



Opinião: De “fisco-policial”, São Paulo vai para “fisco-cidadão”

O projeto de lei do Programa de Estímulo à Conformidade Tributária do Estado de São Paulo foi enviado para a Assembleia Legislativa em 13 de setembro (PLC 25/2017). O programa apresenta uma série de inovações e foi reconhecido por vários articulistas por seus méritos[i], mas como não poderia deixar de ocorrer gerou dúvidas e até desconfiança de alguns quanto a suas intenções. Este artigo se propõe a analisar a fundamentação teórica do projeto, fazer um paralelo com a experiência internacional e esclarecer alguns pontos que geraram dúvidas e críticas[ii].

Inicialmente é interessante ter em mente que os princípios básicos do projeto estão alinhados com as recomendações da Ferramenta de Avaliação de Diagnóstico de Administração Tributária (TADAT)[iii]. Trata-se de uma ferramenta difundida pelo Fundo Monetário Internacional que visa o desenvolvimento das Administrações Tributárias no mundo todo. Tais princípios estão comentados abaixo:

1. Integridade da base de dados do contribuinte inscrito – a avaliação da divergência entre escrituração e documentos emitidos ajuda a identificar e corrigir inconsistências;
2. Avaliação do risco de conformidade no sistema tributário – ao incorporar a cadeia de fornecedores no processo de classificação o modelo ajuda a propagar boas práticas e diminuir o risco de conformidade de forma sistêmica;
3. Apoio à conformidade voluntária – o uso de incentivos a conformidade previstos no projeto de lei é a maior inovação do modelo;
4. Extensão do preenchimento das obrigações acessórias de restituição e aproveitamento de crédito – o sistema facilita o cumprimento das obrigações para os níveis de risco mais baixos;
5. Extensão do pagamento das obrigações – o sistema avalia não só um contribuinte, mas toda a cadeia produtiva;
6. Precisão de relatórios – a divulgação e transparência da classificação ajuda a melhorar a precisão dos relatórios;
7. Adequação da resolução do contencioso administrativo fiscal – o emprego de procedimentos adequados a cada segmento melhora o processo de solução de litígios;
8. Eficiência da administração tributária – a alocação de pessoal, sistemas e outros recursos para os casos com menor conformidade aumenta a eficiência do sistema com um todo; e
9. Nível de responsabilização e transparência – a divulgação das classificações e o diálogo com as partes interessadas são pilares do projeto.

A proposta também está alinhada com o preconizado pela USAID (2013)[iv], de que estratégias eficazes de fiscalização executam cinco ações:

1. Identificar o grupo-alvo (agrupado por tamanho e comportamento) para determinar as prioridades da Administração Tributária, levando em consideração os contribuintes, os contadores e outros terceiros envolvidos na facilitação da conformidade tributária – O modelo prevê a segmentação não só dos contribuintes, mas a adequação da estrutura da administração tributária alocada a cada segmento;
2. Determinar exatamente o que os contribuintes necessitam, através de entrevistas, pesquisas e outros procedimentos de coleta de dados – o modelo tem passado por consultas públicas, além de



- diversos debates com entidades empresariais e com instituições acadêmicas;
3. Estabelecer uma cultura organizacional que apoie a prestação de serviços aos contribuintes, com missão, visão e objetivos focados em "receita" e "serviço" – esta é uma etapa interna de implantação do modelo de conformidade, que está em andamento;
 4. Implementar um conceito de estratégia de serviços focado em stakeholders externos, usando canais de comunicação como Internet, e-mails, SMS, quiosques interativos, telefone, cartas, distribuição em massa e atividades de divulgação – o modelo foi divulgado para a imprensa, foi usada a internet e há um esforço claro em criar canais de atendimento adequados; e
 5. Implementar um conceito de estratégia de serviços focado nos stakeholders internos – o treinamento e a criação de estratégias específicas por segmento de contribuintes busca a adequação a este quesito.

No processo de consulta pública, vários melhoramentos [\[v\]](#) foram incorporados ao projeto, alguns tratando inclusive de itens que foram objeto de dúvidas e críticas de especialistas, merecendo especial atenção os critérios de segmentação de contribuintes:

1. Obrigações pecuniárias tributárias vencidas e não pagas (Conformidade) – A versão enviada à Assembleia [\[vi\]](#), refletindo as sugestões recebidas no processo de consulta pública, passou a excluir desta apuração “os créditos tributários com exigibilidade suspensa ou objeto de garantia integral prestada em juízo, ou de pequeno valor fixado em regulamento”. Mesmo que esta previsão não seja suficientemente abrangente na visão de alguns, o projeto ainda pode sofrer alterações para contemplar outras situações ou eventual decisão judicial em caso específico pode excluir outros créditos da apuração. Além disso, a previsão de existência de regulamento pode contemplar outras situações, em que a exigibilidade seja considerada suspensa, em conformidade com a previsão legal.
2. Aderência entre a escrituração e os documentos fiscais emitidos pelo contribuinte (Consistência) – neste caso algumas críticas estimam que o fisco será incapaz de tratar inconsistências e identificar divergências. A partir desta crítica e de outras sugestões recebidas no processo de consulta pública foi fixado um percentual de 98% de divergência para fazer parte do grupo “A+”. No entanto, as divergências por problemas de software e data base de apuração tendem a ser eliminadas pelo processo de integração de plataformas de dados, restando casos de efetivo desvio por parte do contribuinte em relação a legislação.
3. Perfil de fornecedores do contribuinte (Conformidade da cadeia) – neste caso as críticas concentram-se na suposta ilegalidade em relação a divulgação da situação fiscal de uma contraparte. No entanto, para conhecer a situação de qualquer empresa basta consultar o CNPJ da empresa no site do referido ente da Administração Tributária. O argumento que esta classificação não poderia ser implementada pois implicaria em se atribuir os efeitos dos atos de uma empresa a outra também não parece adequado. Se acolhido, uma empresa poderia aceitar mercadoria roubada [\[vii\]](#), produzida com trabalho escravo [\[viii\]](#) ou infringindo normas ambientais sem problemas, visto ter sido o ato praticado por um fornecedor. No entanto, todas estas situações são objeto de previsão legal específica, atribuindo inclusive, em vários casos, penalidades à empresa compradora.

Extrapolando o âmbito jurídico, percebe-se claramente que a atuação de empresas âncora é um dos maiores difusores de boas práticas e conformidade em cadeias de fornecedores. Isso pode ser observado em programas de qualidade, pela observância das normas ISO e ABNT por fornecedores, no



gerenciamento de ativos conforme as normas do IAM – Institute of Asset Management^[ix], entre outras iniciativas.

As empresas com melhores classificações além dos incentivos à conformidade fiscal especificados no projeto tendem a ter melhor reputação e avaliação de risco de crédito, especialmente por fazerem parte de uma cadeia produtiva mais estável e confiável, de forma análoga a existente em processos de certificação de qualidade.

O estímulo à conformidade nas cadeias de fornecedores é um dos principais pontos positivos do projeto. Esta abordagem é aderente ao desenvolvimento de arranjos produtivos locais e cadeias produtivas no estado de São Paulo, o que é demonstrado por diversos estudos^[x] como importante para o desenvolvimento industrial, inovação e melhora do ambiente de negócios.

Por fim, a incorporação no ambiente tributário de uma perspectiva com controles estruturais que busque uma estratégia colaborativa entre fisco e contribuintes, aproxima o fisco de São Paulo das melhores práticas da Administração para construção da confiança em relacionamentos interorganizacionais^[xi], com a criação de canais de diálogo, aumento da frequência de comunicação, preferência pela solução de divergências sem o uso de penalizações desnecessárias, favorecendo a conformidade fiscal voluntária e melhorando o ambiente de negócios. A proposta, com todas estas inovações, tem o potencial de trazer grandes benefícios para o contribuinte, a sociedade e a administração pública. Trata-se de uma verdadeira mudança, uma disrupção no formato de atuação da Administração Tributária evoluindo de uma abordagem “fisco-policial” para uma abordagem “fisco-cidadão”^[xii], moderna, transparente e eficiente.

