

S R L

PROJETOS S/C LTDA.

Avaliação do Setor Público

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CAPÍTULO III

SISTEMA TRIBUTÁRIO

III

AVALIAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CAPÍTULO III
SISTEMA TRIBUTÁRIO ESTADUAL

SUMARIO

| | NÚM. DA PÁGINA |
|---|-------------------|
| 1 | 6 |
| 1.1 | 7 |
| 1.2 | 8 |
| 2 | 12 |
| 2.1 | 13 |
| 2.2 | 13 |
| 2.3 | 13 |
| 2.4 | 14 |
| 2.5 | 16 |
| 2.6 | 18 |
| 2.7 | 26 |
| 3 | 29 |
| 3.1 | 30 |
| 3.2 | 32 |
| 3.3 | 35 |
| 3.3.1 | 37 |
| 3.4 | 38 |
| 3.4.1 | 42 |
| 3.4.2 | 42 |
| 3.5 | 43 |
| 3.6 | 45 |
| 3.7 | 45 |
| CAPITULO III - SISTEMA TRIBUTARIO ESTADUAL | |
| 3.8 | 46 |

SUMARIO

NR. DA
PAGINA

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 6 |
| 1.1 | OBJETO DA ATIVIDADE TRIBUTARIA | 7 |
| 1.2 | AVALIAÇÃO DOS TRIBUTOS ESTADUAIS | 8 |
| 2 | ASPECTOS ECONOMICOS | 12 |
| 2.1 | CARGA TRIBUTARIA DO ICM | 13 |
| 2.2 | ARRECADAÇÃO POTENCIAL E EFETIVA DO ICM | 13 |
| 2.3 | FLUXO TRIANGULAR DE COMERCIO | 13 |
| 2.4 | POLITICA TRIBUTARIA | 14 |
| 2.5 | DIVIDA ATIVA | 16 |
| 2.6 | CUSTO DE ARRECADAÇÃO DO ICM | 16 |
| 2.7 | RECOMENDAÇÕES DE POLITICA TRIBUTARIA | 16 |
| 3 | ASPECTOS ADMINISTRATIVOS | 29 |
| 3.1 | FUNÇÕES RELATIVAS AO ICM | 30 |
| 3.2 | DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS FUNÇÕES RELATIVAS AO ICM | 33 |
| 3.3 | ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTARIA DO RGS | 35 |
| 3.3.1 | COMENTARIOS AO ORGANOGAMA | 37 |
| 3.4 | ATRIBUIÇÕES E COMPETENCIAS NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTARIA DO RGS | 39 |
| 3.4.1 | ATRIBUIÇÕES E COMPETENCIAS NAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTARIA E FINANCEIRA - COMENTARIOS | 42 |
| 3.4.2 | ATRIBUIÇÕES E COMPETENCIAS NAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTARIA E FINANCEIRA - RECOMENDAÇÕES | 42 |
| 3.5 | O PLANEJAMENTO NA AREA TRIBUTARIA | 43 |
| 3.6 | SISTEMATIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DA S.A.T. - COMENTARIOS | 44 |
| 3.7 | O SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA S.A.T. - COMENTARIOS | 45 |

| | | |
|-------|--|----|
| 3.7.1 | INFORMAÇÕES PARA O DIRECIONAMENTO FISCAL - COMENTÁRIOS | 46 |
| 3.7.2 | PROCESSAMENTO DE DADOS - COMENTÁRIOS | 46 |
| 3.7.3 | USO DOS TERMINAIS - COMENTÁRIOS | 47 |
| 3.8 | A COBRANÇA DE DÉBITOS DECLARADOS ATRAVÉS DE AUTO LANÇAMENTO - COMENTÁRIOS | 47 |
| 3.9 | SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES DOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS | 48 |
| 4 | REFORMA TRIBUTÁRIA - SIMULAÇÕES | 55 |
| 4.1 | REFORMA TRIBUTÁRIA - PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES A NÍVEL ESTADUAL | 56 |
| 4.2 | METODOLOGIA DE SIMULAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO | 56 |
| 4.3 | SIMULAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA - MUNICÍPIOS DO RGS | 58 |
| 5 | ESTRUTURAS DE FILIADA TRIBUTÁRIA | 64 |
| 6 | ASPECTOS ADMINISTRATIVOS | 77 |
| 6.1 | FUNÇÕES RELATIVAS AO IPI | 80 |
| 6.2 | DEFINIÇÃO DAS PRINCIPAIS FUNÇÕES RELATIVAS AO IPI | 83 |
| 6.3 | ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DO RGS | 85 |
| 6.4 | ORGANIZAÇÃO DO PROBLEMA | 87 |
| 6.5 | ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DO RGS | 89 |
| 6.6 | ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS NAS ADMINISTRAÇÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS - COMENTÁRIOS | 92 |
| 6.7 | ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA - RECOMENDAÇÕES | 92 |
| 6.8 | O LANÇAMENTO DE DEBÍTO TRIBUTÁRIA | 93 |
| 6.9 | SISTEMA TIPO DAS ATIVIDADES NA S.A.T. - COMENTÁRIOS | 94 |
| 6.10 | SISTEMA DE OPERAÇÕES DA S.A.T. - COMENTÁRIOS | 95 |

SUMARIO

| | | NR. DA PAGINA |
|-------|---|------------------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 6 |
| 1.1 | OBJETO DA ATIVIDADE TRIBUTARIA | 7 |
| 1.2 | AVALIAÇÃO DOS TRIBUTOS ESTADUAIS | 8 |
| 2 | ASPECTOS ECONOMICOS | 12 |
| 2.1 | CARGA TRIBUTARIA DO ICM | 13 |
| 2.2 | ARRECADAÇÃO POTENCIAL E EFETIVA DO ICM | 13 |
| 2.3 | FLUXO TRIANGULAR DE COMERCIO | 13 |
| 2.4 | POLITICA TRIBUTARIA | 14 |
| 2.5 | DIVIDA ATIVA | 16 |
| 2.6 | CUSTO DE ARRECADAÇÃO DO ICM | 16 |
| 2.7 | RECOMENDAÇÕES DE POLITICA TRIBUTARIA | 16 |
| 3 | ASPECTOS ADMINISTRATIVOS | 29 |
| 3.1 | FUNÇÕES RELATIVAS AO ICM | 30 |
| 3.2 | DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS FUNÇÕES RELATIVAS AO ICM | 33 |
| 3.3 | ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTARIA DO RGS | 35 |
| 3.3.1 | COMENTARIOS AO ORGANOGRAMA | 37 |
| 3.4 | ATRIBUIÇÕES E COMPETENCIAS NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTARIA DO RGS | 39 |
| 3.4.1 | ATRIBUIÇÕES E COMPETENCIAS NAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTARIA E FINANCEIRA - COMENTARIOS | 42 |
| 3.4.2 | ATRIBUIÇÕES E COMPETENCIAS NAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTARIA E FINANCEIRA - RECOMENDAÇÕES | 42 |
| 3.5 | O PLANEJAMENTO NA AREA TRIBUTARIA | 43 |
| 3.6 | SISTEMATIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DA S.A.T. - COMENTARIOS | 44 |
| 3.7 | O SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA S.A.T. - COMENTARIOS | 45 |

| | | |
|----|---|----|
| 21 | PROBLEMAS RESULTANTES DA FALTA DE SISTEMATIZAÇÃO | 50 |
| 22 | USO DOS TERMINAIS NA AREA TRIBUTARIA | 51 |
| 23 | DIRECIONAMENTO DA AÇÃO FISCAL (EXEMPLO) | 52 |
| 24 | PRINCIPAIS FUNÇÕES RELATIVAS AO ICM - DEBITO DECLARADO - RACIONALIZAÇÃO POSSIVEL NA COBRANÇA | 53 |
| 25 | LOGICA DA ANALISE ADMINISTRATIVA DA AREA TRIBUTARIA - SINTESE DAS RECOMENDAÇÕES | 54 |
| 26 | SIMULAÇÃO DA REFORMA TRIBUTARIA NO RS - ESTADO | 59 |
| 27 | SIMULAÇÃO DA REFORMA TRIBUTARIA PARA OS MUNICIPIOS GAUCHOS | 60 |

Art. 1º - Fica aprovado o projeto de Lei que altera o Regulamento do Imposto de Renda, no que se refere ao tratamento tributário das operações de crédito, de depósito e de aplicação de recursos em instituições financeiras, e dá outras providências.

Art. 2º - O projeto de Lei aprovado no item anterior é aprovado com as seguintes alterações:

1) A expressão "instituições financeiras" passa a ser substituída por "instituições de crédito, de depósito e de aplicação de recursos em instituições financeiras";

2) O inciso III do artigo 1º passa a ser substituído pelo seguinte: "III - as operações de crédito, de depósito e de aplicação de recursos em instituições financeiras, e dá outras providências";

Art. 3º - Fica aprovado o projeto de Lei que altera o Regulamento do Imposto de Renda, no que se refere ao tratamento tributário das operações de crédito, de depósito e de aplicação de recursos em instituições financeiras, e dá outras providências.

1) A expressão "instituições financeiras" passa a ser substituída por "instituições de crédito, de depósito e de aplicação de recursos em instituições financeiras";

2) A expressão "instituições financeiras" passa a ser substituída por "instituições de crédito, de depósito e de aplicação de recursos em instituições financeiras";

3) A expressão "instituições financeiras" passa a ser substituída por "instituições de crédito, de depósito e de aplicação de recursos em instituições financeiras";

Art. 4º - Fica aprovado o projeto de Lei que altera o Regulamento do Imposto de Renda, no que se refere ao tratamento tributário das operações de crédito, de depósito e de aplicação de recursos em instituições financeiras, e dá outras providências.

Art. 5º - Fica aprovado o projeto de Lei que altera o Regulamento do Imposto de Renda, no que se refere ao tratamento tributário das operações de crédito, de depósito e de aplicação de recursos em instituições financeiras, e dá outras providências.

Art. 6º - Fica aprovado o projeto de Lei que altera o Regulamento do Imposto de Renda, no que se refere ao tratamento tributário das operações de crédito, de depósito e de aplicação de recursos em instituições financeiras, e dá outras providências.

Art. 7º - Lei nº. 5.172 de 28.10.66
Código Tributário Nacional

Lei nº. 4.130 de 25.12.62
Código de Procedimento Tributário

1.3 CADASTRO DAS EMPRESAS ESTATAIS GAUCHAS

Apresentamos, a seguir, o cadastro de todas as empresas (exceto COHAB e FROGASA) dentro do modelo "SEST", que sugerimos seja implantado no RGS.

1.2 AVALIAÇÃO DOS TRIBUTOS ESTADUAIS

- Evolução da Receita Tributária

A arrecadação tributária vem perdendo representatividade na composição da receita disponível (assim entendida, e receita total, exclusive a quota-parte municipal dos impostos partilhados), tendo caído de 76,5% em 1970 (Ilustração 1) para apenas 48,4% em 1987. Essa queda decorre, basicamente, de tres fatores:

a) Aumento do Endividamento do Estado

As operações de crédito aumentam sua participação na receita disponível, de 3,8% em 1970 para 29,6% em 1987.

b) Aumento das Transferências Federais

As Transferências federais (correntes + capital) tiveram sua participação na receita disponível aumentada de 5,3% em 1970 para 11,5% em 1987, como decorrência de emendas constitucionais que ampliaram a alíquota do Fundo de Participação dos Estados - FPE (participação estadual na arrecadação federal de IPI e Imposto de Renda) de 5% em 1970 para 14% em 1987.

c) Perda de Substância da Receita de Taxas

A arrecadação de taxas, que em 1970 representava 3,8% da receita disponível, no exercício de 1987 contribuiu com apenas 0,7%. A perda de substância dessa rubrica explica-se pela atualização monetária das taxas a partir de índices inferiores a inflação. Dessa forma a receita real de taxas caiu, no período, 44,7% (taxa geométrica de -3,34% ao ano).

- Composição da Receita Tributária

O ICM é o principal componente da receita tributária, representando 94,6% dessa rubrica em 1987 (Ilustração 3). É interessante observar que, mesmo tendo evoluído abaixo da média do resto do país (4,46% ao ano no período 1970/87 contra 4,81% a.a. do resto do país - Ilustração 2) o ICM no RS vem mantendo sua participação na receita tributária (em torno de 94%) em decorrência da perda de substância da arrecadação de taxas, cuja participação decresceu de 4,9% em 1970 para 1,3% em 1987.

COMPOSICAO DA RECEITA ESTADUAL

EM CZ\$ MILHOES DE 1970

| RUBRICAS | 1970 | | 1975 | | 1980 | | 1987 | | TAXA GEOMETRICA 1987/1970 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|-------|---------------------------------|
| | VALOR | % | VALOR | % | VALOR | % | VALOR | % | |
| RECEITAS CORRENTES (1) | 1.165 | 93,2 | 1.840 | 75,2 | 2.197 | 79,9 | 2.383 | 70,3 | 4,30 |
| REC. TRIBUTARIA (1) | 956 | 76,5 | 1.575 | 64,4 | 1.857 | 67,5 | 1.982 | 48,4 | 4,38 |
| ICM (OPE) | 896 | 71,7 | 1.502 | 61,4 | 1.710 | 62,2 | 1.844 | 45,7 | 4,34 |
| ITBI (OPE) | 13 | 1,0 | 43 | 1,8 | 55 | 2,0 | 33 | 0,8 | 5,63 |
| ISPV (OPE) | - | - | - | - | (2) 54 | 2,0 | 47 | 1,2 | - |
| TAXAS | 47 | 3,8 | 30 | 1,2 | 38 | 13 | 26 | 0,7 | 3,42 |
| TRANSFERÊNCIAS CORRENTES | 29 | 2,3 | 72 | 2,9 | (2) 158 | 5,8 | 460 | 11,4 | 17,65 |
| OUTRAS RECEITAS CORRENTES | 180 | 14,4 | 193 | 7,9 | 182 | 6,6 | 425 | 10,5 | 5,18 |
| RECEITAS DE CAPITAL | 85 | 6,8 | 606 | 24,8 | 553 | 20,1 | 1.198 | 29,7 | 16,84 |
| OPERACOES DE CRÉDITO | 47 | 3,8 | 477 | 19,5 | 468 | 17,0 | 1.196 | 29,6 | 20,97 |
| TRANSFERÊNCIAS CAPITAL | 37 | 3,0 | 126 | 5,2 | 71 | 2,6 | 2 | 0,1 | - |
| OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL | 1 | - | 3 | 0,1 | 14 | 0,5 | - | - | - |
| RECEITA TOTAL (1) | 1.250 | 100,0 | 2.446 | 100,0 | 2.750 | 100,0 | 4.036 | 100,0 | 7,14 |

DEFLATOR IGP-DI (FGV) - BASE 1970 = 100

(1) EXCLUSIVE QUOTA-PARTE MUNICIPAL DE IMPOSTOS PARTILHADOS.

(2) A QUOTA-PARTE ESTADUAL DA T.R.U. FOI CONSIDERADA COMO ISPV E, PORTANTO, EXCLUIDA DAS TRANSFERENCIAS.

ILUSTRAÇÃO 2

EVOLUÇÃO REAL DO ICM

EM CZ\$ MILHÕES DE 1987 (*)

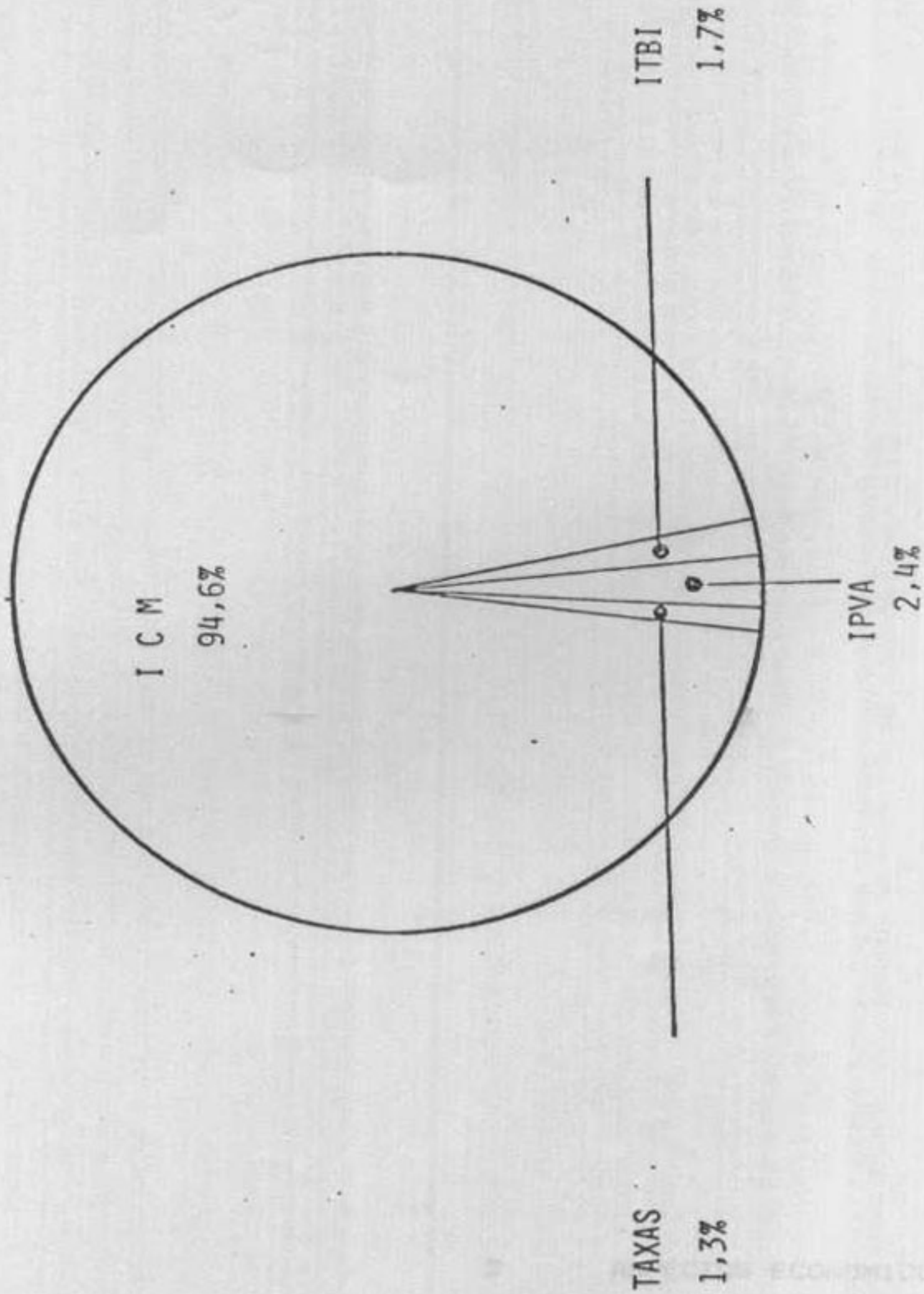
| | I.C.M. - RIO GRANDE DO SUL | | I.C.M. - BRASIL (EXCETO R.S.) | |
|--------------------|----------------------------|--------|-------------------------------|--------|
| | VALOR | ÍNDICE | VALOR | ÍNDICE |
| 1970 | 22.091 8% | 100,00 | 252.133 | 100,00 |
| 1971 | 25.060 9% | 113,44 | 251.993 | 99,94 |
| 1972 | 26.019 8% | 117,78 | 286.657 | 113,69 |
| 1973 | 31.834 8% | 144,10 | 341.980 | 135,63 |
| 1974 | 33.003 8% | 149,40 | 369.744 | 146,65 |
| 1975 | 37.013 8% | 167,55 | 385.468 | 152,88 |
| 1976 | 34.418 8% | 155,80 | 395.084 | 156,70 |
| 1977 | 38.817 8% | 175,71 | 415.008 | 164,60 |
| 1978 | 40.359 8% | 182,69 | 456.724 | 181,14 |
| 1979 | 41.796 8% | 189,20 | 458.648 | 181,91 |
| 1980 | 44.095 8% | 199,61 | 478.941 | 189,96 |
| 1981 | 44.202 8% | 200,09 | 450.101 | 178,52 |
| 1982 | 46.508 8% | 210,53 | 469.385 | 186,17 |
| 1983 | 41.394 9% | 187,38 | 409.511 | 162,42 |
| 1984 | 41.465 8% | 187,70 | 428.157 | 169,81 |
| 1985 | 48.075 8% | 217,62 | 509.974 | 202,26 |
| 1986 | 58.660 8% | 265,54 | 663.933 | 263,33 |
| 1987 | 46.427 8% | 210,16 | 560.266 | 222,21 |
| TAXA GEOMÉTRICA | 4,4. % A.A. | | 4,8. % A.A. | |

FONTE BOLETIM DO ICM - MINISTÉRIO DA FAZENDA
 (*) DEFLATOR IGP-DI (MÉDIO) DE 1987

ILUSTRAÇÃO 3

PARTICIPAÇÃO DO ICM NA RECEITA TRIBUTÁRIA DO RGS

1987



2.1 CARGA TRIBUTARIA DO ICM

A carga tributária do ICM (ou alíquota efetiva do ICM) é o quociente entre a arrecadação efetiva do ICM e a base tributável potencial (FIB a preço de mercado dos setores agricultura, indústria e comércio). Se todas as mercadorias fossem plenamente tributadas e se não houvesse sonegação, esse quociente seria, hoje, 0,17 (a alíquota nominal do ICM). A diferença, portanto, decorre da evasão fiscal (isenções e sonegação).

Nos anos 70 a carga tributária do RS era cerca de 20% inferior à média nacional (ilustrações 4 e 5). Esse fato decorria da estrutura perversa para a arrecadação, do fluxo triangular de comércio do RS, era deficitário nas relações comerciais com o resto do país ("importava" créditos de ICM e era superavitário com o resto do mundo (exportava liquidamente, produtos isentos). A mudança nessa estrutura de comércio, em anos recentes é a principal causa do desaparecimento dessa diferença de carga tributário (quadros V e VI).

2.2 ARRECADAÇÃO POTENCIAL E EFETIVA DO ICM

- Avaliação da Evasão Fiscal no RS

Define-se como índice de evasão fiscal o complemento do quociente entre o ICM efetivo e o ICM potencial (alíquota X FIB tributável). Esse índice mostra o percentual da base tributável que deixa de gerar imposto, como decorrência de benefícios fiscais e de sonegação.

No período em análise (1970 a 1985), o índice médio foi de 42,0%, o que significa que apenas 58% da base tributável gerou imposto. Se a Fazenda Estadual alcançasse os 42% restantes da base tributável, a arrecadação de ICM cresceria 72,4%. Por base tributável entende-se o FIB da agricultura, indústria e comércio (Ilustração 6).

Da evasão total, cerca de um terço (28% em 1984 e 24,1% em 1985) é explicado pela desoneração nas exportações de manufaturados. Os outros dois terços são explicados pelas isenções no mercado interno, pelo efeito inflação (o ICM ingressa nos cofres públicos cerca de dois meses após gerado o FIB) e pela sonegação fiscal.

2.3 FLUXO TRIANGULAR DE COMERCIO

Mostra as relações comerciais entre o RS com o resto do País (Balança Interestadual); com o resto do mundo e a do resto do País com o resto do mundo.

Na década de setenta o RS era deficitário com o resto do País e superavitário com o resto do mundo, enquanto que o resto do país era deficitário com o resto do mundo; O RS "importava" créditos de ICM do resto do País e não "exportava" débitos de ICM para o resto do mundo (isenção nas exportações). O fluxo triangular era altamente perverso para a arrecadação gaúcha (1). O RS pagava alto

preço para ajudar a financiar do déficit comercial do resto do País com o resto do mundo. (Ilustração 9).

Em anos recentes, a estrutura do fluxo triangular mudou substancialmente: o RS equilibrou a balança comercial interestadual (Ilustrações 8 e 10) e o resto do País passou a ser superavitário com o resto do mundo: a carga tributária do ICM (relação entre a arrecadação efetiva e a base potencial do ICM) do RS, que nos anos setenta era cerca de 20% inferior a média Nacional, em anos recentes praticamente se igualou a esta. (Quadro 11). Essa mudança estrutural decorreu da desaceleração das importações de bens tributados do resto do país, que cresceram a taxas inferiores às exportações de bens tributados para o resto do país.

2.4 POLITICA TRIBUTARIA

a) Regra Geral:

- Indústria - dia 05 do segundo mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador (50 dias, em média da data da operação) (cerca de 48% de arrecadação).
- Comércio - dia 10 do mês seguinte ao da ocorrência do fato gerador (25 dias, em média da data da operação) (cerca de 39% de arrecadação).

b) Principais Exceções de Caráter Permanente:

- Vinhos - dia 09 do terceiro mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador (84 dias, em média da data da operação).
- Café - dia 25 do segundo mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador (70 dias, em média da data da operação).
- Carne Verde e Gado - dia 25 do segundo mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador (70 dias, em média da data da operação).
- Carne Verde e Gado - (SERFA) - saídas de estabelecimentos registrados no serviço de inspeção de produtos de origem animal: dia 15 do quarto mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador (120 dias, em média da data da operação).
- Máquinas - equipamentos industriais, tratores e implementos agrícolas: dia 27 do terceiro mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador (102 dias, em média, da data da operação).

(1) Vide PASQUOTTO, J.E.A. e Pessatto Netto, v - "Subsídios para Reformulação do Sistema Tributário Vigente" - Tese apresentada no V Congresso Nacional de Administração Fazendária realizado em Salvador, BA, em Junho de 1980.

- Pólo Sul - dia 17 do sexto mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador (182 dias em média, da data da ocorrência do fato gerador).

c) Exceções de Caráter Temporário

- Eletrônicos, Componentes e Outros: dia 26 do sexto mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador (191 dias, em média, da data da operação).
- Condicionadores de Ar - Componentes e Outros: dia 27 do terceiro mês subsequente a ocorrência do fato gerador (72 dias, em média da data da operação).
- Motobombas - dia 26 do quinto mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador (161 dias, em média, da data de operação).
- Móveis - dia 25 do segundo mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador (60 dias, em média, da data da operação).
- Ladrilhos - dia 28 do sexto mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador (193 dias, em média, da data da operação).
- Lavadoras - Roupas e Louças: dia 28 do sexto mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador (193 dias, em média, da data da operação).
- Plásticos - dia 20 do terceiro mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador (72 dias, em média, da data da operação).
- Farelo de Soja - 50% até o dia 30 do mês subsequente ao fato gerador e 50% até o dia 30 do segundo mês subsequente ao do fato gerador).
- Comentários: o setor industrial como um todo (50 dias da data da operação) e esses 06 setores em particular (de 70 a 120 dias da data da operação) gozam de prazos maiores que o recomendável em uma conjuntura inflacionária como a que se atravessa. A taxa de inflação de 20% ao mês reduz, em 03 meses, em 42% o valor real do tributo. Os prazos especiais temporários, por outro lado, na prática tem se perenizado por sucessivas prorrogações. Estes setores beneficiados com prazos de cerca de 180 dias para recolhimento do tributo, na prática, provocam perda superior a 70% do valor do imposto, como decorrência da corrosão inflacionária.

d) Custo do Retardo no Recolhimento do ICM

De acordo com a legislação atual, o atraso no recolhimento do ICM é penalizado com os seguintes custos:

- atraso até quinze dias: multa de 5%, se o recolhimento ocorrer no mês de vencimento;
- atraso superior a 15 dias: multa de 10%, se o recolhimento ocorrer no mês de vencimento;
- recolhimento fora do mês de vencimento: multa, mais correção monetária.

Comentário: com as taxas de inflação vigentes, os contribuintes cujo vencimento do ICM ocorre no início do mês, tem ganho financeiro se atrasarem o recolhimento do imposto para os últimos dias do mês.

2.5 DIVIDA ATIVA

O estoque da dívida ativa do Estado ("ICM a receber") atingiu, em 31/12/1987, a cifra de Cr\$ 13.993,5 milhões (Ilustração 12) dos quais 16,5% encontram-se em cobrança na esfera administrativa e 83,5% na esfera judicial (Ilustração 11) - observar-se que os débitos na esfera administrativa vem perdendo participação no total do estoque (de 40,2% em 1982, cai para 16,5% em 1987), o que denota algum ganho de eficiência na cobrança de débitos nessa esfera e aumento na velocidade do ajuizamento. O gargalo na cobrança da dívida ativa passa, portanto, para a esfera judicial. A Ilustração 13 mostra que a cobrança da dívida ativa na esfera administrativa representa, na média do período 1982/87, 18,9% do saldo dessa esfera, enquanto que na judicial, a cobrança representa apenas 1,6% do saldo.

Há que se considerar, todavia, além da notória morosidade no andamento dos processos judiciais, o fato de que os contribuintes que conduzem a inadimplência até essa esfera de cobrança, são, em sua grande maioria, incobráveis, seja pela exacerbação dos custos financeiros, seja pelo filtro natural que separa os bons dos maus contribuintes nas esferas anteriores de cobranças.

2.6 CUSTO DE ARRECADAÇÃO DO ICM

O custo de arrecadação do ICM no RS é inferior ao verificado nos Estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina conforme mostra a Ilustração 14. Deve-se considerar, entretanto, que esse dado está subestimado uma vez que considera apenas as despesas correntes da S.A.T. e existem, no RS, atividades tributárias exercidas fora dessa Superintendência. A produtividade da fiscalização (arrecadação por fiscal) é superior a dos estados de São Paulo e Paraná e inferior ao de Santa Catarina.

2.7 RECOMENDAÇÕES DE POLITICA TRIBUTARIA

- reduzir, de forma paulatina, os prazos especiais de recolhimento do ICM;
- aumentar a penalização pelos atrasos de curto prazo no recolhimento do ICM;

- recuperar o valor real das taxas;
- agilizar a cobrança da dívida ativa, principalmente na esfera judicial.

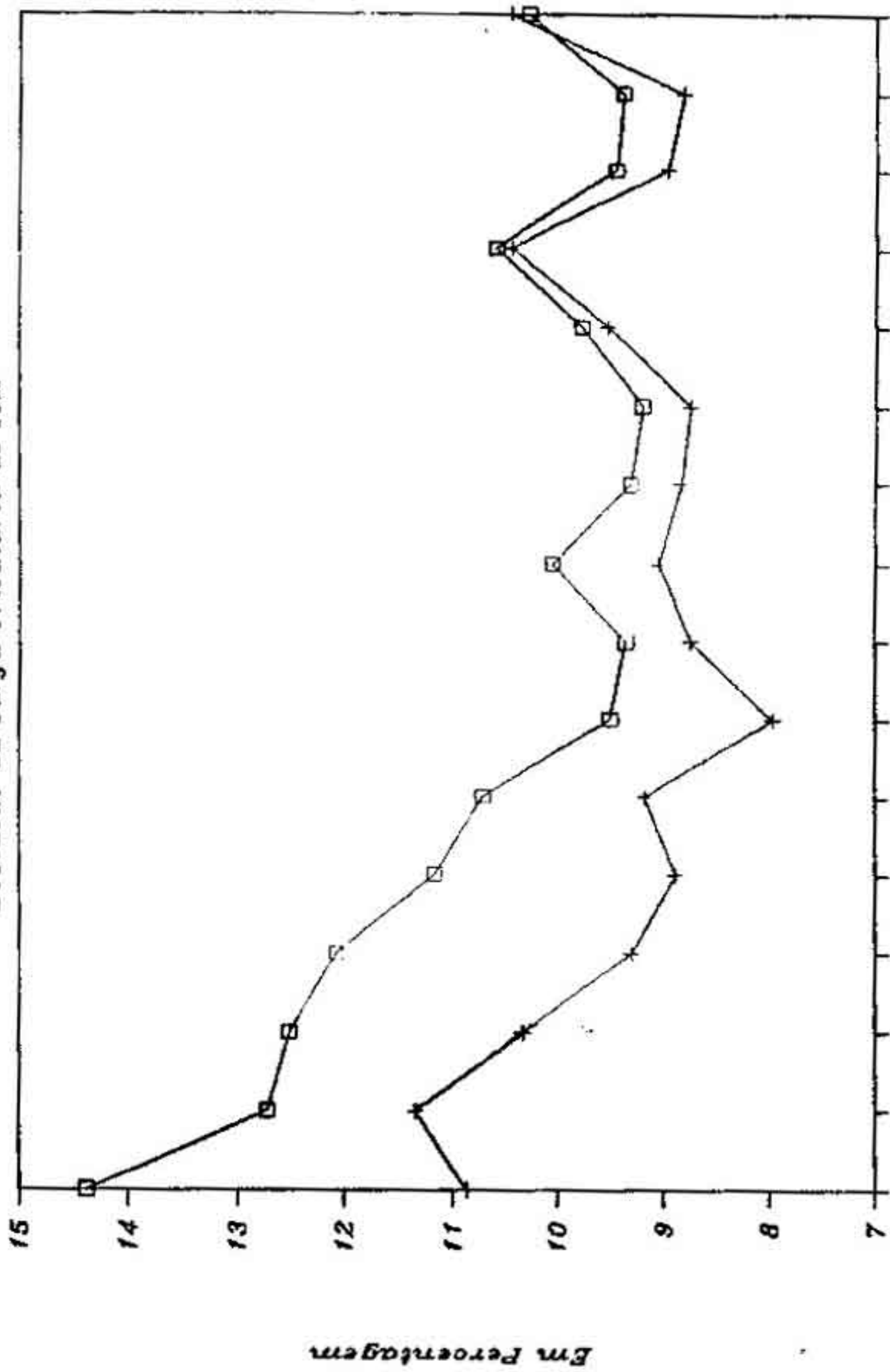
EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA DO ICM

| ANO | CARGA TRIB. BRASIL | CARGA TRIB. RS | RS / BR % |
|------|-----------------------|-------------------|--------------|
| 1970 | 14,38 | 10,87 | - 24,41 |
| 1971 | 12,72 | 11,34 | - 10,84 |
| 1972 | 12,52 | 10,32 | - 17,57 |
| 1973 | 12,07 | 9,30 | - 22,95 |
| 1974 | 11,16 | 8,88 | - 20,43 |
| 1975 | 10,71 | 9,19 | - 14,29 |
| 1976 | 9,51 | 7,96 | - 16,30 |
| 1977 | 9,37 | 8,74 | - 6,72 |
| 1978 | 10,05 | 9,06 | - 9,85 |
| 1979 | 9,32 | 8,84 | - 5,15 |
| 1980 | 9,21 | 8,75 | - 5,00 |
| 1981 | 9,77 | 9,53 | - 2,46 |
| 1982 | 10,58 | 10,44 | - 1,32 |
| 1983 | 9,45 | 8,96 | - 5,19 |
| 1984 | 9,38 | 8,81 | - 6,08 |
| 1985 | 10,27 | 10,45 | + 1,75 |

