

## SISTEMA FOCO – TECNOLOGIA NO COMBATE À SONEGAÇÃO

**Autor: Sérgio Borba Pereira**

**Orientador: Prof. Dr. Paulo Antônio Zawislak**

### Resumo

O presente trabalho tem por objetivo principal apresentar uma análise sobre algumas das ferramentas utilizadas pela Subsecretaria da Receita Estadual do Rio Grande do Sul no combate à sonegação fiscal no Estado do Rio Grande do Sul, tomando por base o Sistema FOCO, cujos dados e informações disponibilizados em seus painéis, gráficos e relatórios, colocados à disposição das equipes de fiscalização do ICMS, constituem instrumentos inovadores que auxiliam decisivamente no efetivo combate a este crime de evasão fiscal. Como introdução é feito um rápido histórico sobre a evolução da tributação no mundo, seguido pela descrição das atribuições e da estrutura da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da Subsecretaria da Receita Estadual, órgão responsável pela fiscalização dos tributos de competência do Estado do Rio Grande do Sul. Também é descrito sucintamente o programa Receita 2030, um conjunto de medidas inovadoras, dentre as quais insere-se o Sistema Foco, que visam modernizar a administração tributária do Rio Grande do Sul. Para melhor compreensão sobre o contexto que levou ao desenvolvimento do Sistema FOCO foi realizada uma pesquisa bibliográfica em livros, artigos, dissertações, documentos e relatórios de órgãos oficiais, buscando caracterizar a evolução e atual situação da arrecadação tributária no Brasil, bem como identificar as razões que levam o contribuinte a sonegar impostos e os impactos provocados nos cofres públicos por esse crime, além da busca por possíveis soluções para o enfrentamento desse problema. Na sequência foi feita uma análise completa da intervenção realizada, descrevendo-se cada um dos módulos do Sistema FOCO, contemplando seus dados, painéis, gráficos, relatórios e demais funcionalidades que possibilitam a análise do comportamento das empresas e dos resultados das ações de fiscalização executadas. Complementando a análise da intervenção realizada, são apresentados os resultados de uma pesquisa realizada entre os usuários do Sistema FOCO, basicamente Auditores Fiscais da Receita Estadual que atuam na Divisão de

Fiscalização, trazendo informações relevantes acerca da efetiva utilização do sistema. Finalizando, são feitas considerações a respeito de possíveis evoluções do Sistema FOCO que poderiam ser implementadas objetivando a obtenção de resultados ainda melhores no combate à sonegação.

**Palavras-chave:** sistema de monitoramento, combate à sonegação, ICMS, Receita Estadual, SEFAZ-RS.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	5
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	9
<b>2.1. Principais fatores que levam à sonegação fiscal</b> .....	10
2.1.1. Complexidade do sistema tributário .....	10
2.1.2. Ineficácia estatal no combate aos crimes de sonegação.....	12
2.1.3. Falta de transparência .....	12
2.1.4. Carga Tributária elevada.....	13
2.1.5. Baixo retorno dos valores arrecadados em prol do bem-estar da sociedade .....	15
2.1.6. Cultura de evasão fiscal .....	17
2.1.7. Falta de confiança no governo .....	18
2.1.8. Informalidade.....	19
2.1.9. Falta de educação fiscal.....	21
2.1.10. Falta de equidade nas penalidades.....	21
<b>2.2. Principais impactos da sonegação fiscal</b> .....	22
2.2.1. Diminuição da Receita Pública.....	22
2.2.2. Aumento da Dívida Pública.....	23
2.2.3. Desigualdade .....	23
2.2.4. Concorrência Desleal.....	24
2.2.5. Investimentos e Desenvolvimento Econômico .....	24
2.2.6. Evasão de Divisas.....	24
2.2.7. Aumento da Carga Tributária .....	25
2.2.8. Desconfiança nas Instituições .....	26
2.2.9. Aumento dos Custos de Fiscalização .....	26
2.2.10. Pressões Internacionais .....	26
<b>3. MÉTODO DE PESQUISA</b> .....	28
<b>4. ANÁLISE DA INTERVENÇÃO</b> .....	29
<b>4.1. Descrição do Sistema FOCO</b> .....	29
4.1.1. Sistema ERA (Estatísticas dos Resultados das Ações): .....	29
4.1.2. Sistema ACE (Análise do Comportamento das Empresas): .....	31
4.1.3. Painel de Monitoramentos: .....	36
4.1.4. Relatórios RACE (Relatório de Análise do Comportamento das Empresas): .....	36
4.1.5. Timeline de Eventos:.....	37
4.1.6. Painel de CPF versus Documento Fiscal: .....	37
<b>4.2. Resultados da Pesquisa sobre o Sistema FOCO</b> .....	37

**5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....46**  
**REFERÊNCIAS .....48**

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a Antiguidade, as sociedades têm cobrado tributos de seus cidadãos como uma forma de financiar as atividades do Estado. Entretanto, à medida que o Estado foi evoluindo e assumindo cada vez mais responsabilidades em relação a seus cidadãos, maior a carga tributária incidente, não raro em contextos com muita tirania e abuso de poder, aos quais a população era obrigada a se submeter.

Para Rezende *et al.* (2010, p. 11):

A história dos tributos nas sociedades antigas confunde-se com a história da criação do Estado. Apesar de também serem usados para custear a criação de instituições como administração pública, força militar e obras públicas, a justificativa maior para cobrança de tributos residia na concepção de que o soberano era um ser divino, e que, portanto, precisava ser sustentado com grande luxo. Os tributos também eram devidos pela extração dos frutos da terra, a qual pertencia ao soberano.

Às vésperas da Revolução Francesa de 1789, que marcou o fim do absolutismo monárquico e inaugurou uma nova era de liberdade, igualdade e fraternidade, o peso dos impostos cobrados de um típico camponês europeu era elevadíssimo, conforme nos conta Huberman (2010, p. 117), em sua clássica obra *História da Riqueza do Homem*:

Exatamente que proporção da sua renda o camponês pagava em impostos? A resposta surpreenderá. Calculou-se que nada menos de 80% dos seus ganhos eram pagos aos vários coletores de impostos! Dos 20% que restavam, ele tinha que alimentar, abrigar e vestir sua família. Não é de espantar que o camponês reclamasse. Não é de espantar que uma colheita má o deixasse à beira da fome. Nem que muitos de seus vizinhos vagassem pelas estradas como mendigos famintos.

A população economicamente ativa, representada basicamente pela burguesia, ao conquistar poder político passou a lutar pela preservação e ampliação de seu poder econômico, o que motivou o surgimento de processos de resistência às políticas tributárias, muitas vezes resultando em corrupção e sonegação. Nas palavras de Martins (2005, p. 79):

O tributo, que a sociedade jamais deseja pagar no nível em que os governos lhe cobram, é, talvez, a norma de rejeição social mais clara, mais nítida, no direito moderno, sempre suportada pela classe dominada em benefício da classe dominante. Pois que os homens não são iguais e os detentores do poder têm sempre mais direitos do que os pobres mortais não participantes, direta ou indiretamente, da direção do país.

À medida que a sociedade progrediu, a prática da tributação passou por significativas transformações. Com a diversificação das atividades econômicas,

observou-se um aumento expressivo na cobrança de tributos e o surgimento de novas formas de arrecadação, resultando na burocratização dos sistemas tributários. Conseqüentemente, tornou-se imperativo estabelecer a administração tributária, que formalizou e acrescentou maior complexidade a todo o processo, por meio da criação de legislações específicas.

Nos dias atuais, não apenas no Brasil, mas também na maior parte dos países do mundo ocidental, vigora o Estado Democrático de Direito, no qual se busca conciliar o exercício do poder com a proteção aos direitos fundamentais, através da observância estrita das normas legais vigentes. De acordo com Buffon & Matos (2015, p. 145):

Dessa forma, o tributo tem lugar central no Estado Democrático de Direito e se constitui como pressuposto funcional. Para desenvolver suas funções precisa de recursos, que são retirados dos cidadãos pelos tributos. Assim, constitui-se em ferramenta para a concretização dos direitos fundamentais. Além do mais, por estar atrelada ao pilar da solidariedade, possui função redistributiva, através da efetivação do princípio da capacidade contributiva.

Essa realidade impõe que as administrações tributárias despendam grande esforço com o objetivo de prevenir, detectar e reprimir a sonegação, que tanto prejudica as finanças públicas.

A Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul (Sefaz/RS), criada em 21 de março de 1890, ao longo desses mais de cento e trinta e três anos tem desempenhado um papel fundamental na gestão das finanças e na promoção do desenvolvimento econômico do estado, sendo reconhecida nacionalmente por seu histórico de liderança na proposição de soluções inovadoras em gestão de pessoas, processos e tecnologia. Podemos destacar, por exemplo, o Portal do Servidor Público (2000), disponibilizando contra-cheques e outras informações aos servidores estaduais, a Nota Fiscal Eletrônica (2006), possibilitando a redução de até 80% nos custos com a emissão de notas fiscais, o Centro de Atendimento Virtual ao Contribuinte (2012), permitindo a realização de diversos serviços, via internet, pelo próprio contribuinte, e o Plantão Fiscal Virtual (2017), padronizando o atendimento aos contribuintes e reduzindo a necessidade de atendimento presencial nas unidades da Receita Estadual. Dentre suas atribuições atuais, definidas pelo Decreto nº 55.290, de 3 de junho de 2020, estão incluídas a gestão financeira e orçamentária, a arrecadação de tributos, a orientação, a fiscalização, o controle e o combate à sonegação fiscal, a gestão da dívida pública e a formulação de políticas de

desenvolvimento econômico, visando garantir a estabilidade financeira do Estado, o cumprimento das obrigações fiscais e o crescimento econômico do estado. A estrutura atual da Sefaz/RS compreende o Gabinete da Secretária, três Subsecretarias (Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, Receita Estadual e Tesouro do Estado), que desempenham o papel de órgãos de execução, dois Departamentos (de Administração e de Tecnologia da Informação e Comunicação), que desempenham funções de apoio e integração, além de órgãos colegiados (Corregedoria-Geral, Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais, Junta de Coordenação Financeira, Comitê de Controle da Secretaria da Fazenda e Comitê de Gestão de Pessoas).

Como órgão finalístico da Sefaz/RS, a Subsecretaria da Receita Estadual, responsável pela administração tributária estadual, de acordo com a Lei Complementar nº 13.452, de 26 de abril de 2010, tem como principais atribuições: fiscalizar o cumprimento das obrigações tributárias dos contribuintes, garantindo o correto recolhimento dos impostos estaduais; realizar a arrecadação dos tributos estaduais e supervisionar a cobrança de débitos fiscais pendentes, buscando sua regularização; orientar e educar os contribuintes, ajudando-os a entender suas obrigações tributárias e a cumprir a legislação fiscal; analisar e julgar processos fiscais relacionados a disputas entre o fisco e os contribuintes, garantindo a imparcialidade e a aplicação correta das leis tributárias; atuar na prevenção, detecção e repressão da sonegação fiscal e evasão de tributos, garantindo a justiça fiscal. A estrutura atual da Subsecretaria da Receita Estadual compreende o Gabinete da Receita Estadual, o Conselho Superior, 10 Divisões (Administrativa, de Processos Fiscais, de Fiscalização, de Consultoria Tributária, de Estudos Econômico-Tributários, de Tecnologia e Informações Fiscais, de Arrecadação, de Relacionamento com Cidadãos e Municípios, de Relacionamento e Serviços, de Recuperação de Créditos) e 17 Delegacias (1ª DRE - Porto Alegre, 2ª DRE – Canoas, 3ª DRE – Caxias do Sul, 4ª DRE – Novo Hamburgo, 5ª DRE – Passo Fundo, 6ª DRE – Pelotas, 7ª DRE – Santa Cruz do Sul, 8ª DRE – Santa Maria, 9ª DRE – Santo Ângelo, 10ª DRE – Taquara, 11ª DRE – Uruguaiana, 12ª DRE – Bagé, 13ª DRE – Lajeado, 14ª DRE – Erechim, 15ª DRE – Trânsito de Mercadorias, 17ª DRE – Pesquisa e Investigação, 18ª DRE – ITCD).

A Subsecretaria da Receita Estadual tem como missão, de acordo com seu Mapa Estratégico para o período 2023-2027, atuar para garantir o ingresso de receitas

públicas, buscando aproximar a arrecadação efetiva da arrecadação potencial e, conseqüentemente, contribuir para o equilíbrio fiscal do Estado, viabilizando seu desenvolvimento econômico e social. Com esse propósito, diante da realidade na qual o contribuinte, pelas razões que serão elencadas adiante, sempre que possível procura meios para tentar diminuir sua carga tributária, muitas vezes por meio ilícitos, a Receita Estadual tem buscado, nos últimos anos, desenvolver e implementar novas tecnologias, processos e sistemas para combater a inadimplência e a evasão fiscal, através da gestão estruturada da informação. Um bom exemplo disso é o Sistema FOCO, objeto principal desse trabalho, que possui funcionalidades que possibilitam, de forma rápida e efetiva, monitorar as arrecadações de todas as empresas da modalidade Geral ou Simples Nacional, identificando desvios e oportunidades de arrecadação que servirão de base para a priorização das ações de fiscalização, bem como medir a eficácia das ações executadas, robustecendo a tomada de decisão e o planejamento de novas ações.

O Sistema FOCO é uma ferramenta poderosa que visa melhorar a fiscalização e a arrecadação, estando alinhada com os princípios de eficiência e inovação da agenda Receita 2030. Essa agenda é composta por um conjunto de 30 medidas apresentadas pelo governo do Rio Grande do Sul em 2019 para modernizar a administração tributária do Estado. Essas medidas foram implementadas em resposta à necessidade de otimizar a arrecadação e promover o desenvolvimento econômico. O programa busca simplificar as obrigações fiscais, melhorar o relacionamento com os contribuintes, aprimorar a eficiência da arrecadação e fiscalização, racionalizar o uso de recursos e reduzir os custos administrativos. A longo prazo, o programa visa criar uma cultura de modernização contínua, tornando o estado mais atraente para investidores. As medidas incluem a simplificação de obrigações acessórias, qualificação do relacionamento com os contribuintes, aprimoramento da eficiência na arrecadação e fiscalização, bem como uma estrutura administrativa mais eficiente. Além disso, o programa envolve o apoio à elaboração de políticas de desenvolvimento econômico em conjunto com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (SDECT). Também enfatiza a governança, transparência e análise dos custos e benefícios econômicos das desonerações fiscais. Em resumo, o Receita 2030 é uma iniciativa abrangente para modernizar a administração tributária do Rio

Grande do Sul, promovendo maior eficiência e transparência, ao mesmo tempo em que busca tornar o estado mais atraente para negócios e investimentos.

