

CÂMARA DE ATRIBUIÇÕES

PELA VALORIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA PAULISTA

INTRODUÇÃO: POR UM FISCO DO SÉCULO 21

O que seria um fisco do século 21? Em nossa concepção, isso se traduz em um fisco capaz de impactar positivamente a vida dos cidadãos, observando as seguintes premissas:

- Garantir a fluência de recursos para o Estado, para que este tenha condições de cumprir suas finalidades essenciais, como saúde, segurança e educação de qualidade;
- Contribuir para a concorrência justa no mercado;
- Agir de forma técnica e visando o interesse público, livre de interferências políticas;
- Reconhecer no capital humano seu maior ativo, trilhando assim o caminho da excelência que se deve exigir para as carreiras típicas de Estado.

Este documento detalha propostas suficientes para fazer esse novo Fisco nascer. Ele foi formulado a fim de servir como base para uma profunda e necessária revisão nas atividades e prerrogativas funcionais dos Auditores Fiscais Tributários (denominados Agentes Fiscais de Rendas) e de toda a Administração Tributária do nosso estado, no intuito de buscar a valorização e reconhecimento de nosso órgão pela excelência, com autonomia e responsabilidade do auditor fiscal tributário.

Inicialmente cumpre destacar que os auditores fiscais paulistas somam cerca de 3.275 (três mil duzentos e setenta e cinco) servidores ativos. Desses, aproximadamente 3.068 (três mil e sessenta e oito) atuam na Coordenadoria da Administração Tributária, o núcleo principal da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (SEFAZ-SP), responsável, em síntese, pelo planejamento da política tributária estadual e execução das ações fiscais.

Nessa coordenadoria atuam também cerca de 1.062 (um mil e sessenta e dois) Técnicos da Fazenda Estadual, carreira de apoio da Administração Tributária. Em toda a SEFAZ-SP são 1.366 (mil trezentos e sessenta e seis) técnicos. Esses números revelam uma relação invertida entre a quantidade de auditores fiscais e de técnicos, que deve ser saneada o quanto antes, já que a tendência verificável em diversas organizações de sucesso é de que a carreira de apoio deva perfazer o maior contingente de funcionários.

Ademais, verifica-se a necessidade de uma revisão completa nos sistemas de trabalho e na legislação, de modo a automatizar atividades que hoje são realizadas ao custo de capital humano.

Seguindo, faz-se necessário propiciar suporte e autonomia ao Auditor Fiscal, assentado em um sistema de treinamento constante e aplicado, na distribuição aleatória de trabalhos e na eliminação de diversos níveis de controle prévio. O objetivo é buscar uma estrutura mais horizontal, combinada com correição aleatória, isenta e eficiente, em oposição a atual hierarquia verticalizada e engessada. Nesse propósito, a CORFISP, recém-criada Corregedoria da Fiscalização Tributária, merecerá destaque em todo o trabalho da Câmara de Atribuições.

A legislação e a estrutura do contencioso administrativo tributário também devem ser totalmente revistas, com o intuito de aperfeiçoar e desburocratizar os processos tributários.

Por fim, considerando a disseminação de sistemas digitais interligados para emissão de documentos fiscais, escrituração fiscal e contábil e a quantidade de informações públicas disponíveis sobre estabelecimentos e seus respectivos representantes, não resta dúvida da necessidade de rompimento completo do paradigma da atuação geográfica do auditor fiscal, bem como da necessidade de uma corregedoria e inteligência fiscal descentralizadas.

O presente documento divide-se nos tópicos listados a seguir:

- 1- LOAT – Lei Orgânica da Administração Tributária
- 2- Decisão no Curso de Procedimentos Fiscais
- 3- Fiscalização Direta de Tributos e Funções Gratificadas
- 4- Controles de Qualidade e Correição Ordinária aleatória
- 5- Carreira de apoio
- 6- Quantidade de Cargos e Concurso de Ingresso
- 7- Distribuição Aleatória
- 8- Quebra de Circunscrições Regionais
- 9- Acesso Universal
- 10- Descentralização de Corregedoria e Inteligência
- 11- Institucionalização da Mineração de Dados
- 12- Gestão do Conhecimento
- 13- Ações Individuais de Valorização

Aprovado esse documento, em Assembleia Geral Extraordinária (AGE) ou deliberação do Conselho de Representantes, ele será entregue ao Governador e ao Secretário da Fazenda. Será solicitada a formação de uma comissão conjunta com representantes do Governo e do SINAESP, para aprofundar e operacionalizar todas as ideias aqui propostas.

LOAT – LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

A **LOAT (Lei Orgânica da Administração Tributária)** é a **demanda principal da categoria** e já está aprovada em AGE. Trata-se de um marco administrativo legal que blinda a Administração Tributária de ingerências políticas e estabelece responsabilidades funcionais claras. O fisco paulista, após meses de estudo, elaborou e apresentou, em 2014, a minuta de um projeto de Lei Orgânica da Administração Tributária que serviria como texto base para a discussão com o governo paulista dessa importante e necessária lei. Passados mais de dois anos, o governo permanece inerte.

Diversos órgãos já conquistaram suas leis orgânicas. Dentre esses podemos citar o Judiciário e o Ministério Público, bem como fiscos de outras unidades federativas. A lei orgânica do fisco estadual, inclusive, tem previsão na Constituição do Estado de São Paulo.

Essa lei tem como condão principal dar autonomia ao órgão que regula. Na minuta apresentada ao governo paulista, um dos principais pontos é a votação de lista tríplice, por parte dos auditores fiscais, para a indicação do Auditor Geral da Administração Tributária. Essa eleição em lista tríplice, prática adotada na Procuradoria Geral da República desde 2003, permitiu maior autonomia e aperfeiçoamento técnico do órgão, o que resultou na “Operação Lava Jato”, uma ação sem precedentes no combate à corrupção. Um caminho em busca desse objetivo já foi traçado pelo SINAFFRESP com a votação de lista tríplice para indicação do CAT – Coordenador da Administração Tributária.

