



MPA em Inovação e o Novo Setor Público



PROJETO LEGISLAÇÃO DIGITAL INTELIGENTE Receita Estadual – RS.

Cassandra de Souza

Orientador: Professor Diogo Joel Demarco

Porto Alegre - RS

Agosto 2023.



Resumo:

Este artigo apresenta o Projeto Legislação Digital Inteligente, da Receita Estadual/RS, trazendo o contexto de sua criação, as vantagens e os obstáculos enfrentados. O estudo avalia o problema que o Projeto LDI se propõe a resolver e a conveniência deste no cenário de reforma tributária no país. O artigo aborda o histórico do ICMS, a utilização de tecnologia e inteligência artificial pela Administração Tributária e detalha o aspecto inovador do projeto. O método será estudo de caso com análise bibliográfica e documental sobre o ICMS, apresentação da ferramenta LDI e entrevistas com a equipe do projeto. O objetivo do trabalho foi avaliar a relevância de uma ferramenta tão disruptiva e o potencial de sucesso do projeto, buscando demonstrar que a implantação deste é conveniente e necessária para a Administração Tributária Estadual, mas que alguns ajustes são necessários para otimizar o seu desenvolvimento, acelerar sua implantação e reduzir os custos iniciais. Ao fim do estudo, o artigo demonstra que o LDI é vantajoso e essencial para o avanço da administração tributária num contexto digital e apresenta propostas de parcerias para inovação que vão ao encontro da aceleração e redução dos custos de desenvolvimento da nova ferramenta.

Palavras-chave: Legislação tributária, ICMS, Receita Digital.

SUMÁRIO

1. Introdução e metodologia de pesquisa	4
2. Referencial Teórico.....	5
3. Discussão	10
4. Considerações Finais.....	17
Referências	19

Introdução:

O propósito do presente estudo é analisar a solução Legislação Digital Inteligente (LDI) – uma ferramenta que a Receita Estadual do Rio Grande do Sul pretende desenvolver para facilitar o enquadramento dos produtos e serviços que estão na base de cálculo do ICMS no regramento tributário existente. A partir de uma análise detalhada do projeto que visa solucionar a morosidade e insegurança jurídica que o atual fluxo de emissão de NF-e impõe ao contribuinte, este artigo busca verificar se esta é efetivamente uma solução adequada e compatível com o atual cenário da Administração Tributária no Estado e no país. Encontrando pela frente o desafio da Reforma Tributária, o Projeto deverá ser capaz de avançar no mapeamento de toda a legislação atual referente ao ICMS sem perder de vista a criação do novo imposto, que pode começar a ser implantado já no próximo ano e deve conviver com o ICMS por mais de uma década.

Com o desenvolvimento do estudo percebe-se que a ferramenta LDI é completamente aderente ao modelo da Receita Digital, identidade que vem ganhando espaço na Administração Tributária do país em geral, e com grande força no estado do Rio Grande do Sul. Cada vez mais o contribuinte e a sociedade demandam por respostas que garantam a agilidade, a segurança jurídica e a simplificação na utilização de recursos. Desta forma, o projeto LDI, apesar de sua grande complexidade, é essencial para implantar essa nova cultura de uma Receita mais proativa e voltada para a orientação do contribuinte. Entretanto, apesar da pertinência e importância do Projeto, a complexidade do desenvolvimento da ferramenta representa um obstáculo que pode comprometer o êxito da implantação do produto, uma vez que algumas etapas representam gargalos sensíveis no processo. A partir desta constatação, o estudo questiona se a entrada de novos atores, através de parcerias com universidades e institutos de tecnologia, poderia agregar soluções inovadoras para algumas etapas do processo que hoje representam gargalos ou pontos sensíveis ao sucesso do Projeto.

Assim, o estudo tem como objetivo analisar a solução LDI como ferramenta adequada e suficiente para a automatização do enquadramento de produtos e serviços na legislação tributária do estado do RS. Como objetivos específicos, pretende-se entender o problema da interpretação da legislação tributária como acontece hoje, verificar os benefícios da ferramenta proposta e se ela representa solução adequada e proporcional ao problema, e propor alternativas para acelerar e otimizar a implantação do projeto.

Para atingir essa finalidade, em termos metodológicos o estudo tem natureza exploratória e descritiva, com uma abordagem qualitativa. O artigo retrata um estudo de caso, que conta com uma avaliação de projeto criado pela Receita Estadual – RS.

Referencial Teórico:

Histórico do ICMS

Para se compreender o Projeto Legislação Digital Inteligente, entender sua importância e inovação que ele representa, é necessário retornar na linha do tempo e reconstituir brevemente a história do ICMS, sua dimensão no sistema tributário para o Brasil e a importância dos tributos para a sociedade.

Como bem descrito por Celina Yamao (2014, pg 41), “não existe tributo sem sociedade”. Desde que o homem, por necessidade de segurança e cuidados, passou a se organizar em grupos, foi surgindo a necessidade de se criar uma organização estrutural para essas pequenas comunidades. Essa organização começa com a necessidade de escolha de um líder, e a partir daí surge um pensamento que vai além do indivíduo e passa a ser para a coletividade. Na medida que estas estruturas vão crescendo, o que antes era mantido por doações voluntárias migra para um sistema de contribuições obrigatórias.

As primeiras referências aos tributos mostram que inicialmente os impostos serviam principalmente para sustentar os faraós e atendiam somente os interesses das classes dominantes. Mais tarde, com o surgimento da democracia, os tributos passam a servir também para buscar melhorias aos necessitados e almejam uma igualdade entre os indivíduos de uma sociedade. Curiosamente, excetuando-se um breve momento na história, os impostos têm origem nas atividades comerciais (YAMAQ, 2014).

A realidade brasileira não difere dessa trajetória histórica. Considerando não apenas todos os impostos, mas todas as cinco espécies de tributos do Brasil, o Imposto de Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), representa na atualidade a maior fonte de arrecadação em todo o país. Importante se entender a história do surgimento deste imposto: a primeira forma de tributação sobre circulação de mercadorias surge na Europa, com o “imposto sobre volume de negócios”, na França e o “imposto sobre vendas”, na Alemanha. No Brasil, é de 1922 o primeiro registro que se tem de imposto sobre consumo, quando a Lei Federal 4.625 institui o IVM – Imposto sobre Vendas Mercantis, que era, inicialmente, um tributo de competência da União (YAMAQ, 2014).

Na constituição federal de 1934 tem-se a primeira grande alteração neste imposto: o IVM passa a incidir não só nas operações de compra e venda, mas também nas consignações, passando a se chamar Imposto sobre Vendas e Consignações – IVC. Este imposto era fortemente reprovado pelos contribuintes por dois motivos: primeiro, porque incidia sobre todas as operações da cadeia, gerando o efeito cascata. Segundo, como era um tributo estadual, as alíquotas

variavam muito de um estado para o outro, gerando diferenças de preços nos produtos.

Apenas em 1965, com a Emenda Constitucional nº18, o IVC foi substituído pelo ICM - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias. As grandes novidades foram a aplicação do princípio da não-cumulatividade e a estipulação constitucional de limites para as alíquotas, determinando que a alíquota de um produto deveria ser a mesma em todo o território nacional, ainda que a competência do ICM continuasse sendo dos estados (YAMAQ, 2014).

Com a Constituição Federal de 1988 o ICM foi convertido no Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços – o atual ICMS, denominado tecnicamente por **Imposto de Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações**. Agora, além das vendas, ele incide sobre serviços de transporte e telecomunicações, energia elétrica e combustíveis. O ICMS continua sendo não-cumulativo e de competência dos estