



INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

## **Paradigma do Serviço na Administração Tributária Paulistana: o caso das Instituições Financeiras e Assemelhadas**

Paulo Roberto Pedretti Vianna

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Doutor David Ferraz, Professor Associado

ISCTE– Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2024

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Paradigma do Serviço na Administração Tributária Paulistana: o caso das Instituições Financeiras e Assemelhadas

Paulo Roberto Pedretti Vianna

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Doutor David Ferraz, Professor Associado

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2024

## **Agradecimentos**

Agradeço ao meu orientador Professor-Doutor David Alexandre Correia Ferraz, em nome do qual também deixo registrado o agradecimento a todos os demais professores do mestrado em Administração Pública do ISCTE.

Ao Subsecretário da Receita do Município de São Paulo, Thiago Rubio Salvioni, meu agradecimento por ter apoiado esta empreitada desde o seu início.

À Secretaria da Fazenda do Município de São Paulo, agradeço por ter autorizado que as minhas atividades fossem executadas em regime de teletrabalho durante o período do mestrado, o que viabilizou o meu deslocamento a Portugal.

Aos Auditores-Fiscais da Divisão de Fiscalização do Setor Financeiro, Mauricio Mendes de Oliveira e Giovane Augusto Guimarães Salimena, meu agradecimento pela disponibilidade e enorme apoio prestado em relação à geração dos dados para a presente pesquisa.

Ao Auditor-Fiscal Mamerto Granja Garcia, agradeço pelos ensinamentos de estatística que contribuíram para a obtenção dos resultados deste trabalho.

À Carol agradeço o apoio e parceria incondicionais, e aos nossos filhos Vinicius, Marina e Francisco, por terem encarado com coragem e alegria o desafio e a aventura que foi morar em Lisboa por dois anos.

## Resumo

O problema central da pesquisa diz respeito à atuação da Administração Tributária do município de São Paulo em relação ao estímulo ao pagamento de tributos para os contribuintes do setor financeiro. Dessa forma, com recurso à pesquisa e análise documental, procurou-se, inicialmente, conhecer e descrever analiticamente as ações específicas direcionadas às Instituições Financeiras, contrapondo-as aos modelos teóricos dos paradigmas de atuação das Administrações Fiscais.

Concluiu-se, então, que as ações desenvolvidas, em seu conjunto, representam uma nova postura em que o Fisco procurar atuar de forma mais colaborativa, orientado à prestação de serviços e priorizando ações de assistência, orientação e de auto-regularização, em linha com a proposta designada como o paradigma do serviço.

A pesquisa também teve como objetivo avaliar os resultados produzidos na conformidade fiscal dos contribuintes, o que foi feito a partir da interpretação de indicadores construídos com dados de pagamentos, parcelamentos, autos de infração e de fiscalizações para um período de 12 anos da política. Também foram realizados testes de Cox-Stuart para verificação se as séries de dados temporais, representadas pelos resultados mensais dos indicadores utilizados, possuíam tendência estatisticamente significativa.

As conclusões apontaram que a abordagem multifacetada da política, com a adoção de novas estratégias alinhadas ao paradigma do serviço, teve como resultados o aumento da conformidade espontânea, a redução da litigiosidade tributária e, conseqüentemente, a diminuição tanto do número de empresas autuadas quanto da necessidade de procedimentos de *enforcement* para a promoção da conformidade forçada em relação às Instituições Financeiras.

Por fim, a partir do modelo ARIMA definido pelo pacote *forecast* do *software* R, foi possível fazer previsões estatísticas do comportamento dos indicadores, com os resultados indicando que a amostra estudada deve se aproximar ainda mais da conformidade espontânea ideal nos 12 meses seguintes ao do período estudado.

**Palavras-Chave:** Administração Tributária, Litigiosidade, Conformidade Fiscal, Paradigma do Crime, Paradigma do Serviço

## **Abstract**

The main problem of the research concerns to the São Paulo Tax Authority's policy to encourage the financial sector to pay taxes. Thus, using documentary research and analysis, we initially sought to understand and analytically describe the specific actions aimed at financial institutions, contrasting them with the theoretical models of the paradigms of tax administrations.

It was concluded that the policy developed represents a new attitude in which the tax authorities seek to act in a more collaborative way, oriented towards providing services and prioritising assistance, guidance and self-regulation actions, as in the proposal known as the service paradigm.

The research also aimed to assess the results produced in terms of tax compliance, which was done by interpreting the evolution of the indicators constructed with data on payments, instalments, penalties and audits for a 12-year period of the policy. A Cox-Stuart test was also carried out to check whether the time series, represented by the monthly results of the indicators used, had a statistically significant trend.

It was possible to concluded that the multifaceted policy approach, that also emphasizes new strategies aligned with the service paradigm, has resulted in a increase in voluntary tax compliance, a reduction in tax litigation and, consequently, reducing the number of penalized institutions and need for enforced tax compliance.

Finally, using the ARIMA model defined by the R software forecast package, it was possible to make statistical forecasts of the behaviour of the indicators, with the results indicating that the sample studied will come even closer to ideal voluntary tax compliance in the 12 months following the period studied.

**Keywords:** Tax Administration, Litigation, Tax Compliance, Crime Paradigm, Service Paradigm

## Índice

Agradecimentos.....	i
Resumo.....	ii
Abstract .....	iii
INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 1: ESTADO E TRIBUTAÇÃO .....	3
1.1. A CONFLITUALIDADE CIDADÃO-CONTRIBUINTE E A IMPOSIÇÃO DE UMA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA EFICIENTE .....	3
1.2. ESTRATÉGIAS DAS ADMINISTRAÇÕES FISCAIS: PARADIGMA DO CRIME E PARADIGMA DO SERVIÇO .....	6
1.2.1. PARADIGMA DO CRIME .....	6
1.2.2. PARADIGMA DO SERVIÇO .....	8
CAPÍTULO 2: O CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO .....	12
2.1. PARADIGMA DO CRIME: O PROBLEMA DA LITIGIOSIDADE E DA ELEVADA DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO .....	12
2.2. A POLÍTICA DE GOVERNANÇA FISCAL DO SETOR FINANCEIRO E O PARADIGMA DO SERVIÇO .....	15
CAPÍTULO 3: DO DESENHO DA INVESTIGAÇÃO AOS RESULTADOS .....	20
3.1. METODOLOGIA.....	20
3.1.1. QUESTÕES ÉTICAS E DEONTOLÓGICAS .....	21
3.2. DESENHO DO ESTUDO QUANTITATIVO .....	22
3.2.1. INTRODUÇÃO.....	22
3.2.2. INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA FISCAL DO SETOR FINANCEIRO .....	23
3.2.3. INTERPRETAÇÃO DOS INDICADORES, ANÁLISE DE DADOS E CONFORMIDADE IDEAL ESPERADA .....	28
3.2.4. PERÍODO DE ANÁLISE, SELEÇÃO E REPRESENTATIVIDADE DA AMOSTRA ...	30
CAPÍTULO 4: TRATAMENTO, DISCUSSÃO DE DADOS E RESULTADOS .....	33
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	38
BIBLIOGRAFIA.....	41
FONTES.....	45
ANEXOS.....	46
ANEXO A: INDICADOR DE LITIGIOSIDADE - RESULTADOS MENSAIS .....	46
ANEXO B: INDICADOR DE AUTO-REGULARIZAÇÃO - RESULTADOS MENSAIS .....	50
ANEXO C: GRÁFICOS DE RESULTADO .....	54
ANEXO D: CRITÉRIOS UTILIZADOS NO LEVANTAMENTO DE DADOS.....	56
ANEXO E: DESEMPENHO DA ARRECADAÇÃO (IMPOSTOS MUNICIPAIS).....	57
ANEXO F: TESTE ESTATÍSTICO (SÉRIE TEMPORAL DO INDICADOR (L)).....	58
ANEXO G: TESTE ESTATÍSTICO (SÉRIE TEMPORAL DO INDICADOR (R)).....	59

## Índice de Figuras

Figura 2.1: Política de Governança Fiscal do Setor Financeiro	17
Figura 3.1: Quadro resumo de indicadores	29
Figura 3.2: Tabela de ciclos de monitoramento	31
Figura 3.3: Tabela de representatividade da amostra	32
Figura 4.1: Tabela de indicadores: resultados médios por ciclo	33
Figura 4.2: Média móvel de 12 meses – série temporal do Indicador (L)	34
Figura 4.3: Média móvel de 12 meses – série temporal do Indicador (R)	36

## **Glossário de Siglas**

ABRASF	Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AII	Auto de Infração e Intimação
ARIMA	Auto Regressivo Integrado de Média Móvel
BACEN	Banco Central do Brasil
CCM	Cadastro de Contribuintes Mobiliários
COSIF	Plano Contábil das Instituições Financeiras do Sistema Financeiro Nacional
CPOM	Cadastro de Prestadores de Outros Municípios
CTN	Código Tributário Nacional
DEC	Domicílio Eletrônico do Cidadão Paulistano
DES-IF	Declaração de Instituições Financeiras e Assemelhadas
DICAR	Divisão de Controle e Previsão da Arrecadação
DIF	Declaração de Instituições Financeiras
DIFIN	Divisão de Fiscalização do Setor Financeiro
DIMP	Declaração de Informações de Meios de Pagamento
DOC	Declaração de Operações de Cartão de Crédito ou Débito
DOC	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
DTCO	Declaração Tributária de Conclusão de Obras
D-SUP	Sistema de Declaração das Sociedades Uniprofissionais
GBF	Sistema de Gestão de Benefícios Fiscais
IBS	Imposto Sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
INSPER	Instituto de Ensino e Pesquisa de São Paulo
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
NFS-e	Nota Fiscal de Serviço Eletrônica
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PMAT	Programa de Modernização da Administração Tributária
RFB	Receita Federal do Brasil



RSATM	Relatório Simplificado de Arrecadação Tributária Municipal
SAREC	Sistema de Autorregularização de Contribuintes
SDI	Sistema de Declaração de Imunidade
SISCON	Sistema Eletrônico da Construção Civil
SGF	Sistema de Gerenciamento de Fiscalizações
SPDE	Sistema de Diversões Públicas e Eventos
STF	Supremo Tribunal Federal
SUREM	Subsecretaria da Receita Municipal
TCM	Tribunal de Contas do Município
TFE	Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos

## INTRODUÇÃO

As receitas tributárias constituem a principal fonte de recursos financeiros do Estado e, dessa forma, são fundamentais para a execução das políticas públicas e para o custeio do próprio Estado. O ato de pagar tributos, contudo, nem sempre é consensual, de forma que a relação entre Fisco e contribuintes muitas vezes reveste-se de um caráter conflituoso. Além disso, a necessidade cada vez maior de recursos para satisfazer o interesse público exige políticas de arrecadação que possam, de forma eficiente, conduzir ao incremento das receitas sem que haja, necessariamente, uma elevação da carga tributária com a criação de novos tributos ou com a imposição de aumento nas alíquotas vigentes.

A relação conflituosa entre Fisco e contribuintes e a necessidade de se aumentar a arrecadação, portanto, têm levado a reflexões de como seria possível atuar de forma a incentivar um maior cumprimento voluntário das obrigações, especialmente considerando-se que o modelo tradicional punitivo, em que a Administração Tributária atua prioritariamente por meio de fiscalizações e sanções como forma de dissuadir o comportamento de não conformidade, possui alto custo administrativo e é considerado como um dos principais responsáveis pela elevada litigiosidade tributária no contexto brasileiro.

Uma nova estratégia de atuação das Administrações Fiscais, nesse sentido, é apontada como capaz de estimular uma maior conformidade espontânea, diminuir o conflito tributário e, assim, contribuir para uma arrecadação mais eficiente e que possa prover o Estado com os recursos necessários aos investimentos públicos. Nessa proposta, designada como o paradigma do serviço, o relacionamento entre Fisco e contribuintes passa a ser pautado na cooperação e confiança e o cidadão passa a ser visto, ao invés de um potencial sonegador, como um cliente da Administração que busca, então, atuar orientada à prestação de serviços de forma a facilitar e auxiliar o contribuinte no cumprimento de suas obrigações.

Uma das primeiras iniciativas de conformidade tributária no Município de São Paulo, alinhada ao paradigma do serviço como nova forma de atuação das Administrações Fiscais, diz respeito à política de governança fiscal adotada em relação aos contribuintes do setor financeiro, em que a Administração Tributária procura privilegiar uma abordagem preventiva e consultiva, utilizando-se de ações de monitoramento e de orientação às Instituições Financeiras. Além disso, o foco principal passa ser a prestação de serviços de suporte para facilitação do cumprimento das obrigações tributárias acessórias, a disponibilização de canais de comunicação dedicados à orientação e ao esclarecimento de dúvidas e a possibilidade de regularização, de forma espontânea, de não conformidades identificadas pela fiscalização tributária.

Considerando, então, a mudança no paradigma de relacionamento entre a Administração Tributária e contribuintes do setor financeiro, em que ações de monitoramento e de auto-regularização são adotadas prioritariamente em detrimento das fiscalizações coercitivas tradicionais, a questão que se coloca para a presente investigação é a seguinte: a política de governança fiscal contribuiu, de fato,

para uma maior conformidade espontânea dos contribuintes do setor financeiro e para a redução da litigiosidade tributária?

Assim, com base em indicadores construídos com dados reais de pagamentos, parcelamentos, autos de infração, monitoramentos fiscais e de fiscalizações, a pesquisa tem como objetivos verificar se a política voltada ao setor financeiro, em que foram adotadas estratégias alinhadas ao paradigma do serviço, impactou positivamente a conformidade voluntária dos contribuintes, reduziu o conflito tributário e, conseqüentemente, também teve como resultados a diminuição do emprego das fiscalizações tradicionais e do número de instituições financeiras que sofreram autuações desde o início da nova abordagem de conformidade para o segmento.

No que se refere à importância da presente investigação para a Administração Pública paulistana, observa-se que o setor financeiro tem grande representatividade na arrecadação tributária do município de São Paulo, tendo sido responsável, no exercício de 2023, por aproximadamente 15% de toda a receita arrecadada com o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) na cidade (SUREM, 2024). Dessa forma, avaliar o impacto das iniciativas específicas de conformidade e de auto-regularização desenvolvidas para as Instituições Financeiras é fundamental para que a Administração Tributária possa validar, ou não, se a sua política de gestão fiscal tem sido eficaz no sentido de conduzir os contribuintes do setor a resultados satisfatórios em termos de conformidade tributária espontânea.

Por fim, é de destacar que o modelo clássico de punições, no âmbito do município de São Paulo, tem tido como consequência uma elevada dívida ativa tributária que não se converte, efetivamente, em receitas para a municipalidade, o que torna primordial a busca por alternativas que estimulem, idealmente, o cumprimento voluntário das obrigações fiscais para o aumento da arrecadação tributária municipal. Assim, ainda que as conclusões da investigação não possam ser generalizadas para qualquer tipo de contribuinte, conhecer os resultados da estratégia voltada ao setor financeiro pode, de alguma forma, apontar novos caminhos relativamente às políticas de conformidade a serem desenvolvidas para outros segmentos econômicos.

## CAPÍTULO 1: ESTADO E TRIBUTAÇÃO

### 1.1. A CONFLITUALIDADE CIDADÃO-CONTRIBUINTE E A IMPOSIÇÃO DE UMA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA EFICIENTE

O Estado, sendo o responsável em promover o bem-comum, exige meios, recursos necessários ao seu sustento e ao cumprimento das finalidades para o qual foi criado. As receitas tributárias, nesse contexto, são essenciais ao custeio das suas atividades e à execução de políticas públicas, constituindo a sua principal fonte de recursos financeiros (OCDE, 2020). Dados da OCDE (2023) mostram que, em 2021, um percentual médio de 61% das receitas responsáveis pelo financiamento do setor público eram originadas dos impostos, o que coloca as Administrações Fiscais na posição de principais agências de arrecadação de receitas do governo<sup>1</sup>.

Os sistemas de tributação atuais, contudo, não foram uma criação do Estado moderno, mas surgiram como uma condição essencial e indispensável à sua própria sobrevivência (Elias, 1993). Schoueri (2015), nesse sentido, mostra que as primeiras formas de organização social já se utilizavam de algum tipo de cobrança para subsidiar os gastos coletivos. Strayer (1986), por seu turno, ao investigar as origens medievais do Estado moderno, identificou as instituições financeiras como uma das primeiras organizações permanentes da Europa ocidental e que constituíam, juntamente com os tribunais, os principais pilares de sustentação dos Estados medievais. O autor traz como exemplo, nesse sentido, o sistema geral de tributação surgido na Inglaterra no início do século XII, na figura do *Exchequer* (Tesouro Público), em que uma contabilidade central já era responsável por controlar meticulosamente o movimento das receitas e despesas do Estado.

Se antes os recursos financeiros, provenientes da cobrança de impostos, eram fundamentais aos Estados medievais, por exemplo, para a garantia da segurança interna numa época de invasões, conquistas e migrações (Strayer, 1986), hoje a tributação é especialmente relevante nas sociedades que adotam um modelo de bem-estar social e que exigem um grande setor público para a promoção das diversas políticas públicas (Sandmo, 2012). Ainda que o papel do Estado na vida social e econômica possa ter passado por alterações ao longo do tempo, fato é que as receitas com tributos são fundamentais para custear as atividades administrativas e fornecer serviços públicos e, independentemente do modelo adotado numa determinada sociedade, são essenciais à sustentabilidade do próprio Estado (Mélo e Netto, 2019). Assim, não se pode desconsiderar o papel primordial dos sistemas fiscais para viabilizar os objetivos do Estado desde as suas primeiras formas de organização.

Para Bresser (1995), os recursos financeiros originados dos impostos, sob uma perspectiva lógico-dedutiva, são o resultado político-institucional de um contrato social em que os homens cedem parte de sua liberdade ao Estado em benefício do interesse público. Almeida (2017), da mesma forma,

---

<sup>1</sup> O relatório “*TaxAdministration 2023 – Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*” considerou dados dos sistemas fiscais de 52 países membros do Fórum sobre Administração Fiscal da OCDE, além de 06 países não participantes do fórum (Bulgária, Croácia, Chipre, Malta, Marrocos e Tailândia).

entende que o exercício da liberdade patrimonial individual do contribuinte esbarra na legitimidade do Estado que, por meio das Administrações Fiscais, busca as receitas necessárias à prestação de serviços públicos. Assim, pode-se dizer que o ato de cobrar tributos para custear as despesas públicas, em que pese a sua já mencionada essencialidade, trata-se de uma intervenção direta no patrimônio privado do contribuinte, situação típica em que a liberdade do cidadão sofre uma interferência e, assim, constitui-se em elemento de controvérsia na sua relação com o Estado. Se de um lado o contribuinte é beneficiário das políticas públicas financiadas com os impostos, de outro ele sofre restrição dos seus direitos individuais em nome do bem-estar coletivo, o que o coloca em situação de conflito com a Administração Pública.

Mozzicafreddo (2007), nesse sentido, aponta que os constrangimentos financeiros impostos aos indivíduos e às empresas fazem crescer a tensão relacionada aos direitos dos cidadãos que, de forma conflitante, figuram nos papéis de eleitores, contribuintes e de beneficiários das políticas públicas. Bresser (1997), da mesma forma, pondera sobre a dualidade de papéis do cidadão que espera, na condição de usuário, que os serviços sejam prestados pelo Estado com uma boa qualidade, ao mesmo tempo em que, como contribuinte pagador de impostos, exige que tais serviços sejam oferecidos de forma eficiente e a um custo mínimo. Alm *et al* (2012), por sua vez, pontuam que os cidadãos, numa espécie de dilema da contribuição social, relutam em pagar os seus impostos apesar de valorizarem os serviços financiados com o dinheiro público.

A conflitualidade existente na imposição de tributos, contudo, não é recente. Strayer (1986), por exemplo, relata que já na Europa medieval as classes privilegiadas se utilizavam das assembleias representativas, que haviam surgido como um mecanismo de limitação da liberdade de ação dos governos, para manifestarem seu descontentamento contra a cobrança de impostos. Soares (2021), por sua vez, mostra como a cobrança de impostos levou à revoltas, revoluções e à decadência de algumas civilizações. Valadão e Gassen (2020), nessa toada, abordam como o processo de independência dos EUA esteve diretamente relacionado à insatisfação e protestos contra a cobrança de impostos e a política fiscal da Coroa Britânica.

Aliás, o descontentamento face ao aumento dos impostos, que levou a uma revolta dos contribuintes principalmente em países como Estados Unidos e Inglaterra na década de 1970, e a crise de endividamento fiscal que afetou várias economias mundiais no mesmo período, motivou alguns Governos a repensarem as próprias formas de gestão pública até então vigentes diante da incapacidade das Administrações Públicas de promoverem, com os recursos auferidos, uma prestação de serviços públicos com qualidade (Hood, 1995; Bresser, 1996; Osborne e Gaebler, 2000). O movimento, que dominou a agenda de reformas administrativas da maioria dos países da OCDE nas décadas de 70 e 80 (Araújo, 2007), ficou conhecido como o *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP) e teve, entre outros pressupostos, a melhoria do desempenho e a busca pela eficiência na prestação dos serviços públicos (Hood, 1991; Pollitt e Bouckaert, 2017).

No mais, destaca-se que os déficits fiscais das economias mundiais e a necessidade de recursos para as políticas públicas pressionam as Administrações Tributárias não só para aumentarem a arrecadação de impostos, mas também para que a atividade de cobrança seja realizada de forma eficiente do ponto de vista operacional, ou seja, com reduzidos custos administrativos (Alm e Duncan, 2014). A OCDE (2013), inclusive, enfatiza que a proporção dos recursos gastos pelas Administrações Tributárias nas suas atividades impacta diretamente os orçamentos dos Estados, de maneira que a eficiência com que a cobrança é realizada é um fator importante a ser considerado pelos governos. Além disso, Sandmo (2012) observa que grande parte dos custos administrativos dos sistemas fiscais relaciona-se aos esforços para se promover o cumprimento das obrigações pelos contribuintes, sendo este, portanto, um componente relevante do custo da Administração Tributária que não pode ser negligenciado.

De outro lado, a aversão e resistência à cobrança de impostos e o pouco espaço para o aumento de tributos, especialmente diante da percepção de uma carga tributária considerada elevada em diversos países<sup>2</sup>, também acabam por impor às Administrações Fiscais o grande desafio de conduzirem políticas públicas que levem ao aumento da receita tributária sem, no entanto, que haja a imposição de ainda mais restrições financeiras às empresas e aos contribuintes singulares.

