PERFIL DA INICIATIVA INSCRITA

Título: Novo modelo de gestão para fiscalização de Micro e Pequenas Empresas no Estado de São Paulo.

Categoria de premiação: Inovação em Gestão Estadual

Unidade: CAT – Coordenadoria da Administração Tributária

1. Problema enfrentado / Oportunidade percebida

Atualmente existem cerca de 1,4 milhões de contribuintes paulistas do ICMS classificadas como micro e pequenas empresas e enquadradas no regime do Simples Nacional e outras 400 mil empresas pertencentes ao Regime Periódico de Apuração. Considerando que existem apenas 4.000 Agentes Fiscais de Rendas (AFRs) para todo o contingente de contribuintes paulistas, percebe-se toda a dificuldade operacional de se realizar um procedimento de fiscalização nos moldes tradicionais, isto é, com a emissão de ordem de serviço fiscal e a posterior visita do fiscal no estabelecimento do contribuinte.

Neste cenário a Secretaria da Fazenda buscou trazer inovações em seus procedimentos que pudessem propiciar uma relação contribuinte-fisco mais harmoniosa e mais eficiente para que desta forma estimulasse o correto cumprimento das obrigações tributárias pelas empresas. Para implementação dessas inovações houve necessidade de ações em três frentes de trabalho: alteração legislativa, desenvolvimento de sistema de comunicação eletrônica e mineração de dados.

Com o desenvolvimento dessas três frentes de trabalho nos últimos três anos, pôde-se dar início à implantação de uma fiscalização orientadora, onde mediante uma análise de risco de cada contribuinte, a Secretaria da Fazenda pode adotar procedimentos alternativos que permitam ao contribuinte o saneamento espontâneo de eventual irregularidade tributária encontrada, trazendo ainda um aumento de arrecadação e a percepção de um Estado mais atuante.

Essa nova forma de fiscalização tem por objetivo atender a uma demanda do próprio segmento de micro e pequenas empresas de SP, pois é o setor que mais emprega funcionários (3 milhões de vagas no Estado de São Paulo) mas ao mesmo tempo é o que apresenta menores condições financeiras para se cercar de aparato de apoio contábil e tributário, necessitando, portanto, de um apoio do fisco no sentido de se beneficiar com uma fiscalização orientadora, podendo crescer sem nenhum tipo de pendência tributária.

Analisando-se os riscos inerentes de cada contribuinte, a Secretaria da Fazenda busca com isso incentivar o correto cumprimento tributário em detrimento à lavratura de autos de infração, que por vezes podem inviabilizar a continuidade das atividades das micro e pequenas empresas.

2. Solução Adotada

Para implantação deste novo modelo de fiscalização voltado para micro e pequenas empresas de baixo risco tributário em termos de sonegações estruturadas, houve grandes esforços da Secretaria da Fazenda para implantação de inovação em três frentes de trabalho: alteração de legislação, tratamento de banco de dados para identificação de perfil de contribuintes e desenvolvimento de ferramenta de comunicação eletrônica.

2.1 Alteração da Legislação:

Para minimizar custos e permitir agilidade na comunicação com os contribuintes, optou-se pelo desenvolvimento de uma comunicação eletrônica, entretanto, para tornar legal esta forma de comunicação, houve a necessidade de se elaborar uma nova legislação, um trabalho árduo que culminou com a publicação da Lei 13.918/2009, do Decreto 56.104/2010 e da Portaria CAT 140/2010 que instituem e regulamentam o envio de mensagens eletrônicas aos contribuintes pelo DEC –

Domicílio Eletrônico do Contribuinte. Podem ser considerados como aspectos inovadores dessa legislação os seguintes itens:

- Da Lei 13.918/2009:
  - Instituição da comunicação eletrônica com o contribuinte. Disciplina prevista no artigo 1º: *Fica instituída a comunicação eletrônica entre a Secretaria da Fazenda e o sujeito passivo dos tributos estaduais.*
  - Previsão para uso de comunicação eletrônica para envio de avisos, quando até então, a única forma de comunicação era através de notificação, instrumento que dá início formal a um procedimento de fiscalização e que quebra a espontaneidade para o contribuinte se regularizar. Esta disciplina está prevista no Artigo 2º: *A Secretaria da Fazenda poderá utilizar a comunicação eletrônica para, dentre outras finalidades:*

    I - cientificar o sujeito passivo de quaisquer tipos de atos administrativos;

    II - encaminhar notificações e intimações;

    III - expedir avisos em geral.

  - Massificação do uso da certificação digital tanto entre os agentes fiscais de renda quanto entre os contribuintes do ICMS de São Paulo. Previsão disciplinada nos parágrafo únicos do artigo 5º e do artigo 6º: *As comunicações que transitem entre órgãos da Secretaria da Fazenda serão feitas preferencialmente por meio eletrônico. Parágrafo único - Para acessar o "DEC", onde estão disponíveis as comunicações entre a Secretaria da Fazenda e o sujeito passivo, e para assinar documentos eletrônicos, o servidor público deverá utilizar certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil; do artigo 6: Ao sujeito passivo que se credenciar nos termos do artigo 3º desta lei, também será possibilitada a utilização de serviços eletrônicos disponibilizados pela Secretaria da Fazenda no portal denominado "DEC". Parágrafo único - Poderão ser realizados por meio do "DEC", mediante uso de assinatura eletrônica:*

- Do Decreto 56.104 de 2010 e da Portaria CAT 140/2010:
    - Instituição de um processo de credenciamento para que uma empresa possa saber previamente da sua condição de empresa habilitada em receber mensagens eletrônicas da Secretaria da Fazenda;
    - Instituição de procuração eletrônica visto que grande parte das obrigações tributárias de micro e pequenas empresas são realizadas por contabilistas e não pelos seus sócios.

2.2 Tratamento de banco de dados: Nos últimos anos com o advento da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), Conhecimento de Transporte Eletrônico (CT-e), Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e Nota Fiscal Paulista (NFP) constitui-se na Secretaria da Fazenda uma rica fonte de informações fiscais. A partir de um processo de mineração de dados, foi possível traçar o perfil do contribuinte, com o mapeamento de seu porte, da sua adimplência, da sua atividade econômica, da região a que pertence, do tempo de existência e diferenças no montante de seu faturamento declarado e o apurado pela Secretaria da Fazenda através dessas novas fontes eletrônicas de dados. Com o perfil de risco do contribuinte traçado foi possível elaborar uma seleção de empresas que preenchessem os critérios definidos pela Secretaria para recebimento de avisos eletrônicos de irregularidade tributária constatada, permitindo a ele a sua regularização espontânea sem a lavratura de auto de infração.

2.3 Criação do sistema DEC - Domicílio Eletrônico do Contribuinte: A Secretaria da Fazenda trabalha nos últimos anos para o aperfeiçoamento de seus bancos de dados para uso pela fiscalização, mas para que este novo modelo de gestão de fiscalização para micro e pequenas empresas pudesse ser efetivo, houve a necessidade de se construir um canal de comunicação com este grupo de contribuintes que fosse ágil, abrangente e de baixo custo: foi lançado então a partir de

janeiro de 2011 o Domicílio Eletrônico do Contribuinte, um canal de comunicação eletrônico entre a Sefaz e os contribuintes paulistas do ICMS. Trata-se do pilar mais importante na implantação deste novo modelo de gestão de fiscalização para micro e pequenas empresas, pois além de permitir uma fiscalização massiva à distância, também trouxe outros benefícios, tais como: economia de tempo com deslocamentos do fiscal até o contribuinte, de custos com a redução significativa de impressão de notificações e envio pelo correio, além de uma comunicação mais eficiente e efetiva, pois o contribuinte recebe em uma caixa postal a sua comunicação, com total segurança através do acesso mediante certificado digital.