O objetivo principal deste trabalho é apresentar uma análise sobre algumas das ferramentas utilizadas pela Subsecretaria da Receita Estadual do Rio Grande do Sul no combate à sonegação fiscal no Estado do Rio Grande do Sul, tomando por base o Sistema FOCO, cujos dados e informações disponibilizados em seus painéis, gráficos e relatórios, colocados à disposição das equipes de fiscalização do ICMS, constituem instrumentos inovadores que auxiliam decisivamente no efetivo combate a este crime de evasão fiscal.

No que diz respeito à organização, o trabalho encontra-se dividido em cinco partes, a saber: a primeira, que consiste na introdução do trabalho, onde é feito um rápido histórico sobre a evolução da tributação no mundo, seguido pela descrição das atribuições e da estrutura da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul e da Subsecretaria da Receita Estadual, além de uma descrição sucinta do programa Receita 2030; a segunda, que apresenta o referencial teórico a respeito do tema da sonegação fiscal, buscando identificar as razões que levam o contribuinte a sonegar impostos e os impactos provocados nos cofres públicos por esse crime; a terceira, que descreve o método de pesquisa utilizado; a quarta, que faz a análise da intervenção, descrevendo o Sistema FOCO e apresentando os resultados da pesquisa realizada sobre sua utilização e, por último, a quinta seção, onde são apresentadas as considerações finais, elencando possíveis evoluções do Sistema FOCO que poderiam ser implementadas objetivando a obtenção de resultados ainda melhores no combate à sonegação.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

No Brasil, o crime de sonegação fiscal é definido pela Lei nº 4.729, de 14 de julho de 1965. Conforme seu artigo 1º, constitui crime de sonegação fiscal:

I - prestar declaração falsa ou omitir, total ou parcialmente, informação que deva ser produzida a agentes das pessoas jurídicas de direito público interno, com a intenção de eximir-se, total ou parcialmente, do pagamento de tributos, taxas e quaisquer adicionais devidos por lei;

II - inserir elementos inexatos ou omitir, rendimentos ou operações de qualquer natureza em documentos ou livros exigidos pelas leis fiscais, com a intenção de exonerar-se do pagamento de tributos devidos à Fazenda Pública;

III - alterar faturas e quaisquer documentos relativos a operações mercantis com o propósito de fraudar a Fazenda Pública;

IV - fornecer ou emitir documentos gratuitos ou alterar despesas, majorando-as, com o objetivo de obter dedução de tributos devidos à Fazenda Pública, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

V - Exigir, pagar ou receber, para si ou para o contribuinte beneficiário da paga, qualquer percentagem sobre a parcela dedutível ou deduzida do imposto sobre a renda como incentivo fiscal.

Também temos a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, que define os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo.

## 2.1. Principais fatores que levam à sonegação fiscal

A sonegação fiscal, que tantos prejuízos causa para a sociedade, pode ser explicada, no Brasil, pelos seguintes fatores principais:

### 2.1.1. Complexidade do sistema tributário

Quando o sistema tributário é muito complexo, os contribuintes têm dificuldade em entender as regras e cumprir com suas obrigações fiscais, o que acaba levando à evasão fiscal. No caso do Brasil, segundo Sousa (2021, p. 69):

A complexidade do sistema tributário nacional e a quantidade de espécies tributárias, que na maioria das vezes não é compreendida pelos contribuintes como essencial, é um dos principais fatores que contribui com a sonegação de impostos.

O grande número de tributos que compõem o sistema tributário brasileiro (são mais de 70 federais, estaduais e municipais), incidindo sobre os mais diversos fatos geradores, gera custos elevados para as empresas, que precisam dispor de estrutura para atender a todas as necessidades impostas pela legislação fiscal. De acordo com o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), conforme dados disponíveis na tabela 1, desde a promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, até 30 de setembro de 2021 foram editadas 443.236 normas tributárias, sendo 36.483 federais, 146.849 estaduais e 259.904 municipais, o que corresponde a 6,54% das normas gerais (6.782.002). Dessas, 30.837 (6,96%) estavam em vigor em 30 de setembro de 2021. Nesse período houve 17 emendas constitucionais tributárias, tendo

sido criados vários tributos: CPMF, COFINS, CIDES, CIP, CSLL, PIS IMPORTAÇÃO, COFINS IMPORTAÇÃO e ISS IMPORTAÇÃO.

Tabela 1 – Normas editadas no Brasil de 05/10/1988 a 30/09/2021

TOTAL DE NORMAS EDITADAS	GERAIS	TRIBUTÁRIAS
FEDERAL	176.243	36.483
ESTADUAL	1.977.615	146.849
MUNICIPAL	4.628.144	259.904
	<b>6.782.002</b>	<b>443.236</b>

Fonte: IBPT

Conforme pode ser visto na tabela 2, em média foram editadas 53 normas tributárias/dia útil, o que equivale a 2,21 normas por hora/ útil.

Tabela 2 – Normas editadas no Brasil, por dia útil, de 05/10/1988 a 30/09/2021

QUANTIDADE DE NORMAS EDITADAS POR DIA/ÚTIL		
	GERAIS	TRIBUTÁRIAS
FEDERAL	21	4
ESTADUAL	237	18
MUNICIPAL	555	31
	<b>813</b>	<b>53</b>

Fonte: IBPT

O sistema tributário brasileiro, em constante mutação e composto de diversos tributos, cada um com suas particularidades, legislações complexas, regimes especiais, incentivos fiscais, alíquotas variadas, cumulatividade, tributação na origem, acaba tornando-se um fardo pesado para todos os contribuintes, favorecendo a sonegação. Conforme bem observa Mendes (2022, p. 17):

Sem falar na complexidade de tal tributação que além de tornar o grau de litígio entre os contribuintes e o fisco altíssimo gerando insegurança jurídica, eleva o custo das empresas com cumprimento das obrigações tributárias principais e acessórias. Um estudo realizado pelo Banco Mundial aponta o

Brasil como o país em que as empresas gastam mais tempo para calcular e pagar impostos - chegando a uma média de 1.958 horas por ano.

### 2.1.2. Ineficácia estatal no combate aos crimes de sonegação

A partir da década de 90, com a adoção das medidas de ajuste fiscal e reforma administrativa no Brasil, houve um impacto significativo sobre o serviço público no Brasil, com a precarização das condições de trabalho e de remuneração dos servidores públicos, que sofreram com o congelamento de salários, a suspensão de concursos, a terceirização de atividades, a perda de direitos e garantias, a desvalorização profissional e social e a carência de recursos, que afetaram, dentre outras atividades estatais, o trabalho de fiscalização dos tributos. Os agentes econômicos, sobretudo os mais poderosos, sabem que o Estado não possui instrumentos de controle e poder coercitivo que viabilizem uma cobrança rigorosa dos tributos. Dessa maneira, mesmo que a lei estabeleça a progressividade como princípio, na prática o sistema pode tornar-se bastante regressivo. Além disso, de acordo com Rocha (2021, p. 233):

[...] o Parlamento brasileiro, na contramão do caminho trilhado por países desenvolvidos, não só aprova sucessivos REFIS e perdões tributários, como também regras que fragilizam o combate à corrupção, à sonegação e à lavagem de dinheiro. Ano passado, a Comissão Mista que apreciou a Medida Provisória 870/2019 aprovou um jabuti que impedia que auditores fiscais da Receita Federal do Brasil representassem ao Ministério Público os indícios de crimes com que se deparassem em suas ações fiscais, inutilizando por completo a exigência contida no art. 83 da Lei 9.430.

### 2.1.3. Falta de transparência

Quando o sistema tributário não é transparente, os contribuintes podem não entender como seus impostos são utilizados pelo governo, o que pode levar à desconfiança, fragilidade do controle social e, conseqüentemente, à evasão fiscal. Conforme Cavalcanti (2017, p. 36):

Na mesma proporção do poder estatal de tributar, há o poder do cidadão de fiscalizar, uma ação própria do controle democrático. Norberto Bobbio afirma que não existe democracia sem opinião pública, sem a formação de um público que pretenda ter o direito de ser informado. Não restam dúvidas de que o controle social do poder de tributar depende da informação dos tributos incidentes sobre todas as formas de consumo.

Para que as pessoas se conscientizem sobre os tributos que pagam e como o Estado usa esse dinheiro, é fundamental que elas tenham acesso a esses dados de

forma clara e ampla. A informação é a base para o controle social. É preciso, por exemplo, usar meios eficazes para que as pessoas entendam as informações do Estado e saibam quais são os impostos que incidem sobre o que elas compram. É o que determina o art. 150, § 5.º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 150. [...].

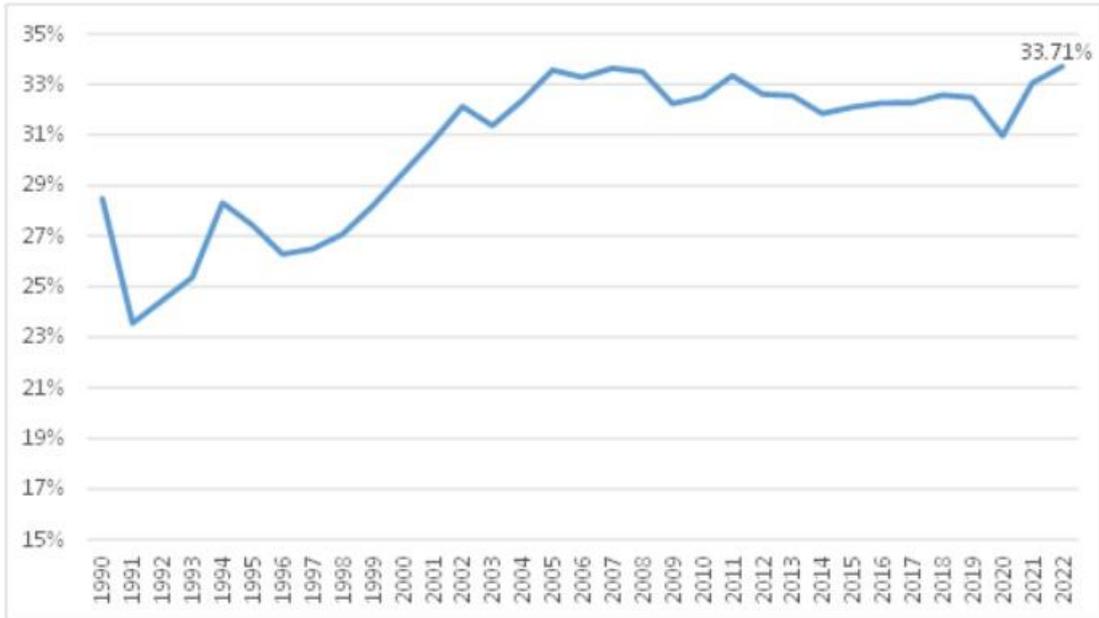
§ 5.º – A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

Esse artigo foi regulamentado pela Lei n.º 12.741/2012 (BRASIL, 2012), que estabelece as medidas de esclarecimento ao consumidor sobre a carga tributária que incide sobre mercadorias e serviços. Apesar dessa lei estar em vigor desde janeiro de 2015, muitos estabelecimentos ainda não informam em seus produtos e serviços os valores dos tributos. No entanto, é preciso reconhecer que essa lei é um avanço na direção da transparência fiscal no Brasil. A transparência é uma das ferramentas mais importantes do Estado Democrático de Direito e, talvez, uma das formas mais eficientes de recuperar a confiança no Estado e consolidar a consciência fiscal, pois só conhecendo as receitas e as despesas do Estado é possível fiscalizar e cobrar a aplicação do dinheiro público.

#### 2.1.4. Carga Tributária elevada

De acordo com o relatório “Estimativa da Carga Tributária do Governo Geral”, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e publicado em março de 2023, em 2022 a carga tributária bruta (CTB) do Governo Geral no Brasil (inclui Governo Central, Governos Estaduais e Governos Municipais) atingiu 33,71% do Produto Interno Bruto (PIB), representando um aumento de 0,65 pontos percentuais (p.p.), em relação a 2021, e situando-se no maior nível desde 1990. Nesse período, conforme podemos ver no Gráfico 1, o pico até então havia ocorrido em 2007, quando atingiu 33,64% do PIB.

Gráfico 1 – Carga tributária no Brasil (% do PIB) - 1990/2022



Fonte: STN

A análise por esfera de governo, conforme demonstra a tabela 3, revela um crescimento de 0,86 p.p. do PIB na CTB do Governo Central, um aumento de 0,14 p.p. do PIB nos Governos Municipais e uma redução de 0,34 p.p. do PIB nos Governos Estaduais.

Tabela 3 – Carga Tributária Bruta anual por esfera de governo - Brasil - 2021/2022

Esfera de governo	R\$ Milhões		% PIB		Variação		
	2021	2022	2021	2022	(R\$ Milhões)	(% Nominal)	(p.p. PIB)
Governo Central	1.950.896	2.258.551	21,92%	22,78%	307.655	15,8%	0,86
Governos Estaduais	794.328	851.408	8,93%	8,59%	57.079	7,2%	-0,34
Governos Municipais	195.928	232.134	2,20%	2,34%	36.206	18,5%	0,14
Governo Geral	2.941.152	3.342.093	33,05%	33,71%	400.940	13,6%	0,65

Fonte: STN

Segundo o relatório da STN, na esfera federal a arrecadação foi impulsionada pelo aumento na receita com o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), influenciado pelo desempenho de fundos e títulos de renda fixa devido ao aumento da taxa SELIC. As receitas com Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) também cresceram, explicadas pelo aumento na arrecadação relativa à declaração de ajuste e na estimativa mensal. A

redução da carga tributária estadual é atribuída à diminuição do ICMS, influenciada pela Lei Complementar nº 194 de 2022, que passou a considerar como essenciais os bens e serviços relativos a combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo, reduzindo suas alíquotas. Nos municípios, o aumento da carga tributária está relacionado à arrecadação de impostos sobre serviços, destacando-se o crescimento real de 8,59% nas vendas de serviços no período de dezembro/2021 a novembro/2022 na comparação com o ano anterior.

