

Assistência - Informação - Educação Tributária No Brasil (1970/1988)

Frederico Máximo Vianna Barbeitas
Renato Antonio Alvarenga Vieira Machado

Introdução

O diálogo entre a administração tributária e o contribuinte, no Brasil, tomou verdadeiro impulso no início da década de 70, com a criação da Secretaria da Receita Federal - órgão governamental incumbido da administração fiscal e da arrecadação de tributos federais, integrado à estrutura do Ministério da Fazenda através da descentralização de atividades e adoção do planejamento por sistemas.

A nova administração sistêmica, além de buscar o aperfeiçoamento dos mecanismos administrativos, já destinava espaço à promoção e ampliação das relações com o contribuinte.

Na época, dois fatores estavam a exigir nova postura frente ao contribuinte: o próprio quadro econômico brasileiro o país retomava altas taxas de crescimento - e a gradativa mudança na composição da receita tributária, através da crescente participação dos impostos diretos no montante arrecadado.

As modificações na geração de renda do país determinaram, assim, estratégia de ação voltada à educação e assistência ao contribuinte, de modo a atender satisfatoriamente a seu crescimento numérico, fruto do desenvolvimento econômico.

Foram estabelecidas, então, metas de médio e longo prazo, visando a atingir, respectivamente, o universo existente de contribuintes e as novas gerações de brasileiros, familiarizando-os com os direitos e deveres inerentes à vida comunitária.

No presente trabalho, ter-se-á como objetivo o detalhamento dos principais tópicos relacionados com a assistência ao contribuinte e com a educação tributária, não só os já implantados como os que estão sendo desenvolvidos para implementação em futuro próximo. Todas essas atividades estão dirigidas para a consecução das mesmas finalidades: a melhoria da imagem da organização e a conscientização da necessidade do correto cumprimento das obrigações tributárias.

Face à abrangência do tema, ordenaram-se os assuntos em três agrupamentos, a saber:

Assistência e Informação ao Contribuinte;

Educação Tributária;

Programa de Atualização Tecnológica.

2. A Assistência e Informação ao Contribuinte

Pode ser conceituada como um processo de aproximação entre o Estado - enquanto agente de atividades tributárias e fiscais - e os cidadãos, tendo por base a melhoria do conhecimento mútuo e as razões que motivam as respectivas ações.

Essa aproximação deve resultar do conjunto de medidas destinadas a facilitar a aceitação, por parte dos contribuintes, do Estado no desempenho das atividades fiscais.

No Brasil, a Secretaria da Receita Federal, através da divulgação da filosofia do tributo e seus aspectos sociais e econômicos, vem desenvolvendo intensos esforços na interação com os contribuintes, com o intuito de conscientizá-los sobre seus direitos e deveres, procurando, ainda, reduzir a margem de dúvidas ou erros involuntários no pagamento dos impostos.

A assistência ao contribuinte realiza-se de forma direta, através do sistema de consultas e do atendimento nas repartições fazendárias, e indireta, por intermédio de mensagens e esclarecimentos nos meios de comunicação.

Voltada para a aceitação de suas atividades por parte dos contribuintes e não contribuintes, a Secretaria da Receita Federal relaciona os tributos arrecadados às obras e serviços públicos oferecidos pelo Governo, além de prestar ao público informações sobre sua organização, suas atribuições e seus dirigentes e funcionários.

A atividade abrange, portanto, inúmeras medidas: criação de condições materiais adequadas ao cumprimento final das obrigações tributárias; divulgação constante de informações de interesse dos contribuintes; atendimento individualizado por funcionários especialmente preparados; edição de manuais e publicações técnicas; serviços de plantão fiscal sobre os vários tributos; campanhas publicitárias e promocionais voltadas à educação tributária; cursos e treinamentos abertos ao público.

Paralelamente, a Secretaria da Receita Federal procura detectar os pontos de estrangulamento do sistema que tenham origem na falta ou na deficiência de informações ao contribuinte.

Por outro lado, a administração fiscal, para obter eficiência, defronta-se com duas questões imperiosas: elevar o grau de confiabilidade e o volume de informações económico-fiscais.

Numa sociedade de complexidade crescente, como a nossa, o alcance destes objetivos requer, dentro das modernas técnicas administrativas, maior número de programas educativos e assistenciais, com utilização mínima possível de instrumentos repressivos.

2.1 Programa Imposto de Renda

Criado em 1968, o Programa Imposto de Renda tornou-se um dos principais instrumentos da política de integração fisco-contribuinte. Seu objetivo é treinar pessoal interno e externo para capacitação nos aspectos gerais e específicos do tributo, bem como informar à população sobre o andamento das declarações anuais do imposto de renda.

O Programa, realizado anualmente de fevereiro a julho, engloba cursos, palestras e seminários sobre o imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas; remessa gratuita ao domicílio de todos os contribuintes cadastrados dos formulários e manuais necessários à declaração anual; e campanhas publicitárias veiculadas pelos principais meios de comunicação do país.

O Programa Impostos de Renda mostra as incorreções mais frequentes no preenchimento dos formulários, as recentes modificações na legislação fiscal, principalmente pontos que afetam ou beneficiam o contribuinte, e como e onde solicitar qualquer documentação junto aos órgãos da Receita Federal.

Como reflexo da nova filosofia administrativa, a ação fiscalizadora deixou de ser apenas repressiva para motivar comportamento espontâneo dos contribuintes no cumprimento das obrigações fiscais, através da conscientização de que o tributo é um dever cívico, económico e social.

Mostra-se ao público que o pagamento dos impostos não diz respeito apenas ao Governo, mas à sociedade como um todo, e que a sonegação representa uma fraude a essa mesma sociedade, um crime contra o desenvolvimento económico-social do país.

Dentro desse princípio, a Secretaria da Receita Federal procura firmar uma imagem como órgão que, embora conte com eficiente máquina fiscalizadora, capaz de exercer seu poder coercitivo legal, orienta e instrui os contribuintes no cumprimento de suas obrigações, e, somente em último caso, vem a puni-los.

Busca-se informar à população que a modernização e o aperfeiçoamento das técnicas de fiscalização e detecção de fraudes não têm prioridade exclusiva; com igual intensidade, procura-se facilitar gradativamente as tarefas dos contribuintes, através da simplificação de procedimentos, edição de manuais e folhetos explicativos, promoção de campanhas informativas e outras medidas.

Como parte integrante desse esforço a Secretaria da Receita Federal desenvolve, anualmente, programas de alcance nacional voltados, respectivamente, à massa de contribuintes existentes e ao universo de futuros contribuintes.

2.1.1. Atendimento Telefônico - Pessoa Física

O **serviço de atendimento telefônico** constitui numa modalidade de assistência ao contribuinte, destinado a ampliar consideravelmente o alcance do Programa Imposto de Renda.

Complementando em 1988 treze anos de atuação, o serviço atende os contribuintes em todas as capitais e principais cidades brasileiras, nos dois meses anteriores ao encerramento do prazo de entrega das declarações, funcionando durante o expediente normal das repartições fazendárias, ou seja, aproximadamente 08 horas por dia, inclusive sábados e domingos, na última semana que antecede a entrega das declarações de rendimentos das pessoas físicas.

Na suplementação das informações fornecidas através dos manuais de orientação aos declarantes, foram registradas em seu primeiro ano de atividade (1976) um total de 215.000 consultas em todo o país. Este número evoluiu progressivamente até 848.000 consultas em 1986, baixando, então, sucessivamente, para 820.000 (1987) e 652.000, em 1988.

No presente ano de 1988, o serviço contou com 85 ponto de atendimento, localizados nas Delegacias e principais Inspetorias, tendo sido contratadas 337 linhas telefônicas especiais de três dígitos, acessadas através de um sistema de busca automática de chamadas. Em apoio ao atendimento personalizado funcionaram, ainda, nas capitais, dois outros serviços: o Disque Ir - números especiais com mensagens gravadas, de curta duração, informando 24 horas ao dia sobre questões objetivas do imposto de renda; e Secretárias Eletrônicas - funcionando fora do horário de expediente, orientando como proceder para a obtenção de esclarecimentos das dúvidas.

O contribuinte vem contando, também com o atendimento denominado **Plantão Fiscal**, serviço de caráter pessoal e permanente em todas as Delegacias da Receita Federal.

O atendimento telefônico e o pessoal são realizados por servidores qualificados, especialmente treinados para esse fim. Ao todo, foram treinados 1500 funcionários em 1988, contando o serviço com o apoio de textos, cartazes, e ampla divulgação na imprensa, obtida gratuitamente, além das tradicionais campanhas publicitárias, a serem mostradas em tópico adiante.

Os atendentes dispõem, para solução de dúvidas complexas, da coletânea de legislação e do Manual de Perguntas e Respostas, este organizado e indexado de forma sistemática a fim de facilitar respostas mais rápidas, evitando, assim, o congestionamento de linhas. Na edição de 1988, foram catalogados aproximadamente 1000 quesitos.

Em conjunto com a Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda, a Secretaria da Receita Federal realiza o treinamento interno anual para instrutores e atendentes dos serviços de atendimento telefônico e plantão fiscal do Programa Imposto de Renda, além de palestras para representantes ou funcionários de empresas, associações de classe, contadores, advogados e outros.

Os instrutores habilitados passam a atuar diretamente no desenvolvimento do programa, a través da transmissão de conhecimentos em seu próprio ambiente social e profissional, num efeito multiplicador em toda a sociedade. A série de palestras realizadas para os contribuintes representam mesmo verdadeiros cursos intensivos, abertos à coletividade.

Constitui-se o atendimento telefônico - serviço prestado à coletividade há treze anos - em fator de aproximação da Secretaria da Receita Federal com seu principal cliente, o contribuinte, e importante auxiliar na diminuição da quantidade de erros no preenchimento das declarações do imposto de renda, contribuindo, assim, para a redução dos custos decorrentes de erros de processamento.

O constante aprimoramento desse serviço é permanente preocupação da SRF. Anualmente, faz-se uma avaliação do atendimento, através de Relatório elaborado com base em estatísticas de frequência de demanda, questionários e visitas de acompanhamento, procurando-se detectar falhas e delineando-se diretrizes para o planejamento subsequente. Por outro lado, tendo em vista o aumento da eficiência e correto dimensionamento, procura-se racionalizar a utilização dos meios técnicos disponíveis, com apoio de entidades do sistema de telecomunicações, e sensibilizar os segmentos da organização responsáveis pela execução direta.

O treinamento para atendentes realizado em 1988 previu um módulo específico, concebido basicamente para adequar a fraseologia ao bom entendimento entre o atendente e o contribuinte, com ênfase na objetividade e rapidez do diálogo. Quanto à organização, cabe lembrar que o órgão central da Secretaria da Receita Federal planeja e supervisiona a execução do serviço, que fica sob a responsabilidade dos órgãos regionais e locais.

2.1.2. Campanhas Publicitárias

2.1.2.1. Campanhas do PIR

Desde 1980, a SRF vem realizando, anualmente, trabalho de esclarecimento e informação aos contribuintes sobre o cumprimento de suas obrigações com relação ao imposto de renda, através de campanhas publicitárias desenvolvidas por agências de publicidade especialmente contratadas, buscando dar a esse trabalho um tratamento eminentemente profissional.

As campanhas desenvolvem-se em três etapas:

- a) A primeira, constituída de reuniões preliminares para discussão e apreciação dos projetos de produção e veiculação apresentados pela (s) agência (s) de publicidade responsável (is) pela campanha. Após a formulação de críticas e sugestões por parte dos órgãos técnicos da SRF, é dada a aprovação final ao projeto - incluindo peças promocionais, plano de mídia e montante de verba;
- b) O passo seguinte diz respeito à execução propriamente dita da campanha, composta por filmes, anúncios, "jingles", cartazes, e, eventualmente, mensagens em contas de serviços públicos e carimbos postais, além de matérias redacionais para publicação na imprensa;
- c) Após a realização das campanhas, é feita uma análise dos resultados obtidos, com vistas à coleta de subsídios para futuras promoções.

O trabalho de divulgação abrange basicamente as seguintes fases do Programa Imposto de Renda: entrega pelas pessoas jurídicas da DIRF - Declaração de Informações do Imposto Retido na Fonte e do IRRF - Informe dos Rendimentos Retidos na Fonte; entrega das declarações à rede bancária, e pagamento do imposto em parcelas ou à vista.

2.1.2.2. Outras Campanhas

Além das campanhas anuais relativas ao PIR, a Secretaria da Receita Federal vem realizando outras, a saber:

1. Depositário Infiel (1980)

Através do Sistema de processamento de dados, verificou-se que determinadas firmas recolhiam impostos de seus empregados mas não os repassavam à Secretaria da Receita Federal. Foi idealizada, então, campanha voltada aos depositários infieis e sonegadores em geral, abordando as penalidades a que estariam sujeitos em caso de desvio de impostos recolhidos.

2. Carnê Leão (a partir de 1980)

Com a implantação, em 1979, do sistema de recolhimento antecipado do imposto de renda para contribuintes (pessoas físicas) que recebessem rendimentos derivados de aluguéis ou de serviços prestados a outras pessoas físicas - em especial os profissionais liberais (Decreto-lei 1.705/79) - foi lançada a campanha publicitária do **Carnê Leão**, visando alertar e esclarecer sobre os prazos de recolhimento e procedimentos necessários.

No período de 1980 - 1982, foram distribuídos quatro conjuntos de folhetos "Carnê Leão", correspondentes aos quatro trimestres do ano.

A partir de 1983, por razões de ordem técnica e medida de economia, não mais foram confeccionados e distribuídos os folhetos.

A informação atualmente é prestada através de cartazes afixados na rede bancária, e divulgação na imprensa, sob forma gratuita.

3. Empréstimo Compulsório (1983)

Constituiu-se na divulgação da Instrução Normativa/SRF No. 095, de 26/08/83, que alterou a sistemática de recolhimento do Empréstimo Compulsório - Decreto-lei No. 2.047, de 20/07/88 - o chamado Imposto Calamidade.

Foi distribuída nota explicativa, publicada nos principais jornais, tendo sido alcançada ampla divulgação.

4. TRU (1984 - 1985)

Realizadas duas campanhas, cuja finalidade foi divulgar entre os proprietários de veículos as alterações verificadas na

sistemática de cobrança daquela taxa (novas datas/prazos de pagamento, preenchimento do documentário fiscal pelo próprio contribuinte, além do cálculo do valor a pagar).

5. IR-Fonte - Correção Trimestral (1986)

Desenvolvida campanha publicitária, com a contratação de agência especializada, voltada para as fontes pagadoras - empresas em geral e órgãos da administração pública direta e indireta - lembrando a necessidade de adequarem os documentos de comprovação de pagamentos do imposto de renda na frente à sistemática de correção trimestral então instituída. Em função do tipo de informação, optou-se pela mídia impressa (jornais, revistas).

2.1.3. O símbolo do "Leão"

Até 1979, as campanhas promocionais do PIR seguiam uma linha informativo-persuasiva, com apelos diretos ao declarante, que enalteciam a aplicação do dinheiro arrecadado em obras de interesse público. Preocupavam-se, portanto, com o aspecto preponderantemente educativo, e não com objetivo de arrecadar.

A experiência vinha demonstrando largamente que este era um caminho mais adequado, se dirigido a futuros contribuintes. Mesmo os Governos mais atuantes e eficazes na realização de gastos em benefício público, sempre enfrentaram sérias dificuldades em seu esforço de buscar o convencimento dos contribuintes quanto à lisura e à competência de suas ações.

Num País em via de desenvolvimento, a demanda por serviços públicos é sempre acentuadamente maior do que a capacidade de atendê-la, face às limitações do poder de tributar, fato que se agrava em função da alta taxa de crescimento demográfico e da excessiva concentração da população em níveis de idade muito baixos, o que reduz o esforço produtivo e a consequente capacidade contributiva a um contingente populacional bastante inferior àquele que deve usufruir da produção e se faz credor das benesses da atuação governamental.

Assim, por mais obras públicas que os Governos empreendam, continuam sendo vistos, em geral, como pouco realizadores, fato que contribui para enfraquecer a força do apelo ao bom uso das verbas públicas como meio eficaz de indução dos contribuintes ao cumprimento de suas obrigações tributárias.

Era preciso, pois, dar ênfase e vida ao poder constitucional, de que o Governo é detentor, de estabelecer tributos, exigir o seu pagamento e impor sanções àqueles que busquem fugir a suas obrigações para com o fisco. O "leão" surgiu, nesse momento, como o símbolo apropriado a esta finalidade.

Criada em 1980 e utilizada como instrumento promocional da Secretaria da Receita Federal, a figura do "leão" teve o grande mérito de distinguir, pela primeira vez na história tributária do País, a ação meramente arrecadadora desenvolvida pelo Governo, centralizada no Ministério da Fazenda, de sua atuação como executor de despesas visando ao provimento de bens públicos à sociedade e ao desenvolvimento econômico e social (esta última, diluída pelos diversos Ministérios e por um cem número de agências governamentais a eles vinculadas).

A publicidade da Secretaria da Receita Federal, pela primeira vez, separou despesa de receita, mostrando ao contribuinte não o que o poder público pode fazer com os recursos arrecadados, mas sim a sua eficiência no ato de arrecadar, informando-o e orientando-o.

Tributar e arrecadar são atos vinculados à idéia de poder, de força, de justiça, inteligência e lealdade. Para representá-los, foi encontrado um símbolo apropriado, a figura do "leão", carregada de todos esses significados.

O "leão" expressaria uma simbologia de majestade, poder, força, inteligência e lealdade, considerada capaz de induzir o contribuinte a aceitar a obrigatoriedade do pagamento do tributo. Sua força e lealdade espelhavam um instrumento de justiça fiscal, orientando-o no cumprimento de suas obrigações tributárias, sem perder de vista os sonegadores.

Na mente das pessoas, portanto, a figura do leão do imposto de renda traria, em seu bojo, todas essas conotações; todos os contribuintes estariam conscientes de que o **leão é manso mas não é bobo**, que é justo, porém não paternalista.

A respeito da adequação da figura do "leão" como instrumento de divulgação da Secretaria, 67,18% dos contribuintes consultados em pesquisa da SRF consideraram-na como um instrumento adequado. Ressalte-se que os da camada de renda mais baixa foram os que se mostraram mais sensibilizados pelo símbolo: 75,02% dentre os que auferiram rendimentos até Cr\$ 500.000 referentes ao ano base de 1983 e 71,69% dos que perceberam rendimentos no intervalo de Cr\$ 500.001 a Cr\$ 1.000.000, opinaram favoravelmente à adequação do símbolo; elevando-se as faixas de renda, o percentual cai.

Essa tendência permite inferir que a imagem do leão despertou na opinião pública, até certo ponto, um sentimento de justiça fiscal. A classificação dos contribuintes por níveis de escolaridade apresenta, também, indícios nesta direção; a nível primário, aponta o maior percentual de opiniões favoráveis à adequação do "leão", (78,91%), reduzindo-se sensivelmente o percentual conforme se eleva o nível de escolaridade. Percebe-se

que o cidadão comum brasileiro, em grande maioria de escolaridade primária, entende que o leão cumpre satisfatoriamente sua missão de retratar a Secretaria da Receita Federal.

A pesquisa revelou, ainda, que 40,40% dos contribuintes sentem a figura do leão como **ameaçadora**, percepção esta que se aplica a um percentual de apenas 33,89% dos informantes da faixa de renda de até Cr\$ 500.000 e se eleva, progressivamente, até atingir 43,66% no caso de rendas superiores a Cr\$ 4.000.000. Parte dos contribuintes, porém, a vêem como **amistosa** (média nacional de 9,42%, com percentuais que vão de 10,02% para a classe de renda mais baixa, até 8,57% para a de renda mais alta), **simpática** (média nacional de 20,28%, com percentuais reduzindo-se, progressivamente, desde 22,52%, para a classe de renda mais baixa, até 15,63% para a de renda mais alta). Estes dados reforçam a hipótese de uma imagem adequada e justa, na percepção do brasileiro típico.

Cumprе acrescentar que a imagem do "leão" ganhou, efetivamente, estreita identidade com a Secretaria da Receita Federal e, até mesmo, com o Ministério da Fazenda como um todo, a tal ponto que a imprensa escrita e falada do país refere-se ao "leão" no trato de quaisquer notícias relacionadas com a imposição tributária e procedimentos de fiscalização e arrecadação das receitas federais, numa utilização que transcende de muito o espaço destinado às matérias pagas pela Secretaria da Receita.

Ora, um símbolo capaz de sensibilizar a tal ponto os órgãos de imprensa do país dispõe sem dúvida de extraordinária força de penetração na opinião pública, tudo levando a supor que muito dificilmente venha a ser substituído no uso comum pelos homens de imprensa e na linguagem diária do povo, motivo por que a Secretaria da Receita Federal poderá servir-se dele proveitosamente, inclusive por razões de custo-benefício, dando-lhe, apenas, roupagens novas.

Finalizando, cumprе insistir que, necessitando a Secretaria da Receita Federal manter contínuo contato com o universo de contribuintes, orientando-o, esclarecendo suas dúvidas, mantendo-o sempre prontamente informado das mudanças na legislação tributária e lembrando-lhe os prazos para o cumprimento de suas obrigações (funções para as quais se serve dos veículos de imprensa), deve, portanto, cuidar para que seu esforço de comunicação produza os efeitos desejados, despertando, efetivamente, a atenção do contribuinte para suas mensagens, servindo-se para tal fim de um símbolo, uma imagem capaz de provocar impacto no espírito do contribuinte, seja este símbolo o "leão" ou outro qualquer.

Ocorre, contudo, que a figura do "leão", conforme se viu atrás, adquiriu um nível tão alto de identificação com a Receita Federal, do ponto de vista do contribuinte, que lhe permite desempenhar, com inteira adequação, o papel de carreador de atenções, essencial para que a mensagem obtenha a desejada receptividade na mente das pessoas às quais ela se dirige.

Assim sendo, por razões óbvias, pode-se concluir que a conservação do símbolo do "leão" ainda seja a melhor solução para Secretaria da Receita Federal.

Seguem-se, exemplificativamente, alguns textos, alusivos ao processo de restituição do imposto de renda recolhido a maior:

"Quem tem imposto de renda a receber de volta, já recebeu ou vai receber logo, logo. O **leão** sempre devolve o que arrecada a mais. Porque ele é justo e quer ver todo mundo satisfeito.

O Leão do Imposto de Renda só fica com o que é justo. O que vem a mais, ele devolve. Você, que tem restituição já deve estar recebendo a sua. Com os cumprimentos do **Leão**.

O Leão do Imposto de Renda só fica com o que é justo. E devolve o que veio a mais. Você e milhões de brasileiros estão recebendo de volta o excedente do Imposto de Renda. **O Leão** promete e cumpre. Palavra de rei não volta atrás.

O Leão do Imposto de Renda sempre devolve o que não é dele. Milhões de pessoas estão recebendo de volta o que recolheram a mais para o Imposto de Renda. O leão é justo. E não vai ficar com a parte do leão.

2.1.4 Divulgação do Programa Imposto de Renda

Paralelamente às campanhas publicitárias, são elaboradas Notas à Imprensa, entrevistas e "releases", destinados a reforçar a necessidade e conveniência para o contribuinte em cumprir corretamente os prazos estipulados na legislação tributária, efetuar os pagamentos de impostos devidos e prestar corretamente informações (como por exemplo a Declaração de Informações do Imposto de Renda na Fonte - DIRF e o Informe de Retenção na Fonte IRRF) consultar os manuais de orientação, e informar sobre aspectos particulares da legislação (tributação das cadernetas de poupança, aplicações no mercado financeiro, etc).

Além de matérias informativas, desenvolvem-se junto à imprensa trabalhos de interesse jornalístico, realização de entrevistas com autoridades do Ministério da Fazenda e da Secretaria da Receita Federal, marcando os principais eventos do PIR.

Também como apoio à divulgação, têm sido expedidas correspondências a órgãos/empresas públicas e privadas, bem como a autoridades federais, estaduais e municipais e associações de classe, alertando para a necessidade de cumprimento dos prazos anuais e esclarecendo a sistemática de retenção na fonte.

Para melhor informar o contribuinte, a par dos assuntos relativos ao imposto de renda, a Secretaria da Receita Federal divulga, ainda, outros, sobre as atividades que desenvolve (por exemplo, os trabalhos de repressão ao contrabando, medidas para simplificação e agilização dos procedimentos administrativos, preenchimento do documentário fiscal, leilões de mercadorias apreendidas, anistia fiscal, etc).

A exceção das campanhas publicitárias pagas, de cunho promocional, o restante da divulgação é obtida gratuitamente, através da Coordenação de Imprensa do Ministério da Fazenda, a nível nacional, e das Superintendências Regionais, na imprensa local.

2.1.5 Manuais de Orientação

Não é razoável esperar-se que o cidadão médio possa ler e compreender a maior parte de uma lei do imposto de renda. Com efeito, é de se supor que qualquer pessoa, salvo os administradores tributários e aqueles cuja profissão no setor privado está vinculada aos departamentos tributários, vá jamais ler uma lei do imposto de renda, e muito menos compreendê-la. A base do princípio que diz que "a ignorância da lei não é desculpa" é razoável quando se espera que o homem que a está violando tenha um pressentimento instintivo de que está fazendo algo mal ou que se está pelo menos desviando de alguma norma social. Não obstante, uma lei tributária complexa cria legalismos, essencialmente artificiais, dos quais nenhum indivíduo pode instintivamente livrar-se.

Eis aí onde a administração vem a desempenhar um de seus mais importantes papéis: através do desenho de formulário tributário simplificado e de material ou guias explicativos que apresentem a terminologia legal na linguagem comum das pessoas; através das repartições às quais o contribuinte possa acorrer para solicitar assistência; através de avisos e explicações nos meios de comunicação como um serviço público; é, claro, através de mensagens publicitárias pagas.

Os manuais de orientação, enviados anualmente ao domicílio de todos os contribuintes cadastrados, juntamente com os formulários para declaração, resumem completas instruções sobre a legislação em vigor e facilitam, sensivelmente, o ato de declarar.

Contendo exposição detalhada a respeito de quem está obrigado a declarar, quais rendimentos ou bens deverão ser incluídos na declaração e como preencher corretamente os formulários, os manuais, enriquecidos de exemplos ilustrativos, permitem atualização legislativa do contribuinte e transmitem mensagens institucionais sobre o imposto como instrumento de política econômica e social.

A introdução do sistema de remessa a domicílio de manuais e formulários constituiu medida de elevado valor na aproximação com o contribuinte, representando importante facilidade oferecida pela administração fiscal.

Devido às modificações das regras do Imposto de Renda, determinadas pela edição da nova Constituição, uma nova redação será dada aos manuais de orientação de preenchimento das declarações.

Essa revisão dos modelos Completo e Simplificado feita paulatinamente pela SRF, para evitar mudanças bruscas, permitirá a padronização de informações comuns, mantendo-se como principal característica de identificação as cores já consagradas, implicando em significativa economia, tanto de trabalho como de material, agilizando o processo de impressão.

2.1.6. Pesquisa de Opinião Pública sobre a Imagem da Receita Federal

Foi realizada com o objetivo de levantar dados e informações básicas para obter inferências significativas a respeito da sua imagem, a partir de amostragem extraída do cadastro de pessoas físicas.

Inicialmente, pediram-se sugestões aos Coordenadores de Sistemas e Superintendentes, quanto ao conteúdo do questionário da pesquisa.

Decorrente dessas sugestões, formulou-se um documento, que foi encaminhado a empresa especializada em pesquisas de opinião pública, com pedido de organização de um questionário técnico e de proposta de preço para a realização da pesquisa. Optou-se, por razões de custo, pelo planejamento e coordenação através do corpo técnico da própria Secretaria da Receita Federal. Esquematizaram-se pesquisas-piloto (preliminares) em dois Estados da Federação (cidades de Curitiba e Rio de Janeiro), com o intento de detectar dificuldades e erros que pudessem ser superados. Por outro lado, decidiu-se elaborar dois tipos de pesquisa: uma, aplicado diretamente por entrevistas pessoais, com o recurso de universitários vinculados ao Projeto Rondon, especialmente treinados para tal mister e outra, através de questionários enviados pelos correios a contribuintes selecionados por amostragem.

Através de Relatório, constataram-se resultados bastante satisfatórios, podendo-se concluir que os contribuintes, de um modo geral, mostram-se bem impressionados com a atuação da SRF, tanto do ponto de vista dos serviços oferecidos, quanto do desempenho de sua função fiscalizadora e arrecadadora. Em abono desta conclusão, pode-se citar que cerca de 60% dos contribuintes consultados já mantiveram contatos com órgão da SRF, dos quais mais de 83,8% o fizeram pessoalmente e classificaram o tratamento dispensado pelos funcionários como "atencioso" (60,5%) e "muito atencioso" (14,7%). Embora o **atendimento telefônico** seja pouco usado (26,1%), os usuários o classificaram, proponderantemente, como um serviço "satisfatório" (74,0%). Algo semelhante ocorre com o **plantão fiscal**, também pouco usado, (13,8%), mas considerando, maciçamente, como satisfatório, (85,3%).

Quanto às acentuadas críticas registradas, acerca das exigências do imposto de renda, deduz-se que em sua grande maioria, se relacionam muito mais com a política tributária ou, mesmo, com a política fiscal como um todo, do que com a atuação da SRF. Acrescente-se, finalmente, que 80% das respostas declaram que a SRF vem evoluindo e modernizando-se.

Procurou-se no Relatório subsequente à realização da Pesquisa, por conseguinte, dar ênfase aos aspectos negativos aflorados, particularmente por serem os que mereceriam especial atenção, demandando providências no sentido corretivo.

2.2 Atendimento ao Público

2.2.1 Sistema de Atendimento/Sinalização Visual

O bom atendimento às pessoas que procuram as repartições fiscais para tratar de algum assunto de seu interesse é uma preocupação constante da Secretaria da Receita Federal.

O atendimento ao público consiste, na essência, num conjunto de interações entre os contribuintes-pessoas, com expectativas, informações, percepções e papéis bastante diferenciados - e os agentes do Fisco. Essas interações se dão dentro e a partir de certos contextos onde se destacam vários elementos intervenientes, como por exemplo: infra-estrutura física, leis e regulamentos, indivíduos, referências e memórias de trabalho, etc, o que as torna bastante complexas.

A estratégia de implementação de um Programa de Atendimento ao público, à vista dos objetivos pretendidos, está baseada no método de pesquisa-ação, dentro da idéia de se desenvolver capacidade interna no sistema-cliente, para se atingir um crescimento autônomo posteriormente.

Em 1980, desenvolveu-se uma tentativa de realização de experiência-piloto de melhoria de atendimento.

Tomou-se, como ponto de partida, o prédio do Ministério da Fazenda, em Curitiba, que abriga a sede da Superintendência da 9a. Região Fiscal, a Delegacia da Receita Federal, a Delegacia do Ministério da Fazenda e outros órgãos fazendários um edifício bem no centro da cidade, com grande afluxo de pessoas. Partiu-se para um estudo de como era atendido o usuário, quais as facilidades e dificuldades que encontrava. Foram identificados diversos problemas: as pessoas entravam no prédio e não sabiam a quem se dirigir; eram surpreendidos por exigências de que não tinham conhecimento antecipado; perdiam tempo em filas, ou perambulando pelos corredores em busca do local onde deveriam ser atendidas; e, por vezes, se viam na necessidade de efetuar um pagamento de tributos, mas o banco funcionava em outro local, em horário diferente.

As pessoas convidadas para participar do trabalho, em Curitiba, funcionários dos órgãos locais, consultores e assessores, tiveram uma experiência muito rica, uma visão nítida dos problemas que, cotidianamente, afligiam o público contribuinte. A partir dessa constatação, foram tomadas diversas providências, como a sinalização adequada do prédio; treinamento do pessoal de atendimento; realocação de algumas unidades mais demandadas pelo público, que se encontravam em lugar de difícil acesso; organização de um setor - espécie de "Pronto Socorro do Contribuinte" com pessoal instruído para fornecer orientação, formulários etc, com máquinas de escrever e, ao seu lado, uma agência bancária. Enfim, providências que não foram difíceis e simplificaram, sobremaneira, a vida do contribuinte.

Esse trabalho pioneiro revestiu-se de pleno êxito, servindo de modelo para as demais repartições, sendo estimulado pela administração superior, com o aporte de recursos técnicos e materiais.

Outros projetos semelhantes vêm se desenvolvendo, como, por exemplo, o SAEX - "Serviço de Atendimento Executivo", na cidade de Salvador, e os serviços de atendimento implantados em Caxias do Sul, Santa Maria e São Paulo, observando-se uma melhoria sensível do atendimento nos prédios do Ministério da Fazenda, graças, também, à maior conscientização dos funcionários quanto à sua importância.

Com maior ou menor ênfase, o sistema acha-se implantado em todas as sedes de Região Fiscal, Delegacias de capitais, além de algumas Inspetorias da Receita, sendo a maior deficiência observada, no entanto, na falta de pessoal a ser alocado às tarefas de recepção e na atualização das listas de nomes e endereços.

Sinalização Visual - pela sua importância no direcionamento do público no primeiro contato com as repartições fazendárias, e inspirada nas experiências positivas desenvolvidas nas repartições do prédio do Ministério da Fazenda em Curitiba (1980), a SRF vem buscando sua implantação a curto prazo, em unidades que eventualmente ainda não a possuam (DRF e IRF-Especiais, do interior, desde que instaladas em prédios próprios ou alugados em condições satisfatórias), tendo já sido efetuados levantamentos quanto à situação e providências adotadas em cada área, bem como encaminhamento de projetos e estimativas de custo, para eventuais repasses de recursos.

Informes recém-chegados dão conta de que a sinalização acha-se implantada e funcionando a contento na maioria das unidades da SRF.

2.2.2. Folhetos Explicativos

Como instrumento de informação e divulgação em general, a SRF vem elaborando e imprimindo folhetos explicativos (formato "folder") sobre assuntos relacionados às suas atividades, sendo destinados aos contribuintes e público interno.

1. Folheto Zona Franca de Manaus

Destinado aos viajantes àquela capital, como esclarecimentos sobre o regime tributário aplicável aos artigos trazidos da Zona Franca.

2. Folheto SRF/Vídeo

Destinado a divulgar e informar ao público interno sobre as finalidades e o funcionamento do Estúdio de vídeo e áudio da SRF, incumbido da produção da audiovisuais.

3. Folheto Bagagem

Destinado aos viajantes residentes ou não no País, tratando da legislação de Bagagem.

4. Folheto "Conheça a Delegacia da Receita Federal

Destinado a informar os contribuintes, em especial pessoas físicas, sobre os serviços prestados por uma DRF e como ter acesso às Seções e Divisões da repartição responsável por esses serviços, fornecendo números de telefones e locais para atendimento.

5. Folheto "Conheça a Secretaria da Receita Federal"

Destinado a informar os contribuintes sobre as atividades e a estrutura regimental da SRF.

6. Folheto sobre Laboratórios da SRF

Folheto destinado a informar os contribuintes e interessados em geral, sobre os trabalhos realizados pelos laboratórios de análises de Santos e do Rio de Janeiro. Esse folheto é de responsabilidade da Inspeção do Porto do Rio de Janeiro e da Delegacia da Receita Federal em Santos/São Paulo.

2.2.3. Programas Audiovisuais

1. Programas de TV

Com o objetivo de informar a opinião pública sobre a importância da atuação da SRF e da necessidade da arrecadação de impostos para sua utilização em benefício da comunidade, foi contratada a realização de dois programas, abrangendo desde a introdução da cobrança de impostos no país, até os métodos modernos empregados na atualidade pela Secretaria da Receita Federal, que foram veiculados em rede nacional de TV.

2. Documentário "Conheça a Secretaria da Receita Federal"

Ainda com o objetivo de dar maior conhecimento das atividades da SRF a visitantes, autoridades, contribuintes e, inclusive, funcionários novos, foi contratada a produção do documentário em filme 16mm e vídeo-cassete "**Conheça a SRF**".

O documentário, disponível nas versões em português, inglês e espanhol, abrange as diversas áreas de atuação da SRF, permitindo a quem o assiste ter uma visão global do complexo campo da administração tributária federal.

3. Produção de Programas em Vídeo-cassete

A SRF, atendo aos avanços tecnológicos do setor das comunicações, vem desenvolvendo um processo de aproveitamento dos recursos proporcionados pelo vídeo-cassete, convencida de que será este instrumento de grande valia na racionalização da tarefa de manter bem treinado e atualizado seu grande contingente de funcionários, a par de atender à necessidade de que todas as suas projeções trabalhem de maneira perfeitamente integrada.

Assim, utilizando-se o vídeo-cassete, torna-se possível produzir verdadeiros manuais operacionais em vídeo, podendo-se levar a todas as unidades maiores esclarecimentos sobre alterações na legislação tributária, na sistemática de arrecadação ou de fiscalização, entre outros assuntos, com a vantagem de alcançar a desejada uniformidade de interpretação a respeito de questões de natureza complexa. Além disso, podem ser ministrados cursos - elaborados em conjunto com a Escola de Administração Fazendária -, transmitidas palestras, comentadas mudanças e implementações na rotina administrativa ou, até mesmo, repassados conhecimentos adquiridos por funcionários que concluíam cursos técnicos no exterior.

Numa primeira etapa, a produção desses programas se desenvolve a nível do Órgão Central, por dispor este de aparelhagem adequada. Futuramente, com o aperfeiçoamento do sistema, será viável a produção de programas a nível regional e, posteriormente, local.

Considerando-se o número de programas até agora produzidos e distribuídos, fez-se necessário ouvir a opinião das pessoas a quem eles se destinam, para, através desse "feed-back", buscar-se o aperfeiçoamento das futuras produções. Com esse objetivo, foi elaborada pesquisa, ora em andamento, dirigida ao corpo técnico da SRF, visando apurar as impressões do mesmo a respeito dos programas já assistidos.

2.2.4. Inserções Especiais em Listas Telefônicas

Entre os bons serviços que um órgão público pode prestar à população está o de sua clara comunicação com esse mesmo público.

Tudo deve ser feito no sentido de facilitar ao máximo o acesso e a identificação, por parte do público, da entidade que ele deseja consultar.

Um dos melhores veículos para isso é o telefone e a respectiva Lista Telefônica. O atendimento ao público, via telefone, representa um dos passos, mais importantes de desburocratização, uma vez que poupa tempo, trabalho e dinheiro.

Entretanto, esse atendimento via telefone exige informações precisas e claras a respeito do órgão e entidade, área ou setor, para que o público saiba onde se dirigir e o número que deve chamar. Vem se constatando que as figurações dos órgãos em Listas Telefônicas, na maioria das vezes, pouco ou nada informam, por não estarem voltadas para o público. Os "obstáculos" são vários: uso de siglas inacessíveis, figuração numa cadeia hierárquica desconhecida do grande público, figuração iniciada por espécie de órgão ou instituição e não pelo gênero, que é mais conhecido.

Em consonância com os estudos efetuados inicialmente pelo Ministério da Desburocratização, consubstanciados em proposta voltada à simplificação do atendimento ao público, a SRF promove, anualmente, a partir de 1983, a reorganização das listas telefônicas de suas unidades subordinadas, com população acima de 300.000 habitantes.

Tal providência visa facilitar aos contribuintes suas consultas, bem como evitar sejam as mesmas dirigidas diretamente aos Órgãos Centrais ou até mesmo diretamente ao Secretário da Receita apesar de versarem sobre assuntos que geralmente são da alçada dos órgãos de execução.

Para tanto, foi recomendada a contratação de inserções nas listas, obedecendo ao critério de indicação dos setores, resumindo, dentro do possível, os assuntos sobre os quais aquele setor poderia ser consultado. A ordem de apresentação dos órgãos foi invertida, iniciando-se pelos de menor hierarquia, buscando induzir o contribuinte a consultar em primeiro lugar aos órgãos essencialmente de execução, por estarem estes, em geral mais diretamente vinculados aos seus interesses.

Reproduz-se, a seguir, as quatro regras de figuração recomendadas:

1ª. regra

Identificar a quem se destina a informação, isto é, que tipo de usuário irá procurar na lista a figuração para obter o número do telefone desejado.

A escolha da figuração deve, pois, **recair na denominação mais conhecida pelo público** ou mais provável de ser procurada na Lista Telefônica. Nem sempre a denominação oficial é a que deve ser publicada.

2ª. regra

Na ordenação das figurações deve constar em primeiro lugar o número-chave das Centrais Privadas da Comutação Telefônica (PABX) e, em seguida, os números dos telefones diretos que mantêm maior contato com o público.

A Lista Telefônica não deve, necessariamente, reproduzir o organograma do órgão, publicando em primeiro plano o telefone da autoridade maior, seguido dos telefones dos setores hierárquicamente inferiores. Isto só gera problemas. A ordenação deve obedecer a razões de ordem prática, que atendam o interesse do usuário.

3ª. regra

A figuração, na maior parte dos casos, deve iniciar-se pelo nome do órgão, seguido da palavra, letras ou números que designam sua forma de organização.

4ª. regra

Para informar melhor através das Listas Telefônicas é importante admitir este fato: o público não conhece as estruturas organizacionais dos órgãos.

Deve-se, pois, evitar que Unidades muito procuradas pelo público figurem nas Listas Telefônicas subordinados à inserção ao órgão de maior hierarquia a que estão vinculados.

Com essas recomendações espera-se sanar as dúvidas e informar o contribuinte, sobre a melhor maneira de encontrar a informação que necessite, através do uso do telefone.

2.2.5. Outras Atividades Desenvolvidas em Colaboração com Entidades Externas

No tocante às atividades de relacionamento com o público contribuinte, tem a SRF estimulado significativamente a contribuição externa, do setor público e iniciativa privada. No primeiro caso, temos a participação do Banco do Brasil, aportando recursos para a produção gráfica do material do Programa Imposto de Renda - PIR, e rede oficial de ensino, na execução do Programa de Educação Tributária (detalhado no próximo item); no segundo, a rede arrecadadora, no Programa PIR, e a Associações de classe e sindicatos, no repasse de informações a seus afiliados, por solicitação da SRF, através de malas diretas.

As "malas diretas" vêm consistindo de correspondência expedida às fontes pagadoras - empresas em geral e órgãos da administração pública direta e indireta - lembrando a necessidade de se adquarem à evolução da sistemática de lançamento, cobrança e prestação de informações ao fisco, particularmente com relação à antecipação de recolhimento prevista na legislação do imposto de renda.

Entre os destinatários estão: Governadores de Estado, do Distrito Federal, Secretários Estaduais de Finanças e Planejamento, Prefeitos, Presidentes de Federações e Associações de Classe, de Sindicatos, de Instituições Financeiras, Diretores de Fundações e Autarquias, além de dirigentes de diversas empresas privadas e públicas.

No período de 1984 a 1986 foram efetuadas 06 expedições, com um volume aproximado de 120.000 cartas.

No caso particular da divulgação do recolhimento antecipado do imposto de renda-pessoa física, o chamado "carnê-leão", realizaram os bancos verdadeiras companhias publicitárias, visando facilitar ao contribuinte o cumprimento da obrigação do recolhimento, informando o que era, como fazer a antecipação, prazos e penalidades decorrentes de atraso ou inadimplência.

Além destas, a rede arrecadadora bancária também aportou recursos financeiros para a produção do material do PIR, até 1986, e contribuiu para sua divulgação, facilitando a fixação em suas agências de cartazes alusivos ao evento.