A figura 1 permite a visualização do DEC, especificamente na tela de controle de mensagens do contribuinte:

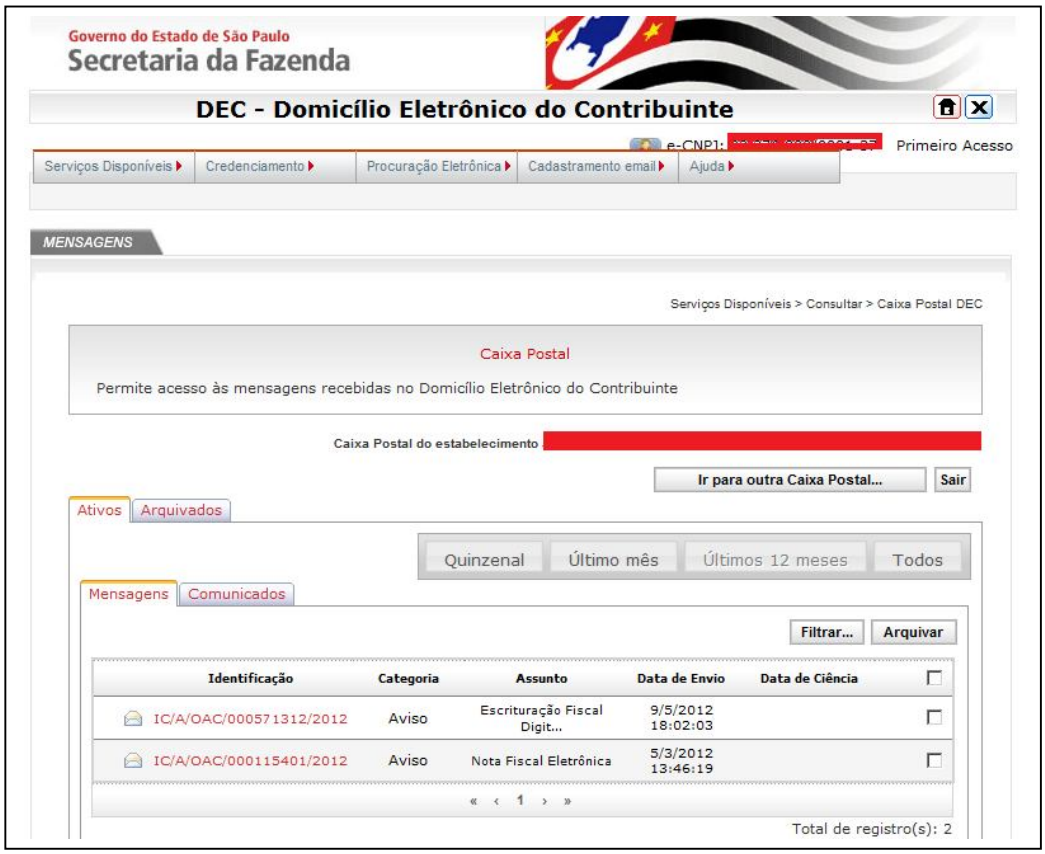

Figura 1: Painel de mensagens recebidas pelo contribuinte

As características da ferramenta permitem um alcance muito grande, possibilitando o contato com pequenos contribuintes do interior do estado ou em áreas remotas, favorecendo ações que demonstrem que mesmo remotamente e de maneira eletrônica o fisco está presente junto a esses contribuintes.

Assim, devido a todos os fatores expostos anteriormente, acrescentando-se a falta de capital humano, a vontade de exercer uma fiscalização orientadora e a necessidade de manter a imagem de um fisco presente, percebeu-se que seria de suma importância para o sucesso deste novo modelo de gestão de fiscalização, o desenvolvimento de uma ferramenta como o Domicílio Eletrônico do Contribuinte.

3. Inovação

A implantação do novo modelo de gestão para fiscalização representou uma quebra de paradigma para o fisco paulista, visto que o envio de avisos eletrônicos trouxe uma forma de fiscalização que diminuiu a necessidade de realização de visitas fiscais a alguns estabelecimentos de contribuintes e trouxe também a mudança de uma postura repressiva para uma postura orientadora, particularmente para os casos de contribuintes identificados com baixo risco tributário.

Além disso, permitiu uma otimização do processo de fiscalização, pois, a partir do envio de avisos mais empresas podem ser contatadas, trazendo como benefícios o aumento de arrecadação, o aumento da percepção pelo contribuinte de que o fisco está presente e municiado com todas as suas informações fiscais e financeiras e passam a encarar o aviso eletrônico encaminhado pela Sefaz como uma chance de regularização sem a lavratura de auto de infração.