OBS: PIB PM : CONSIDERANDO O PIB PM DOS SETORES AGRICULTURA, INDUSTRIA
DE TRANSFORMAÇÃO E COMÉRCIO:

Diagnóstico do Setor Público no RGS

Evolução da Carga Tributária do ICM



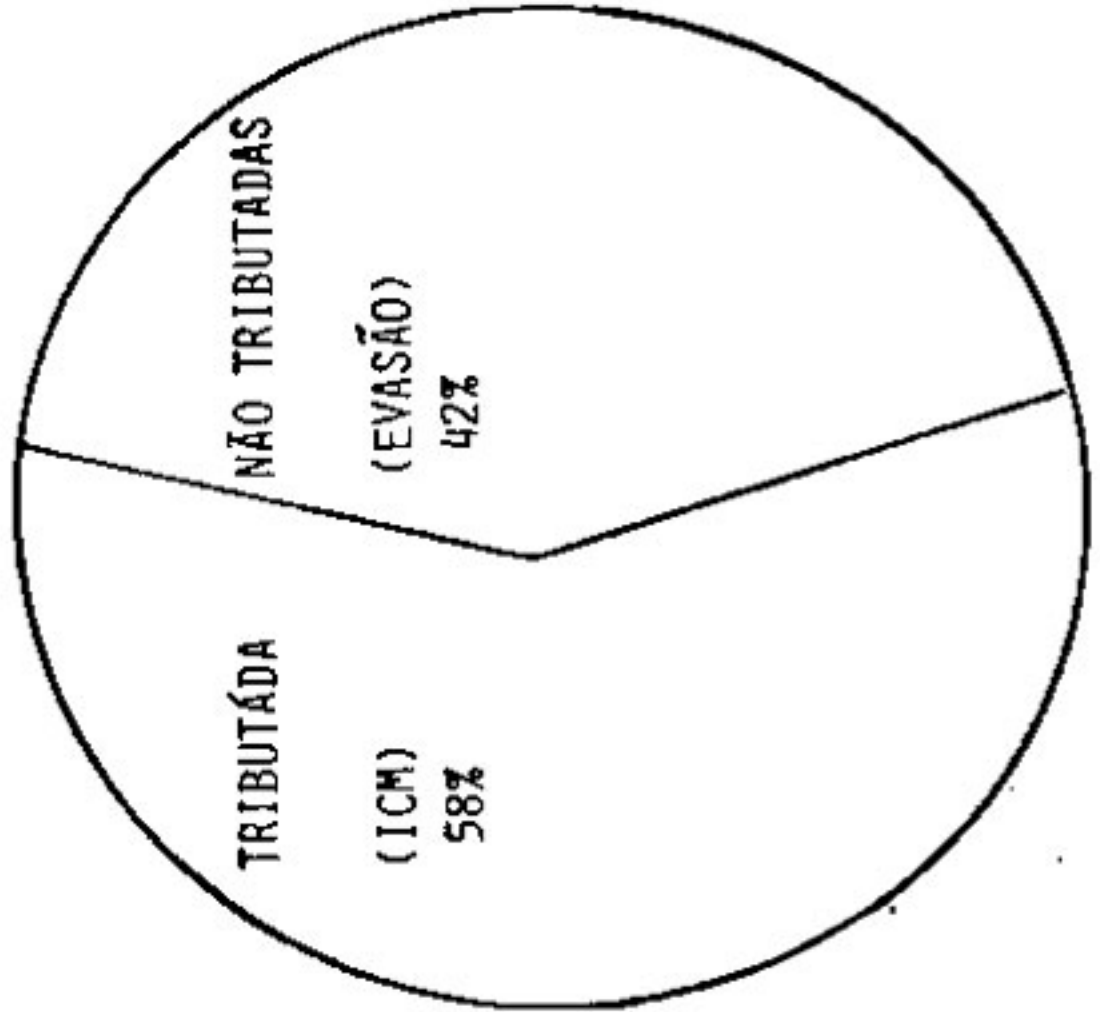
□ Brasil

+ RS

1970 1971 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985

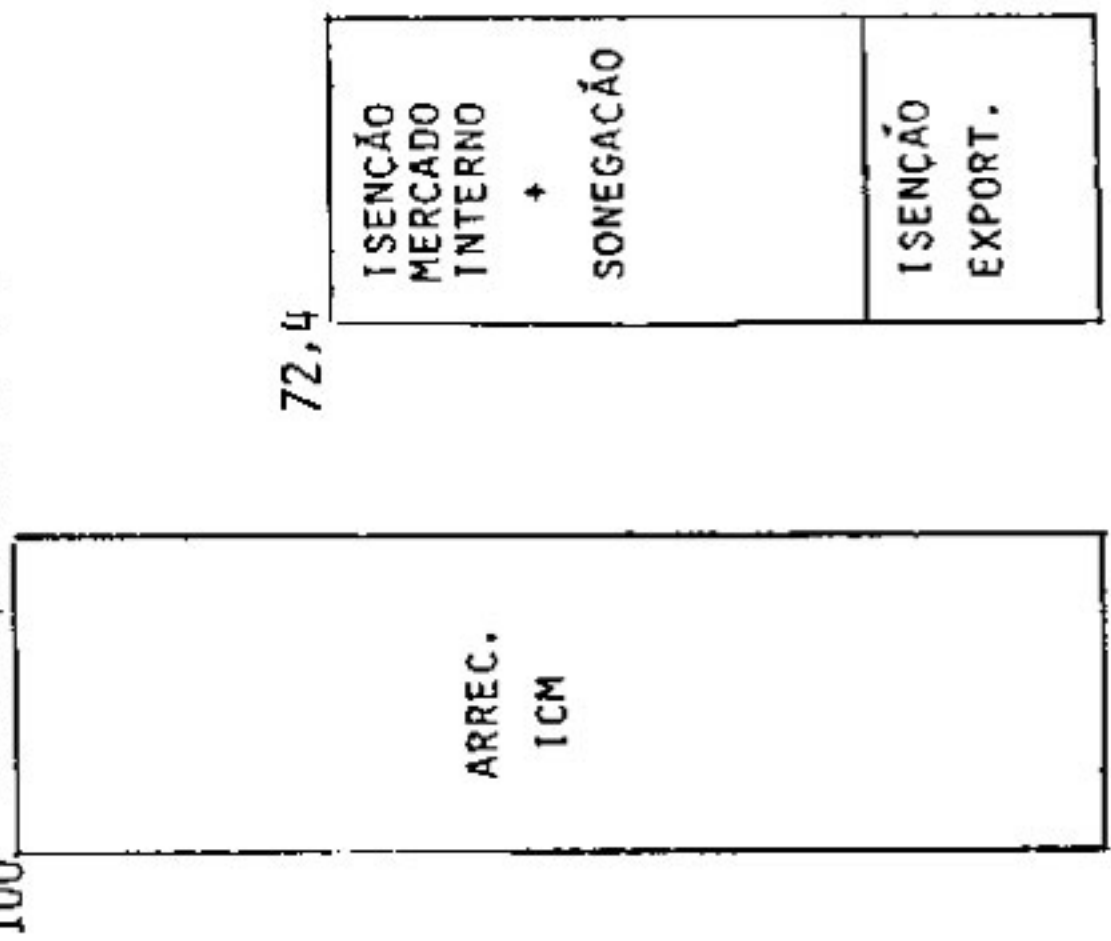
EVASÃO FISCAL NO RS

COMPARAÇÃO COM A BASE TRIBUTÁVEL



QUASE METADE DA BASE (42%) NÃO É TRIBUTÁDA

COMPARAÇÃO COM O VOLUME ARRECADADO



PARA CADA 100 CRUZADOS ARRECADADO PERDE-SE 72,4 CRUZADOS COM ISENÇÃO E SONEGACÃO

ILUSTRACIO 7

ÍNDICE DE EVASÃO FISCAL NO RS

| <u>ANO</u> | <u>ÍNDICE</u> |
|------------|---------------|
| 1970 | 39,6, |
| 1971 | 35,2 |
| 1972 | 39,3 |
| 1973 | 43,6 |
| 1974 | 44,5 |
| 1975 | 40,8 |
| 1976 | 46,9 |
| 1977 | 41,7 |
| 1978 | 39,6 |
| 1979 | 41,1 |
| 1980 | 45,3 |
| 1981 | 40,4 |
| 1982 | 34,8 |
| 1983 | 47,3 |
| 1984 | 48,2 |
| 1985 | 38,6 |
| MÉDIA | 42,0 |

$$\left(1 - \frac{\text{ARRECADACÃO EFETIVA}}{\text{ARRECADACÃO POTENCIAL}} \right) \times 100$$

ILUSTRAÇÃO 8

EFEITOS DA BALANÇA COMERCIAL INTERESTADUAL

NA ARRECAÇÃO DO ICM NO RS
(OPERÇÕES TRIBUTADAS)

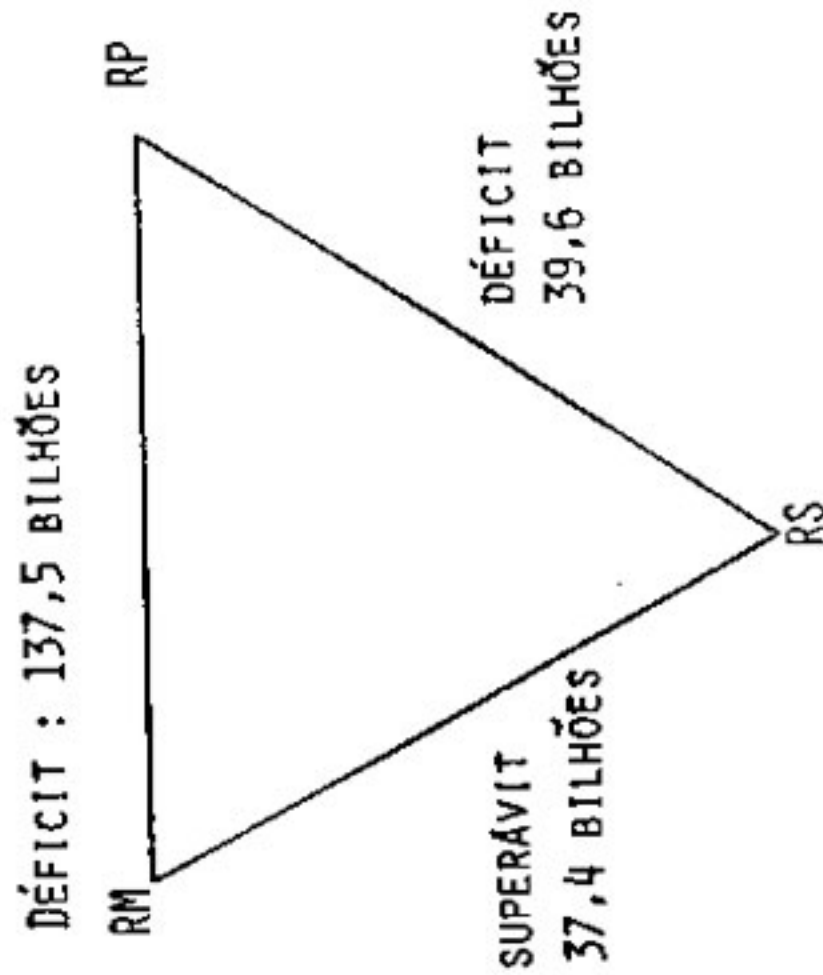
| ANO | GANHO (PERDA) DE ICM (CZ\$ MILHÕES CORRENTES) | % DO ICM DO RS |
|------|--|----------------|
| 1980 | (4,5) | (8,77) |
| 1981 | (2,6) | (2,44) |
| 1982 | (9,4) | (4,25) |
| 1983 | (12,3) | (2,44) |
| 1984 | (82,8) | (5,12) |
| 1985 | +166,1 | + 2,72 |
| 1986 | (65,2) | (0,14) |

FONTES DOS DADOS BRUTOS: REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS - SEF-MF
BOLETIM DO ICM - SEF-MF (1980 A 1985)
SECRET. FAZENDA- RS - 1986

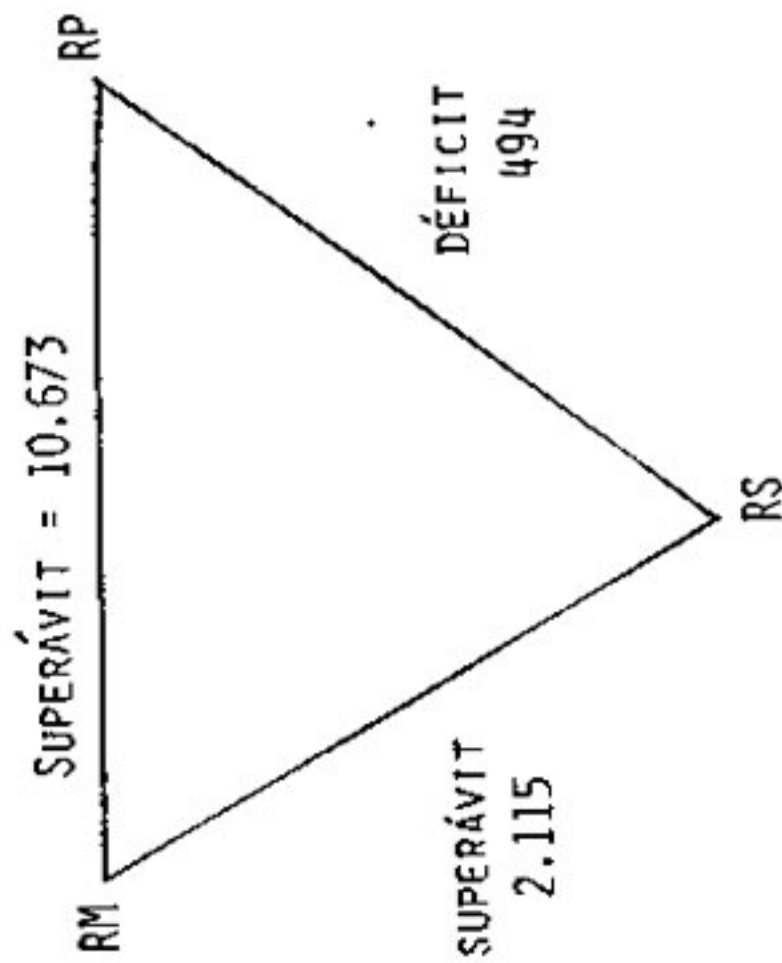
ILUSTRAÇÃO 9

FLUXO TRIANGULAR DE COMÉRCIO

1975/78 (ACUMULADO) (1)
(EM MILHÕES CORRENTES)