#### 2.1.5. Baixo retorno dos valores arrecadados em prol do bem-estar da sociedade

Em maio de 2018 o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) publicou um estudo que teve como objetivo identificar os 30 países de mais elevada carga tributária e verificar se os valores arrecadados estariam retornando para a sociedade, através de serviços de qualidade, que viessem a gerar bem-estar à população. Para tanto, foi criado o Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade (IRBES), que pudesse demonstrar o nível de retorno à população dos valores arrecadados com tributos, em cada país. O IRBES foi definido como sendo a somatória do valor numérico relativo à carga tributária do país, com uma ponderação de 15%, com o valor do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que recebeu uma ponderação de 85%, com base no entendimento de que o IDH elevado, independentemente da carga tributária do país, é muito mais representativo e significativo do que uma carga tributária elevada, independentemente do IDH.

Tabela 4 – IRBES

RANKING	IRBES - ÍNDICE DE RETORNO AO BEM ESTAR DA SOCIEDADE				
	ANO 2015	ANO 2015	ÍNDICE OBTIDO	RESULTADO	RESULTADO
30 PAÍSES DE MAIOR TRIBUTAÇÃO	C.T SOBRE O PIB	IDH	IRBES	RANKING	RANK. ANTEIOR
IRLANDA	23,10%	0,923	166,89	1º	5º
ESTADOS UNIDOS	26,20%	0,920	163,07	2º	3º
SUIÇA	27,70%	0,939	162,96	3º	1º
CORÉIA DO SUL	25,20%	0,901	162,61	4º	2º
AUSTRÁLIA	28,20%	0,939	162,39	5º	4º
JAPÃO	30,70%	0,903	156,45	6º	7º
CANADÁ	32,00%	0,920	156,40	7º	6º
ISRAEL	31,30%	0,899	155,42	8º	9º
REINO UNIDO	32,50%	0,909	154,89	9º	10º
NOVA ZELÂNDIA	33,00%	0,915	154,83	10º	8º
NORUEGA	37,40%	0,949	152,66	11º	16º
URUGUAI	27,00%	0,795	151,53	12º	14º
REPÚBLICA TCHECA	33,30%	0,878	151,34	13º	15º
ESPANHA	33,80%	0,884	151,27	14º	12º
ISLÂNDIA	36,70%	0,921	151,08	15º	21º
ALEMANHA	37,10%	0,926	151,05	16º	11º
ESLOVÁQUIA	32,30%	0,845	149,68	17º	13º
LUXEMBURGO	36,80%	0,898	149,01	18º	19º
ESLOVÊNIA	36,60%	0,890	148,56	19º	18º
ARGENTINA	32,10%	0,827	148,38	20º	17º
GRÉCIA	36,40%	0,866	146,75	21º	20º
DINAMARCA	43,90%	0,925	143,14	22º	24º
BÉLGICA	42,80%	0,896	141,94	23º	22º
ÁUSTRIA	42,70%	0,893	141,80	24º	23º
ITÁLIA	42,30%	0,887	141,75	25º	27º
SUÉCIA	44,01%	0,910	141,74	26º	28º
FRANÇA	43,20%	0,897	141,57	27º	26º
HUNGRIA	39,00%	0,836	141,21	28º	25º
FINLÂNDIA	42,90%	0,895	141,74	29º	21º
<b>BRASIL</b>	<b>33,36%</b>	<b>0,754</b>	<b>140,74</b>	<b>30º</b>	<b>30º</b>

Fonte: IBPT

A carga tributária é a relação percentual obtida pela divisão do total geral da arrecadação de tributos do país em todas as suas esferas (federal, estadual e municipal) em um ano, pelo valor do Produto Interno Bruto (PIB) apurado naquele ano. O IDH, por sua vez, é uma medida comparativa de riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros fatores para os diversos países do mundo. É uma maneira padronizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população, especialmente o bem-estar infantil, tendo sido criado, em 1990, pelo economista paquistanês Mahbubul Haq e vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em seu relatório anual. O resultado do cálculo do IRBES para esses 30 países mostrou o Brasil em último lugar, ou seja,

é o que apresenta o pior retorno dos valores arrecadados em tributos em prol do bem-estar da sociedade, ficando atrás de países como o Uruguai (12º) e a Argentina (20º), conforme pode-se observar na tabela 4.

A percepção de que os recursos arrecadados não são eficientemente utilizados em benefício da sociedade inevitavelmente gera descontentamento e desconfiança. Quando os cidadãos não veem melhorias significativas em serviços públicos, infraestrutura e programas sociais, cria-se um ambiente propício para a sonegação fiscal.

#### 2.1.6. Cultura de evasão fiscal

Conforme Teixeira (2023, p. 4):

A sociedade brasileira é mestra em imputar os problemas do país, como a corrupção, à classe política ou a partidos determinados, porém ela própria é, de um modo geral, corrupta e conivente com a corrupção. O crime de sonegação, dentro da cultura brasileira, é visto por boa parte da sociedade como uma proteção, um troco do cidadão perante os desmandos do Estado Brasileiro.

A resistência ao cumprimento rigoroso das leis, prazos e demais obrigações não é uma característica exclusiva do Brasil. Entretanto, essa habilidade de agir de maneira flexível em relação às normas e padrões é intensificada e difundida no país por meio de uma expressão cultural conhecida como "jeitinho brasileiro". Na análise sociológica desse comportamento, é possível considerá-lo como uma manifestação de estratégias adaptativas, até mesmo uma questão de sobrevivência, onde os indivíduos buscam contornar obstáculos e lidar com as complexidades de um sistema muitas vezes burocrático e desigual. Além disso, a disseminação do "jeitinho" pode estar relacionada a questões estruturais, como a desconfiança nas instituições e na eficácia das regras estabelecidas, levando os indivíduos a buscar soluções alternativas para lidar com as demandas cotidianas.

Nas palavras de Damatta (1984, p. 66):

O "jeito" é um modo e um estilo de realizar. Mas que modo é esse? É lógico que ele indica algo importante. É, sobretudo, um modo simpático, desesperado ou humano de relacionar o impessoal com o pessoal; nos casos – ou no caso – de permitir juntar um problema pessoal (atraso, falta de dinheiro, ignorância das leis por falta de divulgação, confusão legal, ambigüidade do texto da lei, má vontade do agente da norma ou do usuário, injustiça da própria lei, feita para uma dada situação, mas aplicada universalmente etc.) com um problema impessoal.

O “jeitinho brasileiro” tem seus aspectos positivos, como a cordialidade, a flexibilidade, a resiliência, a adaptabilidade, mas também tem seus aspectos negativos como a malandragem, o não cumprimento de prazos, a sonegação de tributos, o descumprimento consciente das leis. A respeito da forma como o brasileiro costuma lidar com suas obrigações legais, cabe reproduzir as palavras de Braga & Bezerra (2017, p. 29):

Nesse contexto, “o jeitinho” brasileiro e sua irmã gêmea, a corrupção, surgem como uma solução, uma alternativa, um “jeitinho”, para se evitar o cumprimento das obrigações legais, que, a despeito de serem justas ou não, estão inseridas em nosso ordenamento jurídico e devem ser observadas.

Surgem, assim, consultorias especializadas em planejamento tributário (em alguns casos com nítidos contornos de evasão fiscal e não elisão fiscal) escritórios de advocacia com suas teses objetivando reduzir ou diferir o pagamento de tributos, a indústria das liminares, os despachantes de todas as ordens (aduaneiros, veiculares, consulares) os fiscais que, ao invés de orientarem, criam “dificuldades para vender facilidades”.

Todo esse histórico cultural faz com que muitos cidadãos deixem de cumprir suas obrigações tributárias, optando pela via da sonegação fiscal, não só pela quase certeza da impunidade, mas também pela falta de consciência quanto à contribuição que lhe cabe para promover o desenvolvimento econômico e social do país.

#### 2.1.7. Falta de confiança no governo

Quando os contribuintes não confiam no governo, eles podem ser menos propensos a cumprir suas obrigações fiscais. E a falta de confiança do cidadão brasileiro no governo pode ser atribuída a uma série de fatores que refletem desafios históricos, sociais e políticos, dentro os quais podemos citar: a falta de eficiência na gestão pública, caracterizada por serviços inadequados, infraestrutura precária e burocracia excessiva; instabilidade política, com mudanças frequentes de governo e crises institucionais, gerando a sensação de falta de continuidade e de políticas públicas consistentes; instabilidade econômica, como recessões e crises financeiras, especialmente quando não são tomadas medidas efetivas para lidar com esses desafios; a falta de transparência nas ações governamentais, especialmente no que diz respeito aos processos de tomada de decisão e de aplicação dos recursos públicos; a crescente violência e a sensação de insegurança pública em muitas regiões do Brasil, colocando em xeque a capacidade do governo de garantir a proteção da população; os escândalos de corrupção em diferentes esferas do governo

ao longo dos anos, gerando a percepção de que os recursos públicos são desviados em benefício pessoal de políticos e funcionários públicos; e a persistente desigualdade social, que cria um sentimento de injustiça e alienação, levando muitos a descrer da competência do governo em promover políticas inclusivas e equitativas. A respeito dos últimos dois fatores citados, vale citar os seguintes trechos de Schwarcz & Starling (2015) em sua obra “Brasil: uma biografia”:

O entendimento da política brasileira como um campo regido pela corrupção pode enfraquecer os mecanismos de participação pública e levar descrença ao funcionamento das instituições democráticas. Enfrentar a corrupção exige controle público, transparência das ações dos governantes e um processo de formação — no sentido do aprendizado — de uma cultura republicana que seja exercitada cotidianamente pelo brasileiro comum em sua relação com o país. Precisamos praticar em nosso cotidiano a definição do que é público e a linguagem pública dos direitos, e isso quer dizer garantir o respeito ao outro — a qualquer outro. (p. 505)

A miséria se mantém assolando importante parcela da população, e, a despeito dos tantos progressos realizados, continuamos apresentando índices que nos colocam entre os países campeões no quesito desigualdade social. Em muitos lugares, mulheres ganham menos, trabalhando nas mesmas funções que seus colegas do sexo masculino, e continuam altos os índices de “crimes da paixão”, eufemismo para definir as práticas violentas que ainda marcam as diferenças de gênero no país. Se os novos arranjos familiares, de diversidade sexual e de gênero são cada vez mais abertamente defendidos, ainda somos vítimas, em todo o país, de distintas formas de fobia, práticas sexistas e abusos que geram muitos atos violentos, cuja base é a intolerância à diferença. (p. 506-507)

Todos esses fatores, muitas vezes interconectados, criam um ambiente em que os cidadãos se sentem desencorajados e desconfiados em relação às instituições governamentais. Restaurar a confiança requer esforços significativos para combater a corrupção, melhorar a eficiência, promover a transparência e implementar políticas que atendam às necessidades da população de forma justa e equitativa.

#### 2.1.8. Informalidade

Conforme estimativa do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO), em conjunto com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV), por meio do Índice de Economia Subterrânea (IES), o mercado informal alcançou a marca de R\$ 1,67 trilhões no ano de 2022. Esse valor representa 17,8% do PIB do País, conforme pode ser visto na tabela 5.

Tabela 5 – Índice de Economia Subterrânea (IES)

Em Milhões de Reais			
Ano	% PIB	Reais Correntes	Reais a Preços de 2021
2003	21.0%	361,116	1.250.041
2004	20.9%	409,324	1.314.981
2005	20.5%	444,139	1.328.129
2006	20.2%	485,836	1.360.644
2007	19.4%	527,910	1.389.038
2008	18.7%	581,011	1.405.385
2009	18.5%	615,500	1.387.346
2010	17.6%	685,367	1.424.809
2011	16.9%	738,911	1.418.152
2012	16.5%	796,050	1.415.389
2013	16.2%	865,136	1.430.846
2014	16.1%	930,668	1.427.238
2015	16.2%	971,382	1.384.893
2016	16.6%	1,042,682	1.375.111
2017	16.8%	1,109,004	1.410.783
2018	17.2%	1,203,950	1.465.703
2019	17.3%	1,280,788	1.496.050
2020	16,6	1,240,835	1.378.523
2021	17,4	1,506,416	1.506.416
2022	17,8	1,673,121	1.584.245

Fonte: ETCO-FGV/IBRE

De acordo com Franco (2015, p. 33):

Sob o prisma da informalidade, a competitividade empresarial se dá na medida em que o não pagamento de tributos torna os produtos e serviços informais muito mais baratos. Outro aspecto interessante a ser destacado, é a cadeia de informalidade que se cria, pois a não emissão de documentos fiscais faz transitar na economia uma enormidade de recursos não contabilizados e não tributados, o que acaba por criar um círculo vicioso, na medida em que facilita a atuação de outras atividades informais no país, prejudicando a arrecadação tanto nos âmbitos municipais, estaduais e federais.

### 2.1.9. Falta de educação fiscal

Quando os contribuintes não entendem a importância do pagamento de impostos e as consequências da evasão fiscal, eles podem ser mais propensos a evadir impostos.

Conforme Grzybovski & Hahn (2006, p. 842):

Uma das pressuposições envolve o desconhecimento da importância do Estado como regulador da vida em sociedade e dos tributos como mantenedores da “máquina pública”.

Neste contexto se insere o problema relativo ao grau de percepção dos empresários a respeito da importância do recolhimento espontâneo dos tributos e da sua aplicação, visando promover programas que reduzam a sonegação e a evasão fiscal. O tema educação fiscal visa a conscientização da sociedade quanto à necessidade de financiamento do Estado através da arrecadação de tributos, o dever do cidadão contribuinte de pagá-los e o direito de acompanhar sua aplicação (Brasil, Receita Federal, 2003). O objetivo é sensibilizar as pessoas sobre o valor socioeconômico do tributo, a importância do cumprimento dos deveres tributários e o direito de acompanhamento das ações públicas na aplicação dos recursos.

### 2.1.10. Falta de equidade nas penalidades

A falta de equidade nas penalidades pode criar uma percepção de impunidade entre os sonegadores e a população em geral. Se as sanções não são aplicadas de maneira consistente e proporcional, alguns sonegadores podem se sentir encorajados a continuar suas práticas ilícitas, minando a confiança na justiça tributária. Isso pode levar a uma cultura de evasão fiscal, prejudicando a arrecadação e a capacidade do Estado de financiar serviços públicos. Além disso, pode haver um desestímulo à regularização fiscal voluntária. Os contribuintes inadimplentes podem hesitar em se regularizar se perceberem que as penalidades para a irregularidade são desiguais e, portanto, a regularização não oferece benefícios claros.