PROPOSTAS PARA CONQUISTARMOS A LOAT:

1. Lançamento, pelo SINAFFRESP, da campanha “POR UM FISCO JUSTO”.

Essa campanha deve ocorrer com publicação de artigos e informes, site próprio na internet, outdoors e inserções em rádios e televisão. O início deve ocorrer em sessenta dias após a aprovação desse documento.

2. Paralelamente, realização de um estudo para verificar se há necessidade de aperfeiçoar a proposta oficial da LOAT apresentada pelo SINAFFRESP em 2014.

DECISÃO NO CURSO DE PROCEDIMENTOS FISCAIS

Em um dos principais grupos de debates entre os auditores fiscais paulistas, recentemente um colega apresentou um termo bem interessante para descrever **o auditor fiscal em posição de gestor da SEFAZ-SP: “Super Homem Tributário”**.

De fato, o que se observa hoje em praticamente todas as resoluções, portarias e ofícios que disciplinam os procedimentos de fiscalização tributária da secretaria é que o auditor fiscal sem função de chefia tem pouca ou nenhuma autonomia para decidir sobre o seu trabalho. Praticamente todas as decisões recaem sobre os Chefes, Inspetores, Delegados, etc.

Em um simples pedido de substituição de GIA¹, por exemplo, não é raro que o trabalho de verificação fiscal transite por vários auditores fiscais antes de sua conclusão: Assistente do Posto Fiscal, Chefe do Posto Fiscal, Assistente do Núcleo de Fiscalização, Inspetor Fiscal, Coordenador de Equipe e Fiscal “Externo”.

Em um trabalho mais complexo, como de apropriação de Crédito Acumulado, o pedido faz um caminho ainda mais longo: Assistente do Posto Fiscal, Chefe do Posto Fiscal, Assistente do Núcleo de Fiscalização, Inspetor Fiscal, Coordenador de Equipe, Fiscal “Externo”, Assistente do Delegado Regional Tributário, Delegado Regional Tributário, Assistente da Diretoria Executiva da Administração Tributária, Diretor Executivo da Administração Tributária. Nada menos que dez auditores fiscais analisando, em sequência, o mesmo processo.

Ademais, verifica-se que esse é o curso normal dos procedimentos. Não estamos tratando de pedidos de reconsideração ou recursos interpostos por contribuintes. Assim sendo, torna-se impossível que o auditor fiscal com a competência para decidir efetivamente analise o trabalho. Surge então o exército de assistentes fiscais, conforme será tratado no tópico “Fiscalização Direta de Tributos e Funções Gratificadas”. Em muitas situações é comum ouvir um lema interessante sobre os trabalhos de fiscalização: “Quem decide, não verifica. Quem verifica, não decide.”.

Não resta dúvida que essa diluição no poder de decisão de cada auditor fiscal resulta na maior burocratização dos processos e em uma quantidade excessiva de servidores realizando retrabalhos, em sua maioria, desnecessários.

PROPOSTA: Análise das normas infra legais concernentes aos trabalhos de cada unidade, para que sejam formuladas propostas de alterações que visem dar ao auditor fiscal a autonomia

¹ GIA – Guia de Informação e Apuração do ICMS é um documento digital apresentado mensalmente pelos contribuintes do Regime Período de Apuração.

para decisão, dentro dos limites legais, e com responsabilidade. A proposta é que a decisão baseada em manifestações pré-opinantes seja exceção, e não regra.

Para garantir a qualidade e lisura dos procedimentos, com essa filosofia de trabalho, torna-se indispensável uma estrutura prática de treinamentos e de troca de conhecimento e um sistema de correção aleatória e frequente.

FISCALIZAÇÃO DIRETA DE TRIBUTOS E FUNÇÕES GRATIFICADAS

Atualmente uma grande parte dos auditores fiscais ativos encontra-se alocada em funções administrativas e estranhas à atividade final do órgão, que é a fiscalização dos tributos estaduais.

Do quadro atual de auditores fiscais, cerca de 50% está lotado na Fiscalização Direta de Tributos e o restante em funções denominadas “internas”, incluídas aí as posições de chefia e assistência. Como exemplo da baixa complexidade das atividades executadas por muitos dos “fiscais internos”, temos assistentes fiscais que são responsáveis pela mera inserção de alterações cadastrais no CADESP, como ocorre em vários Núcleos de Serviços Especializados, ou que têm a atribuição de fazer a cobrança por telefone de dívidas tributárias, atividade exercidas nos Núcleos Fiscais de Cobrança. Essas funções específicas poderiam ser perfeitamente executadas por carreiras de apoio.

Por outro lado, ao exercer funções “internas”, os fiscais:

- Não executam trabalhos como auditoria fiscal e contábil;
- Não tem acesso a diversos sistemas da fiscalização;
- Não efetuam diligências;
- Não lavram Autos de Infração e Imposição de Multa.

Esse cenário representa um verdadeiro desvio de função. Combinado com a falta de uma carreira de apoio valorizada, com uma inversão na pirâmide estrutural das carreiras da SEFAZ-SP, sistemas ineficientes de atendimento ao contribuinte e validação de procedimentos, o que temos é uma subutilização do auditor fiscal, especialmente em posições de assistência.

A alocação de servidores altamente capacitados e bem remunerados em funções de baixa complexidade e baixo valor agregado implica em absoluta falta de eficiência do Estado, contrariando o princípio da eficiência, disposto no artigo 37 da Constituição Federal.

Torna-se necessária uma ação no sentido de eliminar, ou ao menos mitigar, este problema de má alocação dos auditores fiscais em atividades estranhas às suas atribuições.

PROPOSTA: Eliminação gradual das funções de assistência, assessoria e quaisquer outras funções estranhas à carreira fiscal e realocação destes fiscais em funções de estrita fiscalização ou administração tributária.

Pela presente proposta, todas as funções internas seriam revisadas, sendo eliminadas aquelas que representam desvio de função, tais como funções de assistência e assessoria.