MÉDIA
1984 / 85
(EM US\$ MILHÕES)



RS: RIO GRANDE DO SUL

RP: RESTO DO PAÍS

RM: RESTO DO MUNDO

(1) PASQUOTTO, J.E.A. E PESSATO NETTO, V - OP. CIT

ILUSTRACAO 10

BALANCA COMERCIAL INTERESTADUAL DO RS

VALORES CORRENTES EM CZ\$ MILHÕES

| ANO | ENTRADAS | | | SAIDAS | | | SALDOS | | |
|------|----------|----------|--------|--------|----------|--------|--------|----------|---------|
| | TRIB | NÃO TRIB | TOTAL | TRIB | NÃO TRIB | TOTAL | TRIB | NÃO TRIB | TOTAL |
| | | | | | | | | | |
| 1980 | 287 | 92 | 379 | 246 | 85 | 331 | - 41 | - 7 | - 48 |
| 1981 | 502 | 195 | 697 | 478 | 135 | 613 | - 24 | - 60 | - 84 |
| 1982 | 1.112 | 224 | 1.336 | 1.026 | 459 | 1.485 | - 86 | 235 | 149 |
| 1983 | 2.540 | 1.208 | 3.748 | 2.428 | 779 | 3.207 | - 112 | - 429 | - 541 |
| 1984 | 8.669 | 3.731 | 12.400 | 7.979 | 2.658 | 10.637 | - 690 | -1.073 | - 1.763 |
| 1985 | 21.531 | 14.067 | 35.598 | 22.915 | 12.505 | 35.420 | 1.384 | -1.562 | - 178 |

FONTE: REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS - SEF- MF - DIVERSOS NÚMEROS

ILUSTRAÇÃO 11

COMPOSIÇÃO DO SALDO EM FINAL DE EXERCÍCIO

(EM %)

| ANO | ADMINISTRATIVA | JUDICIAL | TOTAL |
|------|----------------|----------|-------|
| 1982 | 40,2 | 59,8 | 100,0 |
| 1983 | 37,2 | 62,8 | 100,0 |
| 1984 | 20,2 | 79,2 | 100,0 |
| 1985 | 12,7 | 87,3 | 100,0 |
| 1986 | 14,1 | 85,9 | 100,0 |
| 1987 | 16,5 | 83,5 | 100,0 |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: SECR. DA FAZENDA- SUPER. DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA.

ILUSTRACAO 12

DÍVIDA ATIVA : FLUXOS ANUAIS

(EM CZ\$ CORRENTES)

| ANO | SALDO INICIAL | INSCRIÇÕES | ARREC | EXCLUSÃO | SALDO FINAL | ARREC SALDO (%) |
|------|---------------|------------|-------|----------|-------------|-----------------|
| 1982 | 17,2 | 25,6 | 1,8 | 1,7 | 39,3 | 4,6 |
| 1983 | 39,2 | 111,9 | 9,2 | 22,2 | 119,8 | 7,7 |
| 1984 | 119,8 | 372,6 | 19,3 | 10,6 | 462,5 | 4,2 |
| 1985 | 462,5 | 1.391,0 | 68,2 | 74,1 | 1.679,2 | 4,1 |
| 1986 | 1.679,2 | 1.337,5 | 185,3 | 204,0 | 2.627,4 | 7,1 |
| 1987 | 2.627,4 | 14.799,7 | 469,3 | 2.964,3 | 13.993,5 | 3,4 |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: SECR. DA FAZENDA- SUPER. DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA.

1. EXCLUSÃO: ENGLOBALA PRESCRIÇÃO, DECADÊNCIA, ANISTIA, PERDAS NA ESFERA JUDICIAL ETC.

ILUSTRACAO 13

EVOLUÇÃO DA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA

$$\left(\frac{\text{ARRECADACÃO}}{\text{SALDO FINAL}} \right)$$

| A N O | A D M I N I S T R A T I V A | J U D I C I A L | EM % |
|------------------|-----------------------------|-----------------|------|
| 1982 | 9,9 | 1,2 | |
| 1983 | 15,4 | 2,4 | |
| 1984 | 18,0 | 0,6 | |
| 1985 | 24,5 | 1,1 | |
| 1986 | 32,1 | 3,3 | |
| 1987* | 13,7 | 1,2 | |
| MÉDIA NO PERÍODO | 18,9 | 1,6 | |

* ATÉ NOVENBRO

ILUSTRAÇÃO 14

CUSTO DA ARRECAÇÃO DO ICM

- 1987 -

| ESTADOS | CUSTO DE CADA CZ\$ 100,0 ARRECADADOS (EM CZ\$) | ARRECAÇÃO POR FISCAL (EM CZ\$ MILHÕES) |
|--------------------|---|--|
| SÃO PAULO | 1,83 | 69,3 |
| PARANÁ | 2,56 | 64,2 |
| SANTA CATARINA | 3,20 | 114,4 |
| RIO GRANDE DO SUL* | 1,25 | 88,1 |

* CONSIDERADOS APENAS AS DESPESAS CORRENTES DE S.A.T

ILUSTRAÇÃO 14

CUSTO DA ARRECAÇÃO DO ICM

- 1987 -

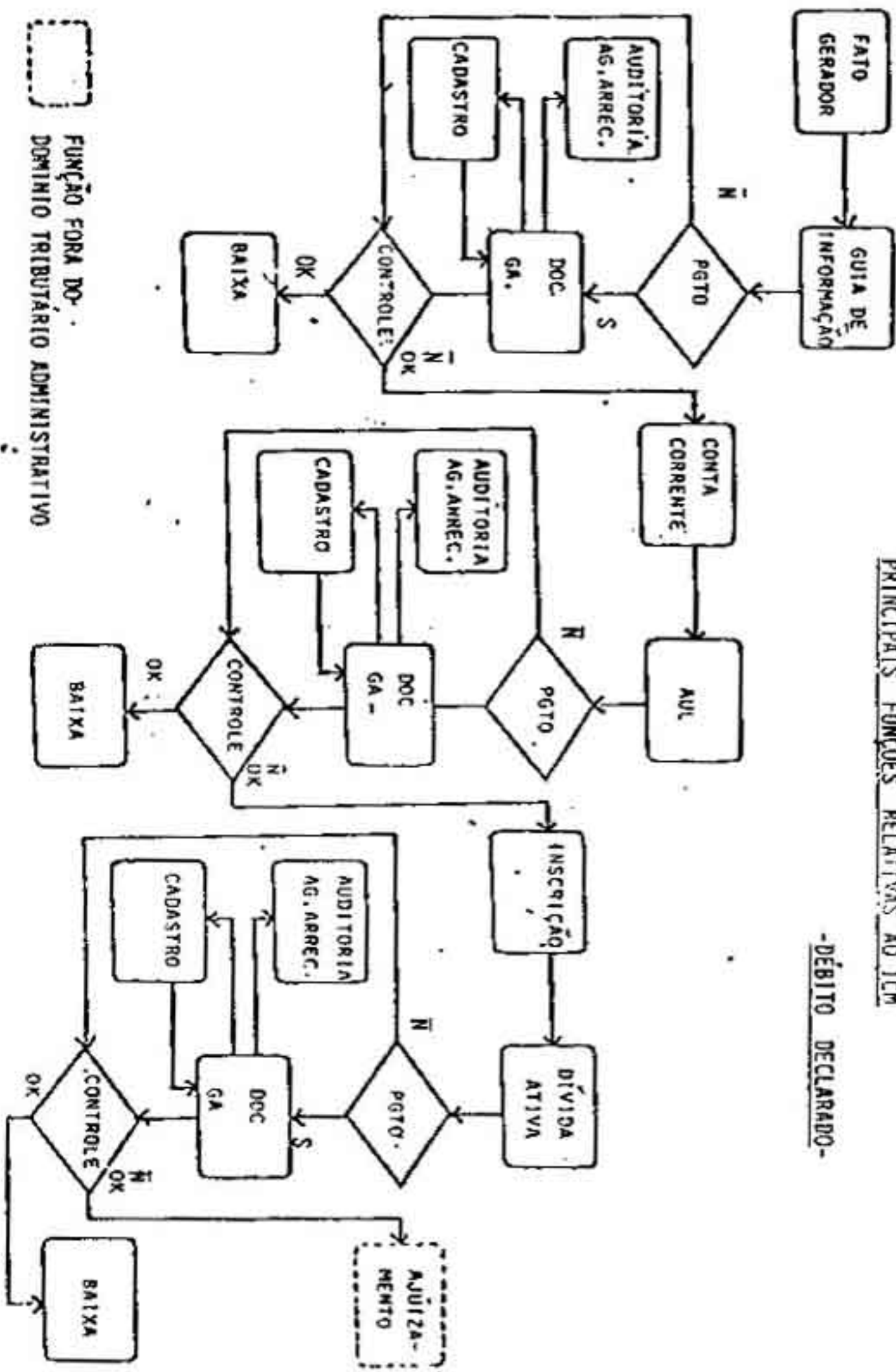
| ESTADOS | CUSTO DE CADA CZ\$ 100,0 ARRECADADOS (EM CZ\$) | ARRECAÇÃO POR FISCAL (EM CZ\$ MILHÕES) |
|--------------------|---|--|
| SÃO PAULO | 1,83 | 69,3 |
| PARANÁ | 2,56 | 64,2 |
| SANTA CATARINA | 3,20 | 114,4 |
| RIO GRANDE DO SUL* | 1,25 | 88,1 |

* CONSIDERADOS APENAS AS DESPESAS CORRENTES DE S.A.T

ILUSTRACAO 15

PRINCIPAIS FUNCOES RELATIVAS AO ICM

-DEBITO DECLARADO-

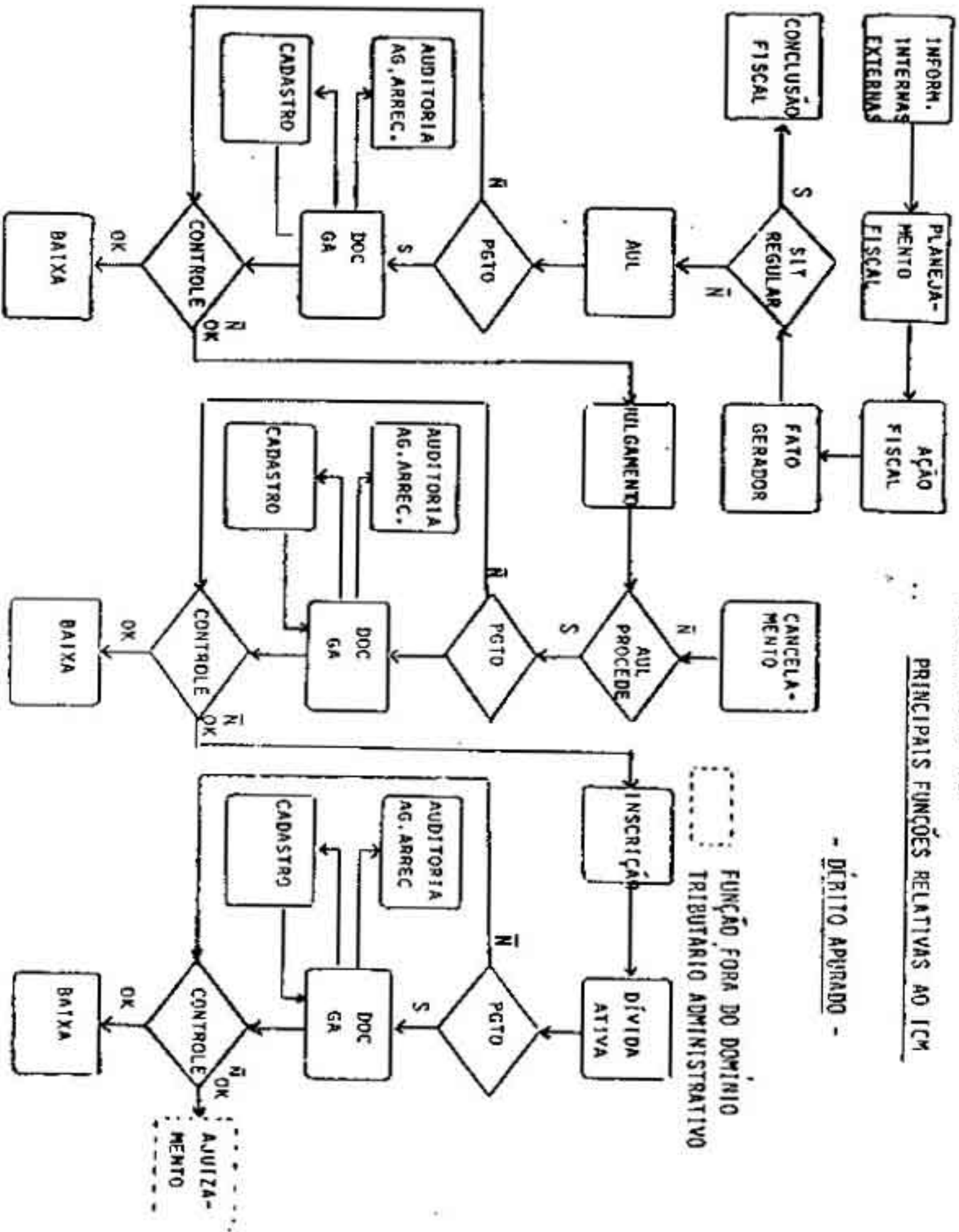


FUNÇÃO FORA DO DOMINIO TRIBUTÁRIO ADMINISTRATIVO

ILUSTRACAO 18

PRINCIPAIS FUNÇÕES RELATIVAS AO ICM

- DÍRITO APURADO -



3.2 DESCRIÇÕES DAS PRINCIPAIS FUNÇÕES RELATIVAS AO ICM

a) Administração do Cadastro

São vários os sistemas de cadastro administrados pela área tributária da Secretaria da Fazenda:

- de comerciante e indústrias;
- de produtores;
- de contabilistas;
- de sócios, acionistas e diretores.

Sendo o cadastro de comerciantes e industriais o básico para fins de controle de pagamento do débito declarado na Guia de Informação e Apuração do ICM:

- O sistema armazena dados de identificação, localização e atividade econômica do contribuinte, sendo os mais importantes: a inscrição estadual e o código de atividades econômicas.
- Os demais cadastros servem mais para subsidiar a ação fiscal, para o que se presta também o de comerciantes e industriais.

b) Administração da Informação do Débito

A informação do débito do ICM é veiculada na Guia de Informação e Apuração do ICM (GIA), que se constitui no resumo e reflexo dos lançamentos realizados nos livros Registro de Entradas e Registro de Saídas do Estabelecimento. Em seu anverso constam as assinalações dos créditos e débitos do contribuinte durante um período considerado; resultando, do confronto de ambos, ou o imposto a pagar ou saldo credor. Processada a GIA, as que contenham imposto a pagar ficam no aguardo do pagamento, nos prazos regulamentares.

c) Auto de Lançamento

O auto de lançamento é o documento em que a autoridade fiscal formaliza o lançamento, exigindo diferença ou suplementação do tributo ou aplicando penalidade.

Lançamento é o ato ou a série de atos administrativos de competência vinculada, praticado pelo agente do fisco, com os seguintes objetivos:

- verificar a ocorrência de fato gerador do tributo;
- determinar a matéria objeto de tributação;

- calcular o montante do tributo devido;
- identificar o sujeito passivo; e
- aplicar a penalidade, se cabível.

d) Julgamento

O crédito tributário objeto de lançamento em auto de infração é passível de revisão, redução ou extinção, sendo assegurada ao sujeito passivo, o contribuinte, a oportunidade e o direito de impugnar o lançamento, através de defesa. A questão é examinada em duas instâncias administrativas de julgamento na maioria dos Estados.

e) Controle do Pagamento do Débito Apurado

O crédito tributado objeto de auto de lançamento por infração, se ratificado, mesmo que reduzido, pode ser extinto através de pagamento na fase PROCESSUAL administrativa.

