade tributária, sem necessidade de apresentar nenhuma outra documentação comprobatória da situação que lhe permite o benefício fiscal.

6.5.3 - A interpretação da legislação tributária sobre o correto enquadramento dos casos de isenção, imunidade ou sujeição à alíquota zero está totalmente entregue às instituições financeiras, e, o que é mais grave, em muitas delas à própria agência onde o interessado mantém sua conta-corrente. Trata-se de tarefa absolutamente complexa, que não deveria ser delegada pela autoridade fiscal - no caso a própria SRF.

6.5.4 - Ressalvados os casos de mandado judicial, que são específicos para o correntista e atingem somente a ele, todos os demais interessados deveriam obter junto à SRF um certificado de que se enquadram nos requisitos da Lei n.º 9.311/96 e legislação complementar, e, somente com a apresentação desse é que as instituições financeiras poderiam excluí-los da incidência da CPMF. Isso teria a vantagem de centralizar o controle na própria SRF, facilitaria a fiscalização e evitaria a ocorrência de erros na interpretação da legislação por parte da instituição financeira. Além do mais, evitar-se-ia que a Tributação, função típica do Estado, fosse delegada a particulares, em desobediência à própria Lei n.º 9.311/96 que estabelece, em seu artigo 11, que a administração da CPMF compete à SRF, compreendendo as atividades de tributação, fiscalização e arrecadação.

6.5.4.1 - Em relação aos benefícios fiscais, por exemplo regimes aduaneiros especiais, a SRF somente os concede mediante a apresentação de determinados documentos que provam a sua regularidade fiscal. Em relação à CPMF, no entanto, os benefícios fiscais de imunidade, isenção ou alíquota zero são concedidos pela instituição financeira, segundo sua interpretação, ou com base apenas em informações concedidas pelo próprio interessado.

6.5.4.2 - Embora o Ministério da Fazenda, por meio da Portaria MF n.º 106/97, tenha regulamentado o fornecimento de informações sobre as operações tributadas, nenhuma outra exigência tem sido feita em relação às operações não sujeitas ao tributo, tanto da parte da SRF como do BACEN."

Em conclusão, foram apresentadas as seguintes propostas de encaminhamento pela equipe de Auditoria.

"8.1 Diante do exposto, propõe-se que o Egrégio Tribunal:

8.1.1 - Firme entendimento de que as declarações apresentadas às instituições financeiras por força do artigo 1º da Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal - IN SRF n.º 6, de 17 de janeiro de 1997 pelas entidades beneficentes de assistência social, para fins de comprovação de que têm direito à não-incidência da Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Direitos de Natureza Financeira - CPMF, conforme

inciso V do artigo 3º da Lei n.º 9.311, de 24 de outubro de 1996, não são documentos protegidos pelo instituto do sigilo bancário, preconizado no artigo 38 da Lei n.º 4.595/64, vez que fazem referência ao Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, que é de domínio público, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

8.1.2 - Comunique ao Banco Central do Brasil - BACEN, com vistas à divulgação às instituições responsáveis pela retenção, apuração e recolhimento da CPMF, o entendimento que vier a ser firmado em decorrência do item 8.1.1.

8.1.3 - Determine ao Sr. Ministro de Estado da Fazenda que:

a) adote providências cabíveis para adequação da Portaria n.º 6, de 10 de janeiro de 1997, objetivando a adoção de um único critério de cálculo e retenção da Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Direitos de Natureza Financeira - CPMF a ser praticado por todas as instituições financeiras, no sentido de:

- garantir o princípio da isonomia tributária, preconizado no art. 150, II, da Constituição Federal;

- reduzir as perdas financeiras do Tesouro causadas pela supressão dos valores referentes a frações de centavo, e, conseqüentemente, pela ausência de tributação dos lançamentos a débito abaixo de R\$5,00 (cinco reais);

b) adote providências com vistas à realização de estudos para implementação de procedimentos que possibilitem a redução, ao mínimo operacionalmente viável, do prazo atualmente concedido pela Portaria n.º 6/97 para pagamento da CPMF, visando reduzir as perdas financeiras do Tesouro Nacional correspondentes aos ganhos com passivo sem remuneração (floating) auferidos pelas instituições financeiras.

8.1.4 - Determine audiência prévia do Sr. Secretário da Receita Federal, para que apresente, nos termos do inciso II do artigo 43 da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, razões e justificativas acerca do descumprimento do item 8.1.3 da Decisão n.º 660/95 - TCU - Plenário, de 12 de dezembro de 1995, caracterizado pela constatação de inexistência de programas de fiscalização nas instituições financeiras acerca dos procedimentos de retenção, apuração e recolhimento da Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Direitos de Natureza Financeira - CPMF.