Ainda com o objetivo de atender ao contribuinte, a rede arrecadadora bancária, credenciada pela SRF, realiza, conjuntamente com as Delegacias e Agências da Receita, além da recepção de documentos tributários diversos, a inscrição no cadastro de pessoas físicas - o CPF - documento de requisito generalizado nas transações comerciais, evitando filas e desconforto em sua obrenção.

3. Educação Tributária

3.1. Programa Contribuinte do Futuro

Nos últimos anos, a Secretaria da Receita Federal tem procurado desenvolver o que chamamos de sistema de relacionamento fisco-contribuinte, ou seja, evidenciar seu desejo de colaborar com o público, ensinando, ajudando, esclarecendo, a fim de que todos possam cumprir, conscientemente, suas obrigações tributárias para com a comunidade a que pertencem.

A preocupação com resultados de longo prazo tem sido orientada no sentido de familiarizar as novas gerações com as obrigações tributárias - em especial o imposto de renda - que lhes serão futuramente exigidas pela comunidade.

O Programa Contribuinte do Futuro, que, desde 1970, com o apoio do Ministério da Educação e Cultura, vem sendo desenvolvido pela Secretaria da Receita Federal, revelou-se de grande importância para a área tributária, além do interesse despertado nos vários setores da vida social e administrativa do País.

A partir de 1970 e até 1980, inclusive, foram distribuídos, em todo o território nacional, mais de 38 milhões de livros didáticos com noções do imposto de renda, acompanhados de manuais para professores, atingindo cerca de 50.000 escolas primárias e particulares do ensino de 1º grau.

Como instrumento de avaliação do Programa, era realizado, ao término de cada ano, concurso de reações baseadas no material didático distribuído, com premiação nos níveis sub-regional e nacional.

O Programa Contribuinte do Futuro teve início em 1970, quando a Secretaria da Receita Federal lançou campanha denominada "**Operação Brasil do Futuro**", dirigida aos alunos do ensino primário, na faixa de 10 a 12 anos, mais receptivos à compreensão da necessidade de participar efetivamente da comunidade.

A experiência inicial - concebida de forma modesta, se comparada às subseqüentes - consistia na distribuição de pequeno livro intitulado *Dona Formiga, Mestre Tatu e o Imposto de Renda*, cuja mensagem principal buscava correlacionar os tributos com as obras realizadas pelo Governo.

A publicação, aprovada pelo Ministério da Educação e Cultura, era distribuída pela Secretaria da Receita Federal a escolas públicas e particulares de todo Brasil, para uso dos alunos matriculados nas duas últimas séries primárias.

Como instrumento de avaliação, realizava-se, ao final do período letivo, concurso de redação baseado na mensagem transmitida, concedendo-se prêmios aos melhores trabalhos apresentados.

O êxito desse empreendimento superou todas as expectativas, devido à aceitação por parte dos alunos e autoridades educacionais do país inteiro, o que estimulou a ampliação do programa, com o número de dois milhões de exemplares distribuídos em 1970 elevando-se a três milhões no ano seguinte.

Após esses dois períodos de atuação, porém, a operação foi desativada, vindo a tomar novo impulso em 1975, já com a denominação atual. Embora mantidas as linhas gerais da campanha, suas diretrizes foram profundamente reformuladas.

Novos livros foram elaborados e surgiu o Livro do Professor, pequeno manual destinado a facilitar o trabalho dos mestres. Procedeu-se à ampliação e ao aperfeiçoamento dos meios promocionais, realizando-se filmetes para televisão sobre temas alusivos à campanha, novos cartazes e peças teatrais infantis.

A evolução do programa pode ser constatada através de alguns indicadores numéricos:

- Dois milhões de livros distribuídos em 1970, alcançou, até 1979, a significativa marca de 34 milhões de exemplares, excluídos os manuais do professor, num total de 1,2 milhões de exemplares (proporção de 4% dos livros destinados aos alunos);
- o número de escolas abrangidas, que, em 1975, era inferior a 15 mil, atingiu cerca de 50 mil em 1979;
- o concurso de redação, principal instrumento de avaliação da campanha, apresentou, nos últimos cinco anos, mais de 7 milhões de composições infantis.

Para 1980, o Programa Contribuinte do Futuro ganhou novas dimensões, incorporando sugestões dos professores. A Secretaria da Receita Federal promoveu a impressão de três livros, de adiantamento progressivo, destinados às quarta, sexta e oitava séries do ensino de 1º grau, sendo intenção atingir um número cada vez maior de alunos.

Na avaliação dos resultados, houve, duas modalidades: questionários sobre os temas dos dois primeiros livros, para a quarta e sexta séries, o concurso de redação, para a oitava série. Todos os questionários corretamente preenchidos pelos alunos concorreram a sorteio de diversos prêmios; os autores das melhores redações receberam diplomas, medalhas, coleções de livros, viagens e cadernetas de poupança.

A aferição dos resultados do concurso ficou a cargo de comissões julgadoras, das quais fizeram parte elementos das áreas educacional, fazendária e da imprensa, como vinha sendo feito desde 1975.

A versão 1980 do Programa Contribuinte do Futuro foi a última realizada pela SRF, uma vez que, por contenção de despesas, a administração decidiu, em 1981, pela desativação do programa.

Inegavelmente, esse Programa, dada a aceitação unânime de todas as classes do País, evidenciada pelos aplausos recebidos e pela demanda do material didático, acompanhado pela dedicação dos responsáveis pelo seu desenvolvimento, obteve um impulso considerável durante sua existência.

Os resultados alcançados demonstraram sua validade, permitindo inferir uma efetiva colaboração no alcance da meta de formação de contribuintes com mentalidade tributária cada vez mais esclarecida, consciente e patriótica.

Com a realização, em Brasília, em 1980, da solenidade de entrega dos prêmios aos estudantes contemplados a nível nacional, encerrou-se uma fase de trabalho que durava uma década.

3.2. Programa de Educação Tributária

Para dar continuidade ao esforço de conscientização tributária de nossos estudantes, foi idealizado o Programa de Educação Tributária - PET, voltado aos alunos da 2ª série do ensino de 2º grau das principais cidades brasileiras, o qual deveria entrar em operação ainda em 1981.

Contudo uma série de dificuldades, principalmente na área orçamentária, determinou seu adiamento, sucessivamente, até 1986, quando então foi iniciada a elaboração de um Programa para implantação nas escolas de 1º grau, com o objetivo de conscientizar os futuros contribuintes sobre a importância do tributo como fator de crescimento e desenvolvimento econômico e social.

O trabalho teve início com a coleta de dados e informações para a implantação de um projeto-piloto nos Estados onde houvesse alguma experiência na área de Educação Tributária. Como áreas prioritárias, foram eleitos os Estados do Paraná, Minas Gerais e o Distrito Federal, os dois primeiros por já possuírem programas sobre o assunto e o DF pela proximidade e o desejo de sua administração de implantar o projeto.

Após a aprovação do projeto-piloto, partiu-se para contatos a nível técnico e político com autoridades dessas unidades da Federação.

Um programa de educação tributária, com o objetivo de atingir estudantes de nível superior, chegou a ser esboçado. A idéia era criar, no ambiente universitário, a conscientização para o pagamento correto dos tributos, quer como dever cívico natural, quer pelas repercussões sociais daí advindas. Esse programa seria apoiado por uma campanha publicitária. Além disso, sendo a política educacional da competência do Ministério da Educação e Cultura, era indispensável que se fizesse contacto com autoridade daquele Ministério.

Tratando-se de programa a ser desenvolvido em Universidades e Faculdades isoladas, buscou-se apoio ao Conselho Federal de Educação, obtendo-se, entretanto, a inforção de que as Universidades Federais são autônomas, especialmente em relação a ensinamentos não incluídos no currículo mínimo de disciplinas. Ajustar, pois, com cada universidade a inclusão de um programa de educação tributária seria de administração impossível, sobretudo quanto ao seu controle.