O sistema de controle aguarda o pagamento nos prazos estabelecidos para efetuar a baixa do tributo devido pelo contribuinte.

f) Administração da Arrecadação

Uma das modalidades de extinção do crédito tributário é o pagamento. O veículo de informação do pagamento do ICM é o DOC ou a GA.

Estes documentos são processados e o montante pago é confrontado com o débito apurado em GIA, quando declarado ou sujeito a declaração.

g) Controle do Pagamento do Débito Declarado

Processadas as GIAS, conhecidos os valores do débito e processada a arrecadação, conhecidos os valores do pagamento, esta função identifica, por contribuinte, o não pagamento, o pagamento a menor ou a maior.

h) Inscrição na Dívida Ativa

A dívida ativa tributária é o processamento administrativo que cria um título líquido e certo e habilita a fazenda a entrar em juízo contra o contribuinte devedor. O título é imediatamente exigível, sob pena de penhora.

A inscrição na dívida ativa é a derradeira função de cobrança do débito na fase administrativa.

1) Administração de Informações para a Ação Fiscal

O complexo de dados fornecido pelo contribuinte quer na GIA, nos documentos de arrecadação, quer nos demais veículos, servem de subsídios para a administração tributária, adicionando elementos outros de informação do meio ambiente, mobilizar a ação fiscal.

Este acervo de informações deve ser administrado de maneira contínua e eficiente, exigindo-se para tanto, conhecimento amplo da organização tributária, da tecnologia mais avançada de tratamento de dados como usuário e sensibilidade suficiente para resultar em alimentação do planejamento fiscal.

2) Planejamento Fiscal

A esta função, a nível tático, compete prever a ação fiscal, com base no acervo de informações, a pesquisa de indícios de sonegação se constitui na primeira atividade a ser exercida pelo planejamento fiscal, que estabelecerá a estratégia para a apuração do crédito tributário.

3) Ação Fiscal

Municiado de elementos de informação e cientificado da estratégia de ação, o fiscal de Tributos Estaduais retrocede no tempo e se reporta ao fato gerador do tributo para apurar o efetivamente devido e se este condiz com o eventualmente declarado e pago.

Para tanto, ele se vale de todos os elementos que tem ao alcance, no estabelecimento do contribuinte inclusive.

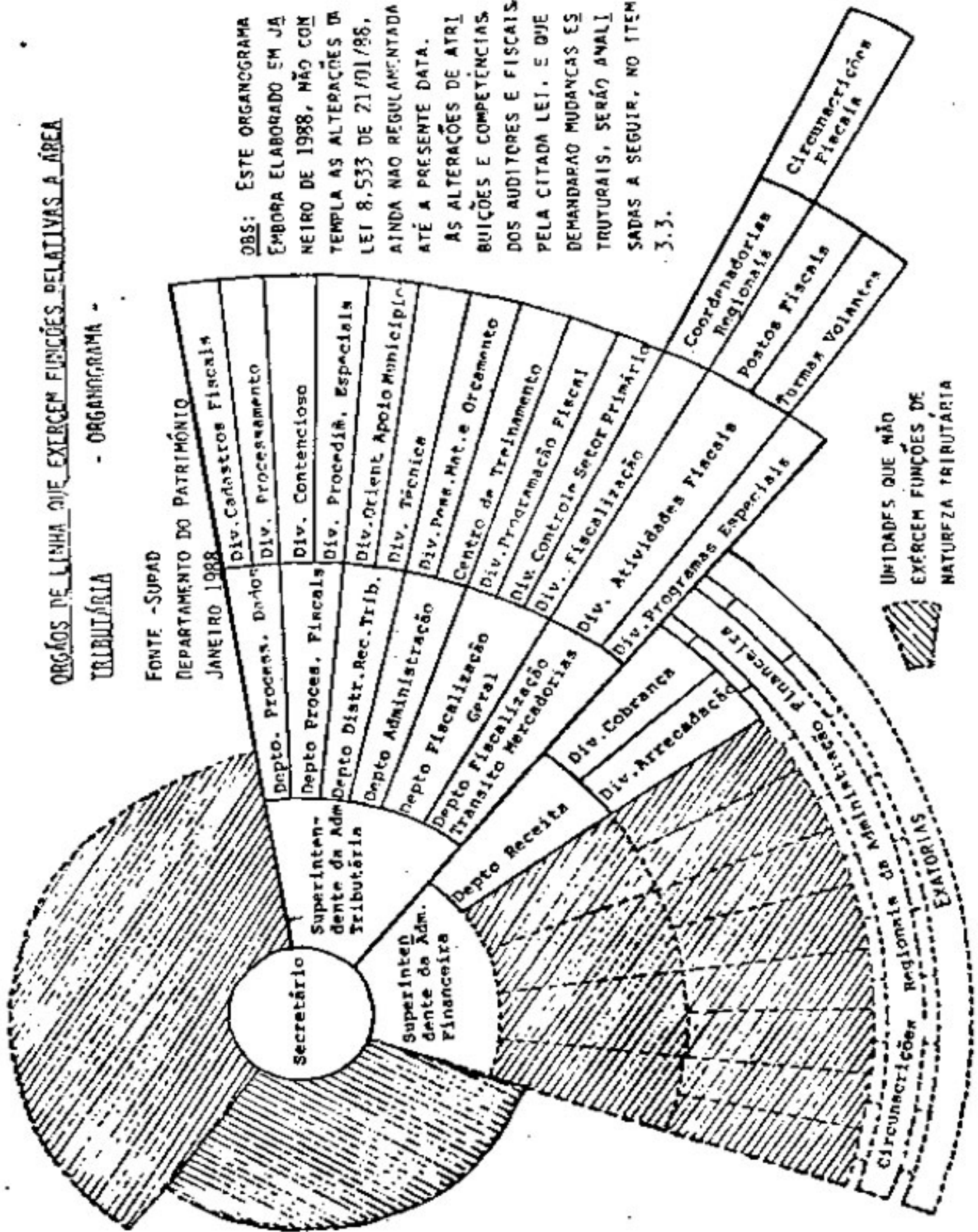
4) Auditoria dos Agentes Arrecadadores

Controle do fluxo financeiro do recolhimento e da prestação de contas dos agentes arrecadadores ao Estado.

3.3 ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DO RGS

ILUSTRACAO 17

ORGÃOS DE LINHA QUE EXERCEM FUNÇÕES RELATIVAS À ÁREA TRIBUTÁRIA - ORGANIGRAMA -



OBS: ESTE ORGANIGRAMA EMBOA ELABORADO EM JA NEIRO DE 1988, NÃO COM TEMPLA AS ALTERAÇÕES DA LEI 8.533 DE 21/01/88, AINDA NAO REGULAMENTADA ATÉ A PRESENTE DATA. AS ALTERAÇÕES DE ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DOS AUDITORES E FISCAIS PELA CITADA LEI, E QUE DEMANDARÃO MUDANÇAS ES TRUTURAIS, SERÃO ANALISADAS A SEGUIR, NO ITEM 3.3.

3.3.1 COMENTARIOS AO ORGANIGRAMA

a) Diretoria de Tránsito de Mercadorias (DTM)

Ocupa-se de toda a fiscalização de mercadorias em trânsito pelas áreas urbanas, postos fiscais de fronteira, vias e rodovias internas do Estado, através da divisão de Atividades Fiscais. Pesquisa e levanta indícios de fraudes fiscais visando fiscalização de exemplaridade a ser desenvolvida pela Diretoria de Fiscalização Geral. Através da Divisão de Programas Especiais desenvolve fiscalização de trânsito de mercadorias levando em conta a sazonalidade de produtos, safras e atividades econômicas que apresentam altos indícios de evasão.

b) Diretoria de Fiscalização Geral (DFG)

Tem como objetivo a fiscalização dos diversos setores da economia e preferencialmente programada. A DFG integra-se com a DTM dando-lhe apoio na fiscalização de impacto no trânsito de mercadorias. Com dados recebidos da Diretoria de Distribuição da Receita e da Diretoria de Processamento de Dados, a Diretoria de Fiscalização Geral elabora programas de fiscalização através da Divisão de Programação Fiscal, levando em conta aspectos sazonais, prioridades definidas pela S.A.T., aspectos econômicos definidos pelo Secretário da Fazenda; está em constante contato com o setor primário, através da Divisão de Controle do Setor Primário. A execução propriamente dita das programações fiscais, envolvendo diretamente o fiscal de tributos estaduais, é efetuada e coordenada pela Divisão de Fiscalização que se ramifica pelo Estado subordinando as Coordenadorias Regionais de Fiscalização - (cerca de 22), tendo sob sua ação as circunscrições fiscais, (cerca de 224).

c) Departamento de Administração

Cuida dos aspectos administrativos da área da S.A.T., tais como controle de pessoal, material, orçamento, etc, através da divisão de pessoal. Material e orçamento, desenvolve programas de treinamento interno através do centro de treinamento.

d) Diretoria de Distribuição da Receita (DDR)

Departamento envolvido diretamente com os municípios, cuidando da distribuição da parte do ICM que lhes cabe. Alimenta, como subproduto da análise dos dados que compila, informações para a DGF. A divisão de orientação e apoio aos municípios ocupa-se de contatos com autoridades municipais, orientando-as sobre a apuração dos índices, bem como os seus reflexos na elaboração do orçamento. Através de sua Divisão Técnica, a DDR pesquisa distorções nas informações dos contribuintes fornecedores de um município com relação a contribuintes compradores de outro município.

e) Diretoria de Processos Fiscais (DPF)

Através da Divisão do Contencioso representa a Instância no Contencioso Fiscal, com emissão de pareceres e julgamentos de efeitos fiscais. A Divisão de Procedimentos Especiais analisa e dá pareceres sobre regimes especiais, obrigações acessórias também especiais e se ocupa inclusive das transferências de crédito para terceiros ou para contribuintes inter-dependentes.

f) Diretoria de Processamento de Dados (DPD)

Gerencia o sistema de processamento de dados da Secretaria da Fazenda, que é desenvolvido e executado pela PROCERGS. Através de cadastros fiscais a DPD organiza e sistematiza todos os dados e informações referentes ao contribuinte do ICM, ITBI e IPVA. Alimenta, com isso, os demais departamentos envolvidos diretamente com aqueles tributos. A Divisão de Processamento se relaciona com a PROCERGS, para a execução das rotinas de processamento e para a disseminação de informações gerenciais e relatórios de apoio à ação fiscal.

g) Diretoria da Receita (DR)

Embora situada na Superintendência da Administração Financeira, este departamento exerce o controle de arrecadação de tributos, gerenciando o sistema de processamento da arrecadação e efetuando a cobrança do contribuinte inadimplente através da inscrição e controle da dívida ativa.

Esta atividade é exercida através de duas divisões: a Divisão de Cobrança e a Divisão de Arrecadação.

3.4

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS NA
ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DO RGS

ILUSTRACAO 18 ALGUMAS DAS PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DOS AUDITORES E DOS FISCAIS - RESPECTIVAS ÁREAS DE ATUAÇÃO
 - SITUAÇÃO ANTERIOR A LEI 8533 DE 21 DE JANEIRO DE 1998

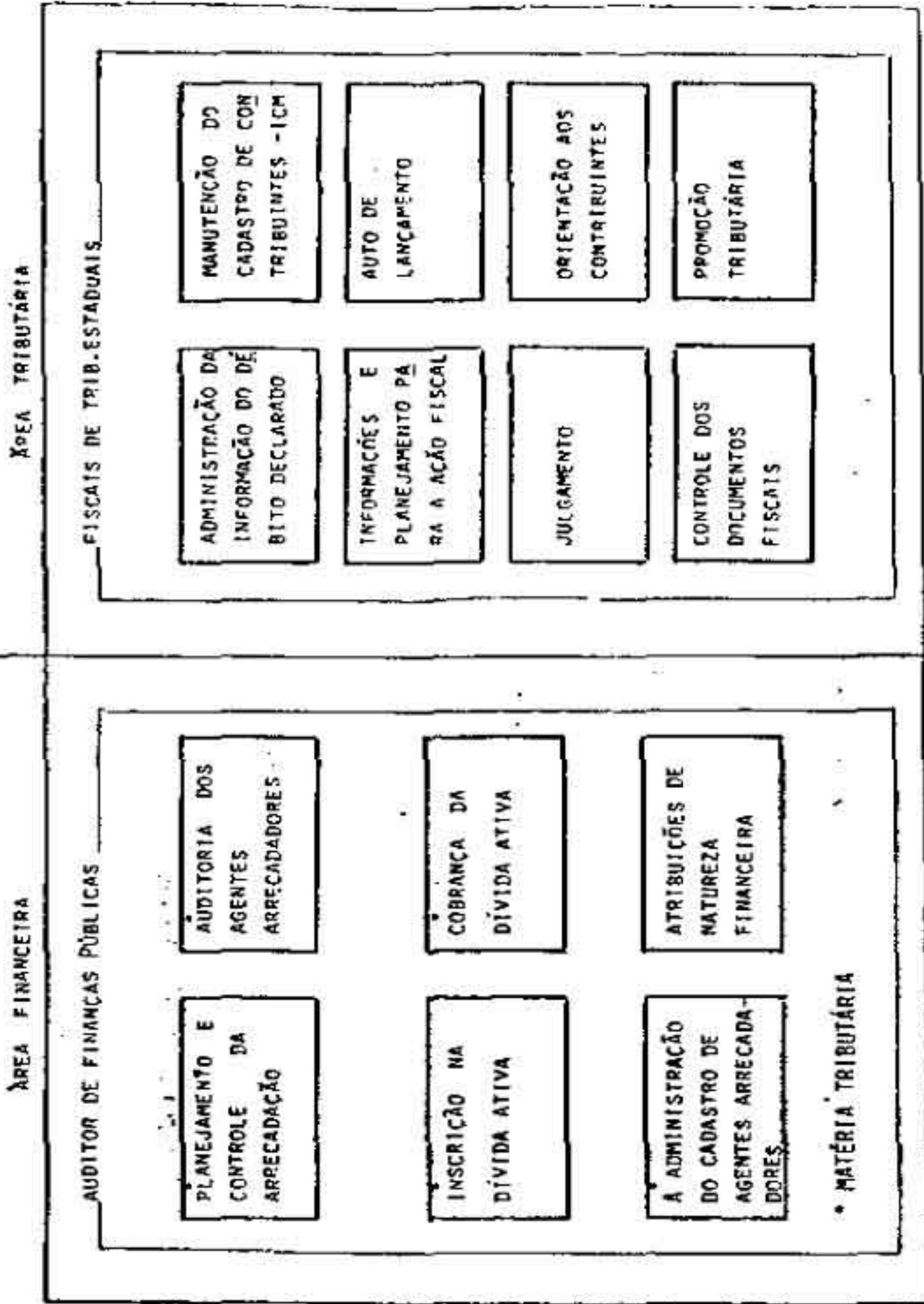
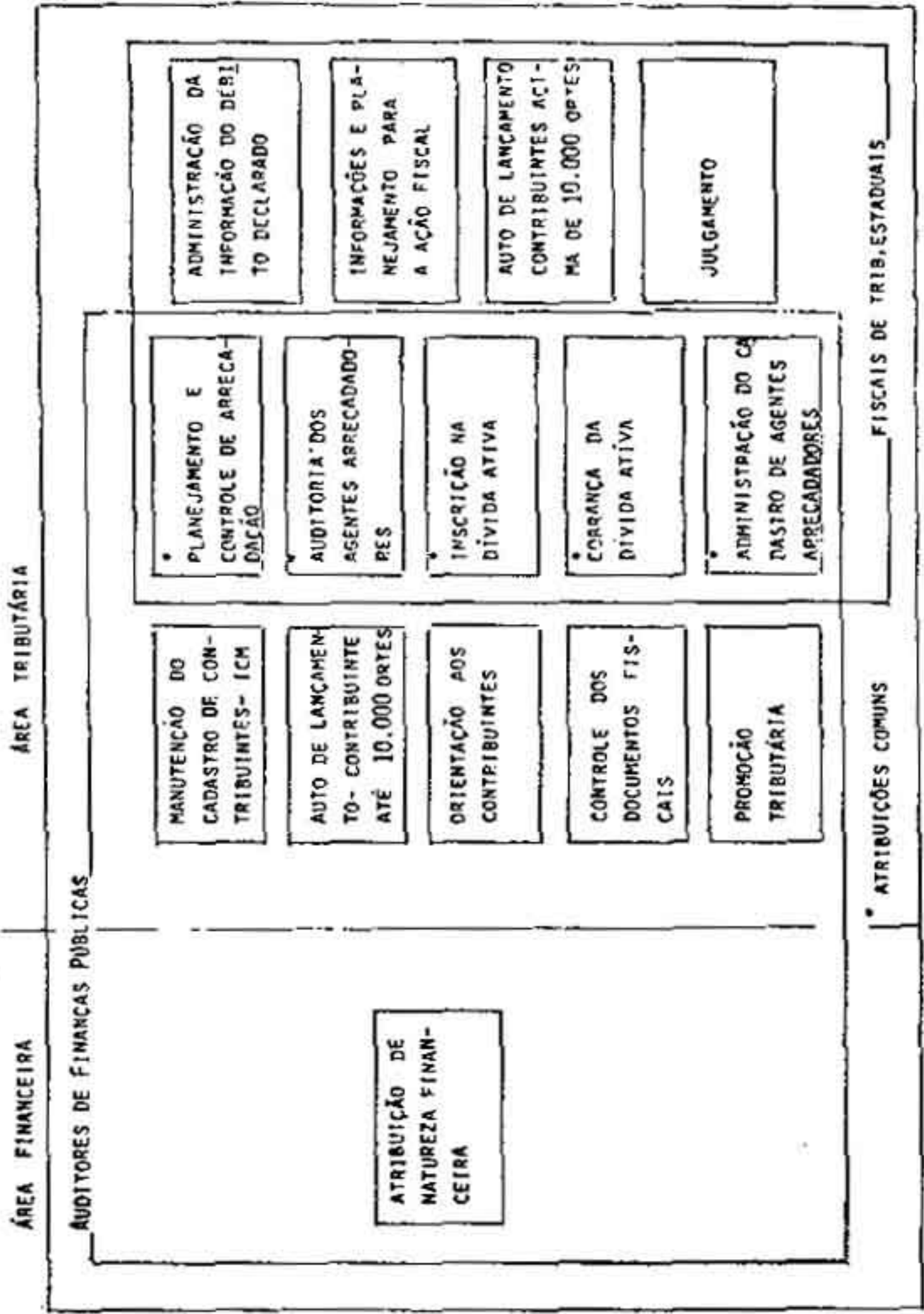