Nesse contexto, a preocupação relacionada à necessidade de aumento do desempenho do setor público, verificada após o paradigma da Nova Gestão Pública, também foi importante para que as Administrações Tributárias buscassem aumentar a eficiência e a eficácia na utilização dos seus recursos e a melhorar a prestação de serviços públicos (Pires, 2008; Blonski *et al*, 2017; Pētersone e Ketners, 2017; Brites e Lopes, 2018). Para Madureira e Ferraz (2010), no entanto, as democracias contemporâneas, para atenderem aos paradigmas da boa governança, devem ter em conta não apenas os princípios da eficiência, eficácia e economia introduzidos pela NGP, mas também considerarem outros valores como a responsabilidade, transparência, legalidade, legitimidade, inclusão e participação.

Assim, considerando-se o papel essencial das Administrações Tributárias como responsáveis pelas políticas de arrecadação do Estado, inúmeros pesquisadores e a própria OCDE (Almeida, 2018) têm produzido diversos estudos, para além da necessária eficiência administrativa e da boa prestação de serviços preconizadas pela NGP, sobre como os Fiscos devem atuar e se relacionar com os cidadãos de forma a estimular uma maior conformidade tributária dos contribuintes e, assim, levar ao aumento da arrecadação e de recursos para o Estado financiar as suas políticas públicas. As conclusões apontam para um novo modelo de relacionamento, com ênfase na prestação de serviços de assistência e orientação ao contribuinte, na cooperação, transparência e confiança e que, em contraponto à tradicional postura repressiva do Fisco, seria capaz de melhorar o cumprimento voluntário das obrigações tributárias.

---

<sup>2</sup> Em 2017 o Brasil era o país da América Latina com a mais expressiva participação da receita tributária no PIB (OCDE, 2020).

## **1.2. ESTRATÉGIAS DAS ADMINISTRAÇÕES FISCAIS: PARADIGMA DO CRIME E PARADIGMA DO SERVIÇO**

### **1.2.1. PARADIGMA DO CRIME**

Os primeiros estudos sobre conformidade tributária basearam-se na teoria econômica clássica do crime desenvolvida por Becker (1968) e procuraram demonstrar, também no que se refere ao comportamento dos contribuintes, que a racionalidade é o pressuposto da tomada de decisão do indivíduo pelo cumprimento ou não da lei. Para Allingham e Sandmo (1972) e Srinivasan (1973), considerados os precursores desses estudos, a opção do contribuinte pelo adimplemento ou não de um tributo segue um comportamento utilitarista em que, a partir da ponderação do risco de ser fiscalizado e penalizado, a sua decisão é racionalizada tendo como objetivo maximizar o seu proveito econômico, ou seja, o contribuinte faz uma análise de custos e benefícios de oferecer ou não os seus rendimentos à tributação. As conclusões dos autores, nesse sentido, apontam que quanto maior o risco de ser detectado em auditoria e quanto maior a severidade da punição, maior seria a propensão ao cumprimento das normas tributárias.

Após a obra seminal de Allingham e Sandmo (1972), diversos outros estudos debruçaram-se sobre o modelo econômico clássico, tendo muitos deles encontrado, de fato, relações entre as variáveis severidade da penalidade, probabilidade de detecção e a conformidade tributária (Murphy, 2008). Alm *et al* (1995), por exemplo, realizaram experimentos em laboratório com estudantes espanhóis e americanos cujos resultados indicaram, claramente, que a conformidade é maior quando a taxa de auditoria e de multa aumentam. Wenzel (2004), por seu turno, aplicou questionários a cidadãos australianos e verificou, entre outras hipóteses, que a percepção de dissuasão dos contribuintes em relação à severidade das sanções afeta positivamente o cumprimento fiscal. Em estudo brasileiro, Siqueira e Ramos (2006) também concluíram, por meio de uma expansão do modelo de Allingham e Sandmo (1972) e utilizando-se de dados reais do sistema de fiscalização do imposto sobre a renda da pessoa física no Brasil, que um aumento nas probabilidades de detecção da infração e nas penalidades podem reduzir a evasão do imposto sobre a renda da pessoa física.

A atividade da Administração Tributária, quando alinhada à teoria econômica clássica do crime, volta-se prioritariamente, portanto, à necessidade de se aumentar a percepção de risco do contribuinte por meio de fiscalizações e aplicação de multas tributárias. Ou seja, o objetivo principal do Fisco é o de dissuadir o comportamento de não conformidade por meio de auditorias e sanções (Kirchler, 2007; Alm e Torgler, 2011; Alm *et al*, 2012; Silva, 2015; Alm, 2019). Um dos problemas do modelo é que a realização de fiscalizações como instrumento básico e tradicional para assegurar um comportamento conforme do contribuinte demanda altos investimentos e torna a estrutura necessária à sua aplicação dispendiosa de se manter, sendo inviável ao Fisco realizar auditorias com periodicidade freqüente, na totalidade dos contribuintes, pois a estratégia demandaria grande quantidade de tempo, de pessoas e de

recursos financeiros na atividade (Raskolnikov, 2006; Kirchler, 2007; Murphy, 2008; Vitalis, 2019; Cavalcante, 2021).

Além disso, há de se observar os efeitos deletérios que a conduta essencialmente punitiva das Administrações Fiscais pode ocasionar. Murphy (2008), ao fazer uma revisão da literatura sobre os modelos de dissuasão, identificou uma série de pesquisas que apontam para a possibilidade da atuação fundamentada no paradigma do crime gerar relutância dos contribuintes em relação ao cumprimento fiscal, especialmente nas situações em que a ação coercitiva é percebida como ilegítima. A consequência, segundo os estudos, seria a de se produzir um efeito contrário ao desejado, ou seja, o de provocar ainda mais não conformidades a longo prazo. Frey e Feld (2002), nesse sentido, entendem que o uso prioritário de penalidades pode provocar uma aversão social dos contribuintes às determinações da Administração Tributária, com a consequente redução da propensão ao cumprimento voluntário das obrigações. Raskolnikov (2006), na mesma linha, afirma que a punição excessiva tem como efeito contraproducente o de gerar mais resistência e litígios fiscais para a Administração.

Destaca-se, assim, que o modelo tradicional punitivo, historicamente priorizado em contexto brasileiro, tem sido apontado como o responsável por grande parte da litigiosidade na área tributária, onde se verifica um enorme volume de créditos tributários discutidos tanto na esfera administrativa quanto judicial (Almeida, 2018; Lamadrid, 2020; Cavalcante, 2021). Relatório elaborado pelo Núcleo de Tributação do Instituto de Ensino e Pesquisa de São Paulo, nesse sentido, estimou o contencioso tributário brasileiro em 5,44 trilhões de reais em 2019, valor correspondente a 75% do PIB daquele ano (INSFER, 2021). A litigiosidade, por seu turno, afeta a previsibilidade de receitas do Estado e, conseqüentemente, implica em graves repercussões econômicas que prejudicam as políticas públicas. Almeida (2018) destaca, nesse ponto, a baixíssima taxa de recuperação de créditos levados a litígio e os longos anos até que as controvérsias tributárias sejam decididas. Para o autor, o prolongado tempo do contencioso administrativo e judicial acaba por enfraquecer o poder de coerção do Fisco, diminuindo-se a probabilidade de que o contribuinte passe a adotar um comportamento conforme. Vitalis (2019) também aponta a demora na resolução das controvérsias tributárias, seja em âmbito administrativo ou judicial, como um dos fatores que pode influenciar o comportamento de não conformidade dos contribuintes.

Assim, é essencial que as Administrações Tributárias busquem alternativas para estimular, idealmente, o cumprimento voluntário das obrigações tributárias, uma vez que o modelo exclusivo de punições, além do seu alto custo, tem-se mostrado insuficiente a esta finalidade (Kirchler, 2007; Pickhardt e Prinz, 2014; Vitalis, 2019). Ainda que a importância das Auditorias não possa ser desconsiderada como um bom ponto de partida no âmbito das políticas de conformidade, as estratégias das Administrações Fiscais não podem se limitar ao modelo econômico de dissuasão clássico (Alm *et al*, 1995; Kirchler, 2007; Alm e Torgler, 2011; Pickhardt e Prinz, 2014; Silva, 2015).

No mais, é de se ressaltar que o modelo de Allingham e Sandmo (1972) também se mostrou incapaz de explicar, por si só, o elevado nível de cumprimento voluntário verificado em situações nas



quais a probabilidade de detecção e punição é muito baixa (Alm *et al*, 1992; Pommerehne e Weck-Hannemann, 1996; Frey e Feld, 2002; Slemrod, 2007; Murphy, 2008; Alm e Torgler, 2011; Alm *et al*, 2012). Pommerehne e Weck-Hannemann (1996), por exemplo, concluíram em estudo empírico com contribuintes suíços que, para justificar a alta taxa de conformidade naquele país, a probabilidade de detecção deveria ser muito superior à verificada na pesquisa. Da mesma forma, para Alm *et al* (1992) o alto nível de cumprimento voluntário observado nos Estados Unidos, mesmo diante de probabilidade de fiscalização e penalização de apenas 1%, sugere que nem sempre o contribuinte age motivado somente pela aversão ao risco e à penalização.

As pesquisas passaram a questionar, então, a teoria econômica racional como elemento único do comportamento dos contribuintes na sua relação com a Administração Tributária, apontando outras dimensões que justificariam as decisões pelo cumprimento ou não das obrigações tributárias e pagamento dos impostos (Alm *et al*, 1995; Franzoni, 1998; Kirchler, 2007; Alm *et al*, 2010; Alm e Torgler, 2011; Alm *et al*, 2012). Realça-se que os próprios Allingham e Sandmo (1972), nesse sentido, fizeram ressalva quanto ao fato de não terem considerado outros fatores, para além dos econômicos, existentes na análise de tomada de decisão do contribuinte pelo pagamento ou não do imposto.

### **1.2.2. PARADIGMA DO SERVIÇO**

Kirchler (2007), em sua obra *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, identificou uma série de estudos empíricos que demonstram que a maioria dos contribuintes é precipuamente honesta e dispõe-se a pagar corretamente os seus tributos. Dessa forma, para o autor, a Administração Tributária deve reconhecer a predisposição dos cidadãos em cumprirem corretamente a lei e aceitar que os erros cometidos não decorrem, necessariamente, de uma intenção deliberada em fraudar o sistema, mas podem ter origem na própria dificuldade de se cumprir as obrigações, face à complexidade da legislação e das regras impostas. Outros autores também apontam a complexidade dos sistemas tributários como uma variável determinante da conformidade tributária, uma vez que, ao gerar dificuldades na interpretação das regras e no cumprimento das obrigações, podem conduzir os contribuintes à inobservância involuntária das normas (Torgler *et al*, 2008; Alm *et al*, 2010; Xavier, 2012; Silva, 2015; Serpa, 2016; Vitalis, 2019; Gomes, 2020; Cavalcante, 2021).

Vitalis (2019), dessa forma, entende que a simplificação dos procedimentos, orientações e prestação de informações por parte do Fisco pode ser um melhor caminho em relação àqueles contribuintes que desejam cumprir regularmente com as imposições tributárias. Alm *et al* (2010) e Xavier (2012), na mesma linha, entendem que a prestação de serviços com qualidade e eficiência, por parte da Autoridade Tributária, é importante para a mitigação das incertezas que, potencialmente, poderiam impactar negativamente o correto pagamento dos tributos. Para verificar a influência dos serviços de assistência nas decisões de declaração de imposto de renda dos contribuintes, Alm *et al* (2010) conduziram experimento em laboratório, com estudantes e funcionários de uma universidade pública dos EUA, em que eram oferecidos serviços de orientação e que possibilitavam, aos

participantes, calcularem mais facilmente as suas obrigações. As conclusões apontaram, de fato, para um maior incentivo à conformidade nas situações em que o contribuinte era auxiliado, uma vez que a incerteza causada pela complexidade do preenchimento das declarações reduzia o cumprimento espontâneo da obrigação.

No mais, é de se destacar, no contexto brasileiro, que a reconhecida complexidade dos sistemas fiscais também é uma das causas do alto nível de litigiosidade na seara tributária, diante das dificuldades naturalmente impostas ao correto cumprimento das obrigações (Serpa, 2016; Almeida, 2018; Gomes, 2020; Cavalcante, 2021). Dessa forma, o desenvolvimento de serviços de facilitação, orientação e auxílio aos contribuintes e que possam minimizar erros involuntários ou de interpretação equivocada da legislação, podem ser positivos, inclusive, para a diminuição das controvérsias fiscais.

Além disso, considerando a limitação do paradigma tradicional como modelo para resolver os problemas de conformidade fiscal, diversos estudos apontam para a possibilidade de ganhos de conformidade voluntária quando a relação entre Fisco e contribuinte se afasta de um ambiente policialesco e de conflito, típico da atuação fundamentada no paradigma do crime. Kirchler (2007) e Alm *et al* (2012), nessa toada, afirmam que a forma com que a interação dos contribuintes com a Autoridade Fiscal se dá influencia o nível de cumprimento das obrigações, sendo maior a tendência ao pagamento de tributos nas situações em que há um clima de confiança na relação entre eles, propício ao estabelecimento de um ambiente de cooperação mútua, diálogo e respeito.

Na visão de Mckerchar e Evans (2009), a questão da conformidade tributária deve ser analisada, então, sob um viés comportamental em que uma atitude positiva do contribuinte, perante o pagamento de tributos, tem como ser estimulada pelo próprio sistema tributário. Feld e Frey (2007), nesse sentido, sugerem a existência de uma espécie de contrato psicológico tributário entre Administração Tributária e contribuintes que implica em direitos e deveres para cada um deles e que, ao tratar o contribuinte com respeito e honestidade e como um parceiro no âmbito dessa relação contratual, deixando de vê-lo como hierarquicamente inferior, tem-se uma maior satisfação dele em relação ao Governo que acaba por gerar um efeito positivo na sua conformidade fiscal. Para os autores, a prestação de serviços de qualidade aos próprios contribuintes, que sacrificam o seu patrimônio individual com o pagamento de tributos, é essencial para uma relação harmônica com o Fisco.

De acordo com o modelo *Slippery-Slope Framework* proposto por Kirchler *et al* (2008), enquanto a conformidade forçada tem relação direta com a percepção do poder de coerção da Administração Tributária, a conformidade voluntária relaciona-se ao grau de confiança depositado nas autoridades. Assim, para os autores, o nível de conformidade voluntária pode ser potencializado por uma mudança de postura da Administração em que, ao invés de tratar os contribuintes unicamente como potenciais sonegadores e fraudadores, passa-se a adotar uma abordagem orientada ao serviço e a oferecer um tratamento transparente e respeitoso a eles. Com tal medida seria possível criar, em contraponto ao ambiente antagônico típico da relação de polícia e ladrão, uma sinergia capaz de estimular a

cooperação mútua, aumentando-se tanto a legitimidade da Autoridade Fiscal quanto a confiança nela depositada.

Pickhardt e Prinz (2014), da mesma forma, entendem que, ao tratar os contribuintes como potenciais sonegadores, tem-se como contrapartida dos cidadãos o mesmo tipo de atitude, ou seja, de desconfiança para com as Autoridades Fiscais, produzindo-se efeitos negativos na sua conformidade espontânea. Para os autores, a abordagem tradicional não é a mais adequada para estimular o cumprimento espontâneo das obrigações, sendo mais útil dedicar atenção a um tratamento gentil, orientado ao serviço e que possa gerar confiança e cooperação na relação entre Fisco e contribuintes. Almeida (2018), no mesmo sentido, explica que diante da postura clássica do Fisco o contribuinte reage de modo pouco colaborativo, sendo muito difícil esperar que ele, voluntariamente, apresente à Administração Tributária informações que, de alguma forma, possam trazer-lhe problemas do ponto de vista fiscal. Para o autor, a grande barreira para uma relação mais cooperativa, do ponto de vista do contribuinte, é a desconfiança. Dom *et al* (2022), nesse sentido, mencionam a importância de se promover maior confiança em busca da conformidade, apontando que a interação questionável entre contribuintes e Autoridades Fiscais é um dos fatores que se reflete em baixa confiança nos sistemas tributários em países pouco desenvolvidos, a exemplo do Brasil em que dados da OCDE (2020) indicam um nível de confiança no governo de apenas 17% e, portanto, muito abaixo da média de 45% observada nos países da OCDE.

Nesse contexto, o aperfeiçoamento da governança também é apontado, por alguns estudos, como um dos fatores essenciais para o incentivo ao cumprimento voluntário das obrigações. Os resultados da pesquisa experimental de Cummings *et al* (2009), realizada em ambiente controlado de laboratório com participantes da África do Sul e do Botswana, sugerem, por exemplo, que a qualidade da governança e a confiança que os contribuintes depositam no governo têm impacto direto na conformidade tributária. Para os autores, a própria abordagem tradicional do paradigma do crime será mais efetiva se acompanhada de melhorias na governança. Torgler e Schneider (2007a), por sua vez, chegaram a conclusões semelhantes em estudo realizado com contribuintes da Bélgica, Espanha e Suíça, onde se constatou uma correlação positiva entre o cumprimento voluntário das obrigações fiscais, a confiança nas instituições e a legitimidade das Administrações Tributárias. Torgler e Schneider (2007b), na mesma linha, afirmam que um alto nível de governança e de qualidade institucional, assim como de envolvimento e de participação dos cidadãos, pode influenciar positivamente a identificação dos contribuintes com as instituições e contribuir, inclusive, para a redução da economia paralela.

Assim, políticas na área tributária que busquem o restabelecimento da confiança são essenciais para assegurar o cumprimento das normas, uma vez que a confiança é um dos pilares que sustentam a legitimidade do sistema tributário (Rothstein, 2011; Pickhardt e Prinz, 2014). Kirchler (2007), Alm e Torgler (2011) e Pickhardt e Prinz (2014), nesse sentido, reafirmam a necessidade das Administrações Tributárias considerarem, em suas estratégias de conformidade, não só as ações coercitivas alinhadas à

teoria neoclássica do paradigma do crime, mas também de desenvolverem uma abordagem mais gentil e amigável e que possa incentivar o contribuinte ao cumprimento voluntário das suas obrigações fiscais. Braithwaite (2009) e Muehlbacher *et al* (2011), nessa toada, propõem que o rigor no tratamento com o contribuinte, típico do modelo de dissuasão clássico, deve ser dedicado apenas aos sonegadores, enquanto que ações diferenciadas de orientação e de assistência devem ser promovidas para aqueles que apresentam uma atitude positiva em relação ao pagamento de impostos.

O paradigma do serviço, nesse contexto, propõe que o Fisco atue, por meio da prestação de serviços ao contribuinte, como um facilitador do cumprimento das obrigações tributárias, de forma a encorajar o cumprimento fiscal espontâneo (Alm e Togler, 2011; Alm *et al*, 2012). Para Alm e Togler (2011), a prestação de serviços de qualidade por parte da Administração Tributária pode, inclusive, impactar positivamente a satisfação do contribuinte com o Fisco, aumentando a sua legitimidade perante os cidadãos. Kirchler (2007), da mesma forma, afirma que a abordagem fundamentada na visão de que o Fisco deve atuar como um consultor do contribuinte, auxiliando-o no cumprimento das obrigações, pode gerar uma percepção de tratamento justo por parte da Administração Tributária e contribuir para um comportamento de maior conformidade.

Na proposta que se apresenta como o paradigma do serviço, portanto, o Estado passa a tratar o contribuinte como um cliente da Administração e a prestar um serviço de excelência, de forma cordial, auxiliando-o no cumprimento de suas obrigações, no esclarecimento de dúvidas sobre a legislação e permitindo a auto-regularização, quando possível, em detrimento da aplicação de multas, tudo de forma a construir com ele uma relação mais transparente, cooperativa e de parceria (Silva, 2015; Lamadrid, 2020; Cavalcante, 2021). Na visão de Silva (2015), o ponto central do paradigma do serviço diz respeito, então, ao fortalecimento da confiança no governo ao se privilegiar uma abordagem cooperativa, respeitosa, e que tem como objetivo estimular a conformidade espontânea.

Alm e Togler (2011), nessa toada, propõem algumas ações que, de acordo com a lógica do paradigma do serviço, poderiam tornar a Administração Tributária mais próxima e amigável ao contribuinte: promoção de programas de educação fiscal, fortalecimento dos serviços de auxílio ao contribuinte para o cumprimento das obrigações tributárias, melhoria dos canais de comunicação e das plataformas de governo eletrônico e simplificação tanto das declarações fiscais quanto do pagamento dos tributos.

Realça-se, contudo, que a proposta designada como paradigma do serviço não se pretende à exclusão do paradigma do crime como forma de atuação de Administrações Fiscais, mas reconhece que, para além do receio de serem fiscalizados e penalizados, existem outros fatores que podem influenciar o comportamento de conformidade dos contribuintes. Dessa forma, uma abordagem multifacetada e complementar, integrando os paradigmas do crime e do serviço, é indicada como estratégia para que as políticas de combate à sonegação fiscal e de incentivo à conformidade tributária dos contribuintes possam alcançar melhores resultados (Kirchler, 2007; Alm e Togler, 2011; Alm *et al*, 2012; Silva, 2015).

## **CAPÍTULO 2: O CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

### **2.1. PARAGIGMA DO CRIME: O PROBLEMA DA LITIGIOSIDADE E DA ELEVADA DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

O Município de São Paulo, nos últimos anos, tem adotado uma série de medidas para modernizar a sua Administração Tributária em busca do aumento da eficiência da arrecadação tributária e do combate sistemático à evasão fiscal e à sonegação de tributos, destacando-se uma série de projetos, alterações legislativas e de procedimentos que se sucederam ao Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT) criado pela Lei Municipal nº 14.133/2006, o qual representou um marco inicial não só do desenvolvimento de novas tecnologias e da ampla digitalização de serviços<sup>3</sup>, como também da própria modernização administrativa do Fisco municipal<sup>4</sup>.

As justificativas para a criação do Programa de Modernização, então apresentadas pelo Poder Executivo quando do encaminhamento do projeto de lei nº 0793/05 à Câmara Municipal de São Paulo, apontavam para a necessidade do aumento da arrecadação para viabilizar os investimentos públicos, diante de um cenário de crise fiscal em que o município encontrava-se onerado por grande encargo financeiro decorrente do pagamento de juros e da amortização da sua dívida. A proposta que resultou na aprovação da Lei Municipal nº 14.133/2006, no entanto, colocava como inadequada a busca por recursos via aumento de tributos, que teria baixa aceitação pela sociedade já impactada por uma alta carga tributária. Restava como alternativa, então, a melhoria na eficiência e o aumento da produtividade da Administração Tributária, conforme se verifica na própria argumentação que deu suporte ao encaminhamento do projeto de lei pelo poder executivo municipal.