Para promover a equidade e mitigar esses reflexos, é fundamental que as autoridades fiscais e o sistema judiciário atuem de forma transparente, consistente e proporcional na aplicação de penalidades fiscais. A busca por equidade contribui para fortalecer a confiança dos cidadãos no sistema tributário e promover a justiça fiscal.

Como bem pontuam Oliveira, Travassos & Vargas (2023, p. 11):

Em casos onde há a sonegação, a justiça garante que a discordância com a lei terá consequências legais, então resguardando que a evasão não será impune e acarretará em penalidades que restauram o direito que lhe foi negado ao ter fatos geradores dos tributos negados ou burlados para que seja contribuído abaixo do que é exigido, causando desfalque e deficiência ao concluir seu dever de servir eficientemente a sociedade que da qual é feito e faz parte, sendo assim, a justiça fiscal dá assistência para que o

desequilíbrio seja minimizado e os impactos econômicos decorrentes das evasões sejam cobertos e penalizados de acordo com o previsto na Lei nº 8.137/90.

## 2.2. Principais impactos da sonegação fiscal

No acumulado dessas práticas delituosas, a sonegação estimada atinge R\$ 550 bilhões por ano (dados de 2021), retirando do Estado os recursos que poderiam viabilizar hospitais, escolas, ferrovias, hidrovias, aeroportos regionais, enfim, a infraestrutura que daria ao país melhores condições de vencer qualquer crise, de se destacar no cenário econômico mundial. Conforme Rocha (2021, p. 455):

A equipe técnica que trabalhou na relatoria da PEC 110/19, ao meu lado, estimou que a cada ano sem Reforma Tributária, o país “perde” cerca de R\$ 1,5 trilhão, como decorrência das distorções do atual regime. Nos últimos dez anos, já perdemos R\$ 5 trilhões em renúncias fiscais, R\$ 6 trilhões em sonegação, R\$ 720 bilhões em burocracia, sem contar a dívida ativa e o contencioso, que chegam a quase R\$ 8 trilhões.

Ou seja, as distorções do atual sistema tributário brasileiro têm importantes implicações macroeconômicas. A análise desses impactos pode abordar diversos aspectos, tais como:

### 2.2.1. Diminuição da Receita Pública

A sonegação fiscal resulta em uma redução nas receitas governamentais, afetando diretamente a capacidade do Estado em financiar serviços públicos e programas sociais. Quando os contribuintes sonégam impostos, o dinheiro deixa de entrar nos cofres públicos e, conseqüentemente, de ser destinado para as políticas públicas. Isso significa que o Estado terá menos recursos para investir em áreas como saúde, educação e segurança.

Conforme observam Morais et al. (2023, p. 12):

O rombo deixado pela sonegação fiscal traz efeitos devastadores para o governo e conseqüentemente a sociedade, com a diminuição do PIB acarreta menos poder de investimento por parte do governo, e a competição desleal entre as empresas que se beneficiam da sonegação fiscal são apenas alguns deles. Com a significativa diminuição do orçamento do governo, acaba por inviabilizar a implementação de políticas públicas em todas as áreas de atuação, como da saúde, educação, segurança e infraestrutura. Conseqüentemente, alimentando as desigualdades sociais, reduzindo a presença e a participação do poder público diante das demandas sociais.

### 2.2.2. Aumento da Dívida Pública

Para compensar a perda de receitas, o governo pode recorrer a empréstimos, aumentando assim a dívida pública e comprometendo a estabilidade fiscal. Entretanto, como ressaltam Moraes et al. (2023, p. 12):

É importante ressaltar também que a sonegação fiscal não é o único causador da redução nas contas públicas e consequentemente na má qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Fatores como dívida pública e a má gerencia dos recursos acaba por amplificar os prejuízos já trazidos pela sonegação e dificultando até o seu próprio combate com a diminuição nos investimentos em fiscalizações. Outrossim, a perda de arrecadação implica diretamente nas políticas públicas e no desenvolvimento social, uma vez que se arrecadará um valor menor do que se poderia e consequentemente os valores investidos pelo estado serão menores. Ademais, o crime de sonegação fiscal também representa um sério desequilíbrio na concorrência dentro do setor privado.

### 2.2.3. Desigualdade

A sonegação muitas vezes beneficia os contribuintes mais ricos e empresas, aumentando a desigualdade de renda e minando os esforços para promover a justiça social. Além disso, a falta de recursos devido à sonegação pode resultar na redução de investimentos em áreas críticas como saúde, educação e assistência social, prejudicando os cidadãos mais vulneráveis, que dependem das políticas públicas para terem acesso a esses serviços básicos. Grande parte dos programas sociais são financiados com o dinheiro da arrecadação tributária. Devido à sonegação, esse dinheiro deixa de entrar nos cofres públicos e, consequentemente, de ser destinado para as políticas públicas. Isso pode prejudicar a execução dos programas sociais e afetar diretamente a população mais vulnerável.

Conforme bem observa Sousa (2021, p.68):

Diante do cenário político e econômico atual torna-se necessária uma discussão acerca de uma Reforma Tributária no país. O que mais se questiona sobre a possibilidade de uma reforma é a alteração da carga tributária, diminuição do número de impostos e a descomplexidade do sistema tributário atual. Cabe fazer uma análise importante que diz respeito a equidade no pagamento de impostos. É necessário estabelecer na prática o fato de que aqueles que detêm maior renda devam contribuir mais do que aqueles com renda menor.

#### 2.2.4. Concorrência Desleal

Empresas que sonegam podem ter uma vantagem competitiva injusta em relação às que cumprem suas obrigações fiscais, levando a distorções no mercado e prejudicando a concorrência justa.

De acordo com Rocha & Cavalcante (2015, p. 6-7):

Empresas que cometem crimes contra a ordem tributária acabam por ganhar uma enorme vantagem em relação àquelas que cumprem corretamente seus deveres com o fisco. A partir dos valores sonegados, tais empresas podem repassar a economia obtida ao não se pagar os tributos para seus clientes, oferecendo serviços ou produtos mais baratos, tornando a competição para os que não sonegam demasiadamente difícil.

#### 2.2.5. Investimentos e Desenvolvimento Econômico

A falta de recursos devido à sonegação pode limitar os investimentos em infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento, prejudicando o crescimento econômico a longo prazo. Além disso, também pode afetar a confiança dos investidores, uma vez que um ambiente de negócios transparente e justo é crucial para atrair investimentos.

Conforme Rocha & Cavalcante (2015, p. 6):

Os valores sonegados no Brasil somam grandes quantias, o que representa uma perda de investimento muito grande. Segundo estudo do SINPROFAZ, em 2018, os valores estimados que foram evadidos pelos contribuintes chegaram a uma quantia de R\$524,9 bilhões, cerca de 23,1% da arrecadação tributária ou 7,7% do PIB brasileiro. Tal valor representa um acréscimo de R\$29,2 bilhões ao ano de 2017. Destarte, pode-se inferir que essa perda de arrecadação implicará diretamente nas políticas públicas, uma vez que se arrecadará um valor menor do que se poderia e consequentemente os valores investidos pelo governo serão menores.

#### 2.2.6. Evasão de Divisas

A sonegação pode envolver práticas que facilitam a evasão de divisas, prejudicando a estabilidade da moeda e a capacidade do país de manter reservas cambiais adequadas.

Como bem descreve Oliveira (2012, p. 29):

As metodologias desenvolvidas para a promoção da sonegação fiscal através de operações de comércio internacional são também utilizadas pelos lavadores de dinheiro, apenas com o diferencial de que neste caso as operações de importações ou exportações são em sua maioria fictícias, não existindo produtos reais, mas apenas a documentação correspondente (PINTO, 2007, p. 125). Entretanto, todos os métodos de evasão fiscal ou de lavagem de dinheiro fundamentados na manutenção do capital no exterior têm como etapa necessária o fluxo, pelas fronteiras nacionais, dos recursos

a serem ocultados, estando a prevenção destes crimes, desta forma, relacionada ao efetivo controle da evasão de divisas.

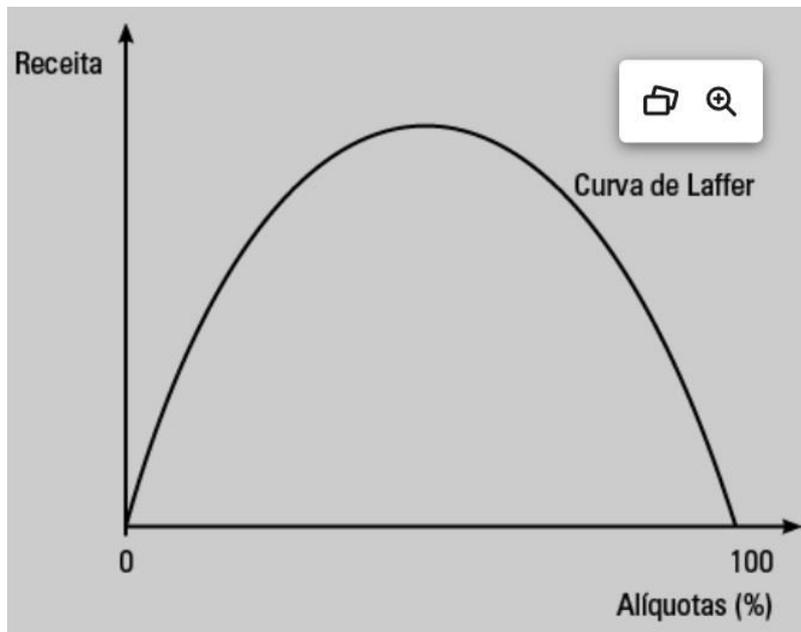
### 2.2.7. Aumento da Carga Tributária

Quando os contribuintes sonegam impostos, o Estado precisa aumentar a arrecadação para compensar as perdas causadas pela evasão fiscal. Isso pode gerar um círculo vicioso, em que a alta carga tributária contribui para a evasão fiscal, que por sua vez contribui para a manutenção da carga tributária elevada.

O Gráfico 2 nos mostra a curva de Laffer, representando a relação entre as taxas de tributação e a receita fiscal obtida pelo Estado, assim descrita por Giambiagi & Além (2000):

A relação ambígua existente entre aumentos de alíquotas e aumentos de receita é expressa no que a literatura denomina “curva de Laffer”. Os princípios básicos dessa construção teórica são de que: a) com uma alíquota tributária nula, a receita obviamente é nula e b) com uma alíquota de 100%, a receita também é nula, pois ninguém iria trabalhar para que o governo se apropriasse de toda a renda. Assim, há um nível de alíquota que maximiza a receita. A partir desse ponto, no “lado errado da curva” – isto é, o direito –, aumentos de alíquotas são contraproducentes, pois produzem uma evasão e/ou um desestímulo às atividades formais que superam o aumento da alíquota, gerando uma perda de receita.

Gráfico 2 – Curva de Laffer



### 2.2.8. Desconfiança nas Instituições

A prevalência da sonegação pode minar a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais, reduzindo o apoio à arrecadação fiscal e à aplicação efetiva da lei.

Como bem observa Cavalcante (2017, p.37):

[...] afinal, a transparência é um dos instrumentos mais importantes do Estado Democrático de Direito e, talvez, um dos meios mais eficazes de recuperação da confiança no Estado e consolidação da consciência fiscal, pois, somente conhecendo as receitas e as despesas estatais é possível acompanhar e controlar a aplicação do dinheiro público. Como bem afirmou Tony Judt, a falta de confiança é claramente inimiga de uma sociedade bem conduzida.

### 2.2.9. Aumento dos Custos de Fiscalização

O combate à sonegação envolve custos significativos para implementar e manter sistemas de fiscalização eficazes, o que pode pressionar ainda mais o orçamento público.

De acordo com Siqueira & Ramos (2005, p. 576):

No entanto, aumentar a probabilidade de detecção implica aumentar os custos da arrecadação. Logo, como é impossível (em termos de custos) auditar 100% dos contribuintes, sempre uma certa sonegação será possível do ponto de vista econômico. Mas a questão principal é: quanto é tolerável? Essa resposta deve ser obtida junto a toda a sociedade, não devendo estar restrita apenas à autoridade tributária, mas cabendo a esta o dever de mostrar à sociedade quão desigual é um sistema tributário que permite níveis de sonegação elevados

### 2.2.10. Pressões Internacionais

Em um contexto global, a sonegação fiscal pode atrair a atenção de organismos internacionais e resultar em pressões sobre o país para melhorar suas práticas fiscais.

Portanto, a sonegação fiscal não é apenas um problema individual ou empresarial, mas tem ramificações profundas que afetam a saúde econômica e social de um país como um todo. Combater a sonegação não apenas fortalece as finanças públicas, mas também contribui para um ambiente econômico mais justo e equitativo.

De acordo com Rocha (2021, p. 233):

A Reforma Tributária é uma oportunidade singular para o Estado poder diferenciar o contribuinte cioso de suas obrigações daquele que se vale da prática delitiva para obter vantagem sobre a coletividade. A Reforma, que persegue a simplicidade, a transparência e a boa-fé, deve prestigiar também a eficácia no combate às fraudes fiscais.

O estudo realizado sobre as principais causas da sonegação fiscal e seus impactos demonstrou claramente o quão importantes são as ações dos órgãos da administração tributária no sentido de combater esse grave problema. A resistência ao pagamento de tributos é uma questão que tem raízes nos primórdios da humanidade. A recusa social é uma realidade que a norma tributária enfrenta, sendo comum que a sociedade aceite e até admire os variados métodos utilizados pelos sonegadores para evitar suas obrigações tributárias. Assim, a evasão fiscal emerge como um sério problema para o Estado brasileiro, que tem a responsabilidade de agir ativamente com mecanismos de controle e fiscalização para promover a arrecadação e a justiça fiscal, visando minimizar os prejuízos para a administração pública. A sonegação torna-se uma prática socialmente prejudicial, representando um verdadeiro ataque à cidadania, pois recorre a meios criminosos para o descumprimento das obrigações tributárias, priorizando o benefício individual em detrimento da coletividade. Ao mesmo tempo, o governo precisa considerar os efeitos da arrecadação, que estão entrelaçados tanto à economia quanto à vida pessoal do contribuinte. Uma carga tributária excessiva pode ter efeitos devastadores para o mercado, desestimulando a produção de empregos necessários e desencadeando uma série de problemas sociais.