A nova estrutura proposta prevê unificação da grade remuneratória dos servidores alocados hoje na Fiscalização Direta de Tributos e nas funções “internas”, criando somente a figura do Auditor Fiscal.

O Auditor Fiscal ordinariamente atuará nas seguintes áreas:

- Fiscalização Ordinária
- Planejamento Regional
- Revisão
- Operações Especiais
- Inteligência Fiscal
- Julgamento em primeira instância
- Regimes Especiais

Adicionalmente seriam previstas funções gratificadas específicas de especialização técnica ou gestão nas seguintes áreas:

- Posições de liderança (inclusive adjuntos);
- Consultores, Corregedores e Juizes do TIT – Tribunal de Impostos e Taxas;
- Posições de planejamento de ações fiscais a nível estadual e estudos econômico-tributários.

Teríamos um modelo de carreira em “Y”: os melhores auditores fiscais com perfil de gestão iriam para as posições de liderança e aqueles que se destacam tecnicamente, mas sem perfil de gestão, iriam trabalhar como consultores, corregedores, juizes do TIT ou em planejamento e estudos econômicos tributários.

Nas posições de liderança, destacamos as unidades de atendimento, em que a execução das atividades atuais seria realizada principalmente por sistemas e técnicos. Os chefes e seus adjuntos seriam auditores com função gratificada, responsáveis pela gestão do setor. Atividades mais complexas, atualmente executadas em unidades de atendimento, como a propositura de Regimes Especiais para sonegadores contumazes, serão efetuada por equipes de auditores específicas, mas sem função gratificada, como será explicado no tópico “Distribuição Aleatória”.

Os consultores seriam auditores fiscais altamente especializados, encarregados de revisões prévias antes do encerramento dos trabalhos fiscais, a pedido dos próprios auditores fiscais executantes. Seriam encarregados também de formular as respostas à Consultoria Tributária e, conforme será explicado no tópico “Gestão do Conhecimento”, propor a elaboração de cursos e atuar como instrutores regionais. Os corregedores seriam encarregados das

verificações posteriores: correições aleatórias por amostragem, conforme tópico “Controles de Qualidade e Correição Ordinária Aleatória”.

Os colegas mais bem avaliados em prazo e correições sofridas, com experiência mínima no cargo (exemplo: cinco anos), seriam elegíveis para as funções de consultores e corregedores e escolhidos entre os pares das regionais.

Os juízes do TIT seriam encarregados de julgamentos de recursos. Já os julgamentos de defesa (primeira instância) seriam realizados por auditores fiscais sem função gratificada.

Todas essas demandas (correição, revisões prévias, respostas a consulta e julgamentos) serão distribuídas respeitando a distribuição aleatória detalhada em tópico posterior.

Neste modelo proposto, as funções gratificadas seriam absolutamente restritas, mitigando o desvio de função. Para que isso não resulte em acúmulo de processos e falta de mão de obra nessas áreas, esta proposta está apoiada em alguns pilares:

- Revisão e automação de processos administrativos, diminuindo a necessidade de mão de obra humana, conferindo maior produtividade e menor custo aos cofres públicos em longo prazo;
- Reestruturação da carreira de TEFÉ (Técnico da Fazenda Estadual), equiparando sua remuneração à de escrevente judiciário, o que possibilitaria atrair e reter servidores suficientemente capacitados a exercer estas atribuições, conforme será debatido no tópico “Carreira de Apoio”;
- Alteração da legislação infra legal para que cada auditor fiscal tenha a prerrogativa de tomar as decisões nos trabalhos realizados, conforme debatido no tópico “Decisão no Curso de Procedimentos”;
- Revisão completa da legislação paulista do Processo Administrativo Tributário decorrente de Lançamento de Ofício (Lei 13.457/2009 e Decreto 54.486/2009);
- Eliminação dos controles prévios de qualidade, conforme debatido no tópico “Controles de Qualidade e Correição Ordinária Aleatória”;
- Eliminação de fato das funções, exceto as destacadas anteriormente, com a fusão dessas funções e da fiscalização direta na figura do Auditor Fiscal.

CONTROLES DE QUALIDADE E CORREIÇÃO ORDINÁRIA ALEATÓRIA

Como já exposto, um dos principais problemas verificados pelos auditores fiscais paulistas atualmente é a enorme falta de autonomia para execução de suas atividades. Com o argumento de aumentar a qualidade dos trabalhos fiscais, a execução de expedientes, processos e auditorias passa por diversos controles de qualidade sucessivos. **Todas as Ordens de Serviços Fiscais, antes da conclusão, tem que ser aprovadas em dois níveis:** coordenador de equipe e núcleo de fiscalização (Inspetor Fiscal ou Assistente Fiscal).

Entendemos que o controle de qualidade em todos os trabalhos executados deveria ser substituído por uma correção aleatória por amostragem. A diferença é que os controles de qualidade denotam desconfiança na execução do trabalho e falta de treinamento apropriado, enquanto as correções garantem autonomia com responsabilidade e eficiência, sendo desejável por inúmeros motivos, desde motivacionais até o combate à corrupção entre os pares.

Além do mais, por ser executada por amostragem, em oposição aos controles de qualidade atuais, que são efetuados em todos os trabalhos fiscais, a correção aleatória pode se aprofundar muito mais no trabalho fiscal efetuado. A correção ordinária não busca punir, mas sim apurar eventuais desvios funcionais ou identificar deficiências em algum servidor e propor formas de coibir os desvios e treinamentos para aperfeiçoar o trabalho.

No modelo proposto, apurada eventual irregularidade competirá à corregedoria determinar se houve dolo ou apenas culpa, e em havendo apenas culpa, a sua origem: negligência, imperícia ou imprudência. A partir da identificação destes elementos, a corregedoria proporia medida adequada, podendo propor demissão a bem do serviço público apenas nos casos de dolo. Em casos de culpa por imperícia, apenas ações de treinamento. Em todos os casos as propostas da corregedoria devem ser graduais em função do histórico funcional do servidor

Já o controle de qualidade (análise prévia ao encerramento dos trabalhos) seria substituído pela criação de uma equipe com colegas altamente especializados, espalhados pelo estado. Esses auditores teriam a função de "consultores", com adicional de remuneração, e seriam acionados pelos seus pares quando estes entendessem que seu trabalho poderia ser aprimorado por uma revisão qualificada.