De forma a contextualizar a situação em que se encontrava o Fisco paulistano antes da edição da lei do PMAT, destaca-se que, até o meio do ano de 2006, as notas fiscais de serviços prestados ainda eram emitidas em papel pelos contribuintes. A questão é aqui colocada, como exemplo, para demonstrar o quanto carente de modernização estava a Administração Tributária àquele tempo, considerando-se que a maior cidade do país ainda não contava, à época, com um sistema eletrônico de emissão de notas<sup>5</sup>. Se, de um lado, as notas em papel impunham grande esforço às empresas para

---

<sup>3</sup> Uma série de serviços da Secretaria da Fazenda atualmente é disponibilizada de forma online no Portal 156 da Prefeitura de São Paulo. Disponível em <https://sp156.prefeitura.sp.gov.br/portal/servicos>; Acesso em 08/07/2024. Destaca-se também a implantação do SAV – Solução de Atendimento Virtual, uma ferramenta 100% digital que permite ao contribuinte protocolar e acompanhar solicitações relacionados a variados temas tributários, sem a necessidade de atendimento presencial. Disponível em <https://www.capital.sp.gov.br/web/fazenda/w/27171>; Acesso em 08/07/2024.

<sup>4</sup> O PMAT trouxe à estrutura da Administração Tributária algumas ferramentas típicas do setor privado, a exemplo das avaliações de desempenho e das gratificações de produtividade (de natureza financeira) vinculadas ao cumprimento de metas tanto pelos Auditores-Fiscais quanto pelos resultados globais da Administração Tributária. Tais medidas, ao materializarem e incorporarem ao setor público mecanismos de mercado, objetivaram, conforme princípios da Nova Gestão Pública, promover uma melhor eficiência na utilização dos recursos humanos do Fisco Municipal com a priorização do desempenho através da medição dos resultados (Hood, 1991; Pollit e Bouckaert, 2017).

<sup>5</sup> A Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e) foi regulamentada pelo Decreto Municipal nº 47.350/2006 e Portaria SF nº 72/2006.

preencher, registrar e armazenar a sua documentação fiscal, de outro os procedimentos de auditoria demandavam tempo e emprego de recursos significativos por parte do Fisco para o exame de milhares de documentos físicos.

Da mesma forma, a fiscalização tributária das instituições financeiras e a análise da documentação fiscal e contábil dos contribuintes eram executadas sem o auxílio de sistemas eletrônicos, o que gerava enorme complexidade e traduzia-se em pouca eficiência e eficácia dos resultados alcançados, especialmente considerando-se a grande quantidade de contribuintes a serem fiscalizados. É neste contexto, portanto, que se deu o desenvolvimento de uma série de melhorias e de sistemas tecnológicos, como é o caso da Declaração de Instituições Financeiras e Assemelhadas (DES-IF) que, hoje, constitui a base do modelo de governança fiscal para os contribuintes do setor financeiro<sup>6</sup>.

No entanto, ainda que todo o processo de modernização tenha, de fato, conduzido o Fisco municipal a excelentes resultados em termos de desempenho da sua arrecadação tributária<sup>7</sup>, as mudanças passaram principalmente pelo aprimoramento da legislação e do fortalecimento da fiscalização, com a criação de declarações e obrigações tributárias acessórias para diversos setores econômicos e a adoção de medidas para o aperfeiçoamento dos cadastros fazendários<sup>8</sup>. Os próprios objetivos gerais do Programa de Modernização, nesse sentido, apontavam para a necessidade de aprimoramento da fiscalização tributária e do aumento da eficiência dos sistemas para o combate à sonegação e evasão fiscal.

Nesse contexto, os procedimentos de *enforcement* tradicionais, então potencializados pelas novas ferramentas tecnológicas e dados à disposição do Fisco, acabaram por conduzir a Administração Tributária a um elevado número de fiscalizações e que resultam, todos os anos, na lavratura de milhares de Autos de Infração. Apenas nos exercícios de 2017 a 2021 foram emitidas mais de 22.000 operações fiscais<sup>9</sup> pelo Fisco municipal, tendo sido lavrados pouco mais de 58.000 Autos de Infração que, no ano de 2021, correspondiam a um crédito tributário da ordem de R\$ 25 bilhões (SUREM, 2021). Para se ter uma idéia do quanto significativo é o valor das autuações, a arrecadação com

---

<sup>6</sup> A primeira versão de Declaração de Instituições Financeiras (DIF), no âmbito da Administração Tributária Paulista, foi aprovada pela Instrução Normativa SF nº 02/2006.

<sup>7</sup> As receitas com os impostos municipais (IPTU, ISS e ITBI) tiveram um crescimento real médio de 5,03% ao ano no período compreendido entre os exercícios de 2007 a 2023, conforme gráfico (Anexo D) de desempenho de arrecadação elaborado pela Divisão de Controle e Previsão da Arrecadação (DICAR), órgão subordinado à Subsecretaria da Receita Municipal.

<sup>8</sup> Além do sistema da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica e da Declaração de Instituições Financeiras, pode-se citar a implantação da Declaração Tributária de Conclusão de Obras (DTCO), da Declaração de Operações de Cartão de Crédito ou Débito (DOC), da Declaração de Informações de Meios de Pagamento (DIMP), do Sistema de Declaração das Sociedades Uniprofissionais (D-SUP), do Sistema de Diversões Públicas e Eventos (SPDE), do Sistema Eletrônico da Construção Civil (SISCON), do Sistema de Gestão de Benefícios Fiscais (GBF), do Sistema de Declaração de Imunidade (SDI) e do Cadastro de Prestadores de Outros Municípios (CPOM), entre outros.

<sup>9</sup> Foram consideradas no levantamento apenas operações fiscais abertas individualmente para contribuintes específicos, tendo sido excluídas as fiscalizações em lote e que abrangem grande quantidade de contribuintes em um mesmo tipo de infração.

impostos de toda a cidade de São Paulo, no exercício de 2021, alcançou um montante total de pouco mais de R\$ 52 bilhões (RSATM, 2021a; RSATM, 2021b).

Assim, não se pode desconsiderar que o elevado volume e valores das autuações, característicos do paradigma do crime como estratégia de conformidade, têm tido como impacto uma elevada litigiosidade e uma alta dívida ativa no Município de São Paulo. Observa-se, nesse sentido, que do total de R\$ 207,3 bilhões em favor da Fazenda Pública em 31 de dezembro de 2023, mais de 89% eram referentes a créditos de natureza tributária (TCM, 2024). O índice de recuperação desses valores, contudo, possui baixa eficiência e não correspondeu, no exercício de 2023, a mais do que 1% do estoque bruto da dívida, demonstrando que a maioria dos créditos tributários que segue o caminho da via judicial para cobrança não se converte, efetivamente, em receitas para o município (TCM, 2024).

Destaca-se, ainda, que grande parte dos créditos tributários inscritos na dívida ativa do município são classificados, inclusive, como de baixíssima probabilidade de recuperação, tendo sido identificados, no relatório de fiscalização do Tribunal de Contas do Município do exercício de 2022, cerca de R\$ 26 bilhões enquadrados nessa situação (TCM, 2023). Além disso, praticamente a totalidade da dívida ativa tributária do município (99,37%) está concentrada no longo prazo (TCM, 2024), o que demonstra o quanto a litigiosidade afeta a previsibilidade de receitas e reforça a importância da adoção de estratégias que possam, de forma alternativa, prevenir o conflito e estimular o pagamento pontual, espontâneo e de forma correta dos tributos pelos contribuintes. No mais, há que se levar em consideração o custo administrativo decorrente, também, de toda a estrutura existente, no âmbito do Fisco municipal, destinada à análise e julgamento administrativo das impugnações apresentadas pelos contribuintes<sup>10</sup>.

Dessa forma, a Administração Tributária paulistana parece caminhar no sentido de também reconhecer, como vem ocorrendo recentemente em outras Administrações Tributárias brasileiras<sup>11</sup>, a importância das estratégias de conformidade alinhadas ao paradigma do serviço, como se pode observar nas diretrizes da Subsecretaria da Receita Municipal positivadas na Portaria SF/SUREM nº 65, de 16 de dezembro de 2021. O normativo, nessa linha, instituiu grupo de trabalho com a finalidade de promover, entre outros objetivos, ações de conformidade tributária que privilegiem o monitoramento e a auto-regularização dos contribuintes do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), a exemplo da estratégia direcionada às instituições financeiras, de forma a se evitar a formação de passivos tributários e de se buscar uma arrecadação efetiva mais próxima da potencial.

No mais, é importante pontuar que no decorrer desta pesquisa sucederam-se duas importantes iniciativas no contexto da priorização das ações orientativas para promoção da conformidade

---

<sup>10</sup> Divisão de Julgamento e o Conselho Municipal de Tributos, conforme Decreto Municipal 58.030/2017.

<sup>11</sup> Podemos citar como exemplos o Programa “Nos Conformes” do Estado de São Paulo, instituído pela Lei Complementar 1.320/2018; o Programa “Contribuinte Pai d’Égua” do Estado do Ceará, instituído pela Lei 17.087/2019 e projeto piloto do Programa “Confia” da Receita Federal do Brasil, instituído por meio da Portaria RFB nº 387/2023. Todos os programas têm como objetivo fomentar a cooperação entre Fisco e contribuintes e incentivar o cumprimento voluntário das obrigações.

espontânea e da prevenção da litigiosidade tributária: o aprimoramento dos procedimentos de monitoramento para o grupo de grandes contribuintes<sup>12</sup>; e o desenvolvimento do Sistema de Autorregularização de Contribuintes – SAREC para o incentivo à conformidade tributária espontânea<sup>13</sup>. Por fim, realça-se que as iniciativas da Administração Tributária para a prevenção do conflito na seara tributária alinham-se, do ponto de vista estratégico, à Política Municipal de Desjudicialização instituída pela Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020, a qual, no âmbito da Procuradoria Geral do Município, propõe uma série de medidas em busca da redução dos litígios e de soluções para as controvérsias tributárias.

## **2.2. A POLITICA DE GOVERNANÇA FISCAL DO SETOR FINANCEIRO E O PARADIGMA DO SERVIÇO**

Inicialmente, é de se destacar o papel primordial que a modernização tecnológica teve no processo de transformação da relação da Administração Tributária com os contribuintes do setor financeiro. Conforme já mencionado, um dos projetos iniciais, no âmbito do Programa de Modernização, foi a implementação, no ano de 2007, de uma primeira versão de declaração eletrônica, a DIF (Declaração de Instituições Financeiras), para que as instituições pudessem encaminhar à Administração Tributária paulistana as informações contábeis e fiscais necessárias à apuração do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

A estrutura da declaração exige a apresentação do movimento fiscal do contribuinte conjugado com sua contabilidade e o sistema, por meio de inúmeras críticas eletrônicas na recepção dos dados, garante a consistência das informações declaradas<sup>14</sup>. Dessa forma, foi com a adoção das declarações eletrônicas que o Fisco passou a dispor de uma base de dados e de informações em formato digital para realizar as suas atividades de monitoramento e fiscalização com mais assertividade e transparência, o que foi essencial para viabilizar, também, a priorização das medidas de incentivo ao cumprimento voluntário em detrimento dos procedimentos coercitivos tradicionais.

No que se refere às atividades de relacionamento do Fisco paulistano com as Instituições Financeiras, elas são atualmente regulamentadas pela Instrução Normativa SF/SUREM nº 05/2016, a qual estabeleceu as diretrizes gerais dos monitoramentos fiscais executados no âmbito da Divisão de Fiscalização do Setor Financeiro (DIFIN). No entanto, a política de governança para o setor não se restringe às atividades de monitoramento, mas se inicia antes da própria entrega da declaração à qual estão sujeitas as instituições financeiras. Nesse sentido, é importante destacar, em linha com as sugestões de Alm e Togler (2011) para fomentar o paradigma do serviço nas Administrações Fiscais, a existência de algumas ações, no âmbito do Fisco municipal, desenvolvidas exatamente para fortalecer

---

<sup>12</sup> Conforme alteração promovida pela Instrução Normativa SF/SUREM nº 20, de 08 de Dezembro de 2023.

<sup>13</sup> Conforme Instrução Normativa SF/SUREM nº 19, de 08 de Dezembro de 2023.

<sup>14</sup> Conforme Anexo Único da Portaria SF/SUREM nº 57, de 04 de outubro de 2017 (modelo conceitual da DES-IF).



os serviços de auxílio ao contribuinte, aperfeiçoar os canais de comunicação e melhorar as plataformas de governo eletrônico, que são as seguintes:

- 1) Serviços de assistência relacionados à Declaração de Instituições Financeiras e Assemelhadas - DES-IF, em que especialistas da Administração Tributária ficam disponíveis em horário estendido, até as 00h00min, para o auxílio com eventuais dificuldades dos contribuintes nas épocas próximas ao término do prazo de entrega das declarações<sup>15</sup>.
- 2) Canal institucional (Fale Conosco) exclusivo para as instituições financeiras esclarecerem dúvidas relacionadas à DES-IF diretamente com os especialistas da DIFIN<sup>16</sup>.
- 3) DEC – Domicílio Eletrônico do Cidadão Paulistano: portal de serviços para comunicação eletrônica entre a Administração Tributária e o sujeito passivo dos tributos municipais<sup>17</sup>.
- 4) Manuais e vídeos tutoriais sobre a DES-IF, disponibilizados no sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda<sup>18</sup>.

A orientação e o auxílio ao contribuinte no cumprimento das suas obrigações tributárias, no contexto da política estudada, são medidas importantes para a prevenção de erros e mitigação de incertezas que, eventualmente, poderiam levar a declarações tributárias incorretas e ao consequente pagamento equivocado do tributo. A disponibilização de canais de atendimento e de esclarecimento, nesse sentido, pode contribuir para a promoção da conformidade tributária daquelas instituições que buscam o correto adimplemento das suas obrigações, mas que, em razão da complexidade da tributação e das obrigações acessórias, encontram alguma dificuldade na sua interpretação e cumprimento (Alm *et al*, 2010; Alm e Togler, 2011; Xavier, 2012).

No mais, destaca-se que a postura colaborativa do Fisco e a disposição em orientar e esclarecer, ao invés de apenas punir, é essencial para o aumento da confiança depositada na Administração Tributária e para a melhoria do ambiente tributário (Kirchler, 2007; Kirchler *et al*, 2008; Alm e Torgler, 2011; Alm *et al*, 2012; Pickhardt e Prinz, 2014), o que, conforme o paradigma do serviço, pode ser capaz de estimular uma maior conformidade voluntária dos contribuintes e ser positivo, inclusive, para a diminuição das controvérsias fiscais.

Aliás, destaca-se que um dos objetivos consubstanciados na lei que, há quase 20 anos, instituiu o Programa de Modernização da Administração Tributária, alinha-se exatamente a uma das premissas do novo paradigma de atuação das Administrações Fiscais, que é a de oferecer maior qualidade nos serviços prestados aos contribuintes mediante orientação e esclarecimento quanto à correta aplicação das normas tributárias. Nesse ponto, os canais de atendimento e serviços de assistência, no âmbito da

---

<sup>15</sup>As ordens internas para convocação dos servidores em regime de plantão com horário estendido são publicadas no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC) e podem ser consultadas em [https://diariooficial.prefeitura.sp.gov.br/md\\_epubli\\_controlador.php?acao=inicio](https://diariooficial.prefeitura.sp.gov.br/md_epubli_controlador.php?acao=inicio).

<sup>16</sup>Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/servicos/desif/>. Acesso em 07/08/2024.

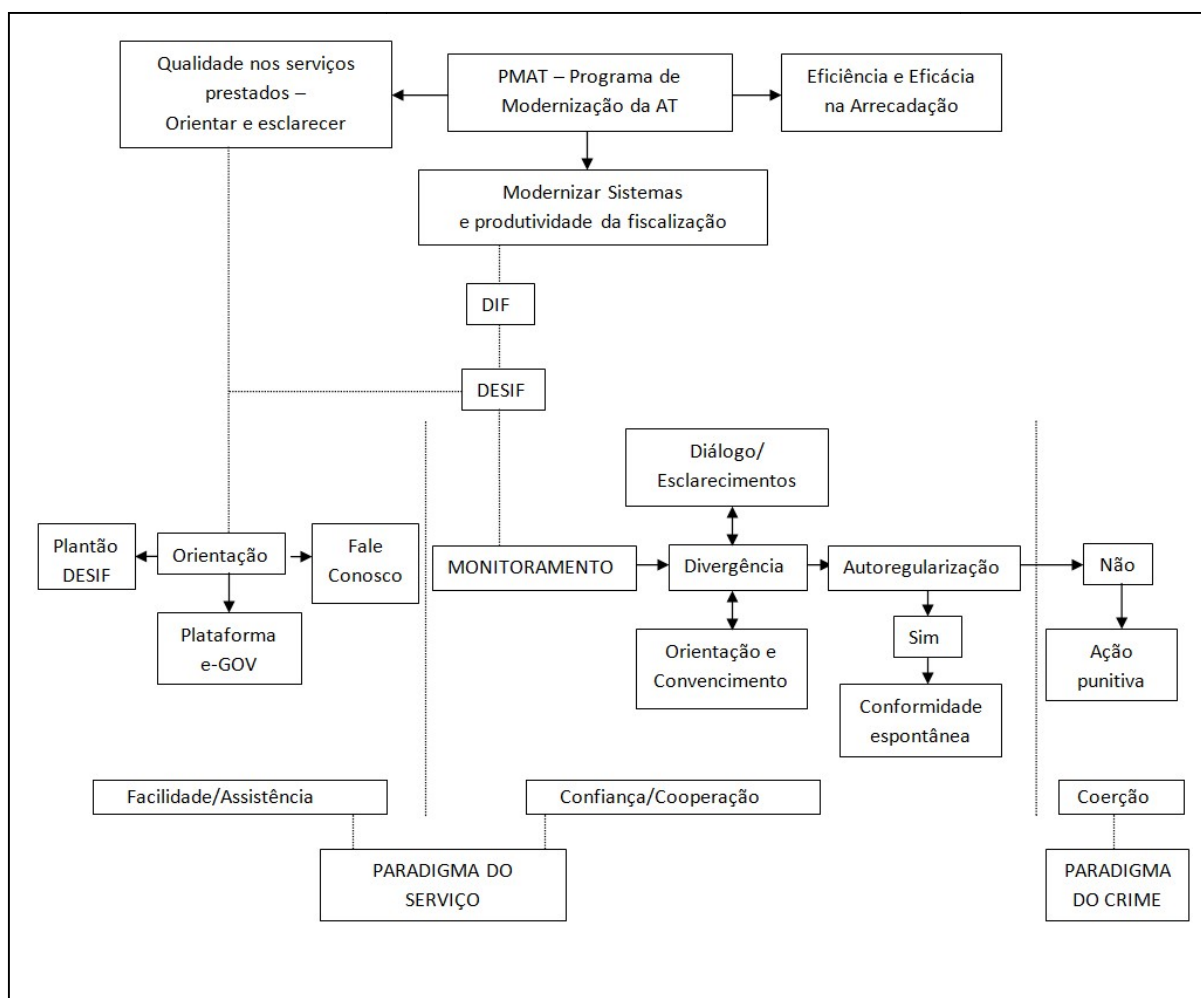
<sup>17</sup> Disponível em <https://dec.prefeitura.sp.gov.br/portal/v2/#/>. Acesso em 07/08/2024.

<sup>18</sup>Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/servicos/desif/>. Acesso em 07/08/2024.

política fiscal para setor financeiro, convergem com a proposta consubstanciada na lei do PMAT e representam, também, uma postura mais orientada ao serviço e colaborativa por parte do Fisco municipal, conforme proposto pelo paradigma do serviço.

Um segundo momento da política de governança fiscal, que está representada no quadro esquemático da figura 2.1 a seguir, diz respeito às ações de monitoramento, executadas pela Divisão de Fiscalização do Setor Financeiro, e que ocorrem em momento posterior ao da entrega das declarações e do pagamento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). As ordens de monitoramento são exames de conformidade executados pelo Fisco, a partir das informações declaradas pelos contribuintes por meio da DES-IF, para verificação do correto cumprimento das obrigações tributárias por parte das instituições financeiras.

Figura 2.1: Política de Governança Fiscal do Setor Financeiro



Fonte: elaborado pelo autor (2024)

Os monitoramentos abrangem as atividades de orientação, solicitações de esclarecimentos e de documentos relacionados às divergências eventualmente identificadas e, por fim, a comunicação acerca das não conformidades, acompanhadas das respectivas medidas necessárias para que elas sejam regularizadas sem que haja a exclusão da espontaneidade. Isso quer dizer que ao contribuinte é

oportunizada a possibilidade de regularizar, de maneira voluntária e sem a imposição de multas punitivas, a situação de eventuais tributos não pagos<sup>19</sup>.

Trata-se, conforme consta da própria regulamentação dos monitoramentos, de procedimento preliminar e não faz prova, por si só, da ocorrência de infração à legislação tributária, havendo espaço para que o contribuinte apresente esclarecimentos e documentos adicionais relacionados às divergências identificadas, o que significa, portanto, uma maior abertura ao diálogo que, segundo a OCDE (2008), é um dos pilares essenciais para o estabelecimento de uma boa relação com os contribuintes. Ainda que os esclarecimentos prestados, no âmbito das ordens de monitoramento, não mudem o entendimento do Fisco, o abandono da postura conflitiva, o posicionamento transparente com relação à divergência identificada e a possibilidade do contribuinte regularizar-se sem a aplicação de penalidades que não sejam aquelas de caráter apenas moratório, poderiam, em último caso, proteger ou fortalecer minimamente a confiança que o contribuinte tem nas práticas da Administração Tributária (Cavalcante, 2021).

É importante observar, contudo, que essa maior abertura ao diálogo não significa o abandono à formalidade do procedimento administrativo. Todas as etapas do monitoramento, notificações e comunicações com o contribuinte acontecem numa perspectiva formal e burocrática e fazem parte do processo administrativo constituído para esta finalidade<sup>20</sup>. Aliás, o monitoramento é realizado com base em roteiros padronizados<sup>21</sup>, o que também é importante para garantir que o procedimento executado seja o mesmo para todos os contribuintes.

No mais, destaca-se que as ações de monitoramentos são executadas para toda a base de contribuintes do setor financeiro, sem distinções relacionadas ao risco de conformidade de cada um deles. Assim, o modelo parece adotar como premissa, considerando-se a pirâmide de conformidade tributária proposta pela OCDE (2004)<sup>22</sup>, a de que os contribuintes do segmento não se enquadram, ao menos majoritariamente, entre aqueles que procuram praticar ilícitos tributários de forma deliberada. Dessa forma, pode-se dizer que a política adotada inverte a lógica tradicional do modelo clássico e o contribuinte só é indicado à ação fiscal, em último caso, quando não forem atendidas, no âmbito do monitoramento fiscal, as comunicações para: apresentação de documentos e esclarecimentos; retificação de informações e declarações fiscais; ou recolhimento do tributo que, após análise e

---

<sup>19</sup> Exceto nos casos em que forem identificados indícios de dolo, fraude ou simulação, conforme artigo 5º da Instrução Normativa SF/SUREM nº 05/2016.