O Estado enfrenta desafios no combate e fiscalização do crime de sonegação fiscal. Apesar da utilização de instrumentos legais pela administração pública para combater os danos aos cofres públicos e, conseqüentemente, à sociedade, esses mecanismos ainda não são decisivos na mudança da concepção da resistência popular ao pagamento de tributos. Os ilícitos fiscais continuam a encontrar pouca repressão por parte da sociedade civil, seja devido à má aplicação dos recursos arrecadados ou à revolta em relação à corrupção e aos desvios de verbas públicas. As justificativas para a transgressão são diversas, mas nenhuma pode ser considerada legítima, uma vez que o exercício da cidadania parte do princípio de se inserir em um contexto social coletivo de direitos e deveres.

Além disso, é papel do Estado trabalhar em conjunto com a coletividade para que o crime de sonegação fiscal deixe de ser aceitável e passe a ser repudiado por todos. Equilibrar os direitos individuais e as obrigações dos contribuintes com a atividade de tributar é crucial para minimizar as conseqüências sentidas tanto pelo Estado quanto pelo contribuinte.

Ainda há muito a avançar, tanto qualitativamente, com uma melhor estrutura dos processos de trabalho, utilização de ferramentas tecnológicas avançadas - dentre as quais o Sistema FOCO é um bom exemplo - e qualificação dos servidores fiscais, quanto quantitativamente, com mais servidores e recursos públicos. A atuação desses servidores é fundamental para reprimir o crime de sonegação fiscal, promovendo uma justiça fiscal efetiva. São eles as primeiras autoridades públicas a terem contato com um delito fiscal, sendo responsáveis por identificar crimes de sonegação e outros relacionados, como lavagem de dinheiro e corrupção. Auditores e agentes fiscais desempenham um papel crucial no contexto social e econômico, contribuindo para a promoção da justiça social ao angariar recursos financeiros para o Estado, combatendo os contribuintes sonegadores, buscando assegurar que todos paguem corretamente os tributos e, dessa forma, proporcionando melhores condições para o desenvolvimento do país.

A evasão fiscal resulta na diminuição da receita do setor público, recaíndo sobre os contribuintes que honram seus tributos. Essa situação, por sua vez, não proporciona o retorno esperado em termos de políticas públicas adequadas, culminando no aumento dos índices de analfabetismo, doenças, desemprego, pobreza e endividamento, além da redução do Produto Interno Bruto (PIB), do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e da produção de bens e serviços.

### **3. MÉTODO DE PESQUISA**

Utilizou-se a pesquisa bibliográfica em livros, dissertações e artigos científicos nacionais, bem como a pesquisa documental, realizada nos sites do Palácio do Planalto, Câmara de Deputados e Senado Federal. Também foram coletados dados sobre a arrecadação fiscal, a carga tributária, o Produto Interno Bruto (PIB), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a sonegação fiscal, entre outros, com o propósito de mensurar o efeito da sonegação fiscal no Brasil. As principais bases de dados para tais coletas foram os sites do Ministério da Fazenda, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT).

Além disso, foi realizada, no dia 02 de outubro do corrente ano, uma entrevista com um dos principais envolvidos na concepção e desenvolvimento do Sistema FOCO, o Auditor Fiscal da Receita Estadual Ivo Estevão Luft Júnior, recentemente aposentado, e, também, entre os dias 20 de outubro e 17 de novembro, uma pesquisa entre seus usuários, basicamente Auditores Fiscais da Receita Estadual que atuam na Divisão de Fiscalização, trazendo informações relevantes acerca da efetiva utilização do sistema. De um público alvo total de 72 Auditores Fiscais, 38 (52,78%) responderam à pesquisa, elaborada com o auxílio da ferramenta *Google Forms* e cujo link de acesso foi enviado através do e-mail corporativo.

## 4. ANÁLISE DA INTERVENÇÃO

### 4.1. Descrição do Sistema FOCO

O Sistema FOCO tem como principal objetivo permitir que os usuários acompanhem o comportamento de empresas e grupos de empresas, de maneira visual e intuitiva, em tempo real, podendo ser acessado por meio do Microsoft Teams, seja em computadores ou dispositivos móveis. Para utilizar o sistema, os usuários devem selecionar a equipe "FOCO" no Microsoft Teams e, dentro dela, acessar os diversos módulos, clicando nas guias correspondentes. O sistema é composto pelos seguintes módulos:

#### 4.1.1. Sistema ERA (Estatísticas dos Resultados das Ações):

O ERA é projetado para avaliar a eficácia das ações de fiscalização executadas pela Receita Estadual, sejam elas preventivas ou repressivas. Ele fornece informações valiosas sobre o impacto das ações de fiscalização na arrecadação, indicando se geraram retornos positivos, negativos ou nenhum impacto relevante. Isso é crucial para a tomada de decisões, permitindo que as equipes priorizem ações eficazes e ajustem ou interrompam ações menos eficazes. O sistema ERA também é capaz de consultar a base de arrecadação atualizada pelo IPCA, abrangendo empresas de várias modalidades, incluindo as que estão baixadas. A tela inicial do Sistema ERA é chamada de "painel de ações". Cada linha no painel de ações representa uma ação de fiscalização específica. As informações apresentadas para cada ação incluem:

- Nome da Ação: composto pelo número da ação, o tipo da ação (auditoria fiscal, alerta de divergências, notificação prévia, programa de auto regularização, etc.), a descrição da ação e a data em que foi realizada;
- Quantidade de Empresas: número de empresas alvo da ação;
- Unidade 1: unidade responsável pela fiscalização;
- Unidade 2: unidade participante da fiscalização;
- Mês de Execução: mês em que a ação foi executada;
- Período Anterior de: mês de início do período anterior à ação;
- Período Anterior até: mês de término do período anterior à ação;
- Arrecadação Período Anterior: valor da arrecadação no período anterior à ação;
- Período Posterior de: mês de início do período posterior à ação;
- Período Posterior Até: mês de término do período posterior à ação;
- Arrecadação Período Posterior: valor da arrecadação no período posterior à ação;
- Variação Real: variação percentual na arrecadação do período posterior à ação em relação à arrecadação do período anterior à ação;
- Aumento Real na Arrecadação: variação absoluta na arrecadação do período posterior à ação em relação ao período anterior à ação.

O Sistema ERA disponibiliza vários filtros para ajudar os usuários a pesquisar e analisar o impacto das ações em empresas ou grupos específicos de empresas. Os filtros incluem nome da ação, tipo da ação, responsável pelo cadastro, unidade que realizou a ação, mês de ação e período da ação. O cabeçalho do painel de ações fornece informações sobre as ações selecionadas, incluindo o número total de ações, a variação real global na arrecadação, o percentual de ações com aumento na arrecadação e o percentual de empresas que tiveram aumento na arrecadação. Os usuários também podem visualizar gráficos detalhados para ações específicas, com informações sobre a arrecadação das empresas alvo da ação, comparando os doze meses antes e após a ação. Essa visão considera a sazonalidade nas vendas, eliminando meses irrelevantes para a análise. Para uma avaliação mais aprofundada do impacto a longo prazo, os usuários podem ver a arrecadação das empresas alvo da ação ao longo de um período maior, comparando a arrecadação nos vinte e quatro meses após a ação com os vinte e quatro meses equivalentes anteriores à ação. Isso permite avaliar se a ação fiscal continua influenciando a arrecadação em um período

mais longo, além de fornecer informações sobre o comportamento das empresas ao longo do tempo. Entretanto, é importante ter em mente que a ação fiscal é apenas um dos fatores que influenciam na arrecadação de uma empresa. Portanto, os resultados da ação não devem ser interpretados apenas com base no valor de aumento ou queda na arrecadação. Outros elementos, como crescimento econômico ou crises de mercado, podem influenciar os resultados. Os gráficos também permitem que os usuários visualizem as informações de empresas específicas, possibilitando uma análise detalhada do comportamento da arrecadação dessas empresas após a ação. Ao lado do CNPJ de uma empresa selecionada o ERA possui um ícone que permite o acesso direto ao RACE (Relatório de Análise do Comportamento das Empresas). O RACE fornece informações detalhadas que ajudam a entender os fatores que influenciam o comportamento da empresa. Também é possível migrar diretamente do painel de ações para o Painel de Monitoramentos, clicando em um ícone específico.

#### 4.1.2. Sistema ACE (Análise do Comportamento das Empresas):

O ACE permite analisar o comportamento das empresas através de três tipos principais de abordagens: análises horizontais, análises verticais e estatísticas dinâmicas.

As análises horizontais comparam o comportamento atual de uma empresa com seu comportamento passado, identificando distorções ou irregularidades. As análises verticais comparam o comportamento de uma empresa ou grupo de empresas com empresas semelhantes em termos de região, DRE (Delegacia da Receita Estadual), segmento econômico, GES (Grupo Econômico Setorial), atividade econômica, CAE (Classificação das Atividades Econômicas) ou CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas). O objetivo também é identificar distorções ou irregularidades no comportamento fiscal em comparação com empresas similares. As estatísticas dinâmicas são compostas por painéis estruturados com regras e filtros predefinidos. Esses painéis destacam problemas recorrentes, questões críticas, incoerências aparentes e informações relevantes que auxiliam na identificação de comportamentos anômalos que podem resultar em ações de orientação, prevenção e correção, contribuindo para um aumento da percepção da presença fiscal e, conseqüentemente, da arrecadação.

No contexto das análises horizontais, temos:

- a) Painel de Desvio na Arrecadação Ajustado: compara a arrecadação atual de uma empresa com a arrecadação que ela teria se mantivesse o mesmo desempenho do período anterior. O sistema considera elementos como créditos presumidos, créditos recebidos por transferência e débitos pendentes em atraso para ajustar a contribuição efetiva. O desvio na arrecadação ajustado é calculado subtraindo a arrecadação real da arrecadação esperada. O sistema apresenta gráficos e tabelas com informações sobre empresas que apresentam desvios na arrecadação ajustada, permitindo uma análise detalhada. Os usuários podem aplicar filtros e exportar dados conforme necessário;
- b) Painel de Quedas Nominais na Arrecadação: exhibe empresas que experimentaram quedas nas arrecadações, em comparação com um período anterior. As empresas são listadas em ordem decrescente das quedas nominais, sendo possível filtrá-las por GES (Grupo Especializado Setorial) ou outras variáveis. O painel exhibe etiquetas com informações sobre a quantidade de empresas com quedas nas arrecadações, o valor total das quedas, o percentual de participação no total da arrecadação, bem como as arrecadações atuais e anteriores, e a variação percentual. Uma tabela detalhada mostra informações sobre a DRE (Delegacia da Receita Estadual) da empresa, seu GES, nome, CNPJ e a queda nominal na arrecadação. Também são fornecidos detalhes sobre as saídas tributadas, que podem ajudar a entender as causas da queda na arrecadação;
- c) Painel de Empresas Sem Arrecadação: exhibe empresas que não tiveram arrecadação no período atual. Informações sobre as saídas tributadas são destacadas, pois são relevantes em casos de empresas com arrecadação zero. Etiquetas mostram estatísticas sobre as empresas sem arrecadação, incluindo quantidade, valor total das saídas tributadas e a variação percentual em relação ao período anterior.
- d) Painel de Aumentos Nominais na Arrecadação: similar ao Painel de Quedas Nominais na Arrecadação, este foca nas empresas que experimentaram aumentos nas arrecadações em comparação com o período anterior;

- e) Painel de Empresas Autuadas: exhibe empresas que receberam autos de lançamento (AL-2) nos últimos cinco anos. As empresas autuadas são listadas em ordem decrescente dos valores dos autos de lançamento. Fornece informações sobre o valor total de autos de lançamento, percentual de participação na arrecadação e variação na arrecadação.
- f) Painel de Empresas Inadimplentes: exhibe empresas que tiveram AL-GIA no período atual, indicando inadimplência. Fornece informações sobre o valor total de AL-GIA, percentual de participação na arrecadação e variação na arrecadação;
- g) Painel de Empresas Ativas no REF: exhibe empresas que estão ativas no REF (Regime Especial de Fiscalização), com foco nas que tiveram quedas nominais na arrecadação, mesmo estando nesse regime. Fornece informações sobre a quantidade de empresas, variação nominal na arrecadação e outras métricas;
- h) Painel de Saídas Tributadas Negativas: exhibe informações detalhadas sobre empresas que tiveram saídas tributadas negativas no período atual, indicando erros na escrituração que merecem estudo adicional;
- i) Painel de Créditos Presumidos: exhibe empresas que informaram créditos presumidos no período atual, fornecendo informações sobre a quantidade de empresas, valores totais de créditos presumidos e a variação em relação ao período anterior;
- j) Painel de Créditos Recebidos por Transferência: exhibe empresas que receberam créditos em transferência no período atual, fornecendo informações sobre a quantidade de empresas, valores totais de créditos recebidos por transferência e a variação em relação ao período anterior;
- k) Painel de Créditos Disponíveis para Cobrança: exhibe empresas com créditos disponíveis para cobrança em valores superiores a cinquenta mil reais, fornecendo informações sobre a quantidade de empresas, valores de créditos disponíveis, percentual de participação na arrecadação e variação na arrecadação. Leva em consideração a arrecadação atual e anterior para avaliar a capacidade de pagamento da empresa.