8.1.5 - Determine à Secretaria da Receita Federal - SRF que:

a) manifeste-se, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhando a correspondente documentação à 5ª Secretaria de Controle Externo desta Corte, sobre os seguintes aspectos:

a.2) legalidade do procedimento adotado pelas instituições financeiras de efetuar o recolhimento ao Tesouro Nacional, no quarto ou quinto dia útil da semana subsequente à de encerramento do período de apuração, da CPMF devida na qualidade de responsáveis tributários ou contribuintes, contrariando o disposto na Portaria do Ministério da Fazenda n.º 6, de 10 de janeiro de 1997, e na Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal n.º 3, de 13 de janeiro de 1997.

a.3) incidência ou não da CPMF nos lançamentos em contas de caução destinadas a licitações de imóveis ou outros bens, quando do levantamento dos depósitos efetuados pelos interessados na participação do certame;

b) realize fiscalização nas instituições financeiras, no sentido de verificar o controle dos lançamentos sujeitos à alíquota zero e à não-incidência da CPMF, apurar o tributo que deixou de ser recolhido e aplicar as sanções cabíveis, tendo em vista a constatação de irregularidades nos controles praticados pelas instituições, com a exclusão indevida da cobrança desse tributo de contas relativas a operações ou correntistas não amparados pela Lei n.º 9.311, de 24 de outubro de 1996;

c) confronte as informações fornecidas pelas instituições financeiras, em atendimento ao disposto no § 2º do artigo 1º da IN SRF n.º 6/97, com os dados cadastrais do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, no sentido de verificar se todas as entidades beneficentes de assistência social informadas possuem registro naquele órgão, e adote as medidas fiscalizatórias e demais providências administrativas e legais pertinentes nos casos de irregularidades detectadas;

d) passe a requisitar, em períodos que considerar adequados, as informações que foram exigidas pelo art. 1º da IN SRF n.º 6/97, de forma a tornar contínuo o confronto delas com as do CNAS, referido na alínea anterior;

e) estabeleça procedimentos operacionais a serem observados pelas instituições financeiras com relação à cobrança ou controle da não-incidência da CPMF nas contas de pessoas físicas responsáveis pela gestão de recursos, em órgãos da União, estados, Distrito Federal e municípios, suas autarquias e fundações, concedidos a título de adiantamento, para pagamento de despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, conforme prevê o artigo 68 da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964;

f) acompanhe os recolhimentos de CPMF no sentido de verificar a observância, por parte das instituições financeiras, do disposto no art. 67 da Lei n.º 9.430, de 27 de dezembro de 1996, aplicando-lhes as sanções cabíveis;

g) discipline, por meio de ato normativo próprio, os critérios para agrupamento de Darf de valores abaixo de R\$10,00, em relação a data de vencimento, encargos moratórios e outros aspectos considerados relevantes;

8.1.6 - Recomende à Secretaria da Receita Federal que realize estudos técnicos sobre a viabilidade de centralizar, em suas Delegacias, a análise da situação jurídica dos correntistas enquadrados no artigo 3º da Lei n.º 9.311, de 24 de outubro de 1996, e dos titulares de contas específicas a que se refere o artigo 8º da mesma lei, com vistas ao fornecimento de documentação comprobatória do benefício fiscal relativo à não cobrança da CPMF, a ser apresentada pelo interessado à instituição financeira onde mantenha conta de depósitos, promovendo a adequação das normas que disciplinam o assunto.

8.1.7 - Determine audiência prévia do Sr. Presidente do Banco do Brasil para que apresente, nos termos do inciso II do artigo 43 da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, razões e justificativas para a ocorrência de contas correntes de pessoa física, em número de 1.128 em 31 de outubro de 1997, marcadas para exclusão da cobrança da CPMF sob o título "Outros Motivos", tendo em vista a inexistência de dispositivo legal que ampare essa exclusão.

8.1.8 - Determine ao Banco do Brasil que:

a) realize estudos com vistas à adequação do sistema de contas-correntes ou ao desenvolvimento de novos aplicativos, de forma a permitir a validação dos valores recolhidos a título da Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Direitos de Natureza Financeira - CPMF, a partir dos totais dos lançamentos referentes a todos os elementos que devem ser considerados no cômputo da base de cálculo da referida contribuição;

b) implemente nos sistemas informatizados de retenção e apuração da CPMF procedimentos de identificação específica para entidades beneficentes e todas as demais entidades atualmente marcadas genericamente com o título "Outros Motivos", para fins de controle da não-incidência e da sujeição à alíquota zero;

8.1.9 - Recomende ao Banco do Brasil que:

a) promova a implementação de procedimentos de segurança que reduzam a ocorrência de estornos, com vistas a garantir a integridade das informações gerenciais sobre a movimentação financeira dos correntistas e permitir a obtenção da base de cálculo da CPMF a partir dos totais dos lançamentos que a compõem e o respectivo confronto com os valores recolhidos desse tributo;

b) implemente, nos sistemas informatizados, procedimentos de segurança para controle de CPF/CGC nas transferências financeiras entre contas de mesma natureza e titularidade, de forma a evitar o uso indevido do benefício da alíquota zero da CPMF em operações validadas fora dos sistemas;

c) centralize em unidades especializadas o controle da não incidência da CPMF, retirando da agência a autonomia para efetuar a correspondente marcação de contas, de forma a aumentar o nível de segurança dos procedimentos de cobrança da contribuição;

8.1.10- Determine audiência prévia do Sr. Presidente da Caixa Econômica Federal - CEF, para que apresente, nos termos do inciso II do artigo 43 da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, razões e justificativas para os seguintes atos:

a) assunção pela Empresa de despesa no valor estimado de R\$ 995.876,00 (novecentos e noventa e cinco mil, oitocentos e setenta e seis reais), autorizada pela Diretoria Colegiada, em reunião de 16 de junho de 1997, ata n.º 1.338, correspondente à não cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Créditos de Natureza Financeira - CPMF sobre as movimentações a débito em Depósitos Auto-Reaplicáveis - DAR, operação 021, no período de 23 de janeiro de 1997 a 30 de junho do mesmo ano;

b) exclusão da cobrança da CPMF, em uma amostra de 1.188 (um mil, cento e oitenta e oito) ocorrências, analisadas pela empresa e informadas por meio da CI GEAOB/GESIB 030/98, de 4 de fevereiro de 1998, das seguintes contas para as quais não existe amparo legal:

b.1) uma conta de pessoa física e sete contas de pessoa jurídica, com base na Lei n.º 2.613, de 23 de setembro de 1955, que criou uma Fundação denominada Serviço Social Rural vinculada ao Ministério da Agricultura, incorporada posteriormente à Superintendência de Política Agrária - SUPRA, por meio da Lei Delegada n.º 11, de 11 de outubro de 1962, e esta, por sua vez, extinta pela Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964;

b.2) cento e vinte e oito contas de pessoa física e trinta e três contas de pessoa jurídica, do tipo "simplificadas";

b.3) uma conta de pessoa física e trinta e quatro contas de pessoa jurídica, referentes a sindicato;

b.4) trinta e quatro contas de pessoa física e sete contas de pessoa jurídica, referentes a igrejas ou templos;

b.5) quatro contas de previdência privada;

b.6) oito contas de SESC, SENAI, SESI, SEBRAE e outros;

b.7) uma conta de pessoa jurídica isenta de CGC;

b.8) uma conta de pessoa jurídica, com base no artigo 14 do Código Tributário Nacional, artigo este que se refere a imposto e não a contribuição;

c) existência de uma conta de pessoa física marcada para exclusão da cobrança da CPMF na Agência José Seabra, a qual recebeu movimentações financeiras, nos dias 7 e 14 de julho de 1997, nos valores de R\$18.385,29 e R\$178.063,83, respectivamente.

8.1.11 - Determine à Caixa Econômica Federal - CEF que:

a) adote sistemática de depósito diretamente na respectiva conta de poupança das aplicações relativas à Poupança Azul Imobiliária - PAI, de modo a evitar a tramitação pela conta-corrente, fato que, pela legislação que rege a cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Direitos de Natureza Financeira - CPMF, torna obrigatória a incidência desse tributo;

b) realize estudos com vistas à adequação do sistema de contas-correntes ou ao desenvolvimento de novos aplicativos, de forma a permitir a validação dos valores recolhidos a título da Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Direitos de Natureza Financeira - CPMF, a partir dos totais dos lançamentos referentes a todos os elementos que devem ser considerados no cômputo da base de cálculo da referida contribuição;

c) implemente procedimentos de segurança nos comandos de estorno de CPMF, efetuados pelas agências para fins de acerto, de forma a preservar a integridade dos valores retidos ou provisionados para débito;

d) promova a depuração do cadastro de contas-correntes, de forma a corrigir a exclusão indevida da cobrança da CPMF ou as identificações incorretas, como pessoa física, de entidades beneficentes, autarquias e outras, tendo em vista que os benefícios fiscais da não incidência da contribuição abrangem apenas as pessoas jurídicas e não seus dirigentes ou outras pessoas físicas a elas vinculadas;

e) efetue análise referente ao amparo legal para exclusão da cobrança da CPMF em relação às restantes 6.970 (seis mil, novecentos e setenta) contas, das 8.158 (oito mil cento e cinquenta e oito) informadas no Relatório de Contas Isentas de CPMF, de 21 de novembro de 1997, enviado em resposta à Requisição de Documentos e Informações n.º 8, da equipe de auditoria desta Corte, tendo em vista que as justificativas apresentadas por meio da CI GEAOB/GESIB 030/98 contemplaram apenas 1.188 (um mil, cento e oitenta e oito) contas, encaminhando o resultado dessa apuração, no prazo de trinta dias, à 5ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal;

f) observe o disposto no art. 67, da Lei n.º 9.430, de 27 de dezembro de 1996, agrupando os recolhimentos de modo a não emitir Darf com valor inferior a R\$ 10,00 (dez reais);

8.1.12- Recomende à Caixa Econômica Federal - CEF que:

a) centralize, em unidades especializadas, o controle das contas de clientes sujeitos à não-incidência de CPMF, ou abertas exclusivamente para abrigar movimentações financeiras sujeitas à alíquota zero, retirando da agência a autonomia para efetuar a correspondente marcação de contas, de forma a assegurar que somente os correntistas legalmente amparados possam ser beneficiados com a não cobrança do tributo;

b) promova a implementação de procedimentos de segurança que reduzam a ocorrência de estornos, com vistas a garantir a integridade das informações gerenciais sobre a movimentação financeira dos correntistas e permitir a obtenção da base de cálculo da CPMF a partir dos totais dos lançamentos que a compõem e o respectivo confronto com os valores recolhidos desse tributo;

c) implemente, nos sistemas informatizados, procedimentos de segurança para controle de CPF/CGC nas transferências financeiras entre contas de mesma natureza e titularidade, de forma a evitar o uso indevido do benefício da alíquota zero da CPMF em operações validadas fora dos sistemas;

d) promova adequações nos sistemas informatizados que tratam a retenção da CPMF, no sentido de aumentar os níveis de segurança, particularmente na entrada de dados e na observância do período de apuração;

8.1.13- Recomende ao Banco Central do Brasil - BACEN que:

a) aperfeiçoe os dispositivos contidos na Circular BACEN n.º 2.733, de 2 de janeiro de 1997, de forma a assegurar que as instituições financeiras realizem registros contábeis específicos dos lançamentos sujeitos à não-incidência de Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Créditos de Natureza Financeira - CPMF, definidos no art. 3º da Lei n.º 9.311, de 24 de outubro de 1996, e dos sujeitos à alíquota zero, definidos no art. 8º da mesma lei, bem como dos lançamentos a crédito utilizados para redução de saldo devedor de crédito rotativo, a que alude o artigo 2.º, II, da citada lei, de forma a manter à disposição da fiscalização, devidamente identificados, os componentes da base de cálculo da contribuição;

b) estabeleça normas com vistas a aumentar a segurança da retenção da CPMF, por parte dos responsáveis tributários, na liquidação ou pagamento de créditos, direitos ou valores a que alude o artigo 2º, inciso III, da Lei

n.º 9.311/96, com vistas a reduzir a fragilidade da sistemática por eles adotada;

8.1.14- Recomende à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN que realize estudos técnicos tendentes à verificação da juridicidade da cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Créditos de Natureza Financeira - CPMF, no período de 23 de fevereiro a 11 de março de 1998, tendo em vista que a Lei n.º 9.539, de 12 de dezembro de 1997, alterou o período de incidência dessa contribuição social, desobedecendo ao princípio da anterioridade, preconizado no § 6º do artigo 195 da Constituição Federal, informando o resultado desses estudos a esta Corte de Contas.

8.1.15- Encaminhe cópia do inteiro teor da Decisão que vier a ser tomada, bem como do relatório e voto que a fundamentarem:

- ao Sr. Ministro da Fazenda;
- ao Sr. Secretário da Receita Federal;
- ao Sr. Presidente do Banco Central do Brasil;
- ao Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

O Secretário de Controle Externo e o Diretor da 2ª Divisão Técnica, após esclarecer que os trabalhos de execução da auditoria estiveram a cargo da Analista Nilza Maria de Souza Oliveira, sob a sua coordenação e supervisão, argüíram que o relatório ora analisado representa o consenso entre as partes.

Foi alertado por aqueles responsáveis que os dados numéricos relativos à retenção, apuração e recolhimento da CPMF, sob a responsabilidade das instituições financeiras auditadas, devem receber tratamento reservado.

É o relatório.

VOTO

De início, devo registrar que, com a apresentação deste processo, encerro a análise das auditorias realizadas pelas 4ª e 5ª SECEXs em cumprimento à Decisão n.º 710/96 - Plenário, na qual foi deliberado, dentre outras coisas, a elaboração, por aquelas unidades técnicas, de planos de ação específicos para fiscalizar a efetividade e a regularidade dos procedimentos adotados pelas instituições e responsáveis no que se refere ao efetivo recolhimento e à regular aplicação da CPMF, inclusive quanto à observância dos prazos de repasse dos montantes auferidos, tanto pelas instituições responsáveis pela retenção e recolhimento à Receita Federal quanto desta ao Ministério da Saúde/SUS, tendo em conta o disposto no art. 5º e a regulamentação prevista no art. 10 da Lei 9.311/96.

Lembro aos meus pares que em Sessão de 16.09.1998 submeti ao descortino deste Pleno o TC 010.929/96-7, e respectivos apensos, o qual tratava das demais

auditorias promovidas pelas 5ª e 4ª SECEXs objetivando dar cumprimento àquela Decisão. Naquela assentada foi avaliada a observância, por todos os órgãos envolvidos, das normas regulamentadoras relativas à descentralização dos recursos da CPMF a partir da STN, a sua destinação, bem como foi analisada a adequabilidade dos procedimentos adotados.

Restou consignado naqueles autos que, de forma geral, aqueles recursos foram transferidos ao Fundo Nacional de Saúde - FNS, conforme determina o art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT e o art. 18, da Lei nº 9.311/97, e foram direcionados ao financiamento das ações e serviços de saúde. As não-conformidades relatadas naqueles processos não caracterizaram, ao final, inobservância das prescrições constitucionais e legais citadas.

Neste processo, como já ressaltado no relatório que antecede este Voto, foram analisados os procedimentos e controles existentes nas instituições bancárias definidas por este Plenário (Banco do Brasil S.A, Caixa Econômica Federal - CEF, Banco de Brasília - BRB, e Banco Brasileiro de Desconto - BRADESCO) nas atividades de apuração e retenção da CPMF, e o cumprimento dos prazos no recolhimento efetivado à Secretaria da Receita Federal - SRF. Foi efetivada também uma análise a respeito da fiscalização desenvolvida pelos órgãos estatais responsáveis.

Vale registrar que aquelas instituições, de um total de 227, são responsáveis por, aproximadamente, cerca de 31% de toda a arrecadação da CPMF, de acordo com cálculo efetuado pela Unidade Técnica tendo como parâmetro o montante arrecadado no período de setembro a novembro de 1997.

Foram abordadas pela Equipe de Auditoria várias impropriedades e possíveis irregularidades que estariam ocorrendo nas instituições financeiras auditadas em decorrência dos procedimentos adotados e na Secretaria da Receita Federal - SRF, nesta última na área de fiscalização.

Foi efetivada também uma análise criteriosa dos normativos concernentes à matéria aqui tratada, editados pelo Ministério da Fazenda, pelo Banco Central do Brasil e pela própria Secretaria da Receita Federal.

Devo consignar que concordo, de maneira geral, com o posicionamento manifestado pela Unidade Técnica. No entanto, divirjo da forma de encaminhamento proposta para alguns dos questionamentos efetivados.