Os corregedores também seriam espalhados pelo estado e também receberiam um adicional em remuneração, conforme tópico anterior.

PROPOSTAS:

1. Eliminação imediata do controle de segundo nível (Núcleo de Fiscalização), com posterior eliminação, no prazo de dois anos, do controle de primeiro nível. A análise

- prévia ocorreria apenas por motivação do próprio auditor fiscal encarregado do trabalho, via consultores, conforme exposto anteriormente;
2. Criação de uma sistemática para correção aleatória por amostragem, com corregedores espalhados em todo o estado. O sistema criaria uma trava que impediria que um corregedor analisasse um trabalho de um auditor na mesma regional.

CARREIRA DE APOIO

O salário do técnico da nossa secretaria (TEFE) é um dos menores para carreiras de nível técnico do poder público paulista, seja executivo, judiciário ou legislativo.

Em 2010, foi realizado concurso para ingresso do cargo de TEFE. **Dos 980 (novecentos e oitenta) nomeados, 545 (quinhentos e quarenta e cinco) entraram em exercício e apenas 281 (duzentos e oitenta e um) continuam no cargo.**

Em toda a carreira, como já citado, há apenas 1.366 (mil trezentos e sessenta e seis) servidores atuando na SEFAZ-SP.

Em decorrência disso, ao observar a estrutura atual das carreiras SEFAZ-SP, verifica-se uma pirâmide invertida. A quantidade de técnicos representa cerca de 40% da quantidade de auditores fiscais. Tal situação é estranha em qualquer organização, pública ou privada, onde o normal é uma situação inversa, em que a carreira de apoio perfaz a maior quantidade de funcionários.

Pelo exposto acima, enquanto ocorria um movimento de redução de técnicos sem a reposição devida e sem aumento de eficiência das tarefas de forma geral, os auditores fiscais ao longo dos anos assumiram tarefas de baixo valor agregado. Tarefas importantes, mas que seriam tranquilamente exercidas pelo quadro de técnicos sem invadir a atribuição central da carreira dos auditores fiscais: o lançamento do tributo e sua verificação, conforme já exposto no tópico "Fiscalização Direta de Tributos e Funções Gratificadas".

PROPOSTAS:

1. Valorização da carreira dos Técnicos da Fazenda Estadual, aumentando o salário médio dessa categoria para torná-lo equivalente ao salário de escrevente do judiciário;
2. Realização de cinco concursos consecutivos de ingresso para o cargo, de 200 (duzentas) vagas cada um, destinadas prioritariamente à Coordenadoria da Administração Tributária da SEFAZ, transferindo gradualmente a essa carreira todas as atividades que não são diretamente relacionadas ao lançamento tributário, com exceção das posições de liderança das unidades;
3. Previsão legal de revisão periódica obrigatória, a cada 5 (cinco) anos, da quantidade de cargos de Técnicos da Fazenda Estadual necessários, em função da evolução das práticas e tecnologias, por meio de comissão formada pelo SITESP, SINAFRESP, Coordenadoria da Administração Tributária e gabinete do Secretário da Fazenda.

QUANTIDADE DE CARGOS E CONCURSO DE INGRESSO

Os dois últimos concursos para o nosso cargo, realizados em 2009 e 2013, contavam com 1.485 (mil, quatrocentos e oitenta e cinco cargos), dos quais a esmagadora maioria dos ingressantes ainda levará muitos anos para se aposentar. **Contudo, dos aprovados nesses concursos, mais de 100 (cem) candidatos desistiram da carreira, em razão do rebaixamento da grade remuneratória frente aos demais fiscos e da falta de autonomia para execução dos trabalhos fiscais.**

Assim é necessário que, antes da realização de novos certames, ocorra uma reestruturação e valorização da Administração Tributária, motivo este a que se presta essa Câmara de Atribuições e a Câmara de Remunerações.

Ademais, entendemos que o SINAESP, representando toda a categoria, deve participar ativamente do processo de decisão sobre os futuros concursos, principalmente para definição da quantidade de ingressantes, de modo que os futuros colegas possam ser devidamente recebidos, treinados e integrados ao nosso cargo.

PROPOSTAS:

Posicionamento oficial do SINAESP, em ofício específico, com os seguintes termos:

- Alteração da quantidade de cargos de 4.750 (previsto no artigo 3º da Lei Complementar Estadual 1059/2008) para 3.500 (três mil e quinhentos);
- Previsão legal de revisão periódica obrigatória, a cada 5 (cinco) anos, da quantidade de cargos necessários, em função da evolução das práticas e tecnologias, por meio de comissão formada pelo SINAESP, Coordenadoria da Administração Tributária e gabinete do Secretário da Fazenda. Tal revisão iria apurar também a necessidade de realização de novos concursos e propor pontos específicos na sua realização;
- Solicitação de que a revisão prevista no item anterior seja iniciada já no primeiro semestre de 2017, e que não sejam realizados novos concursos até o encerramento dos trabalhos.

DISTRIBUIÇÃO ALEATÓRIA

O modelo atual de distribuição de trabalhos fiscais constitui basicamente na livre escolha, por parte do Inspetor Fiscal ou Coordenador de Equipe, de qual auditor fiscal executará determinado trabalho. À exceção dos princípios gerais que regem toda a Administração Pública, não existem critérios objetivos formalmente estipulados que determinem como deve ser a distribuição dos trabalhos fiscais.

A livre distribuição dos trabalhos traz a vantagem de dar flexibilidade ao gestor (seja Inspetor Fiscal ou Coordenador de Equipe) nesta distribuição, permitindo, em tese, uma alocação eficiente do trabalho, ao permitir que determinado tipo de verificação fiscal, por exemplo, sempre seja executada pelo especialista de determinada equipe.

