



Lei da Transparência dos Critérios de Conformidade Tributária

Exposição de Motivos

O objetivo do projeto da **Lei da Transparência dos Critérios de Conformidade Tributária** é estabelecer paradigma positivo e inovador de relacionamento entre fisco e contribuinte, orientado a facilitar, colaborar e promover o adimplemento espontâneo das obrigações tributárias do ICMS.

O propósito desta Lei é tornar a Administração Tributária ainda mais responsiva e sensível à grande maioria dos contribuintes paulistas que agem dentro da legalidade e cumprem devidamente seus deveres tributários. Nas últimas décadas, as mais modernas administrações tributárias do mundo (Nova Zelândia, Suécia, Austrália, Cingapura, Reino Unido e Chile) reformaram suas administrações e processos tributários na direção de superar o chamado paradigma da repressão e do crime, avançando na direção do paradigma do serviço, cujo enfoque é facilitar e ajudar o contribuinte no cumprimento das leis tributárias.¹

James Alm (Georgia State University) insiste na importância de superar o “paradigma do crime” que, desde a década de 1960, pauta a maioria das pesquisas em economia. Trata-se de ir além da ideia de que o comportamento do indivíduo (no caso o contribuinte) funda-se em uma escolha racional que visa sempre à maximização da utilidade e de que, por extensão, para aumentar a arrecadação, o fisco deve utilizar quase que exclusivamente mecanismos de detecção e punição (auditorias e multas). O autor demonstra, por meio de pesquisas empíricas realizadas na América Latina que, mesmo nos países que possuem baixo índice de cumprimento de obrigações tributárias (compliance), a evasão nunca cresce até os níveis previstos por uma análise que tem em conta apenas elementos de ordem financeira. Há, portanto, outros fatores que devem ser considerados se quisermos compreender os motivos pelos quais contribuintes cumprem normas tributárias (também por isso, a associação entre economia com outras disciplinas, como teoria social e ciência política, é fundamental).²

¹ John Braithwaite, cientista social australiano, procura pensar uma teoria da democracia conectada às noções de “governança em rede” e “regulação responsiva” (responsive regulation) de modo a fornecer uma resposta republicana a dilemas do tempo presente. Em contraposição a concepções de democracia em que os vigilantes dos vigilantes, em última análise, são sempre parte do Estado, trata-se de discutir formas de responsabilização deliberativa e circular. A ideia é permitir que todos sejam capazes de responsabilizar a todos e cada organização possa ser responsabilizada por indivíduos que dela participam. BRAITHWAITE, John. “Responsive Regulation and Developing Economies”. World Development V. 34, n. 5. Elsevier. 2006. pp. 884-898.

² Transparência Fiscal e Desenvolvimento: Homenagem ao Professor Isaias Coelho, Thomson Reuters, p. 275-313.



Lei da Transparência dos Critérios de Conformidade Tributária

Richard Bird (University of Toronto), alinhado com James Alm, mostra que as Administrações Fiscais que tem atingido os melhores resultados são aquelas que levam tal diversidade de fatores em conta e aprenderam não só a realizar auditorias e aplicar multas de modo eficiente, mas também a utilizar instrumentos capazes de impulsionar a construção de um relacionamento de confiança com contribuintes e, sobretudo, alinhar normas tributárias e normas sociais.³

Em conformidade ao art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988 (“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”), aos diretivos da Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência) e às regras impostas pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), a finalidade desta Lei é dar transparência dos critérios de orientação da ação fiscal e resolver de forma cooperativa e uniforme problemas que podem surgir na aplicação da legislação do ICMS.

Instaura-se, assim, modelo que deve privilegiar de forma contínua e crescente os seguintes valores jurídicos que devem ser continuamente sopesados para orientar os fins, os meios, a regulamentação, a aplicação e as eventuais divergências na interpretação desta Lei: (i) simplicidade, (ii) segurança jurídica, (iii) transparência, (iv) concorrência leal e (v) confiança legítima entre fisco e contribuinte.

A diretiva da “Simplicidade” informa a eleição de apenas três critérios objetivos para classificação dos contribuintes em seis grupos (A+, A, B, C, D e E), sendo a de menor risco a categoria “A+” e a de maior exposição ao risco a categoria “E”: (i) pagamento dos tributos declarados, (ii) consistência entre as notas fiscais emitidas e a escrituração declarada e (iii) preferência por fornecedores que representem em sua maioria contribuintes com regularidade tributária (classificação A+, A, B ou C).

Desta forma o Fisco passa a prestar assistência e tratamento diferenciado aos contribuintes classificados em segmentos de menor risco de descumprimento (categorias A+, A, B e C) que representam cerca de 80% dos contribuintes paulistas. O propósito desta Lei é, em regra, direcionar a expertise da SEFAZ para atender e facilitar a vida desses 80% de contribuintes (A+, A, B ou C), restando os demais 20% (D e E) expostos a programas especializados para, mediante o uso intensivo de tecnologia de informação, detectar, reprimir e punir o descumprimento da lei tributária.

³ Transparência Fiscal e Desenvolvimento: Homenagem ao Professor Isaias Coelho, Thomson Reuters, p. 171-199.



Lei da Transparência dos Critérios de Conformidade Tributária

A diretiva da “Segurança Jurídica” garante que a classificação de contribuintes não volta ao passado, seus critérios apenas olham para o futuro a partir da vigência desta lei que busca estabelecer um círculo virtuoso no qual o contribuinte percebe que à medida que melhora seu cumprimento tributário vê reduzidos os custos de cumprimento e mais diferenciado é o tratamento cooperativo que recebe do Fisco.

A diretiva da “Transparência” reforça os fundamentos da diretiva da “Segurança-Jurídica” e concretiza-se através da instauração de procedimentos que beneficiam e incentivam a regularização dos contribuintes classificados nas categorias A+, A, B ou C. Especialmente para os contribuintes A+ e A será garantida a análise prévia mediante relatório do Auditor Fiscal, sem formalização de auto de infração, possibilitando ao contribuinte a opção da auto-regularização ou de dirigir-se ao Comitê de Garantia da Estabilidade na Aplicação da Legislação Tributária (CGEALT), formado por órgão colegiado de notáveis da carreira dos Agentes Fiscais de Rendas, indicados mediante lista proposta pela Coordenadoria da Administração Tributária. A competência do CGEALT é certificar que os fundamentos de direito estão alicerçados em critérios interpretativos prévios e consolidados em atos institucionais da própria Administração Tributária, evitando inovação e incerteza através da mera oscilação na interpretação da legislação Tributária. Tal atividade, ao mesmo tempo que empodera a Assembléia Legislativa como fonte original da legalidade, valoriza a atividade do Agente Fiscal de Rendas como protagonista e voz institucional garantidora da legalidade tributária *ex vi* do Art. 142 do CTN.

A diretiva da “Concorrência Leal” realiza-se na medida em que o mecanismo proposto favorece a dimensão do equilíbrio competitivo entre os que cumprem as obrigações tributárias em relação aos que não cumprem. Maior simetria de informações, maior segurança jurídica e mais transparência são alicerces para fomentar o empreendedorismo, criando ambiente de negócios mais propício a investimentos de longo prazo. A ênfase na autorregularização tende a reduzir a inadimplência e desestimular o contencioso tributário mediante atitude positiva e pró-ativa do Fisco como protagonista e guardião dos valores da livre concorrência.

A diretiva da “Confiança Legítima entre Fisco e Contribuinte” objetiva melhorar o relacionamento entre fisco-contribuinte, unindo forças do setor público e do setor privado em defesa da simplicidade, da segurança jurídica, da transparência e da concorrência leal. Além disso, o sistema proposto incrementa sinergias com os programas de educação fiscal na medida em que desenvolve a confiança entre fisco e contribuinte, colocando o fisco, no seu modo preventivo e colaborativo, como agente facilitador do cumprimento tributário voluntário para conseqüente redução dos níveis de inadimplência.



Lei da Transparência dos Critérios de Conformidade Tributária

Os contribuintes com menor exposição a riscos de passivos tributários poderão ter procedimentos simplificados para fruição de alguns serviços ou mesmo a flexibilização de procedimentos burocráticos do Fisco Paulista.

Inaugura-se, assim, nova lógica de atuação da Administração Tributária voltada ao apoio e à colaboração, substituindo gradativamente o modelo atual excessivamente focado na lavratura de autos de infração que gera grande insegurança jurídica e induz o contencioso administrativo e judicial.

A proposta é inovadora no contexto nacional. Está alinhada à avaliação de maturidade da gestão tributária utilizada pelo Fundo Monetário Internacional (TADAT)⁴ e colocará o Fisco paulista no topo da modernidade, ocupando posição paradigmática e pioneira no irrefreável movimento de transparência e responsividade que vem transformando as melhores administrações tributárias do mundo. Incrementa a boa governança tributária. Melhora o ambiente de negócios e incentiva a realização de novos investimentos sustentáveis de médio e longo prazo no Estado de São Paulo.

⁴ <http://www.tadat.org/>