AS atividades de Educação Tributária se desenvolveram da seguinte forma:

1. em fevereiro de 1986, foi firmado o Termo de Cooperação Mútua entre a União e o Município de Curitiba-PR, com vigência até outubro do mesmo ano, cuja implantação foi pioneira nas escolas da rede municipal de ensino do 1º grau, possibilitando a sua extensão à rede particular, com o objetivo de sua consolidação, havendo interesse na sua prorrogação;
2. entendimentos com a Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais para seu engajamento no mencionado Programa;
3. em coordenação com a Secretaria Estadual da Fazenda do Governo do Rio de Janeiro sobre o interesse de autoridades estaduais na aludida campanha;
4. em coordenação com as Secretarias de Finanças e de Educação e da Fundação Educacional do Governo do Distrito Federal, o Programa de Educação Tributária teve início com o preparo do material didático, composto de ilustração das cartilhas já existentes, as quais se adaptaram às condições regionais do DF;
5. celebrado em setembro de 1986 o convênio entre a União e o Governo do Estado do Paraná, com vigência de 12 meses, visando a implementação do Programa nas escolas de 1º e 2º graus, localizadas em pólos estratégicos daquele Estado;
6. contato, na área federal, sobre o engajamento do Ministério da Educação no Programa, através de alocação de verbas aos Estados interessados no desenvolvimento de Projetos de Educação Tributária; e
7. idealizado e realizado pela SRF o I Concurso de Monografias sobre Educação Tributária, a nível nacional, com o objetivo de formular estratégias alternativas visando à implantação do Programa de Educação Tributária permanente numa relação custo-benefício favorável à Secretaria da Receita Federal, com vistas a reunir subsídios e engastar métodos inovadores de disseminação, junto à clientela infanto-juvenil, de dados e informações sobre a importância do tributo como instrumento de política sócio-econômica do Governo, e conscientizá-la a respeito de seus direitos e obrigações como futuros cidadãos.

Finalmente, acreditando-se na grande importância do Programa de Educação Cívico-Tributária, está em fase de implementação a obtenção de espaços gratuitos junto às emissoras de televisão comercial, além da RADIOBRÁS, da FUNTEVÉ e das TVs Educativas Estaduais.

Uma sondagem preliminar e informal a respeito da utilização desses espaços obteve boa repercussão. Essa proposta aliada à cessão de Programas em VT, e quando necessário, de equipamentos de vídeo-cassete às Universidades e escolas secundárias, constituir-se-ia em um esforço complementar de grande valia para a consecução dos objetivos do programa. Seu custo operacional implicaria apenas em custos de produção dos programas, pela SRF, podendo-se, inclusive, reciclar pela reutilização, parte do material a ser utilizado na sua produção, importando em custo zero. A qualidade dos programas deve merecer o melhor tratamento possível, e, para tanto, se daria cunho eminentemente profissional ao trabalho, considerando-se, assim, necessário o assessoramento de uma agência de publicidade, com a atribuição de planejar e executar a divulgação, reforçada com o engajamento da Coordenadoria de Comunicação Social do Ministério da Fazenda.

3.3 Cartilha da SRF

Trata-se de Programa aprovado e em fase de desenvolvimento, com o objetivo de fazer com que as pessoas de modo geral, e, em particular, os estudantes do 2º grau, tenham conhecimento, mesmo que superficial, do interior da organização Receita Federal, suas finalidades, funções, um pouco de suas diretrizes, e principais atividades.

Atualmente, o imposto de renda é símbolo da organização fiscal, e vice-versa. Quando se fala em Receita Federal, pensa-se logo em imposto de renda. Nos últimos anos, o imposto de renda tem recebido, por parte da imprensa, ampla cobertura e divulgação, porém, a Secretaria da Receita Federal, como organização, ainda é pouco conhecida do grande público.

Em geral as pessoas que se dirigem à SRF não sabem onde, nem a quem se dirigir. Elas vão as Superintendências, quando deveriam ir às Delegacias; vão às Delegacias, quando deveriam ir às Agências. Sobretudo nas grandes capitais, onde os edifícios comportam diversas repartições do Ministério Fazenda, o grande público poderia poupar tempo e esforço na busca de suas soluções tributárias, se fossem melhor compreendidas as atividades desempenhadas em cada jurisdição.

Neste programa, buscar-se-á mostrar a SRF como um todo. Entretanto, como o nível da organização que mais de perto interessa ao contribuinte é o sub-regional, (que compreende as

Delegacias da Receita Federal das capitais e maiores cidades), deverá ser focalizado, com detalhe, as atividades e estrutura de trabalho dessas atividades. Em segundo lugar, será destacado o papel das Agências, e por último, das Superintendências e Órgãos Centrais. Isso se fará através da publicação de "Cartilha" destinada a alunos do 2º grau, da faixa etária de 14 a 18 anos, através da qual se mostrará a organização da Secretaria da Receita Federal, suas funções, estrutura, atribuições e finalidades. Segue-se, exemplificativamente, a apresentação de excerto do roteiro, em desenvolvimento:

"João é formado em engenharia-mecânica e trabalha há um ano. Agora, pela primeira vez, vai preencher a declaração do imposto de renda. Por isso, ele sente que vai precisar estudar atentamente o manual de orientação para preencher sua declaração. Além disso, João acha que vai precisar se orientar com colegas do trabalho que têm experiência no assunto.

Com o passar dos dias, João foi percebendo que fazer sua declaração não era assim tão complicado. Os jornais passaram a dar orientação, diariamente, em colunas próprias. Na verdade, vários jornais fazem isso. Além dos jornais e a manual, que davam esclarecimentos, a repartição da Receita Federal - A Delegacia da Receita Federal - prestava orientação através de duas formas: o serviço de Atendimento Telefônico e o Plantão Fiscal.

Pelo telefone, durante o mês de março, até o dia da entrega da declaração, em abril, podia-se obter informação sobre qualquer dúvida do imposto de renda. Normalmente as respostas eram imediatas, porém, quando a questão fosse mais complexa, esta era anotada para ser examinada por um especialista e ser respondida mais tarde, no máximo no dia seguinte.

No período que antecede o prazo de entrega das declarações, a Delegacia da Receita Federal em seu setor denominado Plantão Fiscal, presta orientação personalizada aos contribuintes.

Uma semana antes de terminar o prazo de entrega das declarações, João tinha já sua declaração pronta, completamente preenchida, e foi ao banco entregá-la. Lá a recepcionista conferiu rapidamente se tudo estava certo, legível e com os anexos em ordem, e devolveu o comprovante de entrega.

O importante nesse processo, que durou várias semanas, foi que João, para aprender o imposto de renda, estudou,

pequisou, se orientou na Receita Federal, discutiu com colegas, e assim, teve oportunidade de conhecer como se organiza e funciona o órgão, principalmente a nível de Agência e Delegacia.

Foi-lhe mostrado o interior da organização. Conheceu várias pessoas.

Verificou que a Receita Federal não é só imposto de renda. Administra também outros tributos importantes, porém, menos conhecidos, como o IPI - Impostos sobre Produtos Industrializados, o Imposto de Importação e os Impostos Únicos. Tomou conhecimento que a administração tributária é um sistema complexo, que envolve outras organizações externas: SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados - para o processamento, rede bancária - para executar a arrecadação das receitas federais, ESAF - Escola de Administração Fazendária - órgão integrante do MF, que realiza todos os programas de formação de pessoal e treinamento técnico, administrativo e gerencial. Foi-lhe informado que a Secretaria da Receita Federal devota grande atenção aos seus quadros de recursos humanos, procurando manter sempre níveis qualitativos e quantitativos adequados às suas necessidades.

Funcionários pertencentes as diversas carreiras do serviço público como datilógrafos, agentes administrativos, administradores, etc., trabalham na organização, porém, o seu pessoal técnico e administrativo é constituído em sua grande maioria da carreira Auditoria do Tesouro Nacional com 2 categorias: AFIN - Auditor Fiscal do Tesouro Nacional e TTN - Técnico do Tesouro Nacional, de nível superior e nível médio, respectivamente.

Percebeu a diferença entre as funções e atividades de uma Agência e Delegacia. Passou a ter uma idéia geral de toda a organização - órgãos centrais, regionais, sub-regionais e locais. Conheceu todos os setores de atividades, sobretudo aqueles que prestam atendimento ao público.

Os programas de treinamento são realizados frequentemente visando o desenvolvimento de seu pessoal atuante na fiscalização, arrecadação, tributação, atendimento ao contribuinte.

Ficou sabendo, por exemplo, uma das razões pelas quais as pessoas mais procuram a DRF: é para tratar do CIC/CPF (cadastro de pessoas física). Ele viu alguns casos de pessoas fazendo isso na DIVIEF - Divisão de Informações Econômico - Fiscais,

4. Programa de Atualização Tecnológica

No curso desta exposição, tem-se procurado mostrar uma visão geral da experiência brasileira no campo da Assistência e Informação ao Contribuinte. É evidente que ainda há muito o que fazer, mas os primeiros passos já foram dados.

Cabe ressaltar, que a tentativa de aproximação com o contribuinte auxiliou a Secretaria da Receita Federal a detectar injustiças praticadas ao longo do tempo, muitas vezes causadas por normas e regulamentos tradicionais ou consuetudinários.

Dentro desse contexto, realizam-se trabalhos e estudos contemplando alterações na essência dos próprios tributos, para melhor identificar as possibilidades de obtenção de maior justiça fiscal. Assim é que a Secretaria da Receita Federal desenvolve programa de modernização na área de informática, pretendendo, dentre outros objetivos, simplificar e facilitar o relacionamento Fisco/Contribuinte.