No contexto das análises verticais, temos os seguintes tipos de painéis:

a) Painel de Oportunidade Efetiva Ajustada por Possível Creditamento Indevido ou Subfaturamento: o cálculo da oportunidade efetiva ajustada começa com o cálculo da contribuição efetiva ajustada da empresa para um determinado período. Para isso, o primeiro passo executado pelo sistema é calcular a carga tributária efetiva da empresa analisada (carga tributária efetiva = impostos pagos / receita bruta). Em seguida, o sistema calcula a contribuição efetiva ajustada média de um conjunto de empresas de interesse, que servem como base de comparação. Esse conjunto pode consistir em empresas com o mesmo CAE, CNAE, segmento ou uma lista personalizada definida pelo usuário. Para o grupo de empresas escolhido, a carga tributária efetiva média é calculada pela fórmula  $\sum$  carga tributária efetiva das empresas do grupo / número de empresas do grupo. A seguir é calculado o distanciamento da carga tributária efetiva da empresa analisada em relação à média do grupo escolhido (distanciamento = carga tributária efetiva da empresa - carga tributária efetiva média do grupo). O resultado do distanciamento pode ser positivo ou negativo, indicando se a empresa paga mais ou menos impostos em comparação com a média do grupo. Finalmente é calculada a contribuição efetiva ajustada da empresa (contribuição efetiva ajustada = distanciamento x saídas tributadas no período). O resultado indica o quanto a empresa poderia estar pagando a mais ou a menos em impostos em comparação com as empresas semelhantes do grupo escolhido. É importante ressaltar que, para o sistema, oportunidades efetivas ajustadas não são consideradas quando:

1. a contribuição efetiva da empresa está muito próxima da média (maior ou igual a 90% da média);
2. o número de empresas no conjunto de comparação for inferior a onze;
3. o valor é inferior a R\$50.000 para evitar falsos indícios;

b) Painel de Oportunidade Efetiva Ajustada por Possíveis Saídas Não Oferecidas à Tributação: este painel concentra-se em identificar oportunidades para a empresa aumentar as saídas oferecidas à tributação. Começa calculando o percentual de saídas oferecidas à tributação pela empresa no período atual. Esse percentual é comparado com a média de saídas oferecidas à tributação pelas empresas do mesmo grupo (CAE, CNAE

ou grupo personalizado). Se a empresa oferecer significativamente menos que a média, é identificada uma oportunidade efetiva ajustada. A base de cálculo da oportunidade efetiva ajustada é a diferença entre o percentual médio e o percentual da empresa multiplicado pelo faturamento da empresa. O valor da oportunidade é obtido multiplicando a base de cálculo pela contribuição efetiva ajustada média do grupo. Como nos demais painéis, o sistema exibe as empresas em ordem decrescente da oportunidade efetiva ajustada e fornece informações detalhadas, como a participação na arrecadação e média da contribuição efetiva ajustada das empresas de referência. Caso não haja empresas suficientes para comparação ou se as oportunidades forem menores que cinquenta mil reais, a oportunidade é considerada zero;

c) Painel Base Completa: fornece uma visão consolidada das informações contidas em todos os painéis, tanto para análises verticais quanto horizontais. Os usuários podem selecionar uma ou mais empresas de interesse usando filtros e visualizar todas as oportunidades ou desvios identificados para essas empresas. As oportunidades e desvios são organizados por grupos, como GES (Grupos Especializados Setoriais) ou outros grupos personalizados. Além disso, a tabela inferior apresenta informações detalhadas das empresas em questão, incluindo dados financeiros, informações tributárias, oportunidades efetivas ajustadas e análises detalhadas, se disponíveis.

O sistema ACE oferece vários painéis para análises verticais. Eles diferem apenas nas empresas usadas como base de comparação para o cálculo das oportunidades efetivas ajustadas. Os painéis incluem: empresas de mesmo CAE; empresas de mesmo CNAE ou segmento; empresas de mesmo CAE e CNAE; empresas de uma lista personalizada definida pelo usuário. Os usuários podem selecionar empresas específicas para análise ou aplicar filtros, como o setor GES (Grupo Especializado Setorial), para ver informações específicas relacionadas a essas empresas. Os filtros alteram as tabelas, etiquetas e gráficos para refletir apenas as informações das empresas selecionadas. As tabelas contêm informações detalhadas sobre as empresas analisadas, incluindo dados como DRE, GES, município, nome da empresa, CNPJ, códigos CAE e CNAE, arrecadação, variações em arrecadação, saídas tributadas, créditos recebidos, AL-GIA, contribuição efetiva

ajustada e outras métricas relevantes. O sistema permite visualizar análises detalhadas, incluindo análises de desvios na arrecadação ajustados para empresas específicas.

O Sistema ACE permite aos usuários analisar, comparar e entender o comportamento financeiro e tributário de empresas em relação a grupos semelhantes, identificando possíveis áreas para otimização e correção. Os usuários podem acessar painéis específicos de acordo com suas necessidades e investigar desvios na arrecadação ajustada, contribuição efetiva e outros indicadores fiscais importantes. É uma ferramenta poderosa para análise tributária e fiscal. Em resumo, o sistema ACE é uma ferramenta de análise fiscal que permite identificar oportunidades de arrecadação ou desvios fiscais em empresas por meio de análises verticais, comparando o comportamento das empresas com médias ou parâmetros específicos. Ele fornece uma visão detalhada e personalizável das empresas e de suas oportunidades ou desvios fiscais, ajudando as autoridades fiscais a tomar decisões informadas e melhorar a arrecadação de tributos. A capacidade de exportar dados da tabela e usar o modo de foco torna a análise de dados mais eficiente e detalhada. No entanto, é crucial que os GES (Grupos Especializados Setoriais) analisem e confirmem esses desvios para determinar se são justificados ou requerem ações de conformidade fiscal.

#### 4.1.3. Painel de Monitoramentos:

Este painel oferece a capacidade de monitorar o comportamento da arrecadação de empresas ou grupos de empresas, independentemente de terem sido submetidos a ações pela Receita Estadual. Isso possibilita a identificação imediata de desvios significativos, permitindo uma ação rápida e pontual. A atuação próxima ao fato gerador é vital para evitar o acúmulo de débitos por parte dos contribuintes e promover a sustentabilidade das empresas a longo prazo.

#### 4.1.4. Relatórios RACE (Relatório de Análise do Comportamento das Empresas):

Os relatórios RACE fornecem informações prévias importantes sobre o comportamento de empresas ou do conjunto de empresas pertencentes a um GES (Grupo Especializado Setorial). Eles podem ser utilizados para complementar a análise de desvios na arrecadação identificados por meio do Sistema ERA (Estatísticas dos Resultados das Ações) ou do Painel de Monitoramentos. Por

exemplo, se forem identificados desvios na arrecadação de uma empresa, o usuário pode acessar o relatório RACE dessa empresa para compreender melhor os motivos por trás desses desvios e desenvolver ações corretivas.

#### 4.1.5. Timeline de Eventos:

A Timeline de Eventos permite aos usuários visualizarem, em ordem cronológica, o histórico de eventos associados a uma determinada empresa. Esse recurso pode ser utilizado para acompanhar eventos de interesse para contribuintes específicos. Quando um evento de interesse ocorre em um dos contribuintes monitorados, um alerta é emitido, permitindo uma atuação mais rápida e eficaz.

#### 4.1.6. Painel de CPF versus Documento Fiscal:

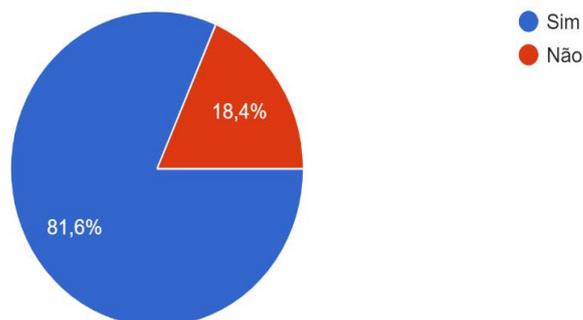
Esse painel oferece a capacidade de acompanhar, em termos de percentagem e valores, as operações de emissão de documentos fiscais que incluem o CPF do cidadão consumidor. É útil para avaliar a eficácia de programas que incentivam os consumidores a exigir o documento fiscal durante as compras.

## 4.2. Resultados da Pesquisa sobre o Sistema FOCO

A seguir apresentamos o resultado de uma pesquisa realizada entre os potenciais usuários do Sistema FOCO, coletando informações relevantes acerca da efetiva utilização do sistema. A pesquisa, disponibilizada a 72 Auditores Fiscais da Receita Estadual que atuam na Divisão de Fiscalização, através de um formulário contendo 20 questões, obteve 38 respostas (52,78% do público-alvo), apresentando os seguintes resultados:

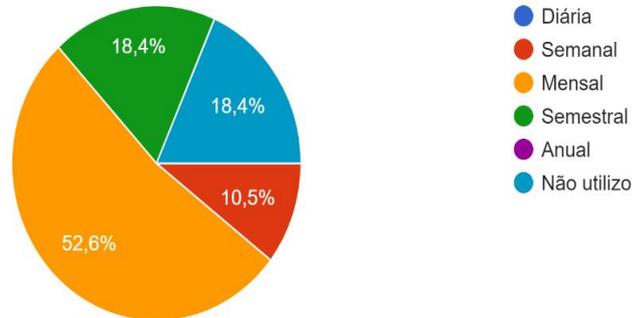
2) Você utiliza o FOCO?

38 respostas



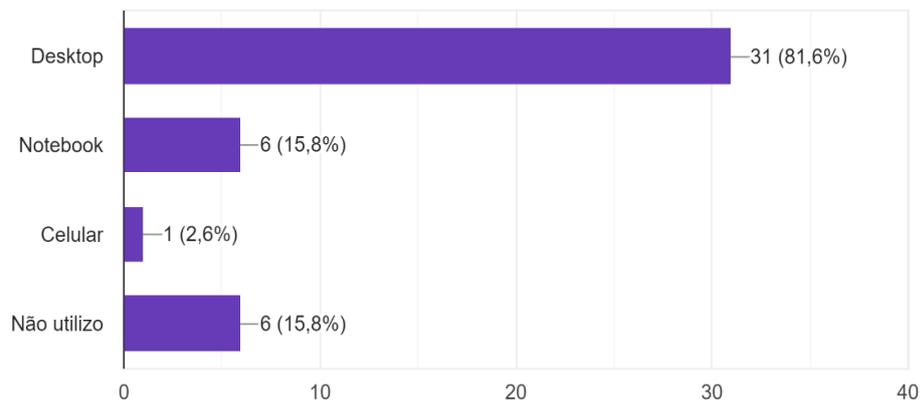
### 3) Com que frequência?

38 respostas



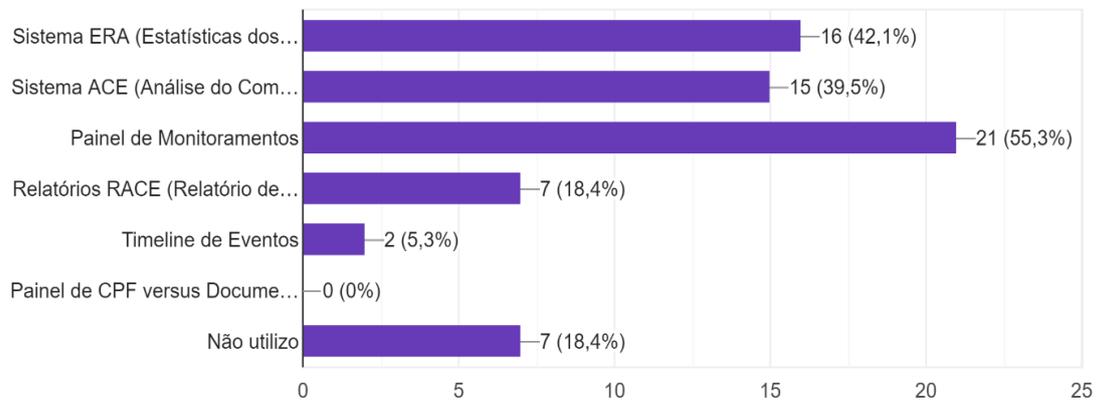
### 4) Em que tipo de equipamento?

38 respostas



### 5) Quais módulos do FOCO você utiliza?

38 respostas



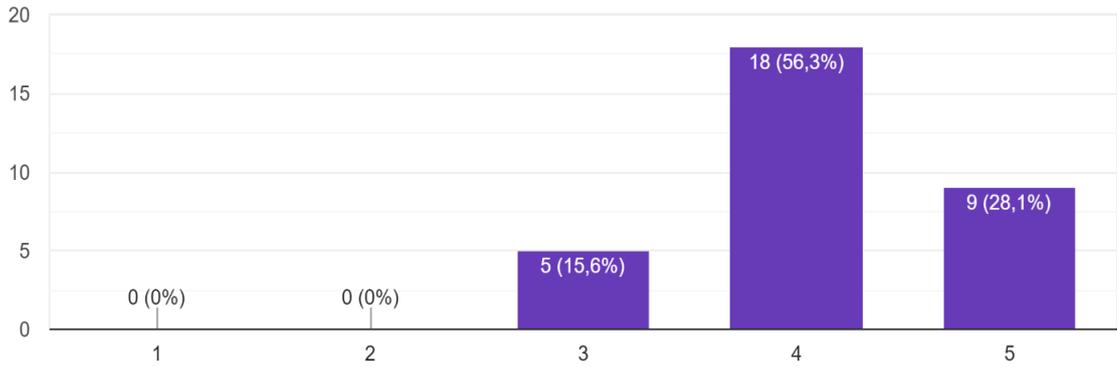
6) Qual módulo do FOCO você mais utiliza?

38 respostas



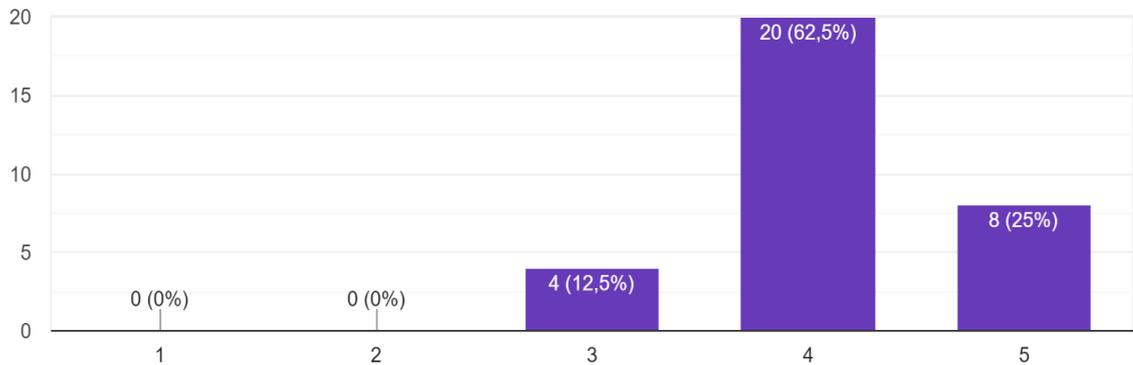
7) Que nota você atribui à facilidade de uso do FOCO?