Este artigo é de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, opinião, estratégia e posicionamento da Secretaria da Fazenda de São Paulo e do BNDES sobre o assunto.

^[i]De Santi, Eurico Marcos Diniz, Coelho, Isaías;&Barreto, Paulo Ayres. (2017) São Paulo na era da modernidade do fisco responsivo. <https://jota.info/artigos/sao-paulo-na-era-da-modernidade-do-fisco-responsivo-12072017>

Aguiar, Luciana Ibiapina Lira (2017). Transparência e conformidade: iniciativa da Fazenda de SP. Por uma mudança do paradigma atual da relação fisco-contribuinte. <https://jota.info/artigos/transparencia-e-conformidade-iniciativa-da-fazenda-de-sp-22082017>

^[ii]Mauler, Igor. (2017). Projeto de lei de transparência tributária camufla sanções políticas <http://www.conjur.com.br/2017-ago-31/igor-mauler-pl-transparencia-tributaria-camufla-sancoes-politicas>

^[iii]IMF. (2013). A Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT™). Washington: Multi-donor Trust Fund – International Monetary Fund.



[iv] USAID. (2013). Detailed Guidelines for Improved Tax Administration in Latin America and the Caribbean. USAID LPFM.

[v] Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, (2017). Fazenda publica nova versão do Projeto de Lei para melhorar ambiente de negócios. <https://portal.fazenda.sp.gov.br/Noticias/Paginas/Fazenda-publica-nova-vers%C3%A3o-do-Projeto-de-Lei-para-melhorar-ambiente-de-neg%C3%B3cios.aspx>
Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, (2017). Minuta Projeto de Lei – Programa de Estimulo à conformidade Tributária.

https://portal.fazenda.sp.gov.br/Noticias/Documents/MinutaPL_Conformidade%20Tributaria_vers%C3%A3o-do-Projeto-de-Lei-para-melhorar-ambiente-de-neg%C3%B3cios.aspx

[vi] Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (2017). Projeto de Lei Complementar 25/2007. <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000168831>

[vii] Romano, Rogério Tadeu. (2015) Receptação: análise doutrinária e jurisprudencial <https://jus.com.br/artigos/39289/receptacao-analise-doutrinaria-e-jurisprudencial>

[viii] PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 2, DE 12 DE MAIO DE 2011 (Publicada no DOU de 13/05/2011 –

Revogada pela Portaria Interministerial nº 02/2015 – DOU 01/04/2015). Enuncia regras sobre o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo e revoga a Portaria MTE nº 540, de 19 de outubro de 2004.

http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGAOS/MTE/Portaria/P02_11.html

[ix] The Institute of Asset Management (2017). <https://theiam.org/>

[x] Santos, A. M., & Guarnieri, L. d. (2000). Características gerais do apoio a arranjos produtivos locais. BNDES Setorial, 12.

Santos, F., Crocco, M., & Lemos, M. B. (2002). Arranjos e sistemas produtivos locais em "espaços industriais" periféricos: estudo comparativos de dois casos brasileiros. Revista de Economia Contemporânea, 6(2), pp. 147-180.

[xi] Lanz, L. Q., & Tomei, P. A. (2014). Confiança versus controle: análise da governança do Fundo Garantidor para Investimentos. Revista Eletrônica de Estratégia e Negócios, pp. 105-136.

[xii] Alm, J., Martinez-Vazquez, J., & Torgler, B. (2010). Developing Alternative Frameworks for Explaining Tax Compliance. New York: Routledge.

Date Created



29/10/2017