ILUSTRAÇÃO 19 ALGUMAS DAS PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DOS AUDITORES E DOS FISCAIS - RESPECTIVAS ÁREAS DE ATRACÃO
 (SITUAÇÃO APÓS A LEI 8533 DE 21 DE JANEIRO DE 1988)



3.4.1 ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS NAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA - COMENTÁRIOS

Os problemas atuais de superposição de atribuições e competências, entre Fiscais de Tributos Estaduais e Auditores de Finanças Públicas são graves e demandam soluções urgentes.

Na origem destes problemas está a falta de definição clara dos domínios de ação das duas carreiras, envolvendo duas superintendências e destinando a uma delas, a Financeira, parte significativa da área tributária: a Arrecadação e a Cobrança do Débito.

Desta Partição do domínio tributário decorrem consequências como:

- rivalidades entre as carreiras;
- conquista indevida de espaços;
- ruptura ou retardamento dos processos operacionais e administrativos;
- entropias no sistema de informações;
- dificuldades na fixação de diretrizes e estratégias globais para a consecução dos objetivos tributários.

A Lei 8533 de 21 de janeiro de 1968 ao invés de resolver o conflito dará margem a maiores dificuldades, ampliando a superposição de atribuições e competências.

3.4.2 ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS NAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA - RECOMENDAÇÕES

A relação fisco-contribuinte e todas as atividades exercidas, desde a verificação da ocorrência do fato gerador até a extinção do crédito tributário, devem ser privativas da área tributária.

A modalidade mais usual de extinção do crédito tributário é o pagamento. Administrativamente, somente após o controle do pagamento, com o confronto entre o débito declarado ou apurado e o pago é que se dá sua quitação.

Por estas razões, atividades como a de controle da arrecadação e a de cobrança devem ser administradas pela estrutura tributária.

A sinergia, hoje identificada como fator importante de eficiência e eficácia, dificilmente se desenvolverá no domínio da área tributária se os pontos-chaves intermediários, especialmente, os de fiscalização, forem entregues a duas carreiras de um mesmo nível, com estatutos diferenciados e rivais, principalmente se a uma delas, a dos auditores de finanças públicas, for possibilitado gerenciar, dispersivamente, em dois domínios: o financeiro e o

tributário, dependendo suas atribuições e competências exclusivamente da lotação e da diplomação respectiva.

Na área tributária, a função de maior responsabilidade e importância, a da constituição do crédito tributário pelo lançamento, esteve entregue, sem restrições, ao fiscal de tributos estaduais, além de lhe serem destinadas as funções da linha de fiscalização. É recomendável, portanto, que a esta carreira se atribua senão todas as funções de autoridade na estrutura das linhas de arrecadação e fiscalização, reservando-se aos auditores de finanças públicas as de apoio, ao menos a responsabilidade pela superintendência da S.A.T., por toda a linha de fiscalização e pelo comando intermediário de alto nível das demais áreas.

Caso a cisão, provocada pela rivalidade entre as duas carreiras seja insuperável, porque profunda e já tradicional, e haja conveniência de situar os auditores de finanças públicas na área tributária, a estes poder-se-á atribuir a competência plena pelo recolhimento, ou seja, pela auditoria dos agentes arrecadadores e pelo fluxo puramente financeiro representado pela remessa do produto arrecadado pelos agentes arrecadadores à conta Tesouro do Estado.

Nesta alternativa os auditores executarão, em sequência, as atividades:

- Contabilização do ingresso do recurso através da informação consolidada e aglomerada pelo processamento dos documentos fonte, executado sob a responsabilidade das autoridades da S.A.T., e promoção os ajustes que se fizerem necessários, resultantes do confronto entre os dados aglomerados destes documentos e o ingresso de receita respectivo.
- Realização da cobrança das diferenças ou as reposições, se devidas pelos ajustes, aos agentes arrecadadores.

Observação: Os vínculos que unem o domínio tributário e a área de atuação financeira devem ser regulados por normas conjuntas, para maior coerência do processo.

Uma outra opção será a transformação dos dois conjuntos de cargos, o de fiscais de tributos estaduais e o daqueles auditores de finanças públicas que exercem funções tributárias, em um só, destinado a agir na área tributária, com um só denominação de cargo, um só estatuto e um só sistema remuneratório. A transformação dos auditores poderá ser opcional.

3.5 O PLANEJAMENTO NA ÁREA TRIBUTÁRIA

Foram identificados sinais de desestímulo e apatia na linha de fiscalização tributária.

O fator causal preponderante apontado situou-se no campo salarial. A faixa remuneratória do agente de tributos estaduais, de fato, não condiz com as responsabilidades que lhe são cometidas e com a

estabilidade financeira capaz de imunizá-lo contra o alijamento e a corrupção.

Porém, a organização tributária mostrou-se carente de projetos e programas que consigam mobilizar seus funcionários, participativamente.

Ao menos até que se impregue a administração tributária, como um todo, com a mentalidade e hábito de planejamento, é recomendável que a função seja institucionalizada através de órgãos formais:

- Uma assessoria de planejamento estratégico, intimamente ligada, e outra, a de informações, com o mesmo nível de preocupações, diretamente subordinada a Superintendência tributária.

Ambas poder ser incorporadas pela transformação e expansão da atual Assessoria Econômica, hoje com bons produtos de informação. Esta deverá adicionar uma linha de produção, dirigida ao usuário interno, a de pesquisa e de desenvolvimento de sistemas de informações voltados ao direcionamento estratégico da administração tributária.

- Um departamento de planejamento para viabilizar e coordenar planos, projetos e programas, como decorrência das diretrizes e estratégias definidas, em uma estrutura matricial e agindo como o apoio da autoridade da S.A.T., na implantação dos mesmos.

- Este departamento se constitui em alternativa, caso o desenvolvimento de planos, projetos e programas não possa se situar nas áreas de nível tático respectivas, de acordo com a natureza predominante dos assuntos a desenvolver. O esforço de coordenação, neste caso, se situará na Assessoria de Planejamento Estratégico.

A institucionalização formal preconizada deve-se juntar um programa de treinamento para que as pessoas envolvidas no sistema sejam detentoras de técnicas adequadas e adaptadas a coisa pública e a área tributária.

O treinamento se faz necessário, mormente à vista da predominância da cultura jurídica no ambiente tributário e deficiência da cultura empresarial, pois, a quase totalidade dos atos neste ambiente são vinculados a normas.

O potencial do centro de treinamento, para tanto, deve ser aproveitado para absorver mais esta linha de formação.

3.6 SISTEMATIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DA S.A.T. - COMENTÁRIOS

Há necessidade, tendo em vista a iminência de uma reforma tributária, de se focar os serviços da S.A.T. sob o prisma sistêmico, independente da estrutura formal hierárquica.

Os processos operacionais e administrativos somente poderão ser disciplinados de forma global e compreensiva se institucionalizados

instrumentos próprios que veiculem esta disciplina, a par dos atos administrativos próprios que, no caso, servirão para instituí-los e mantê-los.

A unidade de comando na normatização, na implantação e na manutenção de manuais de procedimentos em todas as áreas da S.A.T. faz-se necessária para conferir homogeneidade no tratamento dos serviços pertencentes a um mesmo processo operacional ou administrativo e do conjunto de processos que imprimem movimento ao sistema administrativo tributário. É recomendável a instituição de um organismo para tanto.

Este organismo fará a revisão, compatibilização e adequação da descrição de cada processo, redigida pelas respectivas áreas envolvidas em sua operacionalidade, procederá a racionalização e desburocratização do processo e transportará o texto para o veículo próprio. O manual, cujo arranjo físico, regras de atualização e substituição de folhas devem ser pesquisados e estabelecidos uniformemente na S.A.T.

A elaboração dos manuais de procedimentos pode ser gradual, processo, sendo necessária, para tanto, a identificação e circunscrição de cada um deles, dos serviços que compõem, das unidades envolvidas em seu percurso e das respectivas atribuições no processo considerado.

A cada manual desenvolvido corresponderá o enxugamento progressivo dos atos administrativos em vigor, que disponham sobre a respectiva disciplina de operação, através de sua revogação ou simplificação, limitando-os a instituição e manutenção do sistema de manuais.

3.7 O SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA S.A.T. - COMENTÁRIOS

Aparentemente, o sistema de informações da S.A.T. resume-se na edição de trabalhos de análise elaborados pela Assessoria Econômica e em subsistemas de processamento de dados básicos, altamente estruturados.

Os processos operacionais e administrativos não deixam de ser consumidores e produtores de dados e informações. Porém, não transparece na S.A.T. o esforço de concepção de um sistema de informações que complete, de maneira orgânica, além das atividades fim, as de apoio como as de recursos humanos, materiais, financeiros e normativos.

A sistematização das atividades da S.A.T. (item 3.6), através da identificação, circunscrição e interdependência dos processos administrativos, conduzirá a definição das entradas e saídas de dados e informações, sua origem e destino, e da elaboração e do armazenamento necessários a sua transformação e guarda.

Esta rede é a base da concepção de um sistema de informações que deverá se expandir para os níveis gerencial e estratégico,

incorporando, a cada nível, mais e mais, informações do meio ambiente.

A definição da tecnologia adequada de tratamento, como a de processamento eletrônico de dados têm por objetivo oferecer um instrumental para viabilizar o que fora previamente planejado em termos de conteúdo de dados e informações pela organização S.A.T.

O levantamento da rede de dados e informações, em subsistemas, sem a preocupação pelo seu detalhe, é de extrema importância que para sua implantação em processamento de dados quer para a absorção, sem traumas, de novos subsistemas originados de alterações de legislação, o que é muito frequente na área tributária.

3.7.1 INFORMAÇÕES PARA O DIRECIONAMENTO FISCAL - COMENTARIOS

As estratégias de sonegação são o principal fator de turbulência do meio ambiente tributário, estas estratégias demandam da S.A.T. contínua pesquisa, desenvolvimento e incorporação de sistemas de informações, capazes de subsidiar técnicas de fiscalização para recuperação do crédito tributário e para impedir que contribuintes fraudulentos se valham do imposto para concorrer, deslealmente, com os cumpridores da obrigação tributária.

Não foi encontrada, na S.A.T., a agressividade suficiente para fazer frente a possível sonegação e fraude organizada em setores de grande porte, a não ser uma investida tímida na área de importação, com a ainda intenção de absorver os arquivos da receita federal.

Estão a descoberto, pelo que se pode observar, e merecem atenção: A exportação de produtos primários, o DRAW-BACK, o LEASING, o transporte de mercadorias por containers, a substituição tributária, o confronto de entradas e saídas por meios eletrônicos (convênio ICM 1/84), terminais de ponto de vendas, créditos indôneos.

Estes setores, atividades e irregularidades devem ter uma abordagem planejada, a partir do levantamento de informações, para que se transformem em ação fiscal constante.

3.7.2 PROCESSAMENTO DE DADOS - COMENTARIOS

Vários subprodutos podem ser obtidos da sistematização de atividades (item 3.6) e da concepção, em nível de plano, do sistema de informações da S.A.T. (3.7).

Somente após o levantamento global dos subsistemas de informações, a ser realizado pela S.A.T., e que se poderá, com racionalidade, definir prioridades e a sequência cronológica de desenvolvimento e implantação dos sistemas de processamento de dados.

A previsão, nestes termos, é importante para o desenvolvimento e implantação em processamento, especialmente tratando-se subsistemas básicos de dados altamente estruturados em processamento, cujo esforço de implantação demanda intervalos longos de tempo de

análise, paralelos bem testados e cuja flexibilidade em suportar alterações é bastante baixa.

A clareza exigida na definição da encomenda de sistemas e seus processados, e par da meticulosa análise que antecede sua implantação justificam o esforço de concepção de um plano de informações da S.A.T.

Por outro lado, foi identificada a ausência de planejamento da S.A.T. como fator impediante para a elaboração de um plano diretor de informática, onde serão dimensionados recursos a curto, médio e longo prazo e será qualificado o investimento tecnológico de HARDWARE necessário para que a PROCERGE cumpra seus objetivos junto a área tributária.

3.7.3 USO DOS TERMINAIS - COMENTARIOS

As telas que compõem o sistema usuário dos terminais de processamento, nas áreas executivas da S.A.T., contém bons produtos de nível operacional.

Porém, as telas gerenciais que apresentam como condutores diretos da ação fiscal, na sua maioria, tem seu conteúdo fundado na simples aglomeração ou reprodução por contribuinte, no débito declarado e da correspondente arrecadação ou do apontamento de sua falta.

A sonegação do imposto antecede a declaração do débito que é fruto da espontaneidade do contribuinte. Havendo necessidade de se colocar em teste esta declaração, com o retrocesso ao fato gerador, as informações gerenciais devem privilegiar a apuração de indícios de sonegação.

Para tanto, é necessário alto poder de análise, maior elaboração dos dados, o uso de tecnologias mais avançadas que propiciem telas de melhor direcionamento da ação fiscal e consecução de seus objetivos de apuração do crédito tributário não declarado.

Como exemplo de saídas deste gênero pode-se apontar a resultante da correlação entre o valor do débito (representativo do faturamento tributado) e o saldo devedor, por faixas de valores, e por setor econômico, dentro de uma área geográfica, de onde poder-se-á identificar afastamentos da conduta normal, está representada graficamente por uma diagonal em uma tabela de dupla entrada.

Estes afastamentos, se não justificados por desconexões, podem se constituir em indícios a serem apurados. (vide Ilustração 23).

3.8 A COBRANÇA DE DEBITOS DECLARADOS ATRAVES DO AUTO DE LANÇAMENTO - COMENTARIOS

Constatou-se na S.A.T. um retardo na cobrança de débitos declarados decorrente da consulta aos arquivos de conta corrente fiscal, eleição de contribuintes devedores e lavratura do auto de

lançamento por contribuinte para encaminhamento e inscrição da dívida ativa.

O retardamento da cobrança é acompanhado do onus burocrático que acarreta a lavratura e a tramitação do AUL.