32 respostas



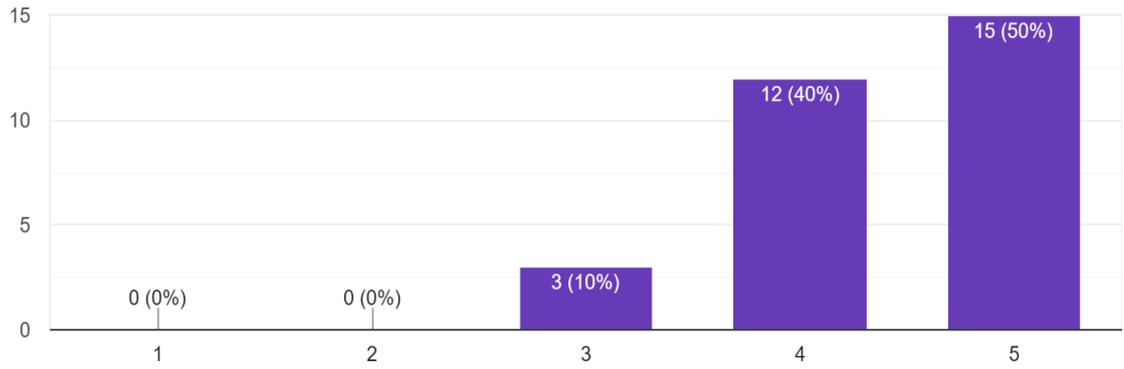
8) Que nota você atribui à clareza das informações do FOCO?

32 respostas



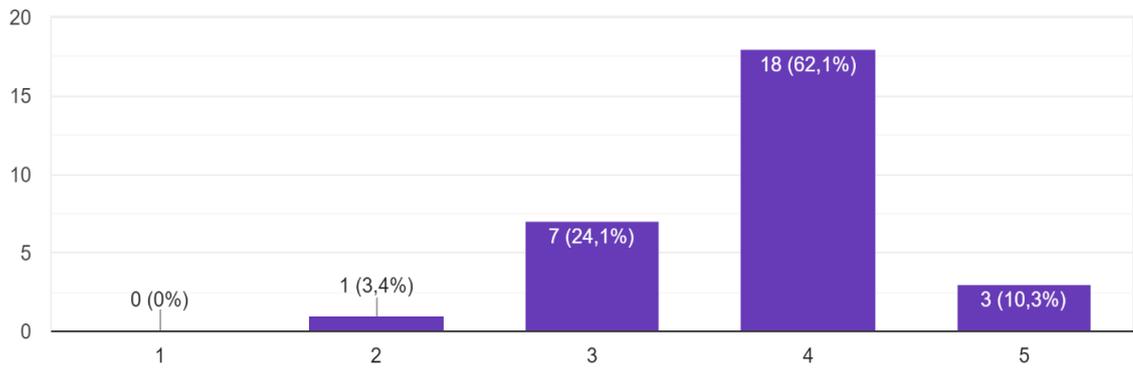
9) Que nota você atribui à precisão das informações do FOCO?

30 respostas



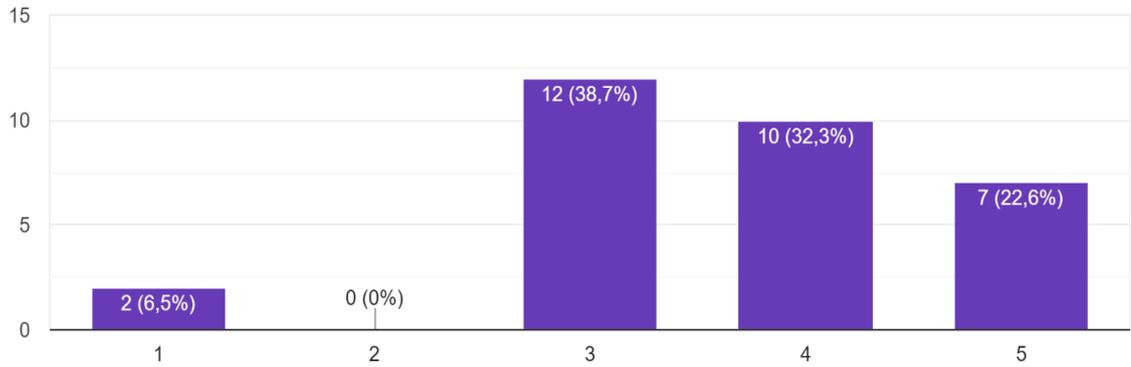
10) Que nota você atribui à completude das informações do FOCO?

29 respostas



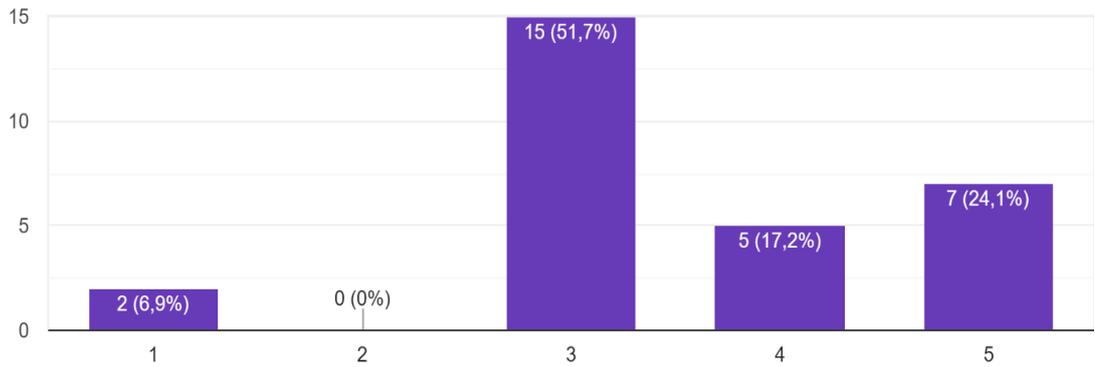
11) Como você classifica a importância do FOCO no aumento da arrecadação?

31 respostas



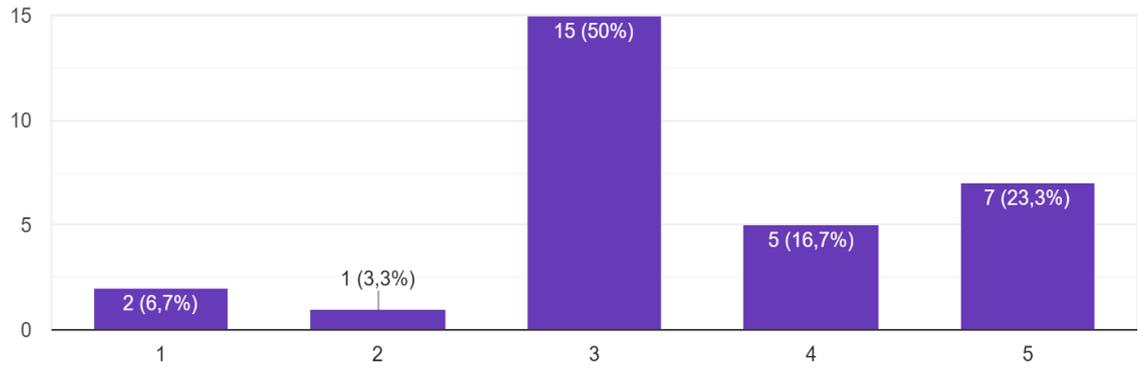
12) Como você classifica a importância do FOCO para o sucesso das ações de prevenção de fraudes?

29 respostas



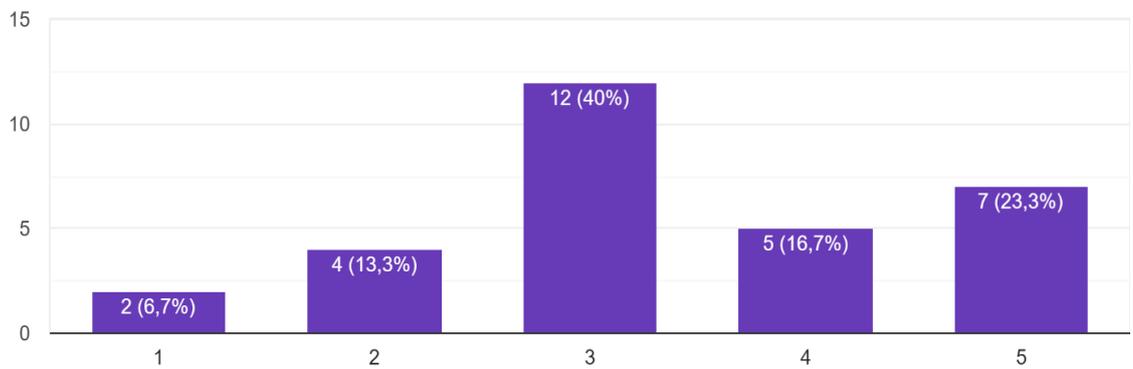
13) Como você classifica a importância do FOCO para o sucesso das ações de detecção de fraudes?

30 respostas



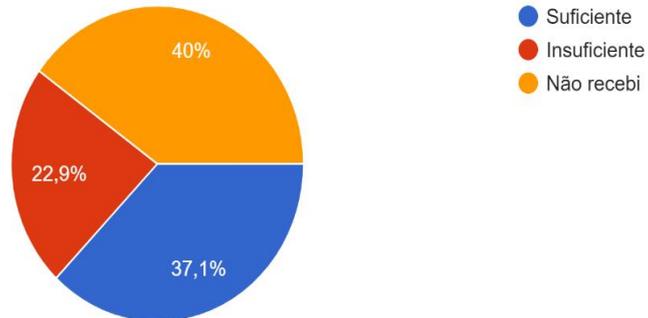
14) Como você classifica a importância do FOCO para o sucesso das ações de repressão de fraudes?

30 respostas



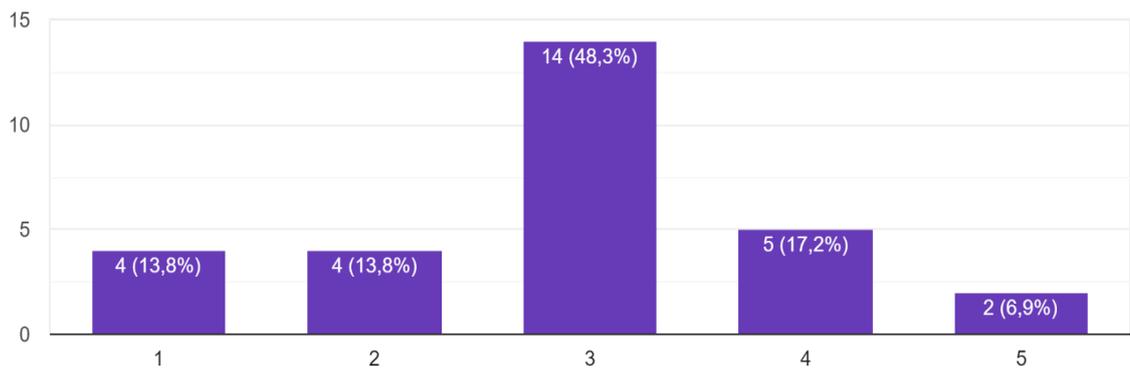
15) Como foi o treinamento que você recebeu sobre o FOCO?

35 respostas



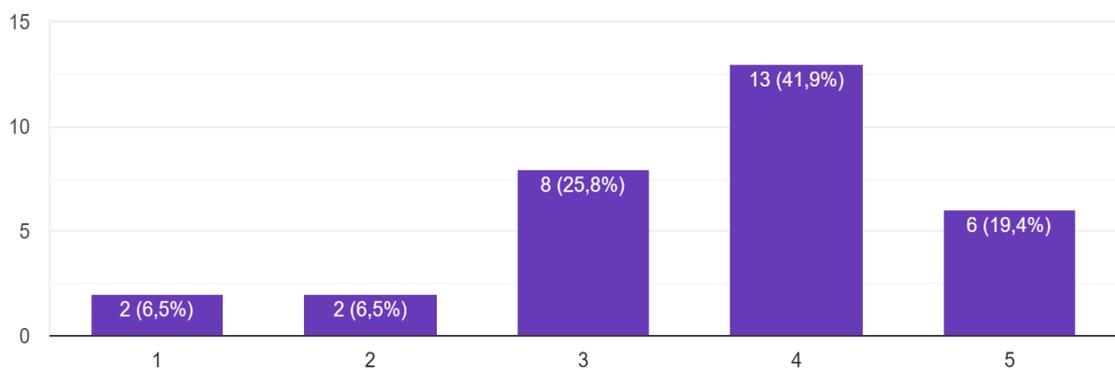
16) Como você avalia o grau de utilização do FOCO na Divisão de Fiscalização?

29 respostas



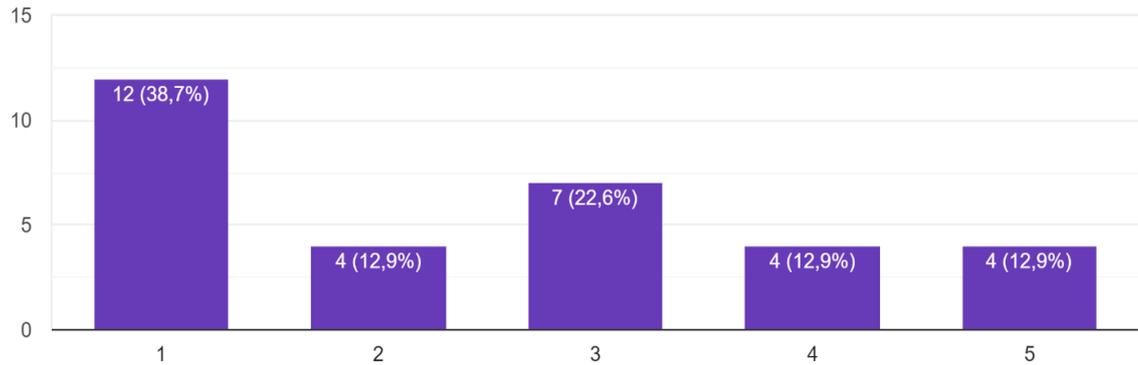
17) Qual o seu grau de satisfação com o FOCO?

31 respostas



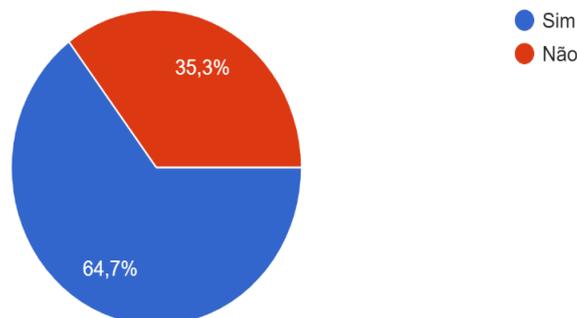
18) Como você avalia o seu grau de utilização das videoaulas constantes no FOCO?

31 respostas



19) Você entende que a capacitação no FOCO deveria ser obrigatória aos AFRE da Receita Estadual?

34 respostas



20) Utilize o espaço a seguir caso você possua sugestões para melhorar as funcionalidades, forma de uso ou capacitação no FOCO:

14 respostas

Marquei a opção anterior como obrigatória, mas penso que deveria ser, pelo menos, disponibilizada e incentivada, uma vez que considero uma excelente ferramenta, porém subutilizada.

Migrar os painéis Foco para o CognosBI

Talvez vincular no Dossie ou na timeline de eventos links que direcionem ao FOCO (ações em que a empresa esteja cadastrada ou análises no ACE relacionadas as empresas) como forma de incrementar o uso e divulgar mais as ferramentas.

Faz um meio ano perdi o acesso ao FOCO porque pedia o Power BI. Entendo que deveria ser liberado para todo AFRE.

Grande dificuldade na implementação de análise das empresas. Não tenho acesso ao FOCO estando presencialmente na 15 DRE (DTM), tenho que realizar o acesso pelo VDI. Diversas empresas do GES não consigo adicionar análise. Problemas ainda não solucionados.

Apresentar a arrecadação por códigos.

Minha visão é que o FOCO é uma ótima ferramenta auxiliar na detecção de fraudes.

Utilizo o Foco por uma imposição visto que foi incluída uma etapa no Sisplan referente a análises de contribuintes pelos GES. Além de não acrescentar muito ao trabalho do GES, fico com a impressão de que as informações de análise da arrecadação incluídas também não são muito úteis a outras instâncias da Receita.

Dentro das capacidades do FOCO, a performance é excelente.

Trazer casos práticos de prospecção de alvos a serem incluídos em VF com outros auditores que tenham utilizado o FOCO como fonte. Ver na prática a forma como outros auditores utilizam os dados disponibilizados pode ser interessante para que quem não domine a ferramenta bem tenha mais confiança em replicar a técnica utilizada.

Abstive em algumas questões por desconhecer outros painéis. Utilizo e conheço apenas o ERA.

Acredito que se fosse realizado um treinamento a ferramenta poderia ser muito mais útil.

Utilizo pouco, pois acredito que não conheço todas as suas funcionalidades.

Acho que o sistema tem as limitações normais de um excel, portanto, pelo que ele entrega, está muito bom.

Lamento que ainda não foi implementado no FOCO a "opção" do VALOR ADICIONADO.

Os resultados da pesquisa mostram que a grande maioria dos potenciais usuários utiliza o Sistema FOCO (81,6%), sendo que a maior parte com uma frequência mensal (52,6%) e, preferencialmente, em desktops (81,6%). O módulo do FOCO mais utilizado é o Painel de Monitoramentos (39,5%), seguido pelos Sistemas ERA e ACE, empatados com (18,4%). Mais da metade dos usuários efetivos do FOCO (56,3%) considera o sistema muito bom no quesito facilidade de uso, ao passo que 28,1% o consideram ótimo. Quanto à clareza das informações, 62,5% o consideram muito bom, enquanto 25% o consideram ótimo. Em relação à precisão das informações, 50% consideram o sistema ótimo e 37,5% muito bom. No que diz respeito à completeza das informações, 60,9% consideram o sistema muito bom, enquanto 26,1% o consideram bom. Sobre a importância do FOCO no aumento da arrecadação, há um empate (37,5%) entre os que a consideram média e alta, enquanto em relação a sua importância para o sucesso das ações de prevenção,

detecção e repressão a fraudes, a maioria a considera média, com índices de 51,7%, 50% e 40%, respectivamente. Quanto ao treinamento sobre o FOCO, 40% declararam não ter recebido, enquanto 37,1% disseram que foi suficiente. Em relação ao grau de utilização na Divisão de Fiscalização, 48,3% disseram que o sistema tem uma utilização média. Já em relação ao grau de satisfação dos usuários com o FOCO, 41,9% estão satisfeitos. Quanto às videoaulas constantes no FOCO, 38,7% disseram serem muito pouco utilizadas e 64,7% entendem que a capacitação no FOCO deveria ser obrigatória para os Auditores Fiscais da Receita Estadual. Por fim, no espaço destinado a sugestões, foram registradas 14 respostas, sendo que várias delas elogiaram o sistema e outras tantas mencionaram algumas dificuldades na sua utilização por falta de um maior conhecimento acerca de suas funcionalidades.

Em linhas gerais, os resultados da pesquisa deixam claro que o Sistema FOCO é muito bem avaliado por aqueles que o conhecem e utilizam, principalmente no que diz respeito a suas funcionalidades e utilidade na prevenção, detecção e repressão à sonegação fiscal. Fica evidente, também, que ainda há um bom espaço para ampliar seu uso e, conseqüentemente, melhorar os resultados obtidos no combate à sonegação. Para tanto, faz-se necessário investir em sua divulgação e treinamento, capacitando o maior número possível de Auditores Fiscais para a utilização do Sistema FOCO na plenitude de suas funcionalidades. Dessa forma, essa ferramenta será extremamente útil para a realização das inúmeras atividades da Receita Estadual, permitindo o monitoramento constante do comportamento da arrecadação, proporcionando, entre outros benefícios, um entendimento padronizado e harmonizado dos vários indicadores utilizados para acompanhar os contribuintes, facilitando a identificação de indícios de sonegação, com ampla inteligência de negócio e uso das informações disponíveis.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como principal objetivo descrever o Sistema FOCO, uma das principais ferramentas utilizadas pela Subsecretaria da Receita Estadual do Rio Grande do Sul no combate à sonegação fiscal. Para tanto, foi realizada uma extensa revisão bibliográfica e documental sobre os problemas do Sistema Tributário Brasileiro, identificando as principais causas que explicam o nível de sonegação

existente bem como as consequências desastrosas desse fenômeno para a sociedade brasileira. Apesar do Brasil ter uma das maiores cargas tributárias no mundo, não conseguimos arrecadar o suficiente para garantir, de maneira efetiva, o crescimento econômico e os investimentos mínimos necessários em educação, saúde, segurança, infraestrutura, dentre outros, para promover uma melhor qualidade de vida para a população, com recursos sociais mínimos necessários ao bem-estar da sociedade. Ficou clara a necessidade urgente de uma reforma tributária, que, finalmente, parece que vai acontecer, depois de muitos anos em tramitação no Congresso Nacional. Quiçá, nos termos em que está sendo aprovada, ela consiga cumprir com a promessa de tornar mais justo e simples o nosso Sistema Tributário, trazendo ganhos reais para os agentes econômicos e a população em geral.

Sob o ponto de vista do sistema FOCO, tomando por base o estudo detalhado de suas funcionalidades e, também, a pesquisa realizada com seus usuários, ficou evidente sua utilidade para auxiliar a equipe de fiscalização da Receita Estadual nas atividades de prevenção, detecção e repressão à sonegação, bem como no acompanhamento da eficácia das ações realizadas, possibilitando que sejam tomadas decisões cada vez mais assertivas em termos de resultados para o incremento da arrecadação. Como possíveis evoluções do Sistema FOCO, que incrementariam ainda mais a sua utilidade no combate à sonegação, registramos pelo menos 2 sugestões que foram comentadas pelo colega Ivo Estevão Luft Júnior, já aposentado, que foi um dos idealizadores do sistema e, sem dúvida alguma, o principal responsável pelo seu desenvolvimento e implantação:

- 1) Validação do crédito fiscal: com base no Código Fiscal da Operação (CFOP) e na legislação vigente, o sistema poderia verificar automaticamente, em cada operação (Nota Fiscal Eletrônica), se o imposto destacado e o crédito fiscal estão corretos, evitando, assim, o creditamento indevido;
- 2) Disponibilização automática, no Domicílio Tributário Eletrônico (DTe) do contribuinte, todos os indicadores de monitoramento do Sistema FOCO, notificando automaticamente o contribuinte caso esses indicadores estejam com valores divergentes dos valores médios observados nos indicadores do segmento econômico ao qual ele pertence.

Essas duas sugestões, se implementadas (e tanto os dados quanto a tecnologia estão disponíveis para tal), representariam um grande ganho no combate à sonegação.

Também é importante mencionar o projeto Receita Orientada a Dados (ROD), atualmente em desenvolvimento, envolvendo tecnologias como *big data*, *machine learning* e *data analytics* para a construção de diversas ferramentas para realização de análises fiscais, objetivando a melhoria nas atividades de fiscalização, com maior assertividade do trabalho de seleção e verificação fiscal.

## REFERÊNCIAS

BRAGA, Sergio Pereira; BEZERRA, Eudes Vitor. O jeitinho brasileiro: as pequenas corrupções diárias e seus reflexos na morosidade da justiça. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 17-33, jan./jun. 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/322677747\\_O\\_JEITINHO\\_BRASILEIRO\\_AS\\_PEQUENAS\\_CORRUPCOES\\_DIARIAS\\_E\\_SEUS\\_REFLEXOS\\_NA\\_MOROSIDADE\\_DA\\_JUSTICA](https://www.researchgate.net/publication/322677747_O_JEITINHO_BRASILEIRO_AS_PEQUENAS_CORRUPCOES_DIARIAS_E_SEUS_REFLEXOS_NA_MOROSIDADE_DA_JUSTICA). Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. **Lei 4.729, de 14 de julho de 1965**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1950-1969/L4729.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L4729.htm). Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. **Lei 12.741, de 8 de dezembro de 2012**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12741.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12741.htm). Acesso em: 11 nov. 2023.

BUFFON, Marciano; MATOS, Mateus Bassani de. **Tributação no Brasil do Século XXI: uma abordagem hermeneuticamente crítica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Girando o *anel de Giges*: A (in)visibilidade dos tributos no Brasil. **Revista Justiça Fiscal**, Brasília, ano 9, n. 31, p. 36-37, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.sinprofaz.org.br/images/stories/pdfs/revistas/revista-justica-fiscal-31.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2023.

DAMATTA, Roberto Augusto. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1984.

ETCO. **Índice de Economia Subterrânea.** Disponível em: <https://www.etc.org.br/projetos/indice-historico/>. Acesso em: 19 nov. 2023.

FRANCO, Luciana Viana da Silva. **A sonegação fiscal como consequência da alta carga tributária brasileira.** 2015. 52f. Monografia (Especialização em Direito Tributário e Finanças Públicas) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/123456789/1820>. Acesso em: 01 nov. 2023.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e prática no Brasil.** 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GRZYBOVSKI, Denize; HAHN, Tatiana Gaertner. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, out. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000500005>. Acesso em: 04 nov. 2023.

HUBERMAN, LEO. **História da Riqueza do Homem.** 22. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: LTC, 2017.

IBGE. **Sistema de contas regionais: Brasil 2020.** Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101975\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101975_informativo.pdf). Acesso em: 15 nov. 2023.

IBPT. **Estudo sobre Carga Tributária/PIB x IDH – Cálculo do IRBES (Índice de retorno de bem-estar à sociedade).** Disponível em: <https://ibpt.com.br/estudo-sobre-carga-tributaria-pib-x-idh-calculo-do-irbes/>. Acesso em: 19 nov. 2023.

IBPT. **Quantidade de normas editadas no Brasil: 33 anos da Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <https://ibpt.com.br/estudo-do-ibpt-quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-desde-1988/>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Uma Teoria do Tributo.** São Paulo: Quartier Latin, 2005.

MORAIS, José Almir Alves de; SOUZA, Renata Gonçalves de; COSTA, Talitha Giovanna Maranhão da; SOUZA, Darlene Socorro Oliveira de. **Tax evasion and enforcement: How efficient tax authorities can be the key to combating tax avoidance.** *Research, Society and Development, [S. l.]*, v. 12, n. 8, p. e2012842756, 2023. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/42756>. Acesso em: 03 nov. 2023.

MENDES, Lorena Soares. **A importância da reforma tributária para o crescimento econômico do país.** Faculdade Milton Campos, 2022. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/24272>. Acesso em: 03 nov. 2023.

OLIVEIRA, Luis Flávio Zampronha de. **Remessas de Capitais ao Exterior: a lavagem de dinheiro através da evasão de divisas.** 2012. 72f. Monografia para obtenção do

título de Especialista em Gestão de Política de Segurança Pública. Brasília: Academia Nacional de Polícia, 2012. Disponível em: <https://periodicoshom.pf.gov.br/index.php/CadANP/article/view/9>. Acesso em: 16 nov. 2023.

OLIVEIRA, Andressa da Silva de; TRAVASSOS, Marcelo Lourenço da Silva; VARGAS, Jorge Artur Gutierrez. A Evasão e Desequilíbrio Tributário na Sociedade Fiscal Brasileira. **Pesquisa & Educação à Distância**, n. 29, 2023. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/42756>. Acesso em: 03 nov. 2023.

REZENDE, Amaury José; PEREIRA, Carlos Alberto; ALENCAR, Roberta de. **Contabilidade tributária**: entendendo a lógica dos tributos e seus reflexos sobre os resultados das empresas. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ROCHA, Rayza dos Santos; CAVALCANTE, Rafael Bertoldo. **Crime de Sonegação Fiscal e Seus Impactos Para o Estado Brasileiro**. 2023. 11f. Monografia (Especialização em Direito Tributário e Finanças Públicas) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.pgsscogna.com.br//handle/123456789/62371>. Acesso em: 01 nov. 2023.

ROCHA, Wesley. **Reforma Tributária em Pauta**. São Paulo: Almedina, 2021.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil**: uma biografia. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SIQUEIRA, Marcelo Lettieri; RAMOS, Francisco S. A Economia da Sonegação: Teorias e evidências empíricas. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 555-581, set./dez. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-98482005000300004>. Acesso em: 01 nov. 2023.

SOUSA, Alan Judson Zaidan de. **Crime de sonegação fiscal**: uma análise do incumprimento fiscal no Brasil e efeitos decorrentes. 2021. 73f. Dissertação (Mestrado em Criminologia) – Universidade Fernando Pessoa, Porto, 2021. Disponível em: <https://bdigital.ufp.pt/handle/10284/11101>. Acesso em: 03/11/2023.