Há, porém, uma série de outras desvantagens que devem ser analisadas em contrapartida.

Inicialmente, podemos verificar que a **livre distribuição dos trabalhos pode comprometer um dos princípios básicos da administração, a impessoalidade**. Ao permitir que o gestor escolha quem desempenhe cada trabalho, fica aberta a possibilidade de eventuais distribuições assimétricas, com maior carga de trabalho para uns do que outros, bem como o direcionamento de trabalhos específicos a um ou outro servidor.

Recentemente, em depoimento dado ao Ministério Público Estadual, foi relatado por servidor desta Secretaria da Fazenda suposto caso de concussão onde haveria exigência, por parte do auditor fiscal e seus superiores, de montante indevido em troca de uma autuação reduzida. No suposto caso, o esquema de concussão só teria sido viável em razão da livre distribuição do trabalho fiscal. Apenas a certeza de que o trabalho de fiscalização sobre aquele estabelecimento seria exercido especificamente por outro servidor corrupto seria possível o esquema de corrupção.

Ademais, até mesmo as normas internacionais de auditoria recomendam que nenhum auditor audite a mesma empresa continuamente, sob pena de comprometimento da independência do auditor, impondo ainda período de quarentena nestes casos. A conclusão é inevitável: da mesma forma que a execução do mesmo tipo de trabalho, no longo prazo, traz consigo a especialização do executante, essa constante repetição de trabalhos pode ter o condão de permitir que eventual erro não verificado em uma fiscalização se estenda para todas as outras, pelo risco do auditor manter um “olhar viciado” sobre seu objeto de fiscalização. Assim, mesmo do ponto de vista técnico, é interessante que os estabelecimentos sejam sempre fiscalizados por auditores fiscais diferentes.

Em suma, as vantagens esperadas com este modelo são:

- Maior impessoalidade na distribuição dos trabalhos;

- Aumento da dificuldade na associação de servidores para cometimento de crimes de concussão e similares;
- Distribuição mais equitativa da carga de trabalho, possibilitando maior justiça organizacional;
- Capacitação continuada compulsória: sendo necessário exercer os mais variados tipos de fiscalizações o servidor será compelido a constantemente se atualizar a respeito das normas e práticas comerciais dos mais variados setores;
- Melhoria na gestão do conhecimento no longo prazo: consequência da capacitação continuada. Com rotatividade permanente dos trabalhos fiscais a serem executados, os servidores são compelidos a buscar os colegas detentores de maior “expertise”, de maneira a favorecer que o conhecimento flua horizontalmente entre os servidores, institucionalizando o conhecimento e evitando que ele fique concentrado em poucas pessoas e seja facilmente perdido com eventual saída do servidor dos quadros do órgão;
- Maior facilidade na substituição ou sucessão de servidores, em decorrência da melhoria na gestão do conhecimento;
- Inibição da prática de assédio moral, impossibilitando que determinado servidor seja assediado, recebendo apenas determinados tipos de trabalho ou carga desproporcional de expedientes.

Obviamente serão necessárias regras específicas para casos específicos. Por exemplo, se um auditor está fiscalizando um determinado estabelecimento, e esse estabelecimento solicita o cancelamento extemporâneo de Notas Fiscais Eletrônicas emitidas, deverão ser criados parâmetros que encaminhem esse expediente para o auditor fiscal que já está executando a auditoria.

Considerando a altíssima complexidade da nossa legislação tributária, não será possível uma distribuição aleatória completa. Em cada regional seriam criados “mini círculos”, equipes formados por auditores fiscais, sem função gratificada, conforme algumas especialidades: ITCMD, IPVA, ICMS-Simples Nacional, ICMS-Indústrias, ICMS-Atacadistas, Sonegadores Contumazes, Investigações Cadastrais, Inteligência Fiscal, Seleção Local de Contribuintes, etc. Os trabalhos seriam automaticamente distribuídos para a equipe correta e, dentro da equipe, distribuídos aleatoriamente.

Outra questão é que um trabalho iniciado em uma equipe pode migrar para outra. Um auditor na equipe de “ICMS-Indústrias”, por exemplo, durante um trabalho específico, pode encontrar indícios de uma fraude estruturada que necessite da Inteligência Fiscal Regional. Nesse caso, o auditor e o trabalho em andamento poderiam ser deslocados para a equipe da IFR ou poderia

ser criada uma força tarefa extraordinária, formada pelo auditor que identificou o problema e outros colegas de algumas especialidades, como informática forense, por exemplo, bem como servidores de outros órgãos.

PROPOSTA: distribuição aleatória dos trabalhos fiscais: auditorias, julgamentos, correição, expedientes diversos, considerando os pontos destacados anteriormente.

A solução, do ponto de vista tecnológico, é bastante simples e consiste apenas na implantação de algoritmo que distribua de maneira aleatória e equitativa os trabalhos fiscais a serem executados. Não caberia mais ao Inspetor Fiscal ou Coordenador de Equipe, dessa forma, escolher quem desempenharia determinado trabalho fiscal, mas tão somente ao sistema informatizado.

QUEBRA DE CIRCUNSCRIÇÕES REGIONAIS

Atualmente temos na Administração Tributária Paulista a figura da circunscrição regional, de forma que cada estabelecimento fica vinculado a uma Delegacia Regional Tributária, recorrendo diretamente a esta regional em caso de necessidade de serviços e sendo fiscalizada por fiscais lotados nessa delegacia.

Adicionalmente os sistemas fazendários seguem esta lógica, restringindo acesso a documentos e livros fiscais aos fiscais de acordo apenas com sua circunscrição, de forma que um fiscal lotado fora de determinada circunscrição regional não consegue sequer verificar as Notas Fiscais Eletrônicas emitidas por um estabelecimento fora de sua regional.

Em um contexto de diversificação da economia, onde as fronteiras físicas pouco significam para diversas empresas, que muitas vezes possuem estabelecimentos em diversas regiões do estado, com operações envolvendo cadeias complexas, **tal modelo de trabalho acaba por engessar sobremaneira os trabalhos fiscais, dificultando a identificação de fraudes**, por exemplo, que raramente concentram-se apenas em determinada região física.