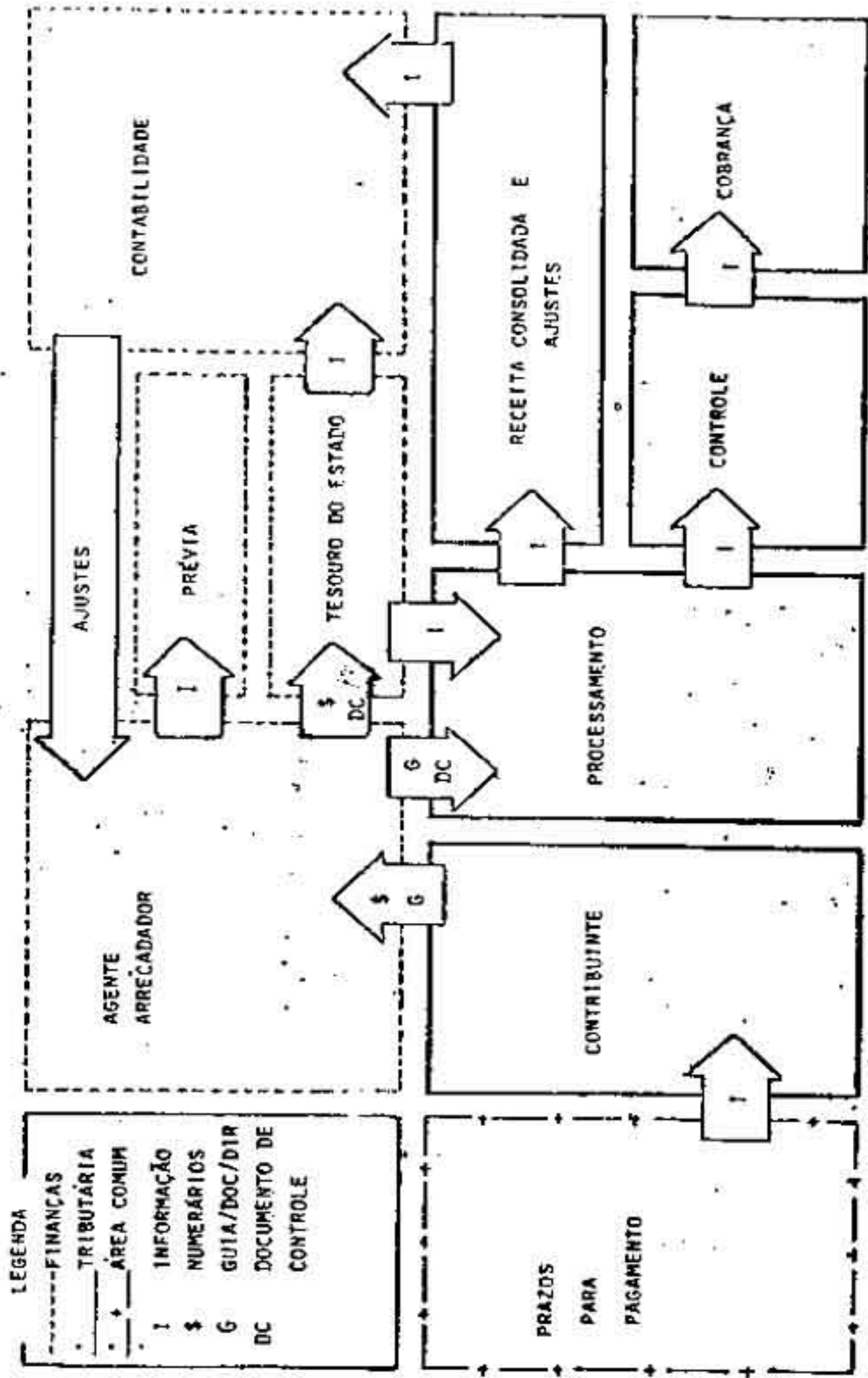
Bastará adaptar-se a legislação tributária para, através do lançamento por homologação, suprimir as formalidades descritas e se encaminhar o débito a inscrição na dívida ativa, diretamente, tão logo se constate a inadimplência.

O ganho é ponderável, podendo o processamento de dados expedir automaticamente toda a documentação necessária a inscrição e ao ajuizamento.

3.9 SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES DOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

- Solução dos problemas de superposição de atribuições e competências das carreiras de auditores de finanças públicas e de fiscais de tributos estaduais.
- Criação de um sistema de planejamento com a institucionalização de um núcleo estratégico e, se for o caso, outro tático em uma organização matricial.
- Normatização dos procedimentos administrativos através de manuais que disciplinem toda a extensão dos processos operacionais e administrativos, em seu trânsito pela estrutura formal.
- Estruturação de um sistema de informações compreensivo de toda a S.A.T., sejam elas resultantes ou não do processamento eletrônico.
- Maior agressividade fiscal em áreas de difícil acesso.
- Previsão e definição dos sistemas que devam ser tratados eletronicamente, numa escala de prioridades, a fim de possibilitar a elaboração de um plano diretor de informática.
- Melhor direcionamento fiscal, com a otimização do uso da rede de terminais e de teles gerenciais para a recuperação de informações indiciárias de sonegação mais elaboradas.
- Aceleração e desburocratização da cobrança com o lançamento, por homologação, do crédito tributário declarado.

ILUSTRACAO 20 POSSÍVEL DIVISÃO DE ÁREAS DE DOMÍNIO ENTRE AUDITORES E FISCAIS



ILUSTRACAO 21

PROBLEMAS RESULTANTES DA FALTA DE SISTEMATIZACAO
ROMPIMENTOS POSSIVEIS DO PROCESSO AUL E DA ARRE-
CADACAO RELATIVA

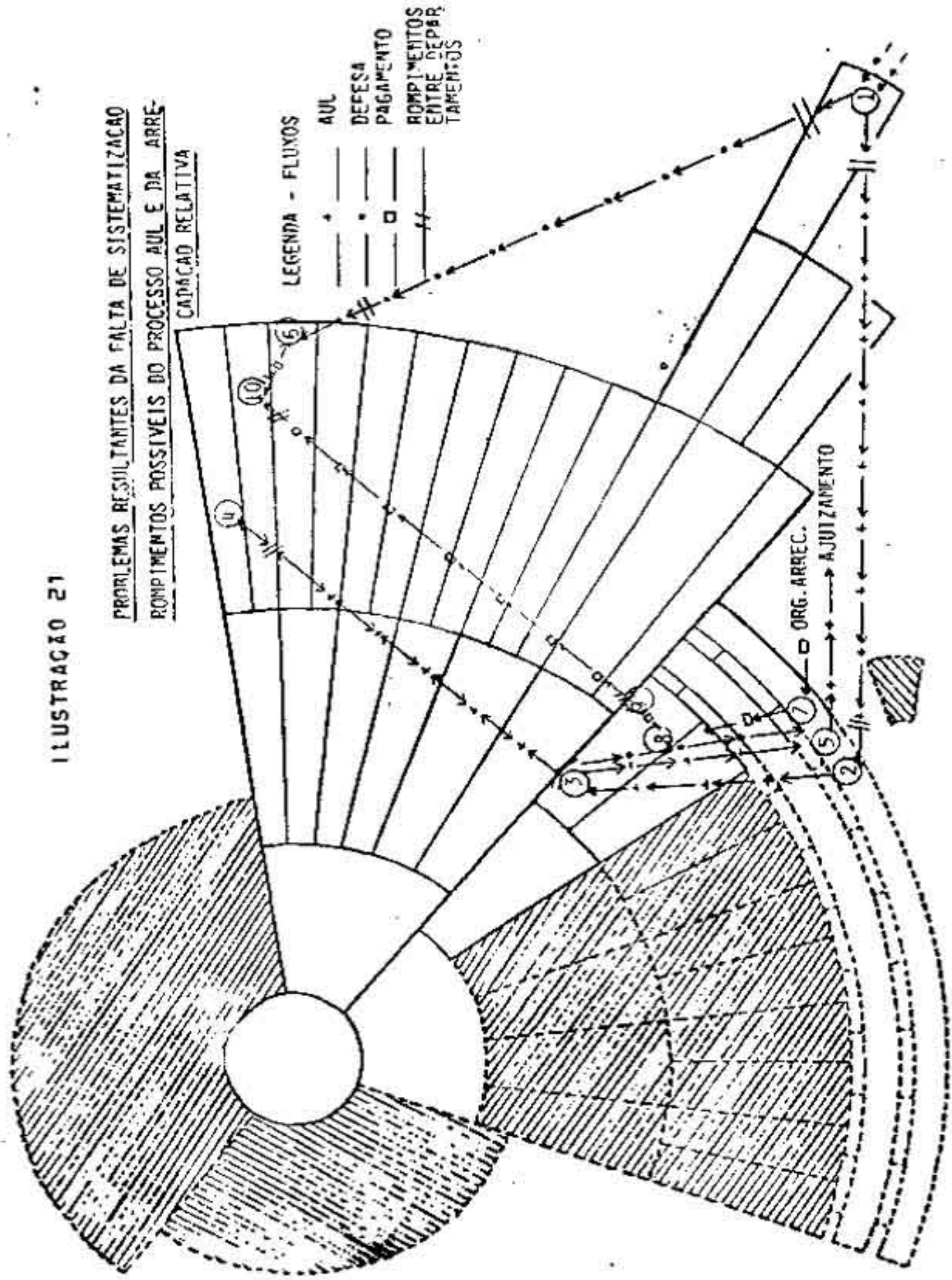
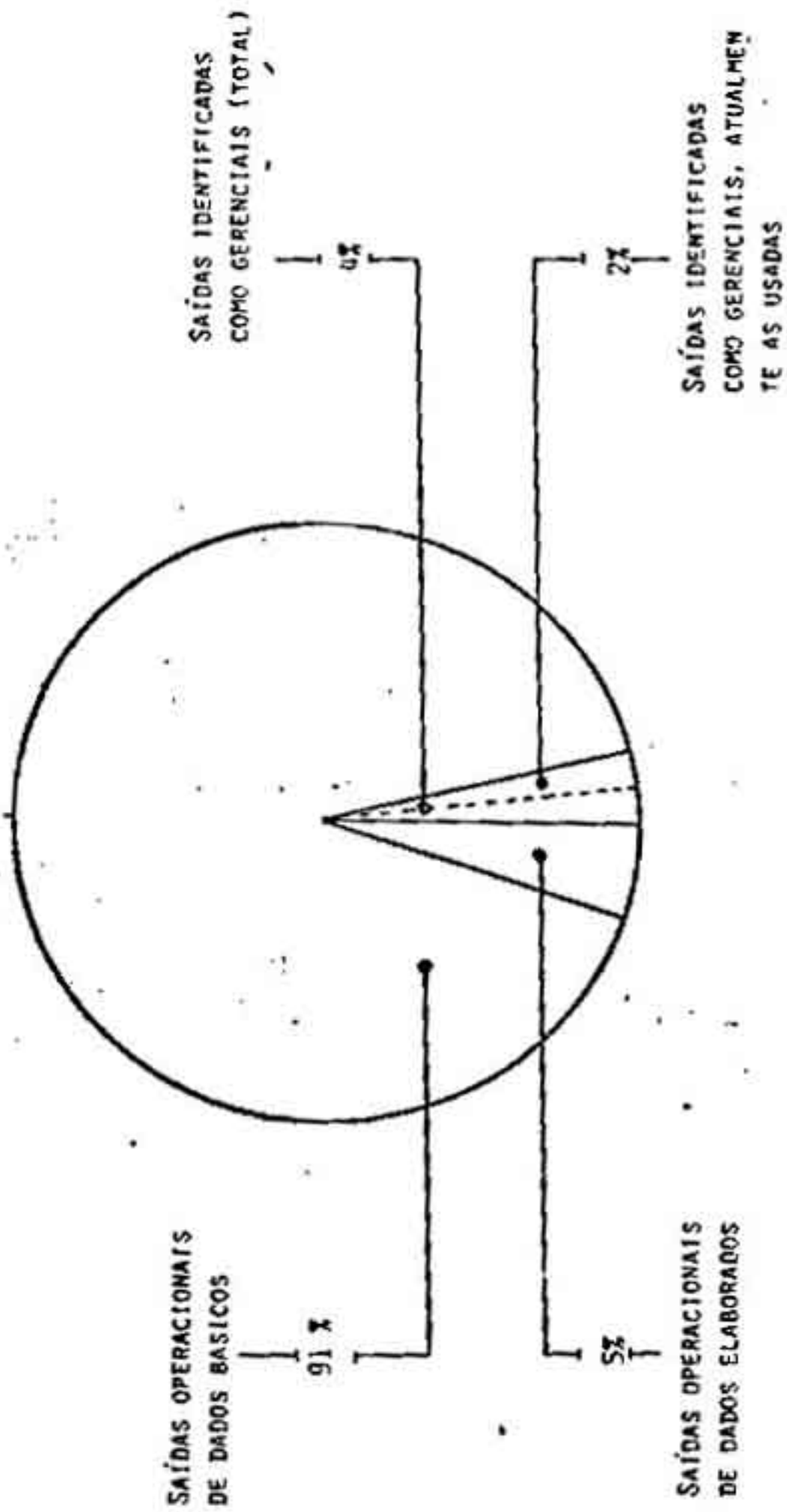
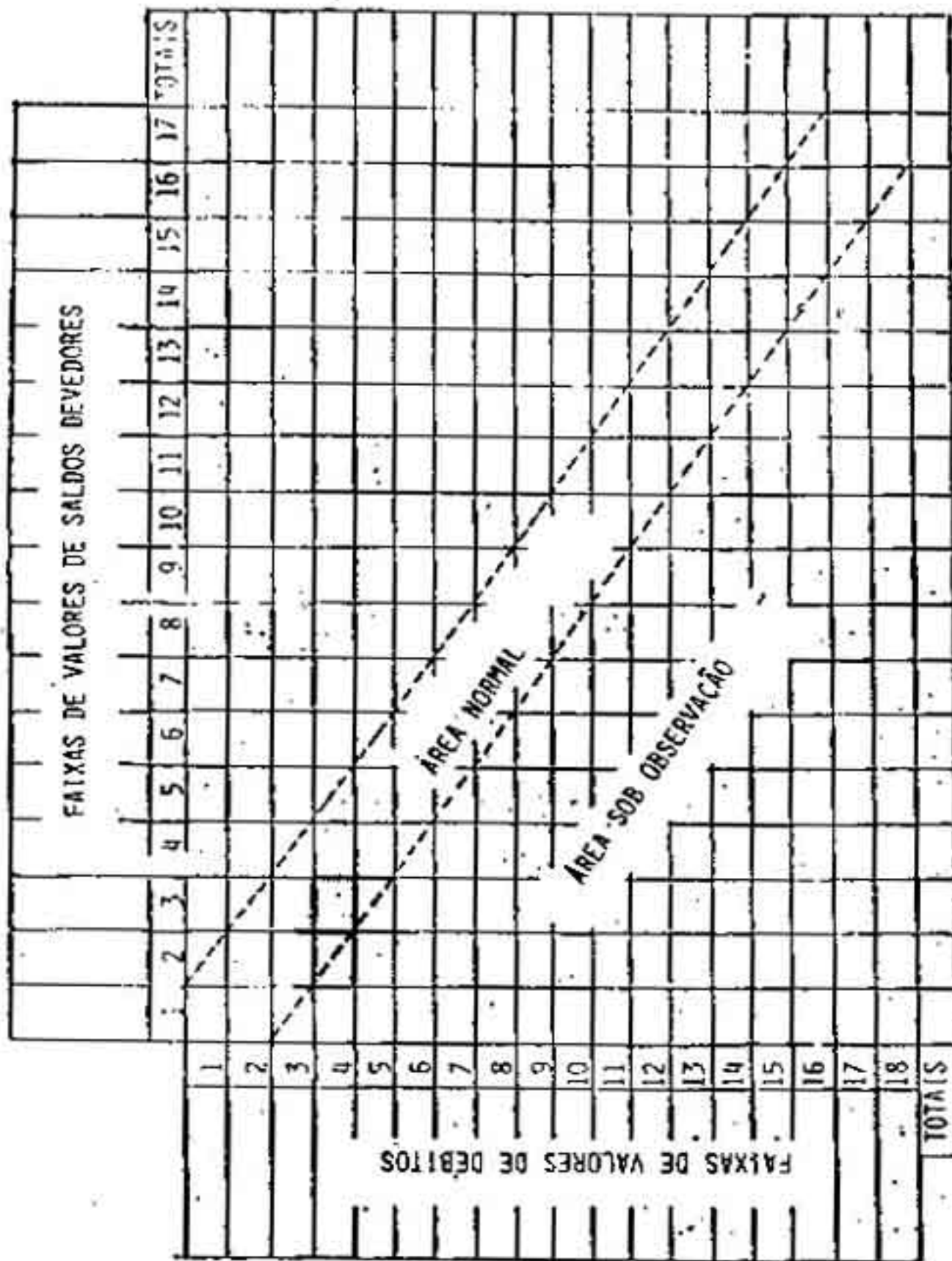