<sup>20</sup> Conforme Dom *et al* (2022), a interação questionável entre contribuintes e Autoridades Fiscais é um dos fatores que se reflete em baixa confiança nos sistemas tributários, de maneira que a formalidade e rigor do procedimento é importante para garantir que a interação com os contribuintes ocorra estritamente na forma da lei.

<sup>21</sup> Conforme previsto no artigo 6º da Instrução Normativa SF/SUREM nº 05/2016.

<sup>22</sup> A OCDE, em 2004, estruturou um *framework* de como as administrações tributárias poderiam tratar o risco de conformidade, adaptando metodologias de gestão de risco para a realidade dos Fiscos. De acordo com a proposta, as estratégias de conformidade das administrações tributárias devem ser planejadas tendo em consideração os perfis de comportamentos dos contribuintes em relação à conformidade, direcionando os esforços de uso da força da lei àqueles que deliberadamente não desejam cumprir com as suas obrigações (OCDE, 2004).

considerações por parte do Fisco, foi de fato entendido como devido à municipalidade.

No entanto, ainda que a regra geral adotada seja a de confiar no contribuinte no sentido de que eventuais irregularidades não decorrem necessariamente de uma ação deliberada e intencional, deve-se registrar que a Instrução Normativa SF/SUREM nº 05/2016 não afasta a prerrogativa da Administração Tributária quanto à possibilidade de abertura de operação fiscal, independentemente do monitoramento, para situações em que a medida assim for necessária<sup>23</sup>. Este ponto é demasiadamente relevante, pois, conforme o modelo proposto por Kirchler *et al* (2008), a conformidade tributária está relacionada não apenas ao grau de confiança nas autoridades, mas também ao seu poder de coerção, razão pela qual as estratégias alinhadas ao paradigma do serviço não devem significar o abandono da força como ferramenta para a promoção da conformidade.

Outra iniciativa, no contexto da política de incentivo à conformidade tributária dos contribuintes do setor financeiro, diz respeito à descontinuidade da DIF no ano de 2017<sup>24</sup> e a adoção de outro modelo de declaração, a DES-IF<sup>25</sup>, que tem na sua estrutura de dados o padrão do modelo conceitual definido pela Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF)<sup>26</sup>. A migração para o novo modelo, por atender aos interesses e às necessidades dos contribuintes no sentido de que haja uma padronização das obrigações tributárias no âmbito dos municípios brasileiros, também pode ser considerada uma medida de simplificação alinhada ao paradigma do serviço, uma vez que a especificação de um modelo de estrutura de dados único, a nível municipal, pode facilitar o cumprimento das obrigações e reduzir o custo de conformidade dos contribuintes, tal como proposto por Alm e Togler (2011).

Dessa forma, as ações desenvolvidas pela Administração Tributária paulistana, em seu conjunto, representam uma nova postura em que o Fisco, ao invés de tratar o contribuinte como um potencial fraudador, procurar atuar de forma mais colaborativa, orientado à prestação de serviços e priorizando as ações de orientação e de auto-regularização. Por fim, é de se destacar que a própria gestão por metas para fins de avaliação de desempenho da DIFIN, assim como os critérios de apuração da Gratificação da Produtividade Fiscal dos Auditores-Fiscais da Unidade, atualmente são parametrizados tendo como referência as ações de monitoramento<sup>27</sup>, o que evidencia a mudança de orientação do Fisco, em relação às instituições financeiras, em direção à priorização de ações que não sejam aquelas utilizadas para promover a conformidade forçada do contribuinte.

---

<sup>23</sup> Conforme parágrafo único, do artigo 5º da Instrução Normativa SF/SUREM nº 05/2016.

<sup>24</sup> A Instrução Normativa SF/SUREM nº 13/2016 revogou a DIF.

<sup>25</sup> A Instrução Normativa SF/SUREM nº 17/2017 aprovou o programa da DES-IF na sua versão 1.0.

<sup>26</sup> A proposta de concepção de um padrão nacional de declaração, de forma a evitar que cada município utilize um modelo diferente, foi capitaneada pela ABRASF e partiu de uma demanda das próprias instituições financeiras. As bases para o desenvolvimento do modelo foram definidas em reuniões presenciais entre os diversos representantes dos Fiscos municipais, com foco na geração de um padrão que considerasse as necessidades e a legislação de cada município, além das próprias especificidades do modelo de negócio das instituições financeiras. Disponível em [http://www.abrasf.org.br/arquivos/files/Modelo\\_Conceitual\\_Versao\\_3\\_1.pdf](http://www.abrasf.org.br/arquivos/files/Modelo_Conceitual_Versao_3_1.pdf). Acesso em 05/05/2023.

<sup>27</sup> Portarias SF/SUREM nº 72/2019, 52/2020, 21/2021 e 40/2022.

## **CAPÍTULO 3: DO DESENHO DA INVESTIGAÇÃO AOS RESULTADOS**

### **3.1. METODOLOGIA**

O objetivo do estudo, considerando-se as estratégias de conformidade desenvolvidas para o setor financeiro e apresentadas no capítulo anterior, é verificar se a política de governança fiscal impactou positivamente a conformidade espontânea dos contribuintes, diminuiu a litigiosidade tributária e reduziu tanto o emprego das fiscalizações tributárias tradicionais, quanto o número de instituições financeiras autuadas na busca de uma conformidade forçada do contribuinte. No entanto, antes de apresentar a proposta para mensuração quantitativa dos resultados, o percurso metodológico escolhido foi o de fazer, com recurso à pesquisa e análise documental, uma abordagem relacionada à repercussão que o elevado número de fiscalizações e autuações, característicos do paradigma do crime, tem para a questão da litigiosidade e da dívida ativa no município de São Paulo.

Na sequência, procurou-se, também com recurso à pesquisa e análise documental, conhecer e descrever analiticamente as ações específicas desenvolvidas para o setor financeiro, para então contrapor-las aos modelos teóricos dos paradigmas de atuação das Administrações Fiscais. A síntese do modelo de modelo de governança fiscal adotado pelo Fisco, nesse sentido, foi representada no quadro esquemático da figura 2.1 do capítulo anterior.

Sobre a pesquisa e análise documental, observa-se que, em matéria tributária, os documentos, as normas e as obrigações fiscais que fazem parte da legislação podem relevar concepções explícitas e subjacentes da política de estímulo ao pagamento de impostos, sendo este, portanto, um ponto relevante da pesquisa. Pode-se dizer, então, que o trabalho de análise de dados se iniciou já com a própria coleta e organização dos materiais (Laville e Dionne, 1999).

A metodologia, relativamente à primeira parte da investigação, foi eminentemente qualitativa e teve apenas fontes secundárias de pesquisa, principalmente a legislação, incluindo leis, decretos, portarias, instruções normativas e ordens internas. Também foram utilizados, em segundo plano, manuais de sistemas tributários, dados oficiais disponibilizados por entidades públicas e relatórios gerenciais internos produzidos pela Administração Tributária, destacando-se que a própria posição e experiência acumulada do autor, em razão do cargo de Auditor-Fiscal do Município de São Paulo que ocupa desde 2007, foram essenciais para o acesso às informações necessárias, bem como para sua análise e interpretação. Realça-se, ainda, que a utilização de informações internas da Administração Tributária foi precedida de autorização pela Instituição.

Em relação à elaboração do referencial teórico introdutório, utilizou-se da pesquisa bibliográfica para buscar artigos, dissertações, teses, revistas científicas e outros materiais acadêmicos que estivessem alinhados aos objetivos da investigação.

A estratégia de investigação foi o estudo de caso único (Yin, 2010), conduzido junto à Administração Tributária paulistana e a sua Divisão de Fiscalização do Setor Financeiro (DIFIN), órgão responsável pela gestão fiscal das instituições financeiras. No que se refere à escolha do estudo

de caso e as objeções ao seu uso relacionadas às dificuldades de generalizações (Laville e Dionne, 1999; Gil, 2002), é importante observar, ainda que se tenha feito, na segunda parte da pesquisa, uma análise quantitativa relacionada ao impacto da política na litigiosidade e na conformidade tributária espontânea do setor financeiro, que os resultados e conclusões não poderão ser generalizados a qualquer tipo de contribuinte, tendo em conta que a amostra estudada foi representada unicamente por instituições financeiras.

Para além do enquadramento teórico da política relacionada ao setor financeiro, pretendeu-se, então, verificar os eventuais impactos positivos que o conjunto de ações desenvolvidas possa ter produzido na conformidade fiscal dos contribuintes, o que foi feito a partir do levantamento, análise e tratamento das informações constantes das diversas bases de dados da Administração Tributária, tais como pagamentos, autos de infração e valores declarados em parcelamentos administrativos ao Fisco municipal. Dessa forma, não foram gerados dados primários para a pesquisa.

No mais, destaca-se que, para a avaliação dos resultados da política na conformidade tributária dos contribuintes, foi proposta a utilização de alguns indicadores, construídos para os fins específicos da pesquisa, de forma que a tendência ou não a uma maior conformidade da amostra foi avaliada a partir da interpretação da evolução dos indicadores ao longo tempo. Todo o processo de construção e de interpretação dos indicadores, assim como o período do estudo e os critérios utilizados na seleção da amostra, serão descritos no item dedicado ao desenho do estudo quantitativo.

Também foi elaborado, com o uso do *software* de estatística R, gráfico de média móvel e realizado teste de Cox-Stuart<sup>28</sup> com o objetivo de verificar se as séries de dados temporais, representadas pelos resultados mensais de alguns dos indicadores construídos para a pesquisa, possuíam tendência estatisticamente significativa que pudesse corroborar, ou não, o resultado da análise descritiva realizada para os indicadores. Por fim, foi utilizado o recurso automático da ferramenta estatística R para definição do modelo Auto Regressivo Integrado de Média Móvel (ARIMA) que melhor se ajustasse às séries temporais para que, assim, fosse possível fazer previsões estatísticas do comportamento dos indicadores<sup>29</sup>. O objetivo, neste caso, foi o de verificar se a amostra de contribuintes considerada no estudo, no exercício fiscal seguinte ao do período analisado, se aproximaria mais ou não da conformidade espontânea ideal teoricamente esperada pelo modelo de análise que será proposto no desenho do estudo quantitativo.

### **3.1.1. QUESTÕES ÉTICAS E DEONTOLÓGICAS**

É importante observar, em relação ao percurso metodológico, que previamente ao levantamento dos dados para o estudo quantitativo foi necessário compreender exatamente quais informações e em que formato elas estavam disponíveis, o que demandou a realização de uma série de reuniões com

---

<sup>28</sup> O teste de Cox-Stuart é utilizado para verificação da existência de tendências crescentes ou decrescentes em séries temporais (Morettin e Toloí, 2006).

<sup>29</sup> O modelo ARIMA (*AutoRegressive Integrated Moving Average*) é uma das abordagens mais usuais para modelar e fazer previsões sobre séries temporais (Morettin e Toloí, 2006).

especialistas da Divisão de Fiscalização de Instituições Financeiras (DIFIN) para garantir que os dados fossem ser gerados de forma satisfatória e atendessem aos objetivos da pesquisa. As reuniões não foram gravadas porque, para a validação dos critérios e parâmetros definidos pelo autor para o levantamento (Anexo D), foi necessária a confrontação dos dados com informações constantes tanto de relatórios gerenciais de pagamentos, quanto de processos de monitoramento das instituições financeiras e que, dessa forma, continham informações protegidas por sigilo fiscal.

Realça-se, quanto a este ponto, que apesar do autor, em razão do ofício que exerce, ter tido autorização da Administração Tributária para acesso aos dados e utilização das informações em contexto acadêmico, a ele é vedada a divulgação de informações que possam revelar a situação econômica ou financeira dos contribuintes, a teor do disposto no artigo 198 do Código Tributário Nacional brasileiro. Dessa forma, fez-se necessário o devido cuidado para que os dados, no contexto da pesquisa, fossem tratados de forma consolidada, sem que houvesse a individualização dos contribuintes utilizados na amostra. Pela mesma razão, deixarão de constar, como anexos da investigação, as informações de pagamentos, parcelamentos e autos de infração levantados para o estudo, ficando como registro, contudo, os resultados dos indicadores construídos a partir dos dados levantados.

### **3.2. DESENHO DO ESTUDO QUANTITATIVO**

#### **3.2.1. INTRODUÇÃO**

O monitoramento das instituições financeiras, no âmbito da política de governança fiscal da DIFIN, é realizado por ciclos em que, a cada rodada de monitoramento, é verificada a conformidade tributária dos contribuintes da base cadastral da Divisão, por meio do exame das informações contábeis, fiscais e cadastrais, em relação a exercícios fiscais pré-determinados. O estudo que será proposto, portanto, tem como premissa o fato de que a conformidade ou não do contribuinte é atestada pelo Fisco municipal ao final do processo de monitoramento, com reflexo nas diversas bases de dados municipais.

Deve-se ter em conta, dessa forma, que o modelo de análise utilizado não se trata de pesquisa empírica, adaptação ou utilização de modelos teóricos adotados por outros autores, mas de conhecer, efetivamente, os resultados da política tributária em seu conjunto, o que será feito a partir de indicadores construídos com dados reais de pagamentos, parcelamentos, autos de infração e de fiscalizações.

Com relação à construção dos indicadores, é importante observar, tal como colocado por Schumann (2016), que um indicador de resultado deve ser capaz de medir a eficácia de uma política em alcançar os seus objetivos. Assim, segundo o autor, não é possível desenvolver um sistema de indicadores de resultado adequado sem especificar, antes, os objetivos da política, ainda que nem sempre eles estejam claramente definidos. Observa-se, nesse sentido, que mesmo que a finalidade principal da Administração Tributária seja a de trazer receitas para o Estado, apontar como objetivo da

política de governança fiscal o aumento da arrecadação poderia levar, equivocadamente, à construção de indicadores incapazes de representar a eficácia da política<sup>30</sup>.

Os indicadores que serão propostos a seguir, nesse sentido, têm como função medir se, de fato, a política para o setor financeiro foi eficaz quanto aos objetivos de estimular um maior cumprimento fiscal espontâneo, de reduzir a litigiosidade tributária e de diminuir tanto o emprego de procedimentos coercitivos quanto o número de instituições financeiras autuadas, uma vez que, conforme analisado anteriormente, foram priorizadas ações de assistência, de orientação e de auto-regularização, em detrimento das fiscalizações tradicionalmente utilizadas para a promoção da conformidade forçada dos contribuintes.

### **3.2.2. INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA FISCAL DO SETOR FINANCEIRO**

As ordens de monitoramento abrangem atividades de orientação do contribuinte para o correto cumprimento das obrigações tributárias, solicitações de esclarecimentos e de documentos relacionados às divergências identificadas e, por fim, a comunicação acerca das não conformidades, acompanhadas das respectivas orientações para que elas sejam regularizadas.

Dessa forma, nos termos do § 5º, do artigo 6º da Instrução Normativa SF/SUREM nº 05/2016, quando a empresa monitorada é notificada da necessidade de regularização de não conformidades, haverá dois caminhos possíveis a serem observados:

- 1) O contribuinte concorda com as orientações do Fisco municipal e adota as providências necessárias para a sua regularização, especialmente no que diz respeito ao pagamento ou parcelamento administrativo do débito (conformidade espontânea)
- 2) As orientações não são atendidas e a instituição financeira é indicada à ação fiscal para constituição de ofício do crédito tributário devido e das multas punitivas (conformidade forçada).

Portanto, o principal indicativo de que os objetivos da ação orientativa e de auto-regularização foram atingidos é a ocorrência de pagamentos realizados espontaneamente em sede de monitoramento fiscal. No entanto, os referidos pagamentos, isoladamente, não são suficientes para apontar se o procedimento, de fato, serviu para trazer o contribuinte à conformidade tributária, uma vez que há situações em que, apesar de ocorrerem pagamentos espontâneos, parte da receita não é regularizada e, portanto, é objeto de autuação pela fiscalização.

Na verdade, o pagamento em procedimento de auto-regularização é mais uma medida relacionada ao papel que as ações de monitoramento tiveram no processo de trazer o contribuinte à regularidade espontânea, do que um indicador de conformidade tributária propriamente dito. Dessa forma, um primeiro ponto a se considerar, para o estudo proposto, é que a conformidade do contribuinte deverá

---

<sup>30</sup> Um contribuinte pode ter um alto nível de conformidade fiscal e, no entanto, apresentar queda no pagamento do imposto porque fatores externos à política impactaram negativamente o seu faturamento.



ser analisada sob a perspectiva de outro indicador que seja capaz de representar a parte da receita tributável que, mesmo após os exames de conformidade consubstanciados nas ordens de monitoramento, não teve o imposto correspondente regularizado ou levado a parcelamento.

Outra questão relevante diz respeito ao fato de que, para se saber o exato resultado das ações de monitoramento (valores regularizados e não regularizados) e, assim, avaliar a conformidade ou não das instituições financeiras, seria necessária a consulta individual a milhares de processos administrativos tanto de monitoramento quanto de fiscalizações, o que se mostrou inviável diante da proposta da pesquisa de se examinar dados de mais de 10 anos de política de monitoramento e para uma amostra de contribuintes o mais representativa possível. O caminho escolhido, então, foi o de se coletar as informações diretamente das diversas bases de dados da Administração Tributária e validá-las por meio do cruzamento com outras fontes de informações, a exemplo dos relatórios gerenciais disponíveis na DIFIN e da própria consulta direta, por amostragem, aos processos de monitoramento.

Assim, a partir dos dados extraídos das bases de pagamentos do Fisco paulistano, o primeiro indicador proposto tem como objetivo representar, para cada exercício fiscal monitorado, qual foi o percentual relativo de pagamentos espontâneos ocorridos antes e depois do início do monitoramento. O marco temporal utilizado para o levantamento dos dados de pagamento ocorridos antes e depois foi a data de distribuição das atividades de monitoramento aos Auditores-Fiscais, obtida do Sistema de Gerenciamento de Fiscalizações (SGF). Este primeiro indicador será chamado de Indicador de auto-regularização (R):

$$R = \left( \frac{\text{Pagamentos depois do início do monitoramento}}{\text{Pagamentos antes do início do monitoramento}} \right) \times 100\%$$

Realça-se que, normalmente, não é de se esperar que um contribuinte realize recolhimentos, sem nenhuma ação promovida pelo Fisco, relativamente a exercícios fiscais passados. Assim, uma vez que os monitoramentos, objeto da nossa análise, foram realizados todos para exercícios fiscais anteriores àquele em que a empresa foi monitorada, imaginou-se que seria possível correlacionar esses pagamentos, ocorridos de forma espontânea depois do início do monitoramento, com as medidas de auto-regularização adotadas pelos contribuintes após as orientações fornecidas pela Administração Tributária. Essa correlação pôde, de fato, ser validada a partir dos documentos disponibilizadas pela DIFIN, especialmente por meio da confrontação das informações de pagamentos constantes dos relatórios gerenciais das ordens de monitoramento.

A utilização de um indicador relativo é importante para permitir a comparação dos resultados de exercícios fiscais diferentes sem a necessidade de se considerar e modelar efeitos decorrentes de fatores econômicos como o crescimento do PIB e a inflação, uma vez que não se está a analisar valores brutos de pagamentos, mas sim qual o percentual, em cada exercício fiscal, dos recolhimentos ocorridos antes e depois do marco do monitoramento. De fato, Schuman (2016) aponta que os indicadores normalizados são mais adequados a comparações e são menos afetados por outros fatores que poderiam influenciar o resultado que se pretende monitorar.

Da mesma forma, no levantamento de dados foi considerado o valor histórico do tributo devido, sem qualquer acréscimo, com o objetivo de se eliminar a interferência de variáveis como juros e correção monetária na relativização dos pagamentos. Não fosse assim, quanto mais distante o ano do monitoramento em relação ao exercício fiscal monitorado, mais representativos seriam os pagamentos ocorridos depois do início do monitoramento, porquanto a multa moratória, os juros e a correção monetária aplicados no pagamento em atraso acabam por elevar o valor do montante total pago, o que poderia prejudicar a interpretação da evolução do indicador ao longo dos anos de monitoramento.

No mais, deve-se observar, conforme dito anteriormente, que o contribuinte também pode optar, ao invés de realizar o pagamento do débito, por aderir a algum tipo de programa de parcelamento. No entanto, ainda que a adesão represente o reconhecimento do débito, o qual poderá inclusive ser quitado à vista, existe a possibilidade dos valores serem parcelados e, assim, estar-se-ia, diferentemente da regularização direta por meio do pagamento do montante indicado pela Administração Tributária, diante de uma intenção de auto-regularização e não da regularização propriamente dita, destacando-se, inclusive, a possibilidade de rompimento do acordo de parcelamento.

Portanto, não seria coerente, conceitualmente, considerar na construção do indicador todo o valor declarado em parcelamento como se tivesse sido efetivamente pago, tampouco levar em conta apenas os valores das parcelas já levadas a pagamento, uma vez que, além de trazerem uma componente dinâmica ao indicador, os referidos pagamentos não representariam a regularização efetiva do contribuinte. Assim, a opção metodológica foi por não considerar os valores declarados em parcelamentos administrativos na construção do indicador, de forma que o seu resultado deverá ser interpretado com a ressalva de que, na realidade, o percentual de auto-regularização poderá ser maior do que o valor representado pelo indicador.

O segundo indicador proposto, chamado de Indicador de Litigiosidade (L), tem como objetivo representar o percentual da receita do contribuinte que, mesmo após o monitoramento e orientações por parte do Fisco, não foi objeto de pagamento espontâneo ou de adesão a parcelamentos administrativos. Assim, ele será construído a partir da ponderação, em relação à receita total tributável do contribuinte, da parcela cujo imposto devido não foi pago ou parcelado de forma espontânea e que, portanto, foi constituído de ofício pelo Fisco municipal em procedimento de fiscalização tradicional:

$$L = \left( \frac{\text{Receita Tributável Autuada}}{\text{Receita Tributável Total}} \right) \times 100\%$$

A receita total tributável, para fins de composição do indicador, será aquela obtida pelo somatório das bases de cálculo dos Autos de Infração (receita tributável autuada), dos pagamentos espontâneos e dos parcelamentos administrativos. Realça-se que a opção por se considerar, no referido indicador, as bases de cálculo do imposto e dos autos de infração, tem como objetivo eliminar a interferência de variáveis que poderiam distorcer a representatividade de cada uma das parcelas que compõem o indicador, a exemplo das multas moratórias, juros e atualização monetária dos pagamentos e parcelamentos administrativos, assim como dos percentuais de multas punitivas que, juntamente com

o valor correspondente ao imposto não pago, fazem parte dos Autos de Infração. De outro lado, tal como se pontuou em relação ao indicador (R), a normalização do indicador é essencial para que se possa comparar exercícios fiscais distintos sem que seja necessária a modelagem de efeitos decorrentes do crescimento do PIB e da inflação, ou de outras variáveis.