Assim, faz-se necessário um modelo de fiscalização que transcenda as barreiras regionais criadas pela própria SEFAZ-SP, de forma que a atuação do fiscal possa ser mais completa, facilitando a identificação de fraudes estruturadas e permitindo a realização de trabalhos mais complexos centrados na organização empresarial em si, e não em estabelecimentos de forma isolada.

A eliminação de circunscrições regionais não é fato estranho à SEFAZ-SP, que já usa este modelo para os julgamentos de primeira instância. Atualmente as defesas apresentadas no âmbito do processo administrativo tributário são julgadas por servidores lotados em qualquer Unidade de Julgamento, sem qualquer vinculação regional.

Ainda, o modelo sem circunscrição regional permite maior flexibilidade no planejamento e execução dos trabalhos fiscais, pois neste modelo há um único "pool" enorme de empresas a serem fiscalizadas e outro único "pool" de fiscais à disposição.

PROPOSTA: Alteração do atual modelo de regionais, de forma que qualquer empresa, independente de sua localização física, possa ser fiscalizada por qualquer regional.

Critérios territoriais continuariam sendo um parâmetro relevante, mas não determinante, na distribuição de trabalhos. E, sem dúvida alguma, no desenvolvimento do trabalho, este não se restringiria a limitações geográficas de espécie alguma.

Em havendo necessidade de diligências fora dos limites geográficos usuais, a depender de cada caso, tanto o auditor poderia diligenciar como poderia ser acionado outro auditor em situação geográfica mais favorável à diligência.

Para o perfeito funcionamento do modelo, por óbvio faz-se necessário também que os acessos a dados fiscais sejam universais, sendo garantido acesso a todo fiscal no exercício de suas atribuições funcionais, sem restrições de localidade, conforme proposto no tópico “Acesso Universal”.

ACESSO UNIVERSAL

Para a execução dos trabalhos fiscais, verifica-se atualmente uma enorme gama de sistemas e banco de dados. O que ocorre, no entanto, é que a maioria desses sistemas tem acesso restrito, seja pelo próprio acesso ao sistema, ou por uma limitação geográfica ou pela necessidade de uma Ordem de Serviço Fiscal – OSF.

Vejam os exemplos de restrição ao acesso, com relação à escrita fiscal digital e documentos fiscais eletrônicos dos contribuintes: a maioria dos auditores fiscais não tem acesso ao software “*BO Client*”, mas somente ao “*BO Infoview*”. O primeiro é uma ferramenta muito mais poderosa, que permite a criação de cruzamentos. Já o segundo só permite o acesso a cruzamentos pré-definidos, engessando a análise fiscal.

É um exemplo de restrição por limitação geográfica: dentro do próprio “*BO Infoview*”, os auditores fiscais só têm acesso aos documentos fiscais eletrônicos em que os contribuintes de sua circunscrição constem como emitentes ou destinatários.

Por fim, mais uma limitação: para acessar completamente a escrita fiscal ou a escrita contábil de um estabelecimento, é necessário que o auditor fiscal tenha uma OSF de auditoria. Com uma OSF de serviços diversos, somente o Coordenador de Equipe ou Inspetor Fiscal tem acesso à escrita fiscal completa. Nesse caso o auditor fiscal fica limitado somente a alguns pontos específicos da escrita, e dentro do “*BO Infoview*”.

Sistemas como os de Regimes Especiais, Crédito Acumulado, Crédito Rural e diversos outros têm acesso restrito. Esse excesso de controle no acesso às informações fiscais traz inúmeros prejuízos para o trabalho fiscal.

Um pressuposto básico para o sucesso do modelo de fiscalização é o acompanhamento sistemático dos contribuintes similares. Os auditores fiscais responsáveis por uma determinada empresa devem ter acesso pleno à escrita fiscal dos contribuintes do mesmo setor, a fim de comparar indicadores fiscais entre as diversas empresas e verificar se a empresa fiscalizada apresenta desvio em algum indicador com relação ao setor.

Outra consequência negativa da restrição que é imposta no acesso às escritas fiscais dos contribuintes é a proliferação de Pedidos de Verificação Fiscal - PVF. Virou praxe o envio de PVF para verificar possíveis irregularidades praticadas por contribuintes em operações com empresas de outras regionais, em virtude da impossibilidade de se acessar as informações de todo o estado. Esses expedientes demandam uma enorme quantidade de tempo, mobilizando vários servidores. Grande parte deles poderia ser evitada caso fosse dado acesso à escrita fiscal de contribuintes localizados em outras regionais, condição que será essencial para que seja implantado o modelo de “Quebra de Circunscrições Regionais”.

Atualmente existem diversas bases de dados disponíveis no âmbito da SEFAZ-SP. Através dos cruzamentos entre elas é possível identificar diversos indicadores fiscais, que são fontes riquíssimas de informação para os trabalhos fiscais. Porém, essas informações só tem utilidade se for possível a comparação entre elas, a fim de que sejam identificados desvios. O modo de trabalho "standalone", onde o auditor fiscal se debruça exclusivamente em um contribuinte a fim de esmiuçar a sua escrita fiscal e documentos fiscais, se mostra ultrapassado. A tendência é que através dos cruzamentos disponíveis possam ser analisados diversos contribuintes e encontrados desvios em vários deles.

Quanto à preocupação com eventuais vazamentos, bastaria uma boa política de histórico de acessos. Destacamos, no entanto, que a prospecção com o intuito de aprofundamento ou extensão de verificações fiscais nunca deverá estar sujeita a punições. Pelo contrário, essa prática deve ser incentivada e fazer parte do trabalho corriqueiro da fiscalização, pois é imprescindível para a descoberta das fraudes estruturadas.

PROPOSTA: Concessão, a cada auditor fiscal, de acesso universal a quaisquer informações dos contribuintes, como, por exemplo, documentos fiscais eletrônicos e escrita fiscal digital.