A execução de um trabalho piloto durante o ano de 2012 foi essencial para expansão deste novo modelo de fiscalização. Operacionalmente, os seguintes procedimentos foram adotados:

- Utilização de ferramenta de "data mining" com cruzamento de dados para identificação dos contribuintes de baixo risco tributário, mas com grande potencial de saneamento espontâneo de irregularidade.
- Seleção de 100 contribuintes de ICMS para realização do piloto de fiscalização eletrônica.
- Envio pelo Agente Fiscal de Rendas de avisos eletrônicos;
- Neste aviso o contribuinte foi informado de divergências entre o valor por ele declarado e as informações nos diversos bancos de dados da Secretaria, como por exemplo, Nota Fiscal Eletrônica, Nota Fiscal Paulista e Vendas para o Estado através da Bolsa Eletrônica de Compras - BEC;
- Além das diferenças levantadas, o contribuinte foi instruído do procedimento a ser adotado para saná-las ou justificá-las.
- Avisados das diferenças encontradas, os contribuintes tinham a oportunidade de, em 30 dias da ciência de seus avisos, efetuar a regularização da sua situação perante o fisco, caso contrário, era iniciado procedimento normal de fiscalização com realização de visita fiscal. Desta forma o contribuinte que, por engano, não tivesse declarado algum valor de faturamento, poderia fazê-lo sem mais burocracias ou sanções dentro do prazo concedido. Por outro lado, se houvesse justificativa para a diferença encontrada, o contribuinte poderia apresentar os documentos comprovando que suas declarações estavam corretas.

Como resultado deste piloto houve uma regularização espontânea de receita bruta de aproximadamente R$7 milhões, constituindo um ICMS de R$277 mil. Dado o sucesso deste piloto, para este ano de 2013 o número de empresas a serem avisadas eletronicamente através do DEC foi aumentado,

havendo uma estimativa para que sejam constituídos espontaneamente aproximadamente R$1,5 milhões de ICMS. Entretanto, mais do que o aumento de arrecadação julga-se importante a construção da imagem da Secretaria da Fazenda como um órgão cada vez mais presente no cotidiano do contribuinte, mas com caráter menos punitivo e mais orientador do setor empresarial.

4. **Replicabilidade**

Este novo modelo de gestão de fiscalização tributária em micro e pequenas empresas aplica-se somente à Secretaria da Fazenda, pois fiscalização é uma tarefa exclusiva desta Secretaria, entretanto, é possível imaginar que ao invés da replicação do modelo de fiscalização, possamos replicar o processo de envio da comunicação eletrônica em outras Secretarias. Na elaboração do projeto de Lei que instituiu o DEC, houve essa preocupação e isso pode ser percebido conforme texto do artigo 9º da Lei 13.918/2009:

Artigo 9º *- A comunicação eletrônica efetuada conforme previsto nesta lei, observado o disposto em regulamento, aplica-se também às comunicações entre:*

I - a Administração Pública e os fornecedores de bens, mercadorias e serviços no âmbito da Lei nº 12.685, de 28 de agosto de 2007, que instituiu o Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo.

II - a Administração Pública estadual, direta e indireta, e as pessoas credenciadas na Secretaria da Fazenda, nos termos do artigo 2º desta lei.

Podem ser citados como alguns exemplos práticos de replicação do uso do DEC por outros órgãos do Estado:

- Desenvolvimento da integração deste sistema com a BEC – Bolsa Eletrônica de Compras, informando empresas cadastradas de abertura ou andamento dos processos de compras do Estado;
- Desenvolvimento com a PGE – Procuradoria Geral do Estado, para comunicação às empresas de avisos de inscrição em dívida ativa, rompimentos de parcelamento, entre outros possíveis.

Através de encontros nacionais de Secretarias da Fazenda de outros Estados, também já foi possível apresentar o resultado das ações do Estado de São Paulo com o uso desta nova forma de fiscalização. Dada a boa receptividade junto a outros Estados, este novo modelo já busca ser replicado no Acre e em Sergipe, que através do estabelecimento de protocolos com a Secretaria da Fazenda de São Paulo começaram a implantação deste modelo de gestão recebendo toda a estrutura do DEC desenvolvida pelo Estado de São Paulo.