O que interessa, portanto, é identificar o percentual da receita que, mesmo após a possibilidade de auto-regularização em sede de monitoramento, não teve a parte correspondente do imposto devido pago ou declarado em parcelamentos administrativos e, assim, seguirá o caminho da litigiosidade para fins de conformidade forçada. O indicador (L), dessa forma, serve exatamente à representação inversa da conformidade tributária da amostra. Ou seja, quanto menor a parcela da receita tributável objeto de autuação pela fiscalização, menor será o indicador e maior será a conformidade espontânea em relação ao adimplemento do ISS.

No mais, deve-se ressaltar que, no caso do indicador de litigiosidade, os dados dos parcelamentos foram levados em consideração na sua construção tendo em vista que, por força de lei, a adesão aos programas de parcelamentos administrativos implica o reconhecimento dos débitos tributários nele incluídos e constitui confissão irrevogável e irretratável da dívida, ressaltando-se, inclusive, que a própria adesão aos parcelamentos, no âmbito do município de São Paulo, é condicionada à desistência de eventuais ações judiciais e recursos existentes no âmbito administrativo<sup>31</sup>. Neste caso, há manifestação expressa do contribuinte em relação à procedência do débito.

Outra observação importante, em relação ao indicador (L), é que também foram considerados, na composição da receita tributável autuada, tanto os Autos de Infração cancelados quanto os pagos, de maneira que fosse representada toda a receita que seguiu o caminho da litigiosidade para fins de conformidade forçada, independentemente de ter havido o cancelamento ou pagamento, posteriormente, de alguns dos Autos de Infração lavrados. Caso esses valores fossem excluídos da composição do índice, a comparabilidade do indicador para períodos distintos ficaria prejudicada, porquanto os Autos de Infração relativamente aos exercícios finais do levantamento ainda são recentes e não tiveram decisão final prolatada no que tange aos recursos administrativos interpostos pelo contribuinte. Realça-se, nesse sentido, que o comportamento dos cancelamentos e dos pagamentos dos Autos de Infração é dinâmico no tempo, sendo maior a probabilidade da sua ocorrência para os exercícios fiscais mais antigos, em que já existe decisão administrativa ou judicial definitiva em relação à contestação do débito.

Contudo, uma vez levados em consideração os autos cancelados e pagos na composição do indicador (L), deve-se observar, quando da sua interpretação, que o valor representado pelo índice será superior à litigiosidade remanescente da amostra verificada após os pagamento e cancelamentos, quer dizer, não está representado no indicador o eventual contributo, relativo aos pagamentos dos Autos de Infração, que o procedimento coercitivo também exerceu para trazer os contribuintes à conformidade

---

<sup>31</sup> Conforme art. 3º da Lei Municipal nº 14.256/2006 e art. 3º da Lei Municipal nº 14.129/2006.

tributária (conformidade forçada), tampouco os cancelamentos decorrentes de eventuais erros da Administração Tributária ou de decisões administrativas que deram razão ao contribuinte e julgaram improcedentes os Autos de Infração.

Destaca-se, também, que houve a precaução, no momento do levantamento dos dados, de que fosse confirmado que não havia mais processos de fiscalização em andamento ou a serem constituídos relativamente aos exercícios fiscais de 2018 e 2019, correspondentes ao período final da janela de medição do estudo, porquanto a pendência de Autos de Infração a serem lavrados poderia distorcer o valor do indicador para o último ciclo de monitoramento e apontar para uma litigiosidade menor do que a realmente observada<sup>32</sup>.

Pretende-se utilizar, ainda, outros dois indicadores relacionados ao procedimento tradicional para promover a conformidade forçada do contribuinte, que são as fiscalizações tributárias e as autuações tributárias. Imagina-se que, caso os objetivos das ações de assistência ao contribuinte, bem como das de orientação e de auto-regularização sejam atingidos, haverá redução tanto do número de procedimentos fiscais para constituição dos créditos tributários não regularizados, quanto do número de instituições financeiras autuadas. Assim, os indicadores de Fiscalizações (F) e de Autuações (A) terão como objetivo representar, respectivamente, o número de fiscalizações e de empresas autuadas em relação à amostra analisada:

*(F) = Número de processos de lavratura por ano de incidência dos Autos de Infração*

*(A) = Número de Instituições Financeiras por ano de incidência dos Autos de Infração*

Por fim, é importante ressaltar, ainda que o Fisco faça uma análise completa quanto à conformidade dos contribuintes em sentido amplo<sup>33</sup>, incluindo verificações relacionadas ao pagamento da Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos (TFE), à atualização de dados cadastrais e ao correto cumprimento da obrigação acessória de entrega da DES-IF, que os indicadores propostos servem à avaliação da tendência à conformidade tributária apenas em relação à obrigação tributária principal de pagamento do ISS, que é a principal fonte de receitas para o município. Assim, as principais não conformidades contempladas pelo indicador de litigiosidade (L) dizem respeito a situações que, detectadas em sede de monitoramento, resultam em pagamento a menor do ISS entendido pela Administração Tributária como devido ao município<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> No momento do levantamento dos dados o exercício fiscal de 2019 ainda não tinha sido atingido pela decadência, a teor do disposto no artigo 150, § 4º, do CTN, razão pela qual se fez necessária a certificação de que não havia processos de fiscalização em andamento ou a serem constituídos para o referido exercício.

<sup>33</sup> De acordo com a OCDE (2010), a conformidade tributária envolve não apenas o pagamento do tributo devido no prazo previsto, mas também o correto registro fiscal do contribuinte, o reporte de todas as obrigações e a apresentação das declarações no prazo certo.

<sup>34</sup> As principais não conformidades são: receita de prestação de serviço não oferecida à tributação; receita de prestação de serviços, declarada tributável, porém com pagamento de ISS a menor do que o devido; receita de prestação de serviços declarada com alíquota de tributação menor do que a devida; compensação efetuada indevidamente; receita de serviço não declarada.

### 3.2.3. INTERPRETAÇÃO DOS INDICADORES, ANÁLISE DE DADOS E CONFORMIDADE IDEAL ESPERADA

Destaca-se, inicialmente, que o objetivo do estudo não é o resultado de cada ciclo de monitoramento em si, mas o impacto que a política teve na indução, ou não, à maior conformidade tributária ao longo dos vários exercícios fiscais monitorados<sup>35</sup>, o que será determinado por meio da interpretação da evolução dos indicadores ao longo dos ciclos de monitoramento, assim como, no caso dos indicadores de litigiosidade (L) e de auto-regularização (R), da observação e confirmação, por meio do teste de Cox-Stuart, da tendência de crescimento ou decrescimento representada nos gráficos de médias móveis das séries temporais compostas pelos resultados mensais dos indicadores<sup>36</sup>.

Dessa forma, tendo em consideração os indicadores propostos, a conformidade espontânea ideal da amostra seria aquela em que, cumulativamente:

- 1) Não são encontradas divergências nos processos de monitoramento e, portanto, não haverá pagamentos em sede de auto-regularização. Neste caso, o indicador (R) seria zero, pela ausência de recolhimentos espontâneos depois do marco de início de monitoramento.
- 2) Toda a receita tributável do contribuinte é objeto de pagamento ou parcelamento administrativo, de forma que o indicador (L) também seria zero.
- 3) Não seriam necessárias fiscalizações para constituição de ofício do crédito tributário não pago, inexistindo instituições financeiras autuadas. Como consequência, os indicadores (F) e (A) também seriam zero.

Quanto à interpretação dos resultados dos indicadores, observa-se que quando um contribuinte, orientado e esclarecido em sede monitoramento fiscal concorda com o posicionamento do Fisco e promove a sua auto-regularização, o comportamento ideal esperado é que ele não só corrija as pendências para os exercícios fiscais objeto do monitoramento, mas também adote providências de conformidade voluntária em relação aos exercícios seguintes. Ou seja, idealmente deseja-se que o contribuinte seja cada vez mais autônomo e busque estar em conformidade independentemente das ações de orientação no curso do monitoramento fiscal.

Neste caso, cada vez menos divergências seriam identificadas pela Administração Tributária, de forma que os pagamentos realizados depois do início dos monitoramentos seriam menos representativos nos ciclos seguintes, o que refletiria numa diminuição do indicador de auto-regularização (R). Um exemplo clássico desse efeito é quando o contribuinte passa a considerar tributável determinado tipo receita de serviços que, em razão da sua natureza controversa, não havia

---

<sup>35</sup> Para Schumann (2016), ainda que o resultado de um único período possa fornecer informações importantes, a função principal de um indicador é monitorar a evolução do resultado ao longo do tempo.

<sup>36</sup> A série de dados dos indicadores (A) e (F) é composta somente por 12 observações, correspondentes ao resultados dos indicadores por exercício fiscal e não por mês de incidência, o que inviabiliza a modelagem ARIMA e o teste de Cox-Stuart com intervalos de confiança adequados. O fato não traz prejuízos para a pesquisa considerando-se que a conformidade espontânea da amostra é verificada, essencialmente, pelos indicadores (L) e (R), e que os indicadores (A) e (F) são mais facilmente interpretados por meio da análise descritiva.

sido oferecida à tributação anteriormente. Uma vez convencido, após debate e diálogo com o Fisco, de que a rubrica contábil é de fato tributável, a mudança de posicionamento do contribuinte terá efeitos não só para os exercícios fiscais monitorados, mas também para os seguintes.

Realça-se, ainda, que se a variação negativa do indicador (R) estiver, de fato, relacionada à diminuição das inconsistências encontradas, haverá também queda da litigiosidade (L) em razão do aumento da conformidade espontânea e, conseqüentemente, redução da necessidade dos procedimentos de *enforcement* para se promover a conformidade forçada, que aqui está representada pelo número de fiscalizações e de empresas autuadas. Dessa forma, caso a política, de fato, impacte positivamente a tendência à conformidade tributária espontânea dos contribuintes, deverá ser observada uma diminuição no valor de todos os indicadores ao longo do período medido, considerando-se como referência inicial os índices apurados para o primeiro ciclo de monitoramento.

É importante, contudo, quando se fala de uma conformidade espontânea ideal esperada, fazer ressalva com relação ao indicador (R) que, conforme já falado, não é uma medida de conformidade propriamente dita, mas uma referência do quanto o procedimento de auto-regularização, no âmbito das ordens de monitoramento, foi necessário no contexto da busca desta conformidade. Neste caso, ainda que o objetivo seja de que o contribuinte, cada vez mais, realize o pagamento do tributo devido o mais próximo possível do fato gerador do imposto, eventual variação positiva do indicador não significa, necessariamente, que houve uma piora na conformidade da amostra, o que deverá ser avaliado e interpretado em conjunto com os outros indicadores <sup>37</sup>.

Na tabela a seguir encontram-se sintetizados os objetivos de cada indicador, como eles devem ser interpretados e analisados, assim como os resultados esperados:

Figura 3.1: Quadro resumo de indicadores

Indicador	Objetivo	Como Interpretar	Análise dos dados	Resultado esperado
Fiscalizações (F)	Representar o número de processos de fiscalização por ano de incidência dos Autos de Infração	Quanto menor o indicador, menor será a utilização de procedimentos de <i>enforcement</i> para a promoção da conformidade forçada; fornece uma medida da necessidade residual de fiscalizações tributárias para as situações em que as orientações em sede de monitoramento fiscal não foram efetivas na promoção da conformidade espontânea	Análise descritiva do resultado médio do indicador para cada ciclo de monitoramento	Queda do indicador ao longo dos ciclos de monitoramento
Autuações (A)	Representar o número de Instituições Financeiras por ano de incidência dos Autos de Infração	Quanto menor o indicador, menor será o número de Instituições Financeiras que sofreram autuações tributárias; fornece uma medida do número de contribuintes que, mesmo após as orientações em sede de monitoramento fiscal, ainda foram penalizados por não conformidades relacionadas ao pagamento do ISS	Análise descritiva do resultado médio do indicador para cada ciclo de monitoramento	Queda do indicador ao longo dos ciclos de monitoramento

<sup>37</sup> De acordo com Schumann (2016), um indicador só poderá ser compreendido, em sua totalidade, se o dado puder ser interpretado considerando-se a análise em conjunto com outros indicadores e outras informações contextuais relevantes.

Indicador	Objetivo	Como Interpretar	Análise dos dados	Resultado esperado
Litigiosidade (L)	Representar o percentual, em relação à receita total tributável, da parcela cujo imposto devido não foi pago ou parcelado de forma espontânea	Quanto menor o indicador, maior será o percentual da receita tributável cujo imposto devido foi pago ou parcelado espontaneamente e, portanto, não seguiu o caminho da litigiosidade para fins de conformidade forçada; fornece uma medida inversa da conformidade espontânea	Análise descritiva do resultado médio do indicador para cada ciclo de monitoramento; média móvel e teste de Cox-Stuart em relação à série temporal composta pelos resultados mensais do indicador para o período de 2008 a 2019	Queda do indicador ao longo dos ciclos de monitoramento; o gráfico de média móvel da série temporal deverá indicar tendência de queda do indicador, que deverá ser confirmada pelo teste de Cox-Stuart
Auto-Regularização (R)	Representar o percentual relativo de pagamentos espontâneos ocorridos antes e depois do início do monitoramento fiscal	Quanto menor o indicador, menor será o percentual de pagamentos espontâneos ocorridos no curso do monitoramento fiscal; fornece uma medida da contribuição do procedimento de auto-regularização no processo de trazer o contribuinte à conformidade espontânea	Análise descritiva do resultado médio do indicador para cada ciclo de monitoramento; média móvel e teste de Cox-Stuart em relação à série temporal composta pelos resultados mensais do indicador para o período de 2008 a 2019	Queda do indicador ao longo dos ciclos de monitoramento; o gráfico de média móvel da série temporal deverá indicar tendência de queda do indicador, que deverá ser confirmada pelo teste de Cox-Stuart

Fonte: elaborado pelo autor (2024)

Por fim, com o objetivo de fazer previsões probabilísticas relativamente ao comportamento dos indicadores (R) e (L), será utilizado o pacote *forecast* do *software* R para definição automática do modelo ARIMA (Auto Regressivo Integrado de Média Móvel) que melhor se ajuste às série temporais correspondentes aos resultados mensais dos indicadores entre janeiro de 2008 e dezembro de 2019. A interpretação do resultado das previsões poderá indicar se, no exercício fiscal de 2020, a conformidade voluntária se aproximará mais ou não da conformidade espontânea ideal, ou seja, aquela em que há queda tanto do indicador (L) quanto do indicador (R).

### 3.2.4. PERÍODO DE ANÁLISE, SELEÇÃO E REPRESENTATIVIDADE DA AMOSTRA

O período de análise do presente estudo, considerando-se a metodologia proposta, será compreendido pelos exercícios fiscais correspondentes a cada ciclo que, no momento da coleta de dados, já tinham tido as ordens de monitoramento e exames de conformidade das Instituições Financeiras finalizados pela Administração Tributária <sup>38</sup>.

Os períodos de incidência e a data de início de cada ciclo de monitoramento estão representados da tabela seguinte:

<sup>38</sup> O 6º ciclo de monitoramento (Portaria SF/SUREM 33/2023, DOC 03/07/2023), relacionado ao período de incidência de Jan/2020 a Dez/2021 e iniciado em Jul/2023, ficou de fora da análise da pesquisa porquanto as ordens de monitoramento ainda não tinham sido todas finalizadas no momento da coleta de dados.

Figura 3.2: Tabela de ciclos de monitoramento

Ciclo de Monitoramento	Período de incidência		Data início (SGF)	Normativo <sup>39</sup>	Publicação no DOC
	Início	Fim			
1°	Jan/2008	Dez/2011	14/06/2012	***	***
2°	Jan/2012	Jun/2014	14/10/2014	***	***
3°	Jul/2014	Dez/2015	05/03/2016	***	***
4°	Jan/2016	Dez/2017	22/05/2019	Portaria SF/SUREM 72/2019; Portaria SF/SUREM 52/2020	29/11/2019; 11/09/2020
5°	Jan/2018	Dez/2019	05/07/2021	Portaria SF/SUREM 51/2021; Portaria SF/SUREM 40/2022	10/09/2021; 15/07/2022

Fonte: elaborado pelo autor (2024)

A população objeto da investigação é composta pelos contribuintes sujeitos à apresentação da DES-IF à Administração Tributária paulistana e que correspondem às instituições financeiras e demais entidades obrigadas pelo Banco Central do Brasil (BACEN) à adoção do Plano Contábil das Instituições Financeiras do Sistema Financeiro Nacional (COSIF), que estejam estabelecidas no Município de São Paulo <sup>40</sup>.

Assim, a seleção da amostra para a pesquisa considerou, a partir da base total de contribuintes cadastrados na DES-IF, aqueles que estiveram ativos no cadastro de contribuintes mobiliários do município de São Paulo (CCM) em todo o período de incidência analisado, ou seja, entre janeiro de 2008 e dezembro de 2019.

No mais, ainda que a política de monitoramento seja executada indistintamente para toda a base cadastral da DES-IF, houve a precaução de que fosse confirmado, por meio dos relatórios gerenciais da DIFIN, que os contribuintes da amostra tinham, de fato, sido monitorados em todos os ciclos. Tal cuidado foi necessário considerando-se que é a ordem de monitoramento que atesta, ou não, a conformidade do contribuinte em relação a determinado exercício fiscal, de forma que a participação do contribuinte em todos os ciclos de monitoramento é essencial para que se possa acompanhar a evolução da conformidade ao longo do período analisado. A amostra, após os critérios iniciais de seleção, apontou um número de 213 instituições financeiras.

Por fim, com o objetivo de se desconsiderar, da amostra de contribuintes, aqueles que não possuem receita recorrente de prestação de serviços, foram eliminadas 44 instituições financeiras que, mesmo monitoradas, não apresentaram arrecadação de ISS em algum dos ciclos de monitoramento <sup>41</sup>.

<sup>39</sup> As publicações no Diário Oficial da Cidade de São Paulo não estão relacionadas à obrigatoriedade de publicidade das ordens de monitoramento para a sua execução, mas sim à fixação das metas de desempenho da Unidade e dos critérios de apuração da gratificação de produtividade individual dos Auditores-Fiscais que, a partir de 2019, passaram a ter como referência os monitoramentos. Por esta razão, não há publicações para períodos anteriores.

<sup>40</sup> Conforme regulamentação da Instrução Normativa SF/SUREM n° 17/2017.

<sup>41</sup> Cita-se, como exemplo, o caso das cooperativas de crédito que, apesar de serem obrigadas à entrega da DES-IF, não são tributáveis pelo ISS em relação às receitas dos denominados atos cooperativos, que não envolvem terceiros não-associados, conforme jurisprudência administrativa e judicial pacificada sobre o tema.



A opção pela eliminação desses contribuintes da amostra justifica-se em razão da ausência de impacto efetivo do monitoramento, em relação à obrigação principal de pagamento do ISS, quando o contribuinte não apresenta receitas de serviço tributáveis.

A amostra final, definida em 169<sup>42</sup> contribuintes após a aplicação de todos os critérios de seleção, mostrou-se bastante representativa especialmente em termos de participação na arrecadação tributária da população, para todos os exercícios fiscais monitorados, conforme representado na tabela a seguir:

Figura 3.3: Tabela de representatividade da amostra

<b>Exercício fiscal monitorado</b>											
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Arrecadação: Amostra/População (%)</b> <sup>43</sup>											
76,4	81,6	82,5	82,5	85,0	82,4	81,7	83,9	84,8	84,7	84,6	77,9
<b>Quantidade Total de Instituições Financeiras na Base da DES-IF (População)</b>											
457	467	469	469	452	441	440	433	425	418	421	433
<b>Quantidade de Instituições: Amostra/População (%)</b>											
37,0	36,2	36,0	36,0	37,4	38,3	38,4	39,0	39,8	40,4	40,1	39,0

Fonte: elaborado pelo autor (2024)

<sup>42</sup> Os 169 contribuintes referem-se apenas às empresas matrizes das instituições financeiras (CNPJ raiz) e que, no período do estudo, corresponderam a uma média de mais de 4500 de estabelecimentos ativos, por exercício fiscal, se consideradas as suas filiais.

<sup>43</sup> Considerada a arrecadação total espontânea, excluídos os valores declarados em parcelamentos, por exercício e pelo critério de competência.

## CAPÍTULO 4: TRATAMENTO, DISCUSSÃO DE DADOS E RESULTADOS

Conforme proposta apresentada para o estudo quantitativo, a maior conformidade espontânea ou não dos contribuintes ao longo da política de monitoramento será verificada a partir da interpretação da evolução dos indicadores de litigiosidade (L), de auto-regularização (R), de autuações (A) e de fiscalizações (F). Assim, inicialmente, os valores dos indicadores (R) e (L), em relação à amostra de contribuintes considerada, foram levantados para cada um dos meses dos 12 exercícios fiscais monitorados (Anexos A e B). O mesmo procedimento foi realizado para os indicadores (A) e (F), com a diferença de que o número de processos de lavratura de Autos de Infração e de contribuintes autuados foram levantados por exercício fiscal. Os resultados médios dos indicadores, para cada um dos ciclos de monitoramento, estão representados na tabela a seguir:

Figura 4.1: Tabela de indicadores – resultados médios por ciclo

Ciclo de Monitoramento	Exercícios Fiscais	Indicador (L) (%)	Indicador (R) (%)	Indicador (F)	Indicador (A)
1º	Jan/2008 a Dez/2011	14,59	0,84	57	42
2º	Jan/2012 a Jun/2014	10,69	0,30	47	38
3º	Jul/2014 a Dez/2015	7,96	0,31	47	36
4º	Jan/2016 a Dez/2017	5,31	0,56	36	33
5º	Jan/2018 a Dez/2019	3,47	0,25	28	24
Variação (%)		-76,2%	- 70,2%	-50,9%	- 42,9%

Fonte: elaborado pelo autor (2024)

O primeiro dado que chama atenção nos resultados obtidos diz respeito a uma redução de mais de 75% da litigiosidade no último ciclo de monitoramento, comparativamente ao primeiro, o que é especialmente relevante considerando-se que, do ponto de vista da teoria do paradigma do serviço, as medidas da nova política de governança fiscal poderiam ser capazes de contribuir para a prevenção e diminuição do conflito entre Fisco e contribuintes.

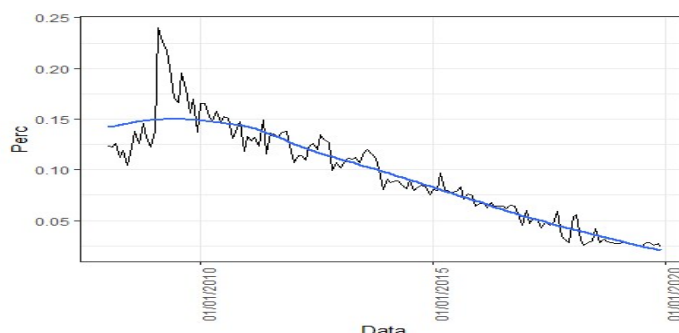
Aliás, pode-se observar que a queda da litigiosidade ocorreu continuamente para todos os ciclos de monitoramento, demonstrando-se a efetividade da política quanto a este ponto. O indicador (L) saiu de um patamar de quase 15% para pouco mais de 3% no último período medido, o que significa, relativamente aos exercícios fiscais de 2018 e 2019, que de toda a receita de serviços tributável identificada nos exames de conformidade pelo Fisco, mais de 96% do imposto devido correspondente foi pago ou objeto de algum parcelamento administrativo pelos contribuintes.

Para se ter uma idéia do quanto significativo é o resultado para a arrecadação tributária municipal, observa-se que a receita total tributável das 169 instituições financeiras da amostra correspondeu a um valor histórico da ordem de R\$ 94,7 bilhões no último ciclo de monitoramento. Assim, se a litigiosidade da amostra, ao invés dos 3,47 % observados, tivesse sido no mesmo percentual do início da política (L=14,59%), o monte da receita oferecido espontaneamente à tributação pelos contribuintes teria sido R\$ 10,5 bilhões menor nos exercícios de 2018 e 2019.

A tendência de queda do percentual de litigiosidade pode ser claramente observada no gráfico da figura 4.2 que representa, relativamente ao período compreendido entre os meses de janeiro de 2008 a

dezembro de 2019, a média móvel de 12 meses do indicador (L).

Figura 4.2: Média móvel de 12 meses – série temporal do Indicador (L)



Fonte: elaborado pelo autor (2024)

Essa tendência também pôde ser comprovada estatisticamente por meio do teste de Cox-Stuart, utilizando-se a ferramenta estatística R para a construção do teste de hipótese para tendência (Anexo F). Além disso, com o uso de recursos do *software* R foi possível definir o modelo Auto Regressivo Integrado de Média Móvel (ARIMA) que melhor se ajustasse à série (Anexo F). A partir do modelo foram feitas previsões estatísticas do comportamento da litigiosidade para os 12 meses seguintes (Anexo F), sendo que os valores previstos indicaram que a litigiosidade deve cair um pouco mais e apresentar um resultado médio de 2,5% no exercício fiscal de 2020.

Ainda com relação à litigiosidade da amostra, observou-se uma discrepância nos indicadores nos meses de incidência de janeiro e de fevereiro do exercício de 2018. Nos referidos períodos, a relação entre a receita auçada e a receita tributável total chegou a quase 12% (Anexo A), portanto, um percentual muito superior à média verificada para o último ciclo de monitoramento, que foi de 3,47%. Em razão do resultado destoante, procurou-se investigar a existência de algum fato atípico que pudesse justificar a interrupção, nos referidos meses, do movimento de queda contínua que vinha sendo observado.

A análise da base de dados de Autos de Infração, nesse sentido, apontou, em relação às incidências de janeiro e de fevereiro de 2018, uma concentração das autuações relativamente às receitas de prestação serviços de administração de cartões de crédito e débito, com enquadramento tributário no item 15.01 do artigo 1º da Lei Municipal nº 13.701/2003. Neste caso, o dado verificado é relevante porque a Lei Complementar Federal nº 157/2016, ao incluir os serviços do item 15.01 na competência do município do tomador do serviço, alterou a regra anteriormente vigente na Lei Complementar nº 116/2003 e trouxe grande insegurança jurídica relacionada à tributação dessas receitas<sup>44</sup>.

Observa-se, nesse sentido, que os efeitos da Lei Complementar Federal nº 157/2016, cuja alteração promovida foi incorporada à legislação do município pela Lei nº 16.757/2017, teriam início

<sup>44</sup>Inúmeras ações de inconstitucionalidade foram protocoladas perante o Supremo Tribunal Federal (De Santana Pinho e Júnior, 2021) e a eficácia da alteração promovida pela Lei Complementar nº 157/2016, que ficou suspensa por Medida Cautelar na ADI nº 5.835, foi ao final considerada inconstitucional pelo STF.

exatamente no exercício de 2018 (De Santana Pinho e Júnior, 2021), ou seja, no mesmo período em que se verificou o aumento atípico da litigiosidade. A análise aqui realizada, por óbvio, não tem o objetivo de trazer uma discussão jurídica aprofundada sobre a inovação normativa em si, contudo, o fato é relevante para demonstrar o quanto a complexidade do sistema tributário e a insegurança jurídica podem, de fato, impactar a conformidade tributária dos contribuintes.

Nesse contexto, ganha relevância a atuação transparente do Fisco, que deve abrir espaço para um diálogo consultivo e que possa auxiliar o contribuinte na correta interpretação e cumprimento da legislação tributária. Tal medida mostra-se essencial para a prevenção da litigiosidade, especialmente nas situações de alterações legislativas que, potencialmente, podem vir a gerar insegurança jurídica para os contribuintes. A importância dos serviços de orientação em sede de monitoramento pôde, inclusive, ser comprovada nesta mesma situação, uma vez que a auto-regularização dos contribuintes, no mesmo período, contribuiu positivamente para que a litigiosidade não fosse ainda maior. Isso porque o indicador de auto-regularização (Anexo B) também apresentou valores nos meses de janeiro ( $R = 1,62\%$ ) e fevereiro ( $R = 2,22\%$ ) de 2018 muito acima da média do 5º ciclo de monitoramento ( $R = 0,25\%$ ), com grande concentração da regularização de pagamentos realizada em relação às mesmas receitas de prestação serviços de administração de cartões de crédito e débito, com enquadramento tributário no item 15.01 do artigo 1º da Lei Municipal nº 13.701/2003.

De forma a demonstrar o quanto o impacto da questão foi significativo, nos gráficos das figuras C.1 e C.2 do Anexo C foram representados os resultados hipotéticos dos indicadores (R) e (L), para o último ciclo de monitoramento, caso as receitas com a prestação de serviços de administração de cartões de crédito e débito não tivessem sido objeto, nas incidências analisadas, de atuação pela fiscalização ou de pagamento do imposto em sede de procedimento de auto-regularização. Os números mostram, no caso do indicador (L), que a insegurança jurídica trazida pela inovação normativa foi responsável por um aumento de quase 17% da litigiosidade no 5º ciclo de monitoramento, impacto este que poderia ter sido ainda maior não fosse a política de orientar e de oferecer a possibilidade do contribuinte regularizar-se espontaneamente. O indicador (R), nesse sentido, aponta que a auto-regularização dos contribuintes da amostra, no último ciclo de monitoramento, foi quase 80% maior em razão do pagamento do ISS incidente sobre a prestação serviços de administração de cartões de crédito e débito que não havia sido adimplido tempestivamente.

Outro resultado significativo diz respeito à redução dos procedimentos de *enforcement*, verificando-se uma queda da ordem de 50% no número de processos administrativos fiscais constituídos para a lavratura de autos de infração, no último ciclo de monitoramento, comparativamente ao primeiro. O procedimento coercitivo, conforme visto, tem grande impacto tanto nos custos administrativos da Administração Tributária quanto nos custos de conformidade do contribuinte, de forma que a sua redução é altamente benéfica para ambos os lados. Deve-se pontuar, nesse sentido, a economia de recursos relacionados não apenas aos procedimentos de fiscalização em si, mas a todo o contencioso administrativo e judicial subsequentes que a cobrança do crédito

tributário contestado envolve.

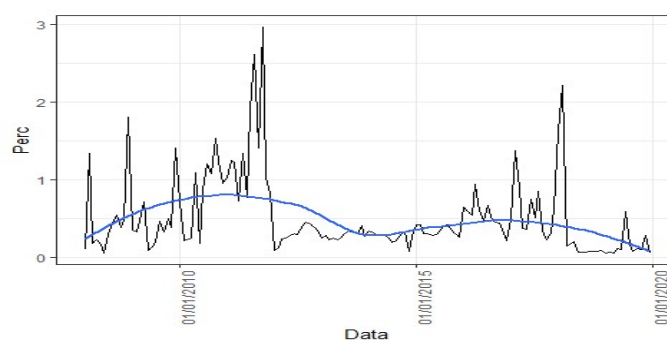
De outro lado, destaca-se o fato de que o número de empresas autuadas, em relação à amostrada considerada, reduziu em mais de 40% comparativamente aos primeiros exercícios fiscais monitorados. Neste caso, o resultado também é bastante expressivo considerando-se que, em relação ao último ciclo de monitoramento, a política fiscal mostrou-se eficaz para trazer um total de 145 empresas, correspondente a mais de 85% da amostra de 169 instituições financeiras, à conformidade tributária espontânea sem a necessidade, portanto, de procedimentos coercitivos em busca de uma conformidade forçada do contribuinte.

Quanto ao papel da regularização espontânea no processo de trazer o contribuinte à conformidade tributária, observa-se, com a exceção da estabilidade verificada no 3º ciclo e do aumento no 4º ciclo de monitoramento, que o indicador (R) apresentou queda para os demais períodos, em linha com o resultado desejado de que, cada vez mais, o contribuinte realize o pagamento do tributo no tempo correto e não necessite do mecanismo da auto-regularização para estar em conformidade com o Fisco.

É importante considerar, contudo, que o aumento do indicador (R) no 4º ciclo de monitoramento não significa uma piora na conformidade da amostra, uma vez que o indicado (L) apresentou redução para o mesmo período. Neste caso, o resultado deve ser interpretado no sentido de que o procedimento de auto-regularização teve uma maior relevância, comparativamente ao ciclo anterior, no contexto das medidas que contribuíram para o aumento da conformidade tributária espontânea. Além disso, pode-se observar que o 4º ciclo de monitoramento coincide exatamente com o período de transição para a nova declaração de instituições financeiras, a DES-IF, de forma que o aumento da regularização voluntária, nos exercícios fiscais de 2016 e 2017, pode estar relacionado a divergências que, eventualmente, tenham tido origem na dificuldade de adaptação ao novo sistema. No entanto, apesar da plausibilidade da explicação, a hipótese não foi possível de ser confirmada a partir da análise dos dados levantados para a pesquisa.

No mais, mesmo que o indicador (R) tenha apresentado variação positiva do terceiro para o quarto ciclo de monitoramento, a tendência de queda, à medida que se aproxima o fim do último ciclo, pode ser observada no gráfico da figura 4.3 que representa, relativamente ao período compreendido entre os meses de janeiro de 2008 a dezembro de 2019, a média móvel de 12 meses do indicador.

Figura 4.3: Média móvel de 12 meses – série temporal do Indicador (R)



Fonte: elaborado pelo autor (2024)

Essa tendência pôde ser comprovada estatisticamente por meio do teste estatístico de Cox-Stuart, utilizando-se a ferramenta estatística R para a construção do teste de hipótese para tendência (Anexo G). Também com o uso de recursos do *software* R, foi possível definir o modelo Auto Regressivo Integrado de Média Móvel (ARIMA) que melhor se ajustasse à série (Anexo G). A partir do modelo foram feitas previsões estatísticas do comportamento da regularização espontânea para os 12 meses seguintes (Anexo G), sendo que os valores previstos indicaram que a auto-regularização deve cair e apresentar um resultado médio de 0,13% no exercício de 2020.

Ainda com relação aos resultados do indicador (R), a principal conclusão é de que a auto-regularização em sede de monitoramento não é suficiente para justificar a queda da ordem de 75% na litigiosidade da amostra. Os resultados do indicador, nesse sentido, apontam que o percentual de pagamentos espontâneos ocorridos no curso dos monitoramentos fiscais é muito pouco representativo e, com a exceção do 1º e 4º ciclos, foram sempre em percentuais menores do que 0,5% comparativamente aos pagamentos realizados antes dos monitoramentos.

Neste caso, ainda que a auto-regularização tenha tido o seu papel na prevenção da litigiosidade e que, em valores históricos (sem contar os juros e acréscimos moratórios decorrentes dos atrasos nos pagamentos), esses recolhimentos tenham representado, em relação à amostra pesquisada, mais de R\$ 100 milhões para os cofres públicos municipais, fato é que a regularização no curso dos monitoramentos não foi a única ação, no contexto de toda a política pública estudada, que contribuiu para a maior conformidade tributária espontânea dos contribuintes. Os indicadores utilizados para a avaliação dos resultados, contudo, não nos permitem identificar quais seriam esses outros contributos, o que pode ser avaliado em investigações futuras.

Por fim, a principal conclusão da pesquisa é a de que a política fiscal, de acordo com o modelo de análise proposto, impactou positivamente a conformidade tributária espontânea dos contribuintes da amostra, observando-se uma diminuição no valor de todos os indicadores ao final dos 12 exercícios fiscais medidos no estudo. Além disso, verificou-se que o comportamento de queda nos indicadores de litigiosidade e de auto-regularização possui tendência estatisticamente relevante, conforme teste de Cox-Stuart, e que as previsões para o comportamento dos indicadores, realizadas a partir do modelo ARIMA definido automaticamente pelo pacote *forecast* do *software* R, apontam que a litigiosidade e a auto-regularização devem cair no exercício fiscal seguinte ao do período estudado, aproximando a amostra ainda mais da conformidade espontânea ideal teoricamente esperada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aversão e resistência à cobrança de impostos e o pouco espaço para o aumento de tributos impõem às Administrações Fiscais o grande desafio de conduzirem políticas públicas que levem ao aumento da receita sem que, no entanto, haja aumento da carga tributária imposta aos contribuintes. A atuação fundamentada no paradigma do crime, contudo, tem se mostrado insuficiente como política de conformidade, de forma que uma abordagem multifacetada e complementar, integrando os paradigmas do crime e do serviço, é indicada pela literatura como estratégia para que as medidas de combate à sonegação fiscal e de incentivo à conformidade tributária possam alcançar melhores resultados.

A política fiscal da Administração Tributária paulistana para os contribuintes do setor financeiro, nesse sentido, representa uma nova postura em que o Fisco, ao invés de tratar o contribuinte como um potencial fraudador, procura atuar de forma mais colaborativa, orientado à prestação de serviços e priorizando as ações de assistência e de auto-regularização, tal como proposto pelo paradigma do serviço. As ações tradicionais de fiscalização, no contexto da nova abordagem, são adotadas, via de regra, apenas quando superadas as orientações para regularização em sede de monitoramento fiscal.

Dessa forma, considerando que, do ponto de vista teórico do paradigma do serviço, a estratégia poderia ser capaz de estimular um maior cumprimento voluntário das obrigações, a pesquisa teve como objetivos exatamente verificar se a política, iniciada no ano de 2012, resultou no aumento da conformidade espontânea, na desejada redução do conflito tributário e na diminuição tanto do número de fiscalizações tradicionais quanto do número de instituições financeiras que sofreram autuações tributárias.

Os resultados, obtidos com base em indicadores construídos com dados extraídos das bases de pagamentos, parcelamentos e autos de infração do Fisco municipal, mostraram que as medidas desenvolvidas, em seu conjunto, contribuíram de fato para uma maior conformidade espontânea dos contribuintes do setor financeiro, observando-se uma redução de 76,2% na litigiosidade tributária, de 50,9% no número de fiscalizações e de 42,9% no número de empresas autuadas ao final de um período de 12 anos analisado. Além disso, a tendência de queda na litigiosidade, também observada no gráfico de média móvel da série temporal composta pelos resultados mensais do indicador (L), foi comprovada estatisticamente por meio do teste de Cox-Stuart.

Realça-se que a redução da litigiosidade é especialmente relevante tendo em conta o contexto da elevada dívida ativa tributária do município de São Paulo que, conforme visto, não se reverte efetivamente em receitas para a municipalidade. Neste caso, observa-se a importância dos resultados da nova estratégia em relação aos contribuintes do setor financeiro: enquanto que no início da política fiscal, quase 15% das receitas tributárias seguiram o caminho da litigiosidade, no último ciclo de monitoramento medido o percentual de conformidade voluntária foi superior a 96%. Além da maior conversão do montante considerado tributável em receitas para o município, o alto nível de conformidade representa menor impacto na dívida ativa e redução de custos com o contencioso

administrativo e judicial, o que afeta positivamente tanto a Administração Tributária quanto os contribuintes.

Os resultados da investigação também apontaram para a importância da atuação preventiva e consultiva do Fisco especialmente nas situações de alterações legislativas que, potencialmente, podem gerar insegurança jurídica para os contribuintes. Os indicadores construídos para a pesquisa, nesse sentido, mostraram um crescimento atípico da litigiosidade em determinadas incidências que, após análise, constatou-se estar relacionada à alteração na regra de tributação do ISS incidente sobre os serviços de administração de cartões de crédito e débito. O impacto da alteração normativa na litigiosidade, conforme dados analisados, poderia ter sido ainda mais significativo não fosse o elevado percentual de regularização espontânea, verificado nas mesmas incidências, e que ocorreu após orientação do contribuinte em sede de monitoramento fiscal.

Aliás, não se pode desconsiderar, neste ponto, que as ações consultivas e de orientação aos contribuintes serão primordiais para a prevenção da litigiosidade no contexto da transição para o novo sistema tributário brasileiro, tendo em vista a recente reforma aprovada pelo Congresso Nacional no final do ano de 2023 e que, entre outras mudanças, prevê a cobrança gradual do novo Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS) a partir de 2026 e a extinção do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto Sobre Serviços (ISS) em 2033.

Outro ponto da pesquisa a se destacar diz respeito ao papel da auto-regularização no processo de incentivo à conformidade dos contribuintes. Os resultados indicam uma queda da necessidade do mecanismo de regularização espontânea, tendo sido observada uma redução de 70,2% do indicador (R) no último ciclo de monitoramento, comparativamente ao primeiro. Isso significa que o contribuinte está cada vez mais autônomo e busca estar em conformidade independentemente das ações de orientação no curso do monitoramento fiscal. Essa tendência de queda, também observada no gráfico de média móvel da série temporal composta pelos resultados mensais do indicador (R), foi comprovada estatisticamente por meio do teste de Cox-Stuart. Assim, pôde-se concluir que a maior conformidade espontânea da amostra, observada ao final do período analisado, se aproxima daquela conformidade idealmente esperada em que o contribuinte faz o pagamento do tributo no tempo correto e sem a necessidade do procedimento de auto-regularização.

De outro lado, ainda que a auto-regularização tenha tido o seu papel na prevenção da litigiosidade, ela não se mostra suficiente para justificar toda a redução observada no período analisado, existindo, provavelmente, outros fatores que podem ter influenciado o comportamento de conformidade dos contribuintes. As ações desenvolvidas contribuíram, de fato, para a melhoria do ambiente tributário? Os serviços de assistência e orientação, relacionados à entrega da declaração, e canais para esclarecimento de dúvidas contribuíram em que medida para a maior conformidade espontânea? Como é o tratamento dispensado ao contribuinte na dinâmica de interação com a Administração Tributária? Há percepção de um tratamento justo e respeitoso oferecido pelo Fisco? Qual a satisfação dos contribuintes com os serviços prestados pela Autoridade Tributária? A política contribuiu para o



aumento da confiança na relação entre Fisco e contribuintes? Todas essas questões, à luz da revisão da literatura trazida no texto, podem, de alguma forma, estar relacionadas aos resultados verificados, o que poderá ser objeto de estudo em investigações futuras.

Em relação às previsões probabilísticas realizadas para os indicadores (R) e (L) a partir do modelo ARIMA definido pelo pacote *forecast* do *software* R, os resultados indicaram que a amostra estudada, em linha com a expectativa de que a política impacte positivamente a conformidade voluntária dos contribuintes, tende a aproximar-se ainda mais da conformidade espontânea ideal no exercício fiscal seguinte ao do período analisado.

No que se refere às contribuições do estudo para a Administração Tributária do Município de São Paulo, visualiza-se a possibilidade, por exemplo, da Divisão de Fiscalização do Setor Financeiro valer-se dos indicadores propostos na pesquisa para, além de monitorar e acompanhar continuamente os impactos da política na conformidade dos contribuintes, verificar se os resultados da investigação variam em função do porte econômico das instituições ou do seu ramo de atividade dentro do setor financeiro, ou mesmo para identificar aqueles contribuintes que, eventualmente, apresentam comportamento reiterado de não conformidade e que, dessa forma, necessitam de uma maior atenção ou de ações diferenciadas por parte do Fisco municipal.

Por fim, diante dos resultados positivos da política de governança na indução à conformidade tributária espontânea dos contribuintes do setor financeiro, as conclusões apontam que seria oportuno, à Administração Tributária paulistana, avaliar a possibilidade de adaptação ou de extensão das mesmas ações para outros segmentos econômicos, considerando-se, logicamente, as particularidades e especificidades de cada um deles.