DESCENTRALIZAÇÃO DE CORREGEDORIA E INTELIGÊNCIA.

Considerando o contexto já apresentado, de alta complexidade da economia paulista, das operações entre as empresas e, conseqüentemente, das fraudes tributárias, faz-se necessário também analisar o modelo atual de trabalho centralizado de dois grandes pilares da administração tributária: seu controle interno, a corregedoria, e seu principal mecanismo de combate à fraude estruturada, a inteligência fiscal.

A centralização dessas atividades na capital apresenta-se como um grande gargalo para atração e retenção de talentos nessas áreas críticas ao bom funcionamento de qualquer administração tributária.

Atualmente, dos 3.275 (três mil duzentos e setenta e cinco) auditores fiscais paulistas em atividade, cerca de 2.000 (dois mil) trabalham em unidades fora da capital paulista. Assim, no modelo atual de centralização destes importantes órgãos, têm-se que servidores muitas vezes com perfil e capacitação adequada para trabalhar nestas funções não o faz pela necessidade de remoção para outra cidade.

O modelo centralizador ainda traz consigo prejuízos aos próprios trabalhos desempenhados por estes órgãos: os desvios de conduta e fraudes estruturadas (principais objetos de investigação da corregedoria e da inteligência) invariavelmente ocorrem de maneira a transcender as barreiras territoriais da capital, com potencial de ocorrência em todo o estado (muitas vezes até mesmo fora dele). Neste sentido, um modelo centralizado acaba por deixar bem mais custoso qualquer diligência ou operação fora da capital que eventualmente estes órgãos possam necessitar.

Novamente, o modelo proposto não é estranho à SEFAZ-SP, uma vez que até o ano de 2015 a Inteligência Fiscal possuía equipes regionais de inteligência, de onde inclusive iniciou-se um dos trabalhos mais notórios de combate à fraude estruturada, a operação "Yellow".

PROPOSTA: descentralização das atividades de inteligência e corregedoria, criando equipes regionais dessas atividades, coordenadas por um líder local e respondendo diretamente à unidade central.

Os benefícios esperados com a medida são:

- Maior atração e retenção de talentos para essas áreas, facilitando a gestão do conhecimento e mitigando os problemas de sucessão e falta de servidores;

- Expansão do alcance das atividades, com realização de correições ordinárias e extraordinárias mais frequentes no âmbito da corregedoria e de trabalhos investigativos regionais da inteligência;
- Redução dos custos na realização de diligências fora da sede, que seriam facilmente realizadas pelas equipes locais.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DA MINERAÇÃO DE DADOS

Face à evolução da Tecnologia da Informação em nosso tempo, na chamada “era da informação”, e diante da quantidade de bancos de dados disponíveis, um dos maiores desafios de qualquer organização é o da seleção e processamento de dados em informações úteis e atuais para a tomada de decisões.

Tais informações, no contexto da SEFAZ-SP e, de maneira mais ampla, na sociedade, têm o condão de instrumentalizar a ação fiscal e de produzir, em consequência, maior justiça tributária. Para isso, com vistas ao acionamento fiscal efetivo, faz-se necessário reconhecimento e institucionalização da mineração de dados – “data mining”– como mecanismo eficaz para seleções mais assertivas, impessoais e eficientes.

Entende-se por institucionalização da mineração de dados a definição de regras, princípios e competências na SEFAZ-SP com vistas a tornar o método de seleção de contribuintes em um processo em evolução constante no que tange a assertividade e, no que se refere à efetividade, consistente com produção de indicadores do impacto do trabalho fiscal sobre a arrecadação.

A mineração de dados pode ser definida como um conjunto de métodos, sistemas e processos com vistas a transformar dados em informações e estas, após o processo cognitivo do pensamento humano, em conhecimento. Especificamente no que tange à SEFAZ-SP, a mineração de dados, de maneira muito objetiva, tem a capacidade de maximizar o valor agregado do trabalho fiscal ao restringi-lo somente aos acionamentos em que o resultado seja significativo. Observe-se que, apesar da alta carga de subjetividade que o termo “significativo” possa trazer, os acionamentos, conforme será proposto abaixo, devem ser priorizados sempre na ordem direta do grau de risco ao erário.

Nesse sentido a mineração de dados tornar-se-ia o início do processo de ação repressiva por parte do Estado em relação aos agentes sonegadores. O papel repressivo, muitas vezes considerado finalístico por parte da SEFAZ, será necessariamente integrado ao plano de fundo que será composto por equipes dedicadas às seleções de contribuintes com vistas ao acionamento fiscal e à produção de relatórios sobre os resultados desses acionamentos. As equipes de mineração de dados e produção de informações também deverão desempenhar controles preventivos no intuito de se evitar uma postura reativa por parte do fisco face ao comportamento dinâmico dos contribuintes.

PROPOSTA: Formação de equipes interdisciplinares dedicadas– o objetivo é a composição de equipes dedicadas à mineração de dados a partir de integrantes das diversas unidades e áreas de atuação na SEFAZ-SP que tenham como objeto avaliar qualquer abuso de personalidade jurídica que possa impactar o erário.

Descentralização das equipes de mineração de dados – este é o aspecto funcional da institucionalização da mineração de dados. A descentralização se justifica, sobretudo, através da criação de equipes regionais de mineração de dados com foros de discussão e compartilhamento de experiências entre essas equipes em todo o estado. Assim, a troca de experiências e as investigações transfronteiriças ocorreriam de maneira integrada e, ao mesmo tempo, haveria a aproximação entre essas equipes e a fiscalização direta nas regionais.

GESTÃO DO CONHECIMENTO

São praticamente inexistentes as iniciativas sistemáticas da Secretaria da Fazenda na área de **gestão e difusão do conhecimento prático** adquirido nas auditorias fiscais, contábeis e operações da inteligência fiscal. A partir da grande quantidade de informações e sistemas disponíveis, os auditores fiscais realizam inúmeros trabalhos inovadores, utilizando seu conhecimento e experiência no desenvolvimento de métodos de prospecção e auditoria capazes de economizar tempo e maximizar o resultado das verificações. Porém, esse conhecimento acaba muitas vezes desperdiçado pela inexistência de uma metodologia de retenção e disseminação dos métodos utilizados nos trabalhos realizados, bem como de uma metodologia de identificação de deficiências de conhecimento e propositura de cursos específicos.