Pode-se perceber com isso que as ferramentas criadas para implantar o novo modelo de gestão de fiscalização em micro e pequenas empresas irão beneficiar não somente o Estado de São Paulo, mas também toda a administração pública nacional.

Abaixo seguem os referidos protocolos:

PROTOCOLO ICMS 195, DE 7 DE DEZEMBRO DE 2012 - Dispõe sobre a cessão, sem ônus, pelo Estado de São Paulo, de cópia do Sistema de Domicílio Eletrônico do Contribuinte - DEC, de sua propriedade, para ser exclusivamente utilizado, aperfeiçoado, reproduzido e distribuído no âmbito do Governo do Estado do Sergipe.

PROTOCOLO ICMS Nº 150, DE 7 DE NOVEMBRO DE 2012 - Dispõe sobre a cessão, sem ônus, pelo Estado de São Paulo, de cópia do Sistema de Domicílio Eletrônico do Contribuinte - DEC, de sua propriedade, para ser exclusivamente utilizado, aperfeiçoado, reproduzido e distribuído no âmbito do Governo do Estado do Acre.

5. Relevância

No quesito da relevância, destacamos algumas consequências efetivas que a fiscalização eletrônica em micro e pequenas empresas proporciona para a Secretaria da Fazenda, para o contribuinte e a sociedade como um todo:

- Incentivo à aquisição de certificados digitais, aumentando a segurança e proteção da empresa quanto ao uso indevido de seu nome;
- Contribuinte recebe em sua caixa postal com total segurança mensagens da Secretaria da Fazenda de seu interesse;
- Contribuinte tem possibilidade de corrigir eventuais problemas tributários que possam surgir;
- Fiscais externos têm maior eficiência e eficácia para se comunicar com o contribuinte; este aumento de eficiência em cada fiscalização permite que mais contribuintes possam ser fiscalizados ao longo do ano;
- Economia de papel para a Secretaria da Fazenda, que não precisa imprimir nenhum documento;
- Economia com gastos de correio e impressão de textos no Diário Oficial;
- Toda e qualquer notificação gerada pelo DEC ficará armazenada por 10 anos, garantindo aos fiscais, acesso às comunicações enviadas aos contribuintes;
- Aumento incremental da arrecadação no segmento de micro e pequenas empresas gerado pela correção voluntária em relação às discrepâncias encontradas e também pelo efeito imagem causado pela operação e seu aspecto orientador;
- Incorporação de serviços eletrônicos ao DEC permitirá ao contribuinte fazer solicitações tributárias de maneira eletrônica, tornando desnecessário seu deslocamento a algum posto fiscal.

6. Excelência no uso dos recursos públicos

Conforme mencionado anteriormente, este novo modelo de fiscalização permitirá um incremente de arrecadação previsto para 2013 na ordem de R$ 1,5 milhões e, adicionalmente, a ferramenta de comunicação eletrônica desenvolvida no âmbito deste projeto foi selecionada como uma das iniciativas a ser acompanhada no Programa de Melhoria do Gasto Público – Desperdício

Zero, cujo objetivo é combater o desperdício nos órgãos da Administração direta, autarquias e fundações, zelando assim pela aplicação eficiente dos recursos públicos e reduzindo despesas. O DEC foi o escolhido como principal projeto da CAT – Coordenadoria da Administração Tributária com uma projeção de economia anual de aproximadamente R$3 milhões.

Ao utilizar o DEC para avisar as micro e pequenas empresas sobre as diferenças levantadas por meio do cruzamento de diversos bancos de dados, a utilização dos recursos públicos é utilizada de maneira racional e eficaz.

A sociedade também ganha, pois com um número maior de empresas conscientes da importância do cumprimento das suas obrigações tributárias, diminuímos a concorrência desleal e o Estado terá mais recursos para reinvestir em iniciativas sociais.

Com isso os anseios da Administração Pública e dos cidadãos convergem de forma harmônica. A introdução de mecanismos eletrônicos de orientação e fiscalização cumpre e colabora com os apelos pela sustentabilidade das iniciativas públicas e privadas.