## BIBLIOGRAFIA

- Allingham, M. G., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1(3–4), 323–338. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(72\)90010-2](https://doi.org/10.1016/0047-2727(72)90010-2).
- Alm, J., McClelland, G. H., & Schulze, W. D. (1992). Why do people pay taxes? *Journal of Public Economics*, 48(1), 21–38. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(92\)90040-M](https://doi.org/10.1016/0047-2727(92)90040-M).
- Alm, J., Sanchez, I., & DE Juan, A. (1995). Economic and Noneconomic Factors in Tax Compliance. *Kyklos*, 48(1), 1–18. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1995.tb02312.x>.
- Alm, J., Cherry, T., Jones, M., & McKee, M. (2010). Taxpayer information assistance services and tax compliance behavior. *Journal of Economic Psychology*, 31(4), 577–586. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2010.03.018>.
- Alm, J., & Torgler, B. (2011). Do Ethics Matter? Tax Compliance and Morality. *Journal of Business Ethics*, 101(4), 635–651. <https://doi.org/10.1007/s10551-011-0761-9>.
- Alm, J., Kirchler, E., Muehlbacher, S., Gangl, K., Hofmann, E., Kogler, C., & Pollai, M. (2012). Rethinking the research paradigms for analysing tax compliance behaviour. *CESifo Forum*, 13(2), 33–40.
- Alm, J., & Duncan, D. (2014). Estimating tax agency efficiency. *Public Budgeting and Finance*, 34(3), 92–110. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12043>.
- Alm, J. (2019). What Motivates Tax Compliance? *Journal of Economic Surveys*, 33(2), 353–388. <https://doi.org/10.1111/joes.12272>.
- Almeida, C. O. F. (2017). Compliance Cooperativo: uma Nova Realidade entre Administração Tributária e Contribuintes. *Revista Direito Tributário Internacional Atual*, 2(2), 58. <https://doi.org/10.46801/2595-7155-rdtia-n2>.
- Almeida, C. O. F. (2018). Notas sobre Litigiosidade Tributária e Compliance Cooperativo no Brasil. *Revista Direito Tributário Atual*, 40(40), 441. <https://doi.org/10.46801/2595-6280-rdta-40-23>.
- Araújo, J. F. (2007). Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática. Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309>.
- Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169–217. <https://doi.org/10.1086/259394>.
- Blonski, F., Coelho Prates, R., Costa, M., & Vizeu, F. (2017). O Controle Gerencial na Perspectiva do New Public Management: O Caso da Adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, 1(1), 15–30. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i1.1042>.
- Braithwaite, V. (2009). *Defiance in taxation and governance: Resisting and dismissing authority in a democracy*. Defiance in Taxation and Governance: Resisting and Dismissing Authority in a Democracy. Edward Elgar Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1108/01140581011034236>.
- Bresser Pereira, L. C. (1995). Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (36), 85–104. <https://doi.org/10.1590/s0102-64451995000200006>.
- Bresser Pereira, L.C. (1996). Managerial Public Administration: strategy and structure for a new state. Working paper series nº 221: Woodrow Wilson International Center for Scholars: Washington, D.C.
- Bresser Pereira, L. C. (1997). Cidadania e Res Publica - A emergência dos direitos republicanos. *Revista de Direito Administrativo*, 208, 147–181. <https://doi.org/10.12660/rda.v208.1997.46993>.
- Brites, A. & Lopes, C. (2018). New Public Management: o caso particular das Administrações fiscais. XVIII Encontro Internacional AECA, Lisboa, Portugal. Disponível em <https://aeca.es/wpcontent/uploads/2014/05/180f.pdf>.
- Cavalcante, L. E. G. (2021). Conformidade fiscal cooperativa: novas perspectivas para o relacionamento entre o fisco e o contribuinte. 2021. 115 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. Disponível em <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/59328>.
- Cummings, R. G., Martinez-Vazquez, J., McKee, M., & Torgler, B. (2009). Tax morale affects tax compliance: Evidence from surveys and an artefactual field experiment. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 70(3), 447–457. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2008.02.010>.

- De Santana Pinho, R. C., & Júnior, E. P. L. (2021). ISS- Local de Incidência e Pagamento do Imposto nas Operações de Cartão de Crédito e de Débito. *Revista de Direito e Atualidades*, 1(2). Disponível em <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/5840>.
- Dom, R., Custers, A., Davenport, S., & Prichard, W. (2022). *Innovations in tax compliance: Building trust, navigating politics, and tailoring reform*. World Bank Publications. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36946> License: CC BY 3.0 IGO. (pp. 0–236).
- Elias, N. (1993). O processo civilizador: formação do estado e civilização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2v.
- Franzoni, L. A. (1998). Tax Evasion and Tax Compliance. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.137430>.
- Frey, B. S., & Feld, L. P. (2002). Deterrence and morale in taxation: An empirical analysis. Center for Economic Studies and Ifo Institute (CESifo), Munich. Working paper n° 760.
- Feld, L. P., & Frey, B. S. (2007). Tax compliance as the result of a psychological tax contract: The role of incentives and responsive regulation. *Law and Policy*, 29(1), 102–120. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2007.00248.x>.
- Gil, A.C. (2002). Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas.
- Gomes, A. P. M. (2020). O impacto da complexidade tributária e dos parcelamentos especiais na tomada de decisão da (des) obediência tributária das empresas brasileiras listadas na B3: um estudo sob a ótica da teoria dos jogos. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais. <http://hdl.handle.net/1843/36676>.
- Inspier (2021). Contencioso Tributário no Brasil. Relatório 2020, ano de referência 2019. Atualização de Janeiro de 2021. Núcleo de Tributação do Inspier, São Paulo. Disponível em [https://www.inspieri.edu.br/wp-content/uploads/2021/01/Contencioso\\_tributario\\_relatorio2020\\_vf10.pdf](https://www.inspieri.edu.br/wp-content/uploads/2021/01/Contencioso_tributario_relatorio2020_vf10.pdf).
- Hood, C. (1991). “A public management for all seasons?” Public. *Public Administration*, 69, 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3), 93–109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W).
- Kirchler, E. (2007). *The economic psychology of tax behaviour. The Economic Psychology of Tax Behaviour* (pp. 1–243). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628238>.
- Kirchler, E., Hoelzl, E. & Wahl, I. (2008). Enforced Versus Voluntary Tax Compliance: The “Slippery Slope” Framework. *Journal of Economic Psychology*, 29(2), 210–225. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2007.05.004>.
- Lamadrid, P.B.G.de. (2020). A mudança do paradigma das relações tributárias entre a Receita Federal e os contribuintes. Dissertação de Mestrado. Escola de Direito de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Laville, C.; Dionne, J. (1999). A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: UFMG.
- Madureira, C., & Ferraz, D. (2010). The need of a XXI century governance paradigm for public administration: the specific case of Portugal. *Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbai= Public policy and administration: research papers/Kauno technologijos universitetas; Mykolo Romerio universitetas. Kaunas: Technologija*, 2010, Nr. 31.
- McKerchar, M. A., & Evans, C. C. (2009). Sustaining Growth in Developing Economies Through Improved Taxpayer Compliance: Challenges for Policy Makers and Revenue Authorities. *SSRN Electronic Journal*. Paper presented at 21st Australasian Tax Teachers Annual Conference, University of Canterbury.
- Mélo, L. G. de G., & Netto, P. D. de O. (2019). Os Desafios para alcançar a sustentabilidade do Estado Fiscal em período de crise econômica. *Revista Jurídica*, 1(54), 481. <https://doi.org/10.21902/revistajur.2316-753x.v1i54.3318>.
- Moretton, P. A., & Toloi, C. M. D. C. (2006). Análise de séries temporais. 2ª ed. -- São Paulo: Egard Blucher.
- Mozzicafreddo, J. (2007). Interesse Público e funções do Estado: Dinâmica conflitual de mudança. In: Mozzicafreddo, J., Gomes, J.S. & Batista, J.S. (2007). Interesse Público, Estado e Administração. Lisboa: Celta Editora.

- Muehlbacher, S., Kirchler, E., & Schwarzenberger, H. (2011). Voluntary versus enforced tax compliance: Empirical evidence for the “slippery slope” framework. *European Journal of Law and Economics*, 32(1), 89–97. <https://doi.org/10.1007/s10657-011-9236-9>.
- Murphy, K. (2008). Enforcing Tax Compliance: To Punish or Persuade? *Economic Analysis and Policy*, 38(1), 113–135. [https://doi.org/10.1016/S0313-5926\(08\)50009-9](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(08)50009-9).
- OECD. (2004). Compliance Risk Management: managing and improving tax compliance. OECD Publishing, Paris.
- OCDE. (2008). Study into the Role of Tax Intermediaries. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2010). Tax compliance and tax accounting systems. Forum on tax administration. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2013). Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2020), Government at a Glance: Latin America and the Caribbean. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2023). Tax Administration 2023 Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies. Paris: OECD Publishing.
- Osborne, D. e Gaebler, T. (2000). Reinventing Government. Plume Book: New York.
- Pires, M. T. (2008). *A nova gestão pública na administração fiscal: contribuinte, cliente ou cidadão*. Dissertação de Mestrado em Gestão Pública. Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Aveiro.
- Pickhardt, M., & Prinz, A. (2014). Behavioral dynamics of tax evasion - A survey. *Journal of Economic Psychology*. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2013.08.006>.
- Petersone, M., & Ketners, K. (2017). Improvement of Customs and Tax Administration ICT System Performance, 2, 263–269. <https://doi.org/10.22616/rrd.23.2017.077>.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity. Oxford university press.
- Pommerehne, W. W., & Weck-Hannemann, H. (1996). Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland. *Public choice*, 88(1), 161-170. <https://doi.org/10.1007/BF00130416>.
- Raskolnikov, A. (2006). Crime and punishment in taxation: Deceit, deterrence, and the self-adjusting penalty. *Columbia Law Review*.
- Rothstein, B. (2011). *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press.
- RSATM (2021a). Relatório Simplificado de Arrecadação Tributária Municipal referente ao 1º semestre de 2021, conforme Lei Nº 17.097 de 23 de maio de 2019. Disponível em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/arrecadao\\_01\\_2022\\_inciso\\_i\\_1647267786.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/arrecadao_01_2022_inciso_i_1647267786.pdf). Acesso em 31/07/2024.
- RSATM (2021b). Relatório Simplificado de Arrecadação Tributária Municipal referente ao 2º semestre de 2021, conforme Lei Nº 17.097 de 23 de maio de 2019. Disponível em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/arrecadao\\_1sem\\_2021\\_-\\_art2\\_i\\_1630349441.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/arrecadao_1sem_2021_-_art2_i_1630349441.pdf). Acesso 31/07/2024.
- Sandmo, A. (2012). An evasive topic: Theorizing about the hidden economy. *International Tax and Public Finance*, 19(1), 5–24. <https://doi.org/10.1007/s10797-011-9185-9>.
- Schoueri, L. E. (2015). Direito Tributário. 5ª ed. São Paulo: Saraiva.
- Schumann, A. (2016). Using Outcome Indicators to Improve Policies: Methods, Design Strategies and Implementation. *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2016/02. Retrieved from <https://dx.doi.org/10.1787/5jm5cgr8j532-en>.
- Serpa, L. D. M. A. (2016). Modelo cooperativo de interpretação da legislação tributária: uma proposta de prevenção de litígios entre fisco e contribuintes. Dissertação (Mestrado em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Silva, F. P. (2015). Observância tributária: integrando paradigmas em busca de mais conformidade fiscal. Dissertação de Mestrado em Ciências, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Siqueira, M. L., & Ramos, F. S. (2006). Evasão fiscal do imposto sobre a renda: uma análise do comportamento do contribuinte ante o sistema impositivo brasileiro. *Economia Aplicada*, 10(3), 399-424. <https://doi.org/10.1590/s1413-80502006000300006>.

- Slemrod, J. (2007). Cheating ourselves: The economics of tax evasion. In *Journal of Economic Perspectives* (Vol. 21, pp. 25–48). <https://doi.org/10.1257/jep.21.1.25>
- Soares, D. D. B. D. P. (2021). Rir com os impostos: por uma humorologia fiscal. Tese de Doutorado em Sociologia Económica e Organizações. Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa.
- Srinivasan, T. N. (1973). Tax evasion: A model. *Journal of Public Economics*, 2(4), 339–346. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(73\)90024-8](https://doi.org/10.1016/0047-2727(73)90024-8).
- Strayer, J. (1986). As origens medievais do Estado Moderno. Lisboa: Gradiva.
- SUREM (2021). Medidas Implementadas e Aprimoramento de Funcionalidades Relacionadas à Arrecadação Tributária. Balanço 2021. Relatório Gerencial Interno. Subsecretaria da Receita Municipal, Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo.
- SUREM (2024). Desempenho da Arrecadação do ISS de Instituições Supervisionadas pelo Banco Central. Versão junho de 2024. Relatório Gerencial Interno. Subsecretaria da Receita Municipal, Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo.
- Torgler, B., & Schneider, F. (2007a). What shapes attitudes toward paying taxes? Evidence from multicultural European countries. *Social Science Quarterly*, 88(2), 443–470. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2007.00466.x>.
- Torgler, B. and Schneider, F. (2007b), “Shadow economy, tax morale, governance and institutional quality: a panel analysis”, IZA Discussion Paper No. 2563, The Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, January.
- Torgler, B., Demir, I. C., Macintyre, A., & Schaffner, M. (2008). Causes and Consequences of Tax Morale: An Empirical Investigation. *Economic Analysis & Policy*, 38(2), 313–339. [https://doi.org/10.1016/S0313-5926\(08\)50023-3](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(08)50023-3).
- TCM (2024). Relatório Anual de Fiscalização. Exercício de 2023. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Disponível em <https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/Documento?id=185742>. Acesso em 28/07/2024.
- TCM (2023). Relatório Anual de Fiscalização. Exercício de 2022. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Disponível em <https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/Documento?id=151886>. Acesso em 28/07/2024.
- Valadão, M. A. P., & Gassen, V. (2020). *Tributação nos Estados Unidos e no Brasil: estudo comparativo da matriz tributária (atualizado com a reforma tributária Trump)*. Almedina Brasil.
- Vitalis, A. (2019). Compliance fiscal e regulação fiscal cooperativa. *Revista Direito GV*, 15(1). <https://doi.org/10.1590/2317-6172201904>.
- Wenzel, M. (2004). The social side of sanctions: Personal and social norms as moderators of deterrence. *Law and Human Behavior*, 28(5), 547–567. <https://doi.org/10.1023/B:LAHU.0000046433.57588.71>.
- Xavier, L. F. (2012). Certidão de regularidade fiscal federal: repensando a relação entre fisco e contribuinte a partir do paradigma do serviço e da confiança. Dissertação de Mestrado em Direito e Desenvolvimento. Escola de Direito de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Yin, R. K. (2010). Estudo de caso: planejamento e método. 4ª edição Bookman: Porto Alegre.

## **FONTES**

Decreto Municipal nº 47.350/2006  
Decreto Municipal nº 58.030/2017  
Instrução Normativa SF nº 02/2006  
Instrução Normativa SF/SUREM nº 05/2016  
Instrução Normativa SF/SUREM nº 13/2016  
Instrução Normativa SF/SUREM nº 17/2017  
Instrução Normativa SF/SUREM nº 19/2023  
Instrução Normativa SF/SUREM nº 20/2023  
Lei Municipal nº 13.701/2003  
Lei Municipal nº 14.133/2006  
Lei Municipal nº 14.129/2006  
Lei Municipal nº 14.256/2006  
Lei Municipal nº 16.757/2017  
Lei Municipal nº 17.324/2020  
Lei Complementar Federal nº 5.172/1996 (CTN)  
Lei Complementar Federal nº 116/2003  
Lei Complementar Federal nº 157/2016  
Lei Complementar Estadual nº 1.320/2018 (SP)  
Lei Estadual nº 17.087/2019 (CEARÁ)  
Portaria SF nº 72/2006  
Portaria SF/SUREM nº 72/2019  
Portaria SF/SUREM nº 52/2020  
Portaria SF/SUREM nº 21/2021  
Portaria SF/SUREM nº 65/2021  
Portaria SF/SUREM nº 40/2022  
Portaria SF/SUREM nº 33/2023  
Portaria SF/SUREM nº 57/2017  
Portaria RFB nº 387/2023  
Projeto de Lei nº 0793/05

## ANEXOS

### ANEXO A: INDICADOR DE LITIGIOSIDADE - RESULTADOS MENS AIS

Ciclo de Monitoramento	Ano de incidência	Mês de incidência	Indicador R (%)	Média do ciclo (%)
1º	2008	1	12,34%	14,59%
	2008	2	12,24%	
	2008	3	12,63%	
	2008	4	11,22%	
	2008	5	11,95%	
	2008	6	10,43%	
	2008	7	12,22%	
	2008	8	13,84%	
	2008	9	12,57%	
	2008	10	14,55%	
	2008	11	13,23%	
	2008	12	12,25%	
	2009	1	13,76%	
	2009	2	24,04%	
	2009	3	22,63%	
	2009	4	21,81%	
	2009	5	20,06%	
	2009	6	17,05%	
	2009	7	16,63%	
	2009	8	19,51%	
	2009	9	17,97%	
	2009	10	15,64%	
	2009	11	16,99%	
	2009	12	13,69%	
	2010	1	16,54%	
	2010	2	16,54%	
	2010	3	15,29%	
	2010	4	14,84%	
	2010	5	15,75%	
	2010	6	14,78%	
	2010	7	15,24%	
	2010	8	15,06%	
	2010	9	13,13%	
	2010	10	13,72%	
	2010	11	14,73%	
	2010	12	11,82%	
	2011	1	13,28%	
	2011	2	12,82%	
	2011	3	13,19%	
	2011	4	12,34%	
	2011	5	14,95%	
	2011	6	11,58%	
	2011	7	13,62%	

Ciclo de Monitoramento	Ano de incidência	Mês de incidência	Indicador R (%)	Média do ciclo (%)
	2011	8	13,43%	
	2011	9	13,28%	
	2011	10	13,69%	
	2011	11	13,78%	
	2011	12	12,39%	
2°	2012	1	10,71%	10,69%
	2012	2	11,35%	
	2012	3	11,41%	
	2012	4	10,97%	
	2012	5	12,22%	
	2012	6	12,61%	
	2012	7	11,98%	
	2012	8	13,43%	
	2012	9	12,97%	
	2012	10	12,67%	
	2012	11	9,98%	
	2012	12	10,69%	
	2013	1	10,18%	
	2013	2	10,68%	
	2013	3	11,16%	
	2013	4	11,01%	
	2013	5	11,24%	
	2013	6	10,71%	
	2013	7	11,71%	
	2013	8	11,97%	
	2013	9	11,56%	
	2013	10	11,10%	
	2013	11	10,13%	
	2013	12	8,08%	
	2014	1	9,09%	
	2014	2	8,74%	
	2014	3	8,92%	
	2014	4	8,92%	
	2014	5	8,46%	
	2014	6	8,16%	
3°	2014	7	9,02%	7,96%
	2014	8	7,97%	
	2014	9	8,32%	
	2014	10	8,51%	
	2014	11	8,34%	
	2014	12	7,52%	
	2015	1	8,07%	
	2015	2	7,96%	
	2015	3	9,72%	
	2015	4	8,04%	
	2015	5	7,91%	
	2015	6	7,80%	
	2015	7	7,86%	



Ciclo de Monitoramento	Ano de incidência	Mês de incidência	Indicador R (%)	Média do ciclo (%)		
	2015	8	8,28%			
	2015	9	7,10%			
	2015	10	7,63%			
	2015	11	7,48%			
	2015	12	6,42%			
4°	2016	1	6,64%	5,31%		
	2016	2	6,67%			
	2016	3	6,23%			
	2016	4	6,76%			
	2016	5	6,46%			
	2016	6	6,42%			
	2016	7	6,38%			
	2016	8	6,13%			
	2016	9	6,52%			
	2016	10	6,44%			
	2016	11	5,76%			
	2016	12	4,51%			
	2017	1	5,97%			
	2017	2	4,67%			
	2017	3	5,20%			
	2017	4	5,00%			
	2017	5	4,28%			
	2017	6	4,84%			
	2017	7	4,57%			
	2017	8	4,60%			
	2017	9	5,94%			
	2017	10	3,42%			
	2017	11	3,17%			
	2017	12	2,81%			
					Sem efeito LC 157/2016	
5°	2018	1	11,99%	3,47%	5,41%	2,98%
	2018	2	11,96%		5,52%	
	2018	3	3,06%		3,06%	
	2018	4	2,55%		2,55%	
	2018	5	2,84%		2,84%	
	2018	6	3,01%		3,01%	
	2018	7	4,15%		4,15%	
	2018	8	2,78%		2,78%	
	2018	9	3,12%		3,12%	
	2018	10	2,87%		2,87%	
	2018	11	2,80%		2,80%	
	2018	12	2,72%		2,72%	
	2019	1	2,73%		2,73%	
	2019	2	2,84%		2,84%	
	2019	3	2,93%		2,93%	
	2019	4	2,67%		2,67%	
	2019	5	2,57%		2,57%	
	2019	6	2,56%		2,56%	
	2019	7	2,46%		2,46%	

Ciclo de Monitoramento	Ano de incidência	Mês de incidência	Indicador R (%)	Média do ciclo (%)	Sem efeito LC 157/2016	
	2019	8	2,83%		2,83%	
	2019	9	2,82%		2,82%	
	2019	10	2,59%		2,59%	
	2019	11	2,74%		2,74%	
	2019	12	2,42%		2,42%	

Fonte: elaborado pelo autor (2024)

## ANEXO B: INDICADOR DE AUTO-REGULARIZAÇÃO - RESULTADOS MENCIAIS

Ciclo de Monitoramento	Ano de incidência	Mês de incidência	Indicador R (%)	Média do ciclo (%)
1º	2008	1	0,10%	0,84%
	2008	2	1,34%	
	2008	3	0,19%	
	2008	4	0,23%	
	2008	5	0,17%	
	2008	6	0,06%	
	2008	7	0,30%	
	2008	8	0,44%	
	2008	9	0,54%	
	2008	10	0,39%	
	2008	11	0,48%	
	2008	12	1,80%	
	2009	1	0,35%	
	2009	2	0,33%	
	2009	3	0,48%	
	2009	4	0,71%	
	2009	5	0,10%	
	2009	6	0,13%	
	2009	7	0,21%	
	2009	8	0,46%	
	2009	9	0,33%	
	2009	10	0,50%	
	2009	11	0,39%	
	2009	12	1,41%	
	2010	1	0,72%	
	2010	2	0,22%	
	2010	3	0,23%	
	2010	4	0,25%	
	2010	5	1,09%	
	2010	6	0,18%	
	2010	7	0,87%	
	2010	8	1,21%	
	2010	9	1,09%	
	2010	10	1,53%	
	2010	11	1,24%	
	2010	12	0,95%	
	2011	1	1,03%	
	2011	2	1,25%	
	2011	3	1,22%	
	2011	4	0,73%	
	2011	5	1,35%	
	2011	6	0,77%	
	2011	7	1,90%	
	2011	8	2,61%	
	2011	9	1,41%	

Ciclo de Monitoramento	Ano de incidência	Mês de incidência	Indicador R (%)	Média do ciclo (%)
	2011	10	2,97%	
	2011	11	1,03%	
	2011	12	0,83%	
2º	2012	1	0,10%	0,30
	2012	2	0,12%	
	2012	3	0,24%	
	2012	4	0,25%	
	2012	5	0,28%	
	2012	6	0,31%	
	2012	7	0,29%	
	2012	8	0,39%	
	2012	9	0,45%	
	2012	10	0,43%	
	2012	11	0,39%	
	2012	12	0,35%	
	2013	1	0,25%	
	2013	2	0,28%	
	2013	3	0,23%	
	2013	4	0,26%	
	2013	5	0,23%	
	2013	6	0,26%	
	2013	7	0,31%	
	2013	8	0,34%	
	2013	9	0,32%	
	2013	10	0,31%	
	2013	11	0,41%	
	2013	12	0,28%	
	2014	1	0,34%	
	2014	2	0,32%	
	2014	3	0,29%	
	2014	4	0,30%	
	2014	5	0,29%	
	2014	6	0,25%	
3º	2014	7	0,19%	0,31%
	2014	8	0,22%	
	2014	9	0,30%	
	2014	10	0,33%	
	2014	11	0,08%	
	2014	12	0,28%	
	2015	1	0,42%	
	2015	2	0,42%	
	2015	3	0,31%	
	2015	4	0,31%	
	2015	5	0,29%	
	2015	6	0,30%	
	2015	7	0,33%	
	2015	8	0,41%	
	2015	9	0,43%	