A FAZESP (Escola Fazendária do Estado de São Paulo) oferece uma vasta gama de cursos para a Secretaria da Fazenda, principalmente com foco teórico sobre a legislação dos impostos estaduais (exemplo: "Pontos Polêmicos do ICMS") ou sobre procedimentos específicos (exemplo: "Emissor de Cupom Fiscal – Ferramentas"). Há, porém, uma deficiência muito grande de cursos focados nos trabalhos de fiscalização mais elaborados e voltados aos aspectos práticos, construídos a partir de estudos de casos de trabalhos inovadores realizados no âmbito de nossa secretaria. Uma das justificativas para essa deficiência é a escassez de auditores que se predisponham a atuar como instrutores nessas áreas.

A fim de se construir um fisco que seja a referência no Brasil, é de fundamental importância que as técnicas avançadas de auditoria fiscal, contábil e de inteligência fiscal sejam disseminadas para todo o corpo fiscal. Para isso, não é possível depender apenas da boa vontade dos auditores fiscais para atuar como instrutores da Escola Fazendária. É necessário institucionalizar um modelo de retenção e disseminação do conhecimento.

Nesse escopo, merece destaque a figura dos consultores. Esses auditores altamente especializados, cuja função, conforme já apresentada anteriormente nesse documento, seria a de realizar revisões prévias antes do encerramento dos trabalhos fiscais, a pedido dos executantes, teriam também a função de catalogar as melhores práticas referentes aos trabalhos realizados no âmbito de cada regional. Esse auditor fiscal teria um conhecimento pleno e profundo dos principais trabalhos desenvolvidos e, por estar diretamente em contato com os auditores fiscais executantes, saberia também quais as deficiências técnicas mais comuns. Logo, seria a figura mais indicada para a disseminação do conhecimento.

PROPOSTAS:

1. Que os consultores de todo o estado formem uma rede onde definiriam os cursos oferecidos pela FAZESP relativos às auditorias e operações de inteligência. Como

consequência, os consultores teriam como uma de suas atribuições a de servir como instrutores da FAZESP.

Com a aplicação desse modelo haveria uma efetiva retenção e disseminação de todo o conhecimento gerado dentro da nossa instituição referente aos trabalhos mais elaborados. Adicionalmente, os cursos oferecidos pela FAZESP passariam a ter um enfoque totalmente prático, elaborados com base em trabalhos fiscais bem sucedidos e estariam em conformidade com as fraudes mais recentes detectadas nos âmbitos das regionais.

2. Realização de mostras anuais de trabalhos fiscais. A ideia seria a realização de duas mostras, uma no âmbito regional e outra estadual. A Mostra Regional ocorreria localmente, onde cada equipe de fiscalização selecionaria o seu trabalho fiscal mais inovador e relevante, que seria apresentado a toda a regional, onde seria escolhido o melhor trabalho fiscal da delegacia. Os trabalhos selecionados no âmbito das regionais seriam apresentados em São Paulo, na Mostra Estadual de Trabalhos Fiscais, em um evento que seria tele transmitido para todo o estado.

AÇÕES INDIVIDUAIS DE VALORIZAÇÃO

O SINDIFISCO (sindicato do fisco federal) vem há anos publicando uma cartilha de ações individuais, não taxativas, que visam à valorização do cargo de Auditor Fiscal Federal.

Recentemente os colegas de Taubaté passaram a adotar o uso do terno durante a execução de suas atividades. Esse é apenas um exemplo de ação individual desse tipo.

No caso dos colegas do fisco federal, as ações referem-se à:

- **Responsabilidade Funcional:** Assumir as responsabilidades do cargo, não se esquivando de ocupar cargos e funções dentro da Administração, notadamente aqueles em que forem preponderantes as atribuições relacionadas ao exercício da autoridade fiscal;
- **Atendimento ao Contribuinte:** Prestar atendimento diferenciado ao contribuinte, com urbanidade e respeito, além de identificar-se corretamente;
- **Combate ao Desvio de Função:** Evitar e denunciar o exercício de atividades típicas de apoio administrativo e operacional;
- **Condições de Trabalho:** Exigir instalações condizentes para o exercício de suas atribuições, em razão da sua condição de autoridade de Estado;
- **Autoridade Fiscal:** Denunciar qualquer ato/ação que vise ao rebaixamento da condição de autoridade fiscal;
- **Identificação Funcional:** Utilização da carteira funcional como único instrumento de identificação funcional;
- **Nomenclatura do Cargo:** Utilização do nome do cargo (Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, ou simplesmente "Auditor Fiscal") nos atos administrativos e/ou outros documentos, com o conseqüente banimento da abreviação "AFRFB";
- **Identificação do Cargo:** Utilização da placa de identificação de mesa (em aço escovado, com o nome completo, brasão da República e a expressão "Auditor Fiscal");
- **Adequação do Vestuário:** Adoção de vestimenta adequada: traje social para os homens e para as mulheres;
- **O Pin Institucional:** Utilização do pin institucional em substituição ao crachá e/ou outros adornos empresariais;
- **Banimento de Termos Indevidos:** Banimento de expressões indevidamente utilizadas em processos administrativos e documentos internos.

PROPOSTA: Confeccção de uma cartilha semelhante a essa do SINDIFISCO, com as adaptações devidas ao nosso cargo, e distribuição a todos os filiados, com uma campanha de conscientização, publicidade à imprensa e demais esforços para que ela seja efetivamente utilizada pelos colegas.

No item “Identificação do Cargo”, por exemplo, o SINAFRESP providenciará as placas de identificação para os seus filiados.

No item “Condições de Trabalho”, o SINAFRESP deverá intervir sempre e preventivamente para que o governo providencie as instalações condizentes ao desempenho do nosso cargo.