Com relação à proposta de que este Tribunal firme entendimento de que as declarações apresentadas às instituições financeiras em decorrência do art. 1º, da IN SRF nº 06/1997 pelas entidades beneficentes de assistência social não são documentos protegidos pelo instituto do sigilo bancário, preconizado no art. 38 da Lei nº 4.595/64, uma vez que fazem referência ao Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, que é de domínio público, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, entendo não ser necessária, posto que a negativa em atender a solicitação da equipe partiu de apenas uma das agências visitadas, sendo um caso isolado.

O fato de que a relação das entidades agraciadas com o "Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos" é publicada no Diário Oficial da União, sendo, portanto, de domínio público, torna despicenda aquela proposta. Deve-se fazer determina-

ção ao Presidente do Banco do Brasil no sentido de que oriente as suas agências para evitar a repetição do episódio.

Quanto à questão levantada pela Unidade Técnica acerca da possibilidade de vir a ser questionada a constitucionalidade da cobrança da CPMF no período de 23.02 a 11.03.98 em decorrência do entendimento de que seria necessário o decurso do prazo de 90 (noventa) dias após a publicação da Lei nº 9.539/97 para a sua exigência, considero inaplicável a recomendação proposta, posto que a matéria refoge à competência desta Corte. O resultado dos estudos técnicos que seriam desenvolvidos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, caso aceita a recomendação formulada, não implicaria em qualquer tomada de decisão por este Tribunal ante a ausência de prescrição legal que possibilite a sua intervenção no caso concreto.

Com respeito aos pagamentos realizados sem trânsito pela conta-corrente, em especial os referentes às ordens de pagamentos e aos cheques administrativos, foi registrado nos autos que as tarefas de cálculo e retenção da CPMF são, de modo geral, da responsabilidade exclusiva do caixa responsável pelo processamento, sem qualquer controle automatizado. Este procedimento deixa margem à ocorrência de fraudes como a que foi recentemente denunciada à Receita Federal envolvendo pagamento de fornecedores de empresas correntistas com cheques administrativos (os Bancos envolvidos não foram revelados). Assim, considero extremamente oportuno determinar-se ao Banco Central do Brasil o estabelecimentos de normas criando mecanismos de controle a serem adotados pelas instituições bancárias objetivando evitar tal prática.

As considerações constantes dos autos acerca do prazo praticado no que se refere ao recolhimento da CPMF à Secretaria da Receita Federal - SRF são oportunas. Em que pese a possibilidade de o tributo retido permanecer em poder da instituição financeira pelo prazo de 3 (três) a 9 (nove) dias úteis estar prevista em normativos do Ministério da Fazenda e da própria Receita Federal, considero não ser favorável ao Tesouro esta situação ante a impossibilidade factual deste utilizar-se daqueles valores nas inúmeras operações diariamente realizadas, ocasionando, sem dúvida, perdas financeiras.

No que se refere à ausência de qualquer procedimento fiscalizatório por parte da SRF, realmente não procedem as justificativas apresentadas por aquela unidade no sentido de que a estimativa de arrecadação foi atingida, tendo sido até extrapolada no exercício de 1997, o que demonstraria que os controles existentes são suficientes, não sendo tão necessária uma fiscalização mais contundente. Tal conclusão pode servir para um primeiro momento de cobrança de um novo tributo; todavia, quando a imprevisibilidade de fiscalização for detectada pelas instituições responsáveis pela retenção da contribuição poderá haver, de fato, queda na arrecadação. De qualquer modo, as ponderações trazidas aos autos pela 5ª SECEX são também pertinentes. Assim, entendo que deve ser determinado ao Secretário da Receita Federal que, considerando a alegada escassez de recursos humanos da área de fiscalização, adote providências objetivando conciliar a disponibilidade de pessoal com o dever de cumprir a lei.

Em relação à questão referente à isenção da cobrança da CPMF de pessoas físicas sem motivo aparente, bem como de pessoas jurídicas indevidamente amparadas na legislação, tanto pelo Banco do Brasil, quanto pela Caixa Econômica Federal, entendo não ser adequado promover-se a oitiva dos responsáveis por aquelas instituições, tendo em vista que nas duas entidades foi atribuída às agências a responsabilidade pela análise e marcação das contas não sujeitas à contribuição ou sujeitas à alíquota zero, não sendo este procedimento considerado irregular por não existir previsão legal restritiva a respeito.

As indicações indevidas de contas-correntes isentas ocorrem, de acordo com os responsáveis pela auditoria, por erro ou provável má-fé da agência ao executar o comando e também devido à interpretações equivocadas dos dispositivos legais correspondentes. Entendo que tais procedimentos decorrem dos controles insipientes mantidos naquelas instituições em consequência, principalmente, da ausência de orientações mais abrangentes oriundas dos órgãos federais responsáveis.

Assim, considerando o elevado número de contas isentas(24.437, no Banco do Brasil S.A e 8.158, na CEF, excluídas as contas de Governo, e 6.665, no Bradesco) constatadas no universo auditado; e tendo em vista a possibilidade de estar havendo evasão fiscal dos recursos da CPMF nestas e nas demais instituições financeiras, entendo que este Tribunal, no limite de suas atribuições, deve comunicar o fato, mediante o encaminhamento de cópia dos autos, ao Banco Central do Brasil e à Secretaria da Receita Federal - SRF, responsáveis, respectivamente, pela normatização e fiscalização da cobrança da CPMF, de acordo com a Lei nº 9.311/96, para conhecimento e adoção das medidas necessárias.