ILUSTRAÇÃO 22 USO DOS TERMINAIS NA ÁREA TRIBUTÁRIA

RELAÇÃO ENTRE AS TELAS DEFINIDAS



ILUSTRACAO 23 - DIRECIONAMENTO DA ACÃO FISCAL (EXEMPLO)

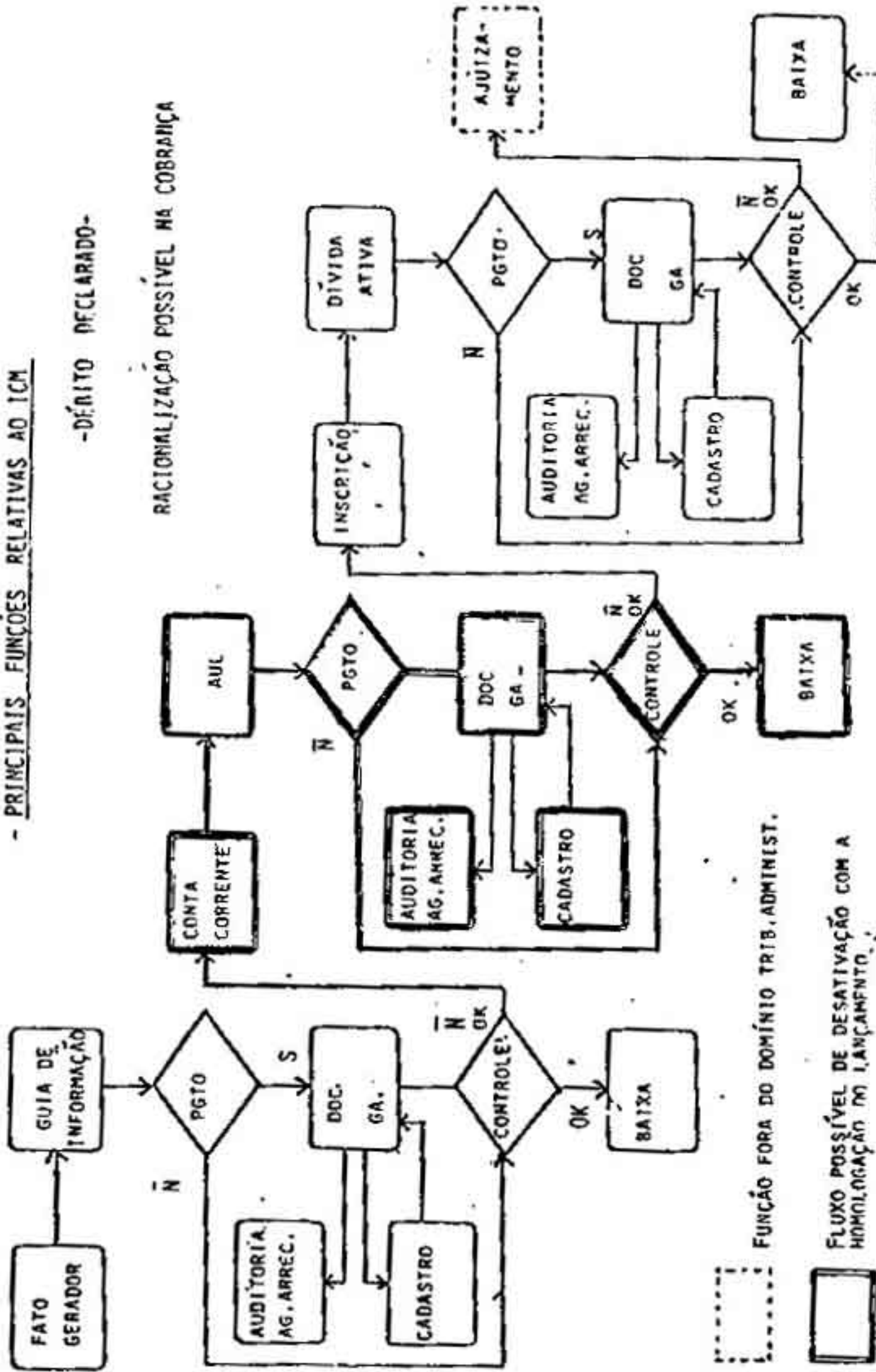


ORÇ: NAS CÉDULAS REPRESENTADAS PELA INTERSECÇÃO DAS FAIXAS DE VALORES DE DÉBITOS E DE SALDOS DEVEDORES DEVE CONSTAR O NÚMERO DE CONTRIBUÍNTES RESPECTIVO. IDENTIFICÁVEIS PARA FINS DE FISCALIZAÇÃO, SE SITUADOS NA ÁREA SOB OBSERVAÇÃO.

ILUSTRACAO 24

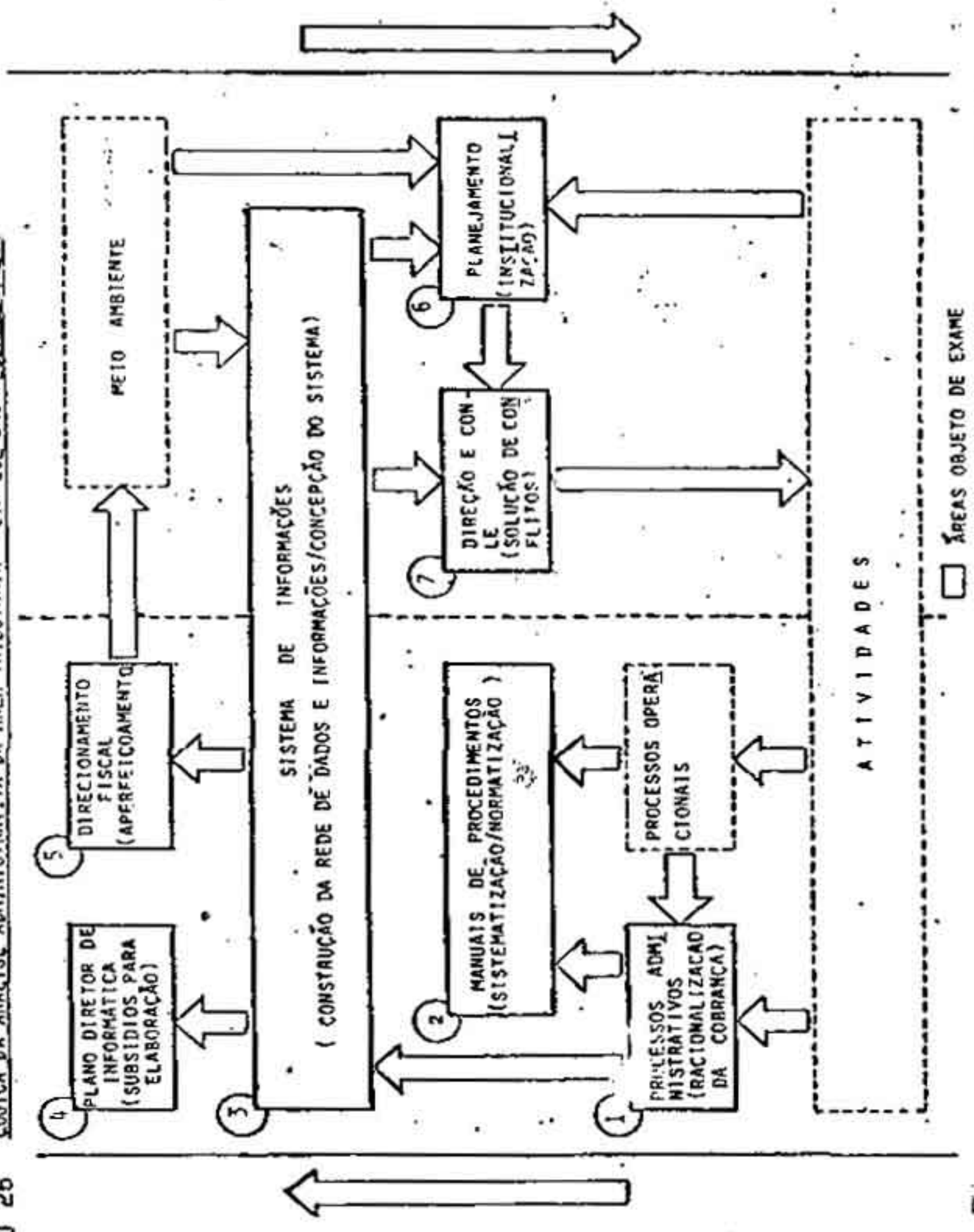
- PRINCIPAIS FUNÇÕES RELATIVAS AO ICM

- DÉBITO DECLARADO -



FUNÇÃO FORA DO DOMÍNIO TRIB. ADMINIST.

FLUXO POSSÍVEL DE DESATIVÇÃO COM A HOMOLOGAÇÃO DO LANÇAMENTO.



4.1 REFORMA TRIBUTARIA - PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES A NÍVEL ESTADUAL

- Alargamento da base do ICM, que passará a incidir sobre minerais, combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, transportes e comunicações, e tingindo-se os impostos federais incidentes sobre esses bens e serviços.
- Consequente extinção da quota parte estadual dos impostos federais extintos (IULC, IUM, IUEE, ISTR).
- Modificação da partilha do ICM, atualmente de 80% e 20%, para estado e municípios, respectivamente, para 75% e 25%.
- Criação do adicional estadual de até 5%, sobre o imposto de renda incidente sobre rendimentos de capital.
- Criação de um fundo de ressarcimento ao Estado, pelas perdas decorrentes da isenção de ICM nas exportações de manufaturados, com recursos correspondentes a 10% da arrecadação do IFI, limitada a participação de cada estado teto de 20% de fundo.
- Aumento de fundo de participação dos estados (FFE) na arrecadação do IFI e IR dos atuais 14% para 18% a partir da promulgação da constituição, 19% em 1989; 19,5% em 1990; 20% em 1991; 20,5% em 1992 e 21,5% em 1993.
- Aumento do fundo Especial dos atuais 2% da arrecadação do IFI + IR para 3%, para apuração no setor produtivo nas regiões norte, nordeste e centro-oeste.
- Transparência do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) para a competência municipal.
- Criação do imposto sobre heranças e doações de competência estadual.

4.2 METODOLOGIA DE SIMULAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO

a) Alargamento da Base do ICM

- Energia Elétrica

Consid. ando o consumo residencial no RS em 1987 de 2.528 GWH (dado ELETROBRAS a tarifa média de Cz\$ 1.654,02/kwh e a alíquota de 17%. Não considerado o consumo de energia elétrica do setor serviços que também gerará acréscimo de arrecadação.

- Combustíveis e Lubrificantes

Considerada a pesquisa IFEA (TDI nº 106 - pág. 46, de Ricardo Varsano) que contempla apenas os combustíveis de uso final (álcool hidratado, gasolina automotiva, querosene iluminante e GLP). Este item representa um incremento de receita para o RS de 10,1% da arrecadação do ICM.

- Transportes e Comunicações

Considerada a pesquisa IPEA (TDI nº 106 - pág. 46, de Ricardo Vazeano) que estima um ganho de receita de 1,4% da arrecadação do ICM no RS.

- Adicional de IR

Considerado 5% da arrecadação de IRPJ no RS no exercício de 1987, de Cr\$ 11.093,5 milhões (Fonte SRF-MF).

b) Fundo de Ressarcimento às Exportações

Considerado 10% da arrecadação de IPI em 1987 (Cr\$ 290.150,7 milhões, segundo a SRF-MF) e atribuída a participação de 15,51% ao RS (já considerado nesse índice a redistribuição do excedente do Estado de São Paulo, em função do teto estabelecido na constituição, de 20%).

c) A simulação foi feita sob a hipótese de não modificação nas alíquotas vigentes, tanto interna quanto interestadual. A possibilidade dos Estados poderem fixar seletivamente as alíquotas internas, dará a esses maior flexibilidade na administração de seus orçamentos. O piso da taxaçaõ será a alíquota interestadual a ser fixada pelo Senado, e não há teto.

d) Não se considerou o incremento de receita decorrente da instituição, na competência estadual, do imposto sobre heranças e doações, em função da pouca rentabilidade desse imposto.

e) Não se considerou a modificação da sistemática do ICM, que passa a fixar, nas operações interestaduais com bens de uso e consumo com destino a contribuinte, a alíquota interna. Atribuindo-se ao estado destinatário a competência para cobrar a diferença entre as alíquotas interna e interestadual. O RS, como importador líquido de bens de capital, terá algum ganho com essa modificação.

Esses três fatores conjugados deverão provocar mais algum ganho (não substancial) na arrecadação do RS.

f) Alargamento de Base do ICM (em Cr\$ milhões Correntes)

| | 100% | QPE |
|--------------------------------|----------|----------------|
| ICM atual (1987) | 46.185,9 | 36.948,7 (80%) |
| + Energia Elétrica | 856,3 | |
| + Combustíveis e Lubrificantes | 4.664,8 | |
| + Transporte e Comunicação | 646,6 | |
| Total | 52.353,6 | 39.265,2 (75%) |
| Genho por conta dos ICMS | | 6,3% |

ESTIMATIVA DE REFORMA TRIBUTARIA - MUNICIPIOS DO RS

Com a vigência do novo Sistema Tributário (1993), os municípios do RS terão um aumento de receita disponível da ordem de 35,9% (o ganho será de 35,9%). Esse ganho decorre de:

1. = FFM dos atuais 17% da arrecadação do IPJ + IR para

2. = quota-parte municipal do novo ICM (o qual, por sua abrangência que o atual) de 20% para 25%;

3. = a do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis da esfera estadual para a municipal;

4. = imposto sobre venda a varejo de combustíveis (IVVC) com taxa máxima de 3%;

5. = Fundo de ressarcimento aos Estados e Municípios pelas decorrentes das exportações de manufaturados (10% do do IPJ - 25% do Fundo pertencem aos municípios).

56.593,7

TOTAL RECEITA DISPONÍVEL

2.

NOTA: AS REFERÊNCIAS ENTRE PARENTESES ESTÃO EXPLICITADAS NO ITEM 4.1

SIMULAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA PARA OS

ILUSTRAÇÃO 27

MUNICÍPIOS GAÚCHOS

| | SITUAÇÃO ATUAL | SITUAÇÃO NOVA | % |
|---------------------------|----------------|----------------|---------|
| RECEITA TRIBUTÁRIA | <u>116.018</u> | <u>186.607</u> | + 60,84 |
| IPVA | 48.868 | 48.868 | |
| ISS | 46.174 | 46.174 | |
| OUTRAS | 20.976 | 20.976 | |
| ITBI | -,- | 47.152 | |
| IVVC | -,- | 23.437 | |
| TRANSF. CORRENTES+CAPITAL | <u>526.246</u> | <u>729.356</u> | + 38,60 |
| ICM | 317.383 | 458.534 | |
| ITBI | 23.576 | -,- | |
| IPVA | 11.985 | 11.985 | |
| FPM | 158.794 | 210.169 | |
| IULC | 3.742 | -,- | |
| IUEE | 4.069 | -,- | |
| IUM | 2.483 | -,- | |
| ITR | 4.214 | 2.107 | |
| FUNDO DE EXPORTAÇÃO | | 46.561 | |
| OUTRAS | 67.172 | 67.172 | - |
| TOTAL | 709.436 | 983.135 | + 38,58 |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: - FINANÇAS DO BRASIL - VOLUME XXVII - SEF-MF
 - REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS - Nº 361 - SEF-MF
 - FINANÇAS DO ESTADO (RS) - VOL. XXXV - SECRET. DA FAZENDA DO RS

ÔBS: ÀS TRANSF. DE 1984, QUE APARECEM NA COLUNA "SITUAÇÃO ATUAL", FORAM CONVERTIDAS ALÍQUOTAS VIGENTES EM 1988, PARA EFEITO DE SIMULAÇÃO.