7. Efetividade dos resultados

O Projeto "**Novo modelo de gestão da fiscalização de Micro e Pequenas Empresas no Estado de São Paulo – Implantação do Domicílio Eletrônico do Contribuinte**" vai criar uma forma alternativa de atuação dentro da Secretaria da Fazenda, sem prejuízo das demais ações de fiscalização de combate à sonegação estruturada e contumaz. Com a introdução desta iniciativa haverá a implantação de uma política de análise de riscos tributários, bem como implantação de fiscalização eletrônica com possibilidade de regularização espontânea.

Para a administração tributária os benefícios gerados serão:

- Aumento na arrecadação;
- Redução do uso de fiscais/dia;
- Contribuintes mais conscientes de suas obrigações;

- Aumento da percepção de presença do fisco;
- Redução da sonegação fiscal.
- Redução de custos no controle de avisos e notificações enviadas;
- Redução da utilização de papel;
- Redução nos custos de impressão;

Para a sociedade os benefícios observados serão:

- Redução do consumo de papel, impactando positivamente na ecologia e no consumo de energia;
- Possibilidade de regularização da situação fiscal sem penalidades;
- Recebimento de alertas, orientando sobre eventuais erros cometidos no cumprimento de suas obrigações.

Os resultados em termos de arrecadação podem ser monitorados por meio do acompanhamento das declarações retificadoras enviadas pelos contribuintes e o acompanhamento dos recolhimentos efetivamente pagos, mas a identificação de um eventual aumento de arrecadação de ICMS estará intimamente relacionada ao total de contribuintes que possam ser beneficiados com o envio de aviso eletrônico, número anualmente definido pela administração tributária.

Para ilustração da efetividade deste novo modelo de gestão de fiscalização, desde 2011 já foram enviadas 902 mil mensagens pelo DEC entre avisos orientando sobre alterações legislativas, descumprimento de obrigações acessórias, notificações para regularização cadastral, entre outras, sendo que, atualmente, o número de contribuintes habilitados ao DEC é de 716.696. Além disso, através do desenvolvimento de um piloto de fiscalização em 2012, houve a constituição espontânea de ICMS no valor de R$277 mil, sendo a expectativa para 2013 a arrecadação de um valor de R$1,5 milhões.

8. Resumo da Iniciativa

A criação de um novo modelo de gestão para fiscalização de micro e pequenas empresas através do envio de avisos por meio do DEC – Domicílio Eletrônico do Contribuinte permitindo ao contribuinte se regularizar espontaneamente é uma ação inédita na Administração Tributária. Seu principal foco é o aumento de arrecadação através de uma fiscalização orientadora e mudança de paradigma da fiscalização repressiva utilizando-se de uma moderna ferramenta eletrônica de comunicação com o contribuinte.

Primeiramente será feita a seleção dos contribuintes que apresentam diferenças entre o valor declarado e o valor levantado por meio de cruzamento de bancos de dados da NF-e, REDF (NF-p) e Vendas para o Estado (BEC), cuja diferença seja de valor menor e que não caracterize fraude.

Estes contribuintes receberão por meio de sua caixa postal do DEC um aviso alertando que a Secretaria da Fazenda identificou um comportamento tributário irregular em seus cruzamentos de dados. Neste aviso constará ainda a forma como o contribuinte deve proceder para regularizar sua situação acertando as diferenças de imposto identificadas ou justificando-as. Cada um terá o prazo de trinta dias contados da ciência do aviso recebido para tomar as devidas providências.

A seguir, será monitorado o resultado dos avisos por meio de índices e planilhas pré-especificadas, contando com o auxílio dos sistemas de arrecadação e acompanhamento das declarações do Simples Nacional.

Além de avisos voltados para comunicação de irregularidade cadastral, o DEC também é utilizado para comunicação de outros assuntos tributários, tais como mudanças de legislação, assuntos de cobrança, pendências cadastrais, notificações em geral, etc. Assim, com o uso da comunicação eletrônica foi possível avançar na construção de um fisco mais orientador sem, entretanto, abrir mão dos recursos punitivos previstos em lei.