A modernização dos serviços representará um avanço no princípio da justiça fiscal, porque permitirá uma melhoria nos sistemas de fiscalização à evasão e à inadiplência.

O programa, ora em desenvolvimento, visando dar ao administrador tributário maior flexibilidade, rapidez e confiabilidade na informação, e conduzindo o contribuinte ao cumprimento voluntário de suas obrigações tributárias, pela imagem de eficiência que a atualização tecnológica transmitirá, baseia-se nos seguintes pressupostos:

- a) os sistemas definidos centralizadamente serão estendidos para todas as Unidades Locais da SRF, através de terminais remotos.
- b) estes terminais estarão conectados a computadores instalados nas Superintendências Regionais das Regiões Fiscais, conectados, por sua vez, a computador central de grande porte;
- c) as bases de dados do sistema nacional serão produzidas regionalmente, proporcionando sua utilização para consultas, acertos/atualizações e obtenção de dados para tratamento local.

A informatização das áreas funcionais da SRF abrangerá portanto, não apenas as atividades relativas à administração interna (seleção de contribuintes para fiscalização, acompanhamento de ação fiscal, emissão de autos de infração,

processamento das "malhas" fiscais, apoio às áreas administrativa e aduaneira, etc), mas, sobretudo, às atividades relativas ao **atendimento ao contribuinte**, dentre as quais se destacam:

- a) recepção de declarações, a serem efetuadas pelas Regiões Fiscais, onde poderão ser verificados seu correto conteúdo, a regularidade da situação cadastral, etc;
- b) emissão automática de DARFs (Documento Único de Arrecadação de Tributos Federais) magnetizados;
- c) cadastramento de pessoas físicas e jurídicas;
- d) prestação de informações ao contribuinte (nos terminais da Receita poderão ser obtidas informações atualizadas e emitidos documentos sobre cobrança, lançamento, processos fiscais, restituições, etc.).

O projeto de atualização tecnológica da Receita Federal mereceu a aprovação dos Ministros da Fazenda e do Planejamento, pelo esforço de modernização, simplificação e eficiência que representa.

No campo específico da **Assistência e Informação** ao contribuinte, já foram selecionadas as seguintes atividades, a serem desenvolvidas:

1. Instituir mecanismo do tipo Correio Eletrônico.

Justificativa

- Permitir o atendimento a sugestões, críticas e pedidos de esclarecimentos, bem como disseminar informações de interesse geral.
2. Tornar disponíveis aos contribuintes as informações de seu interesse, através de centrais de atendimento ou terminais público.

Justificativa

- Melhoria no atendimento ao contribuinte.
3. Estabelecer comunicação direta entre a SRF e o contribuinte através de redes públicas de comunicações de dados, tais como "Cirandão" da Embratel - Empresa Brasileira de Telecomunicações e "Vídeo-texto" da Telesp - Companhia Telefônica do Estado São Paulo.

Justificativa

- Facilitar a comunicação dos contribuintes com a SRF.
- 4. Estender às Agências e Delegacias o acesso "on-line" ao Conta-Corrente dos contribuintes e à situação dos Processos Fiscais e DCTF - Declaração de Contribuição de Tributos Federais, em substituição ao sistema "batch" (listagens) atual.

Justificativa

- Melhoria do atendimento ao contribuinte em função de:
 - Possibilitar a descentralização do atendimento;
 - Permitir o atendimento de um número maior de contribuintes;
 - Permitir o acesso a informações mais atualizadas.
- Antecipação de Postagem dos avisos de cobrança para o início de cada mês.
- Dispensa de controles manuais hoje existentes relativos a Processos Fiscais.
- 5. Implantar sistema "on-line" de emissão de Certidões Negativas/Positivas a nível de Agências e Delegacias, considerando informações dos Contratos-Correntes Fiscais e do Cadastro de Processos Fiscais, em substituição às atuais listagens operacionais.

Justificativa

- Melhoria do atendimento ao contribuinte em função de:
 - possibilitar a descentralização do atendimento;
 - agilizar o fornecimento das certidões.
- Racionalização das rotinas operacionais relativas a emissão de Certidões de Débitos.
- 6. Implantar sistema a nível de Agências e Delegacias que permita efetuar cálculos de acréscimos legais, bem como emitir DARF (documento para pagamento de tributos), contemplando os regimes de pagamento à vista e parcelado.

Justificativa

- Melhoria do atendimento ao contribuinte.
- Racionalização da rotina operacional das Agências e Delegacias.
- 7. Descentralização a nível de UL- Unidades Locais - dos processos de inclusão/atualização/consulta dos cadastros de contribuintes, efetuando a validade imediata.
 - . CPF-Cadastro de Pessoas Físicas/CGC-Cadastro Geral de Contribuintes (Pessoas Jurídicas) - Consulta.
 - . CPF-Cadastro de Pessoas Físicas - Atualização.
 - . CPF-Cadastro de Pessoas Físicas - Inclusão.

Justificativa

- Melhoria do atendimento ao contribuinte.
- Diminuição no trâmite de documentos.
- Redução dos documentos retidos em malha.
- Melhoria da qualidade das informações armazenadas.
- 8. Implantar um sistema para acompanhamento, pelas Unidades Locais, do lançamento de Declarações de Contribuições de Tributos Federais e de Pessoas Jurídicas, em particular.

Justificativa

- Agilizar a prestação de informações ao contribuinte.

Na elaboração do Programa, pois, são enfatizados os objetivos permanentes da SRF:

- a) melhoria do atendimento ao contribuinte;
- b) aumento da arrecadação federal.

Com base nos resultados das visitas realizadas a diversas unidades,, bem como na experiência adquirida no atendimento, busca-se neste trabalho:

- identificar as principais funções das Delegacias e das Agências da Receita Federal;
- formular propostas de ação imediata, de curto e de médio prazos para cada função;
- formular propostas de cunho geral, isto é, que permeiam todas as funções; e
- identificar pré-requisitos para a implantação das ações propostas.

Embora tenham surgido diversas idéas sobre o funcionamento da SRF do futuro, amparadas no seu modelo global de dados, na instalação completa dos equipamentos e da rede de teleprocessamento necessários, restringiu-se aqui ao registro daquelas de implantação mais rápida.

Considerou-se, também, a orientação de que as ações propostas deverão ser de implementação possível a curto e médio prazos, a fim de garantir maior impacto, adotando-se como premissas a instalação maciça de microcomputadores e sua ligação a computadores de médio e grande porte, viabilizando a exploração da capacidade de processamento nos diferentes equipamentos (micro, mini, "mainframe").

A exploração eficaz destes recursos conduzirá a soluções de menor custo para os sistemas da SRF, em decorrência da possibilidade de transferir para os computadores de menor porte procedimentos que hoje ocorrem exclusivamente nos de grande porte.

Ainda na linha de modernização de serviços voltados à melhoria do atendimento, cabe lembrar a utilização da "TV-Executiva", que consiste na geração e transmissão, em circuito fechado de âmbito nacional, de sinais de televisão, cujos pontos de recepção estão localizados nas principais cidades brasileiras. Através da utilização da "TV-Executiva" se eliminará custos diretos (viagens, hotel) e indiretos (salários, afastamentos prolongados, etc), sendo os programas transmitidos para todos os auditórios regionais credenciados pela EMBRATEL - Empresa Brasileira de Telecomunicações, concessionária da prestação desse serviço.

Quanto ao **atendimento telefônico**, cujo caso particular - o do Programa Imposto de Renda, já foi anteriormente tratado, pretende-se torná-lo um serviço permanente, informando o contribuinte - pessoas e entidades - sobre todos os assuntos administrados pela Secretaria da Receita Federal, o ano todo, e não apenas quando da entrega das declarações de rendimentos das pessoas físicas.

Para tanto, pretende-se utilizar as facilidades proporcionadas pelos serviços de **telemática**, ora em franca expansão no Brasil, especialmente das RDSI - Redes Digitais de Serviços Integrados, disponíveis em futuro próximo, na montagem de centrais de atendimento com bancos de dados informatizados e comunicando entre si, e, também equipamentos de telecomunicações mais sofisticados, como por exemplo a mesa distribuidora automática de chamadas. Esta última, incorporando microcomputador a central telefônica, permite maior eficiência no gerenciamento do atendimento, redução no congestionamento de linhas, conseqüentemente menor tempo de espera pelo contribuinte, melhorando a imagem do órgão.

Para concluir, finalmente, enfatizamos ser a **assistência ao contribuinte** objetivo prioritário da atual administração da SRF, cabendo a seus gerentes proporcionar esse resultado com a maior efetividade. À medida em que seja implantando o uso da mais moderna tecnologia, poder-se-á prever que estará ele obtendo um melhor serviço, a custo menor.

Fontes Consultadas

- Artigo sobre **Assistência ao Contribuinte** - Revista PROJECÇÃO/80.
- Relatórios Diversos, em arquivo na DIFIC - Divisão de Integração Fisco - Contribuinte.