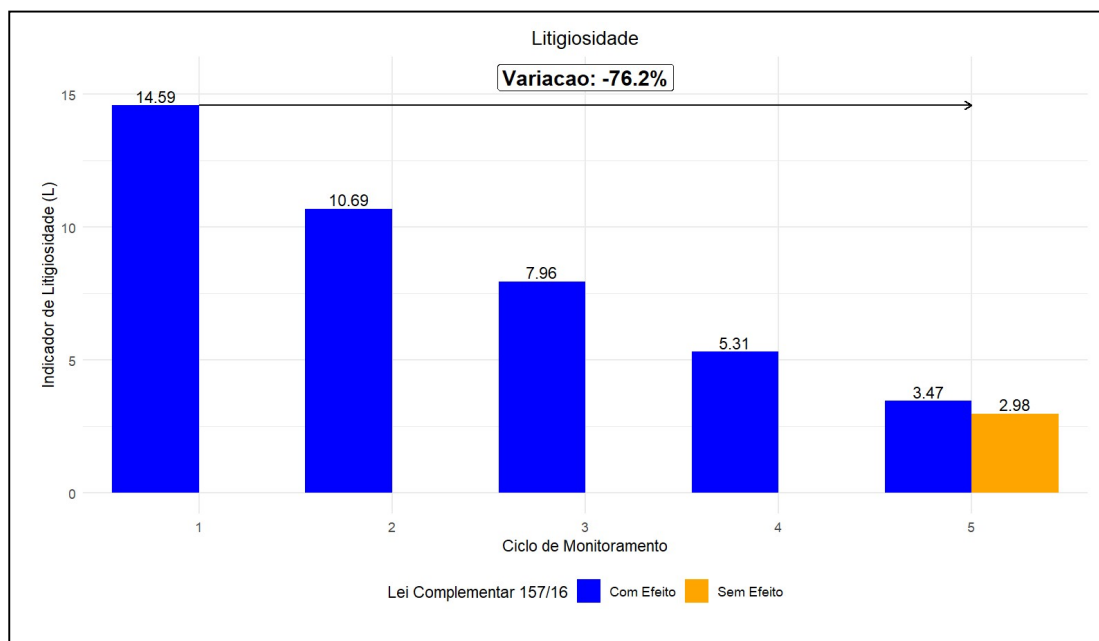
Ciclo de Monitoramento	Ano de incidência	Mês de incidência	Indicador R (%)	Média do ciclo (%)		
	2015	10	0,35%			
	2015	11	0,30%			
	2015	12	0,26%			
4°	2016	1	0,64%	0,56%		
	2016	2	0,59%			
	2016	3	0,54%			
	2016	4	0,94%			
	2016	5	0,61%			
	2016	6	0,48%			
	2016	7	0,67%			
	2016	8	0,53%			
	2016	9	0,46%			
	2016	10	0,45%			
	2016	11	0,32%			
	2016	12	0,22%			
	2017	1	0,51%			
	2017	2	1,37%			
	2017	3	0,90%			
	2017	4	0,38%			
	2017	5	0,36%			
	2017	6	0,75%			
	2017	7	0,52%			
	2017	8	0,86%			
	2017	9	0,34%			
	2017	10	0,23%			
	2017	11	0,33%			
	2017	12	0,62%			
				Sem efeito LC 157/2016		
5°	2018	1	1,62%	0,25%	0,38%	0,14%
	2018	2	2,22%		0,04%	
	2018	3	0,15%		0,15%	
	2018	4	0,17%		0,17%	
	2018	5	0,21%		0,21%	
	2018	6	0,07%		0,07%	
	2018	7	0,07%		0,07%	
	2018	8	0,07%		0,07%	
	2018	9	0,08%		0,08%	
	2018	10	0,08%		0,08%	
	2018	11	0,08%		0,08%	
	2018	12	0,10%		0,10%	
	2019	1	0,06%		0,06%	
	2019	2	0,07%		0,07%	
	2019	3	0,07%		0,07%	
	2019	4	0,11%		0,11%	
	2019	5	0,11%		0,11%	
	2019	6	0,59%		0,59%	
	2019	7	0,16%		0,16%	
	2019	8	0,09%		0,09%	
	2019	9	0,11%		0,11%	

Ciclo de Monitoramento	Ano de incidência	Mês de incidência	Indicador R (%)	Média do ciclo (%)	Sem efeito LC 157/2016	
	2019	10	0,11%		0,11%	
	2019	11	0,28%		0,28%	
	2019	12	0,06%		0,06%	

Fonte: elaborado pelo autor (2024)

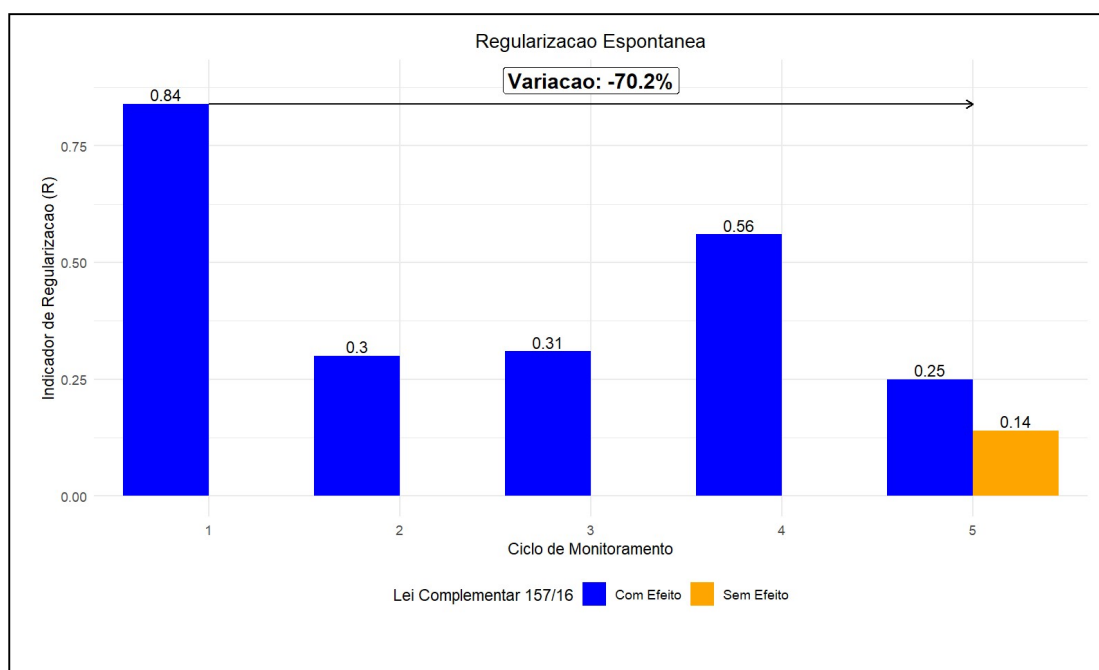
## ANEXO C: GRÁFICOS DE RESULTADO

Figura C.1: Gráfico de resultado - Indicador de Litigiosidade (L)



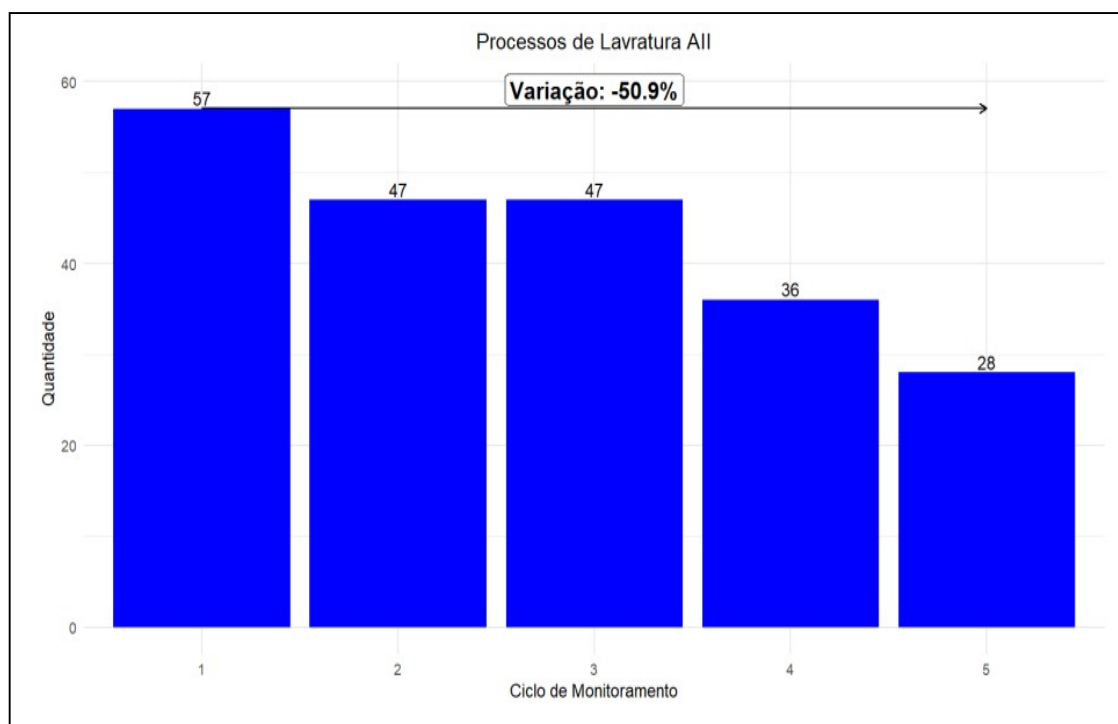
Fonte: elaborado pelo autor (2024)

Figura C.2: Gráfico de resultado - Indicador de Auto-Regularização (R)



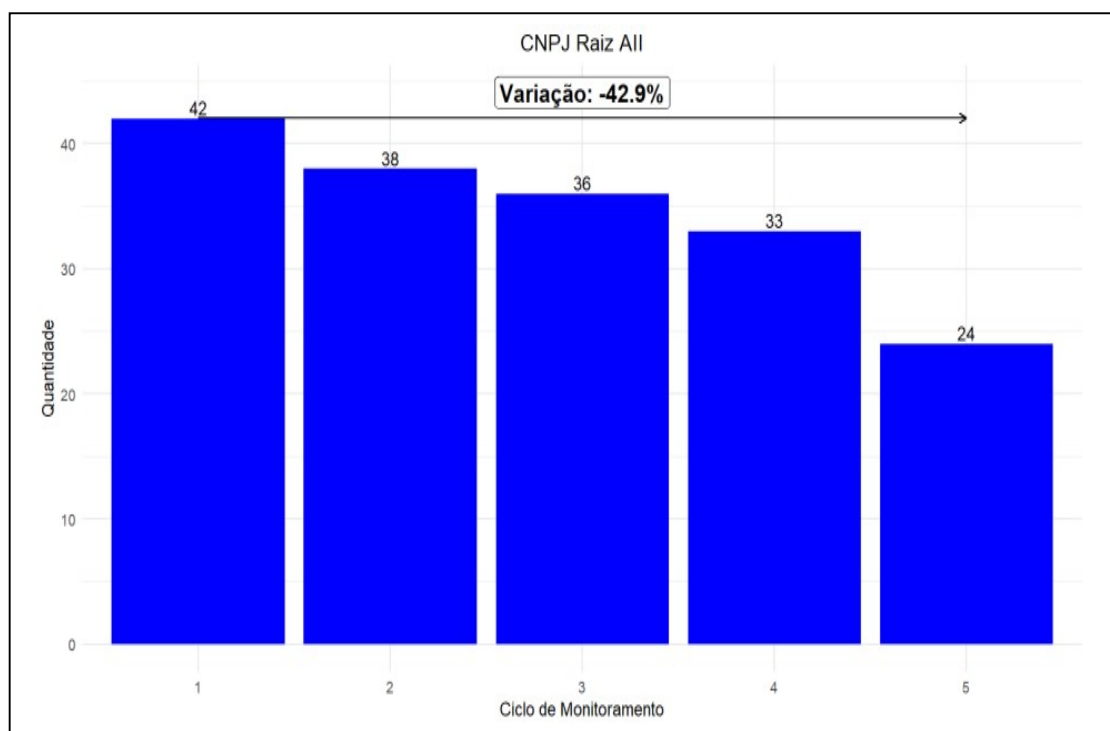
Fonte: elaborado pelo autor (2024)

Figura C.3: Gráfico de resultado - Indicador de Fiscalizações (F)



Fonte: elaborado pelo autor (2024)

Figura C.4: Gráfico de resultado - Indicador de Autuações (A)



Fonte: elaborado pelo autor (2024)



## **ANEXO D: CRITÉRIOS UTILIZADOS NO LEVANTAMENTO DE DADOS**

### **Amostra**

- ✓ Foram selecionadas primeiramente as instituições financeiras cadastradas na DES-IF como ativas em todo o período de incidência desde 01/01/2008.
- ✓ Em seguida foram eliminadas as instituições financeiras para as quais não existia informação de monitoramento para todos os ciclos, desde o exercício de 2008.
- ✓ Por fim, foram eliminadas também as instituições financeiras que tiveram arrecadação zerada em qualquer ciclo de monitoramento.

### **Representatividade da Amostra**

- ✓ Foi considerada a quantidade total de instituições financeiras e a arrecadação total espontânea por DAMSP (Documento de Arrecadação do Município de São Paulo), por exercício, pelo critério de competência, e calculada a participação percentual da amostra.
- ✓ Não foi considerada na arrecadação valores de recolhimentos parcelados.
- ✓ Foi considerada ativa no exercício a instituição financeira que esteve obrigada à entrega da DES-IF em qualquer período do exercício.

### **Indicador de auto-regularização**

- ✓ Foram considerados recolhimentos do ISS próprio, em valor histórico, pelo critério de competência, para as instituições financeiras da amostra entre 2008 e 2019.
- ✓ O corte (pagamentos antes e depois) foi realizado considerando o marco de início de cada ciclo de monitoramento (data SGF).
- ✓ Para os recolhimentos espontâneos por DAMSP, foram considerados depois do corte aqueles pagamentos em que a data de arrecadação era maior do que a data de início do monitoramento daquela incidência.
- ✓ Não foram considerados recolhimentos de valores parcelados.
- ✓ O efeito da LC 157/16 foi identificado pela busca de pagamentos depois do corte no código de serviço 05820, nas incidências 01 e 02/2018.

### **Indicador de litigiosidade**

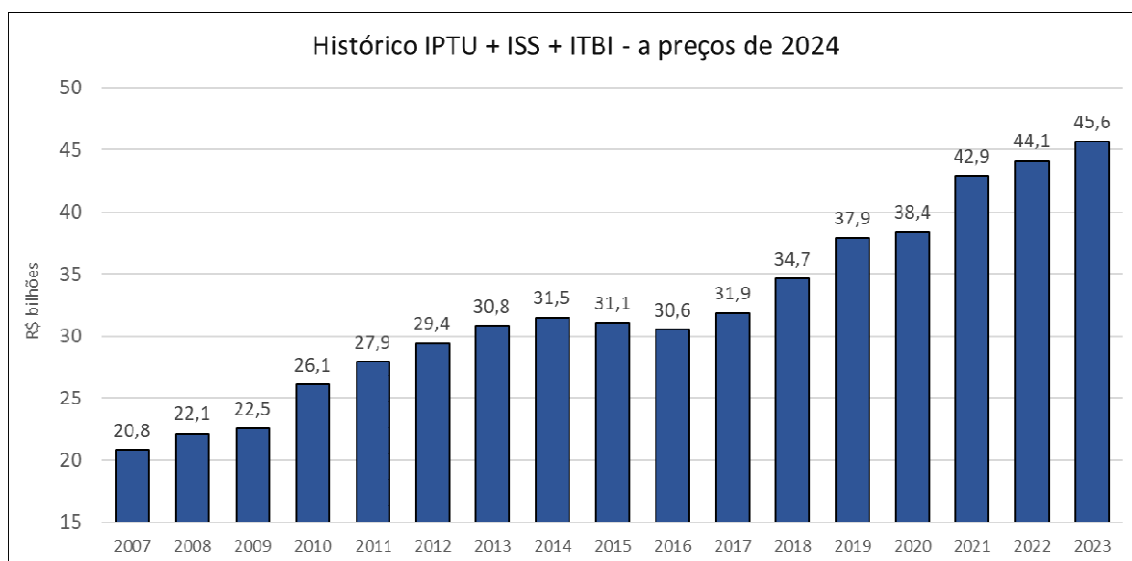
- ✓ Foi considerado apenas o ISS próprio. A base de cálculo espontânea por DAMSP foi calculada considerando os pagamentos feitos e a alíquota aplicável na incidência.
- ✓ A base de cálculo espontânea parcelada foi obtida das confissões feitas no PAT/PPI (DTs). Neste caso foram desconsideradas as DTs canceladas.
- ✓ A base de cálculo lançada foi obtida diretamente dos AII's de obrigação principal. Foram desconsiderados apenas os AII's não notificados, mantendo-se os cancelados.
- ✓ O efeito da LC 157/16 foi identificado buscando pagamentos depois do corte ou AII's do código 05820 nas incidências 01 e 02/2018.

### **Fiscalizações e autuações**

- ✓ Foram levantados os processos que deram origem aos AII's lavrados para as IFs da amostra, por ano de incidência.
- ✓ Foram considerados apenas os processos notificados de obrigação principal, cancelados ou não.
- ✓ Para o levantamento das empresas autuadas, foram considerados os CNPJ raiz por ano de incidência dos AII's lavrados.

## ANEXO E: DESEMPENHO DA ARRECADAÇÃO (IMPOSTOS MUNICIPAIS)

Figura E.1 – Gráfico de desempenho da arrecadação de ISS, IPTU e ITBI



Fonte: DICAR (2024)

## ANEXO F: TESTE ESTATÍSTICO (SÉRIE TEMPORAL DO INDICADOR (L))

Teste de Cox Stuart: foi utilizada a ferramenta estatística R para construir o teste de hipótese para tendência:

```
H0: Não possui tendência
H1: Possui tendência

cox.stuart.test(dadost)
Cox Stuart test
data: dadost
statistic = 0, n = 144, p-value < 2.2e-16
alternativehypothesis: non randomness
```

Pelo teste de Cox Stuart foi obtido o p-valor  $< 0,05$ , o que significa, ao nível de 5% de significância, que há evidências de que a série temporal, representada pelos resultados mensais do indicador de litigiosidade, possui tendência.

Forecast AUTOARIMA: a estratégia automática da ferramenta R identificou que o modelo mais ajustado à série de dados foi o ARIMA (1,1,1)(1,0,0)

```
modelo<-auto.arima(dadost[,2])
modelo

Series: dadost[, 2]
ARIMA(1,1,1)(1,0,0)[12]
Coefficients:
      ar1      ma1      sar1
    0.4201 -0.7000  0.1504
s.e.  0.1973  0.1555  0.0841
sigma^2 = 0.0001864: log likelihood = 412.39
AIC=-816.77  AICc=-816.48  BIC=-804.92
```

A partir do modelo, foi possível fazer previsões estatísticas do comportamento do indicador para os 12 meses seguintes:

```
previsao<-forecast::forecast(modelo, level=c(95), h=1*12)
previsao

##          Point Forecast          Lo 95          Hi 95
## Jan 2020      0.02486718 -0.001894935  0.05162930
## Feb 2020      0.02531973 -0.007658058  0.05829751
## Mar 2020      0.02556654 -0.011141339  0.06227442
## Apr 2020      0.02521780 -0.014361490  0.06479710
## May 2020      0.02509409 -0.016970645  0.06715883
## Jun 2020      0.02508838 -0.019248652  0.06942541
## Jul 2020      0.02493670 -0.021532277  0.07140567
## Aug 2020      0.02550018 -0.022995339  0.07399570
## Sep 2020      0.02548821 -0.024947738  0.07592417
## Oct 2020      0.02513587 -0.027166661  0.07743839
## Nov 2020      0.02536903 -0.028734931  0.07947299
## Dec 2020      0.02488334 -0.030963659  0.08073034
```

## ANEXO G: TESTE ESTATÍSTICO (SÉRIE TEMPORAL DO INDICADOR (R))

Teste de Cox Stuart: foi utilizada a ferramenta estatística R para construir o teste de hipótese para tendência:

```
H0: Não possui tendência
H1: Possui tendência

cox.stuart.test(dadost)
Cox Stuart test
data: dadost
statistic = 0, n = 144, p-value < 2.2e-16
alternativehypothesis: non randomness
```

Pelo teste de Cox Stuart foi obtido o p-valor  $< 0,05$ , o que significa, ao nível de 5% de significância, que há evidências de que a série temporal, representada pelos resultados mensais do indicador de auto-regularização, possui tendência.

Forecast AUTOARIMA: a estratégia automática da ferramenta R identificou que o modelo mais ajustado à série de dados foi o ARIMA (1,1,1)(0,0,1)

```
modelo<-auto.arima(dadost[,2])
modelo

Series: dadost[, 2]
ARIMA(1,1,1)(0,0,1)[12]
Coefficients:
          ar1          ma1          sma1
          0.3224      -0.8252      0.2364
s.e.      0.1634      0.1181      0.0896

sigma^2 = 0.1663: log likelihood = -73.75
AIC=155.49  AICc=155.78  BIC=167.35
```

A partir do modelo, foi possível fazer previsões estatísticas do comportamento do indicador para os 12 meses seguintes:

```
previsao<-forecast::forecast(modelo, level=c(95), h=1*12)
previsao
```

##	Point Forecast	Lo 95	Hi 95
## Jan 2020	0.03800458	-0.7611810	0.8371901
## Feb 2020	0.03153372	-0.8610165	0.9240839
## Mar 2020	0.14330681	-0.7885764	1.0751900
## Apr 2020	0.14662774	-0.8122946	1.1055500
## May 2020	0.14466070	-0.8375552	1.1268766
## Jun 2020	0.27224632	-0.7318134	1.2763060
## Jul 2020	0.16611140	-0.8590434	1.1912662
## Aug 2020	0.15401429	-0.8917210	1.1997495
## Sep 2020	0.15317359	-0.9127166	1.2190638
## Oct 2020	0.15081968	-0.9348424	1.2364818
## Nov 2020	0.19405998	-0.9110175	1.2991375
## Dec 2020	0.14482719	-0.9793296	1.2689839