Como sugestão, para prevenir a repetição destas mesmas falhas, caso seja aprovada a permanência da CPMF pelo Congresso Nacional, entendo que poderiam ser editados normativos específicos, com o maior nível de detalhamento possível, dispondo acerca das prescrições inseridas nos artigos 3º e 8º da Lei nº 9.311/96, objetivando fornecer maiores subsídios às instituições responsáveis pela retenção da contribuição na identificação de tais contas.

Uma outra providência que, s.m.j., poderia ser adotada, com respeito às declarações apresentadas às instituições financeiras por força do art. 1º, da IN SRF nº 6, de 17.01.1997 pela entidades beneficentes de assistência social, uma vez que podem conter informações inverídicas e não são checadas nem pela instituição e nem pela própria Secretaria da Receita Federal - SRF, seria prever a apresentação e/ou a anexação por cópia àquela declaração do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social, que, aliás, é publicado no Diário Oficial da União.

Foi registrado no processo a assunção, pela Caixa Econômica Federal - CEF, mediante Voto de sua Diretoria Colegiada VO CEF/GEAOB 325/97 de 12.06.1997, do valor de R\$ 995.876,00 correspondente à CPMF não cobrada nos Depósitos a Prazo de Reaplicação Automática, na CEF chamado de Depósito Azul Reaplicável - DAR, no período de 23.01 a 31.07. 1997 (e não 30.06., como se reporta a instrução, conforme documento às fls.483).

Consta dos autos que ocorreu uma interpretação equivocada do art. 16, da Lei nº 9.311/97 pela FEBRABAN, tendo sido contestada posteriormente pela Secretaria da Receita Federal.

Não obstante estar justificada a falta de cobrança da contribuição no período em que havia controvérsia quanto ao conteúdo do citado dispositivo, é imperioso que se determine à direção superior da CEF que apresente justificativas para a assunção daquele débito, em detrimento do recebimento do tributo dos clientes que tiveram suas contas isentadas naquele período, opção que, à primeira vista, seria perfeitamente viável.

Quanto às demais propostas elencadas, entendo que devem ser efetivadas, com pequenas adaptações tendo em vista as ponderações acima apresentadas.

Finalizando, gostaria de ressaltar o excelente trabalho produzido pela AFCE Nilza Maria de Souza Oliveira, juntamente com seus superiores hierárquicos, pela sua abrangência e objetividade.

Desta forma, Voto no sentido de que este Tribunal adote a Decisão que submeto à deliberação deste Plenário.

DECISÃO Nº 677/98 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC-011.933/97-6
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Órgão/Entidade: Secretaria da Receita Federal - SRF Secretaria do Tesouro – STN, Banco do Brasil S.A, Caixa Econômica Federal- CEF, Banco de Brasília – BRB e Banco Brasileiro de Desconto - BRADESCO
5. Relator: Ministro Humberto Souto
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 5ª SECEX
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo relator, DECIDE:
 - 8.1. determinar ao Ministro de Estado da Fazenda que:
 - 8.1.1 adote as providências cabíveis para adequação da Portaria n.º 6, de 10 de janeiro de 1997, objetivando a adoção de um único critério de cálculo e retenção da Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Direitos de Natureza Financeira - CPMF a ser praticado por todas as instituições financeiras, no sentido de:
 - garantir o princípio da isonomia tributária, preconizado no art. 150, II, da Constituição Federal;
 - reduzir as perdas financeiras do Tesouro causadas pela supressão dos valores referentes a frações de centavo, e, conseqüentemente, pela ausência de tributação dos lançamentos a débito abaixo de R\$5,00 (cinco reais);
 - 8.1.2 adote providências com vistas à realização de estudos para implementação de procedimentos que possibilitem a redução, ao mínimo operacionalmente viável, do

1. Publicada no DOU de 13/10/98.

prazo atualmente concedido pela Portaria n.º 6/97 para pagamento da CPMF, visando evitar que o Tesouro Nacional sofra perdas.

8.2 determinar à Secretaria da Receita Federal que:

8.2.1 adote providências objetivando o cumprimento do disposto no art. 11, da Lei n.º 9.311/96, ante a constatação de inexistência de programas de fiscalização nas instituições financeiras acerca dos procedimentos de retenção, apuração e recolhimento da Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Direitos de Natureza Financeira - CPMF, em que pese a alegada escassez de recursos humanos na área de fiscalização.

8.2.2 adote providências com vistas à observância pelas instituições financeiras, no que se refere ao prazo de recolhimento ao Tesouro Nacional dos recursos relativos à CPMF, o disposto na Portaria do Ministério da Fazenda n.º 6, de 10 de janeiro de 1997, e na Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal n.º 3, de 13 de janeiro de 1997.

8.2.3 normatize acerca da incidência (ou não) da CPMF nos lançamentos em contas de caução destinadas a licitações de imóveis ou outros bens, quando do levantamento dos depósitos efetuados pelos interessados na participação do certame;

8.2.4 realize fiscalização nas instituições financeiras, no sentido de verificar o controle dos lançamentos sujeitos à alíquota zero e à não-incidência da CPMF, apurar o tributo que deixou de ser recolhido e aplicar as sanções cabíveis, tendo em vista a constatação de irregularidades nos controles praticados pelas instituições, com a exclusão indevida da cobrança desse tributo de contas relativas a operações ou correntistas não amparados pela Lei n.º 9.311, de 24 de outubro de 1996;

8.2.5 confronte as informações fornecidas pelas instituições financeiras, em atendimento ao disposto no § 2º do artigo 1º da IN SRF n.º 6/97, com os dados cadastrais do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, no sentido de verificar se todas as entidades beneficentes de assistência social informadas possuem registro naquele órgão, e adote as medidas fiscalizatórias e demais providências administrativas e legais pertinentes nos casos de irregularidades detectadas;

8.2.6 passe a requisitar, em períodos que considerar adequados, as informações que foram exigidas pelo art. 1º da IN SRF n.º 6/97, de forma a tornar contínuo o seu confronto com as do CNAS, referido na alínea anterior;

8.2.7 estabeleça procedimentos operacionais a serem observados pelas instituições financeiras com relação à cobrança ou controle da não-incidência da CPMF nas contas de pessoas físicas responsáveis pela gestão de recursos, em órgãos da União, estados, Distrito Federal e municípios, suas autarquias e fundações, concedidos a título de adiantamento, para pagamento de despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, conforme prevê o artigo 68 da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964;

8.2.8 acompanhe os recolhimentos de CPMF no sentido de verificar a observância, por parte das instituições financeiras, do disposto no art. 68 da Lei n.º 9.430, de 27 de dezembro de 1996, aplicando-lhes as sanções cabíveis;

8.2.9 discipline, por meio de ato normativo próprio, os critérios para agrupamento de Darf de valores abaixo de R\$10,00, em relação a data de vencimento, encargos moratórios e outros aspectos considerados relevantes;

8.2.10 informe a este Tribunal, no prazo de 30(trinta) dias, as medidas adotadas objetivando o atendimento destas determinações;

8.3. recomendar à Secretaria da Receita Federal que, caso seja aprovada a permanência da CPMF, realize estudos técnicos sobre a viabilidade de centralizar, em suas Delegacias, a análise da situação jurídica dos correntistas enquadrados no artigo 3º da Lei n.º 9.311, de 24 de outubro de 1996, e dos titulares de contas específicas a que se refere o artigo 8º da mesma lei, com vistas ao fornecimento de documentação comprobatória do benefício fiscal relativo à não cobrança da CPMF, a ser apresentada pelo interessado à instituição financeira onde mantenha conta de depósitos, promovendo a adequação das normas que disciplinam o assunto.

8.4. recomendar à Secretaria da Receita Federal, em acréscimo, que, caso não considerada viável a proposta descrita no item 8.3, seja analisada a possibilidade de implementar-se as seguintes ações:

a) edição de normativos específicos, com o maior nível de detalhamento possível, dispondo acerca das prescrições inseridas nos artigos 3º e 8º da Lei nº 9.311/96; e

b) exigência de apresentação, em conjunto com a declaração prevista no art. 1º da IN SRF nº 6, de 17.01.1997 do "Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos" fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

8.5 determinar ao Presidente do Banco do Brasil que:

8.5.1 adote providências no sentido de excluir da isenção da cobrança da CPMF as contas correntes de pessoa física, em número de 1.128 em 31 de outubro de 1997, marcadas sob o título "Outros Motivos", tendo em vista a inexistência de dispositivo legal que ampare essa exclusão;

8.5.2 realize estudos com vistas à adequação do sistema de contas-correntes ou ao desenvolvimento de novos aplicativos, de forma a permitir a validação dos valores recolhidos a título da Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Direitos de Natureza Financeira - CPMF, a partir dos totais dos lançamentos referentes a todos os elementos que devem ser considerados no cômputo da base de cálculo da referida contribuição; e

8.5.3 implemente nos sistemas informatizados de retenção e apuração da CPMF procedimentos de identificação específica para entidades beneficentes e todas as demais entidades atualmente marcadas genericamente com o título "Outros Motivos", para fins de controle da não-incidência e da sujeição à alíquota zero.

8.6 recomendar ao Presidente do Banco do Brasil que:

8.6.1 promova a implementação de procedimentos de segurança que reduzam a ocorrência de estornos, com vistas a garantir a integridade das informações gerenciais sobre a movimentação financeira dos correntistas e permitir a obtenção da base de cálculo da CPMF a partir dos totais dos lançamentos que a compõem e o respectivo confronto com os valores recolhidos desse tributo; e

8.6.2 implemente, nos sistemas informatizados, procedimentos de segurança para controle de CPF/CGC nas transferências financeiras entre contas de mesma natureza e titularidade, de forma a evitar o uso indevido do benefício da alíquota zero da CPMF em operações validadas fora dos sistemas.

8.7 determinar ao Presidente da Caixa Econômica Federal - CEF que :

8.7.1 presente, no prazo de 30(trinta) dias, justificativas para a assunção pela Empresa de despesa no valor estimado de R\$ 995.876,00 (novecentos e noventa e cinco mil, oitocentos e setenta e seis reais), autorizada pela Diretoria Colegiada, em reunião de 16 de junho de 1997, ata n.º 1.338, correspondente à não cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Créditos de Natureza Financeira - CPMF sobre as movimentações a débito em Depósitos Auto-Reaplicáveis - DAR, operação 021, no período de 23 de janeiro de 1997 a 31 de julho do mesmo ano;

8.7.2 exclua da isenção da cobrança da CPMF as seguintes contas para as quais não existe amparo legal, constatadas em uma amostra de 1.188 (um mil, cento e oitenta e oito) ocorrências, analisadas pela empresa e informadas por meio da CI GEA0B/GESIB 030/98, de 4 de fevereiro de 1998, bem como aquelas que se encontrem em situação idêntica a essas:

a) uma conta de pessoa física e sete contas de pessoa jurídica, com base na Lei n.º 2.613, de 23 de setembro de 1955, que criou uma Fundação denominada Serviço Social Rural vinculada ao Ministério da Agricultura, incorporada posteriormente à Superintendência de Política Agrária - SUPRA, por meio da Lei Delegada n.º 11, de 11 de outubro de 1962, e esta, por sua vez, extinta pela Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964;

b) cento e vinte e oito contas de pessoa física e trinta e três contas de pessoa jurídica, do tipo "simplificadas";

c) uma conta de pessoa física e trinta e quatro contas de pessoa jurídica, referentes a sindicato;

d) trinta e quatro contas de pessoa física e sete contas de pessoa jurídica, referentes a igrejas ou templos, desde que não enquadradas como entidades assistenciais;

e) quatro contas de previdência privada;

f) oito contas de SESC, SENAI, SESI, SEBRAE e outros;

g) uma conta de pessoa jurídica isenta de CGC;

h) uma conta de pessoa jurídica, com base no artigo 14 do Código Tributário Nacional, artigo este que se refere a imposto e não a contribuição;

8.7.3 adote sistemática de depósito diretamente na respectiva conta de poupança das aplicações relativas à Poupança Azul Imobiliária - PAI, de modo a evitar a tramitação pela conta-corrente, fato que, pela legislação que rege a cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Direitos de Natureza Financeira - CPMF, torna obrigatória a incidência desse tributo;

8.7.4 realize estudos com vistas à adequação do sistema de contas-correntes ou ao desenvolvimento de novos aplicativos, de forma a permitir a validação dos valores recolhidos a título da Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Direitos de Natureza Financeira - CPMF, a partir dos totais dos lançamen-

tos referentes a todos os elementos que devem ser considerados no cômputo da base de cálculo da referida contribuição;

8.7.5 implemente procedimentos de segurança nos comandos de estorno de CPMF, efetuados pelas agências para fins de acerto, de forma a preservar a integridade dos valores retidos ou provisionados para débito;

8.7.6 promova a depuração do cadastro de contas-correntes, de forma a corrigir a exclusão indevida da cobrança da CPMF ou as identificações incorretas, como pessoa física, de entidades beneficentes, autarquias e outras, tendo em vista que os benefícios fiscais da não incidência da contribuição abrangem apenas as pessoas jurídicas e não seus dirigentes ou outras pessoas físicas a elas vinculadas; e

8.7.7 observe o disposto no art. 67, da Lei n.º 9.430, de 27 de dezembro de 1996, agrupando os recolhimentos de modo a não emitir Darf com valor inferior a R\$ 10,00 (dez reais).

8.8. recomendar à Caixa Econômica Federal - CEF que:

8.8.1 promova a implementação de procedimentos de segurança que reduzam a ocorrência de estornos, com vistas a garantir a integridade das informações gerenciais sobre a movimentação financeira dos correntistas e permitir a obtenção da base de cálculo da CPMF a partir dos totais dos lançamentos que a compõem e o respectivo confronto com os valores recolhidos desse tributo;

8.8.2 implemente, nos sistemas informatizados, procedimentos de segurança para controle de CPF/CGC nas transferências financeiras entre contas de mesma natureza e titularidade, de forma a evitar o uso indevido do benefício da alíquota zero da CPMF em operações validadas fora dos sistemas; e

8.8.3 promova adequações nos sistemas informatizados que tratam a retenção da CPMF, no sentido de aumentar os níveis de segurança, particularmente na entrada de dados e na observância do período de apuração.

8.9 recomendar ao Banco Central do Brasil - BACEN que:

8.9.1 aperfeiçoe os dispositivos contidos na Circular BACEN n.º 2.733, de 2 de janeiro de 1997, de forma a assegurar que as instituições financeiras realizem registros contábeis específicos dos lançamentos sujeitos à não-incidência de Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Créditos de Natureza Financeira - CPMF, definidos no art. 3º da Lei n.º 9.311, de 24 de outubro de 1996, e dos sujeitos à alíquota zero, definidos no art. 8º da mesma lei, bem como dos lançamentos a crédito utilizados para redução de saldo devedor de crédito rotativo, a que alude o artigo 2º, II, da citada lei, de forma a manter à disposição da fiscalização, devidamente identificados, os componentes da base de cálculo da contribuição; e

8.9.2 estabeleça normas com vistas a aumentar a segurança da retenção da CPMF por parte dos responsáveis tributários, na liquidação ou pagamento de créditos, direitos ou valores a que alude o artigo 2º, inciso III, da Lei n.º 9.311/96, em especial aqueles efetivados mediante cheque administrativo ou ordem de pagamento, com vistas a reduzir a fragilidade da sistemática por eles adotada, uma vez que foram denunciadas fraudes na utilização daqueles instrumentos.

8.10 encaminhar cópia desta Decisão, do relatório e Voto que a fundamentaram, bem como do inteiro teor do relatório produzido pela 5ª SEC EX, ao Secretário da Receita Federal e ao Sr. Presidente do Banco Central do Brasil;

8.11 encaminhar cópia desta Decisão e do relatório e Voto que a fundamentaram ao Ministro de Estado da Fazenda, aos Presidentes da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil S.A para conhecimento; e

8.12 determinar que seja mantida a reserva dos documentos oriundos das instituições financeiras auditadas.

9. Ata nº 40/98 - Plenário.

10. Data da Sessão: 30/09/1998 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Homero dos Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Carlos Átila Álvares da Silva, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto (Relator), Valmir Campelo e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo, Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler.

Homero Santos
Presidente

Humberto Guimarães Souto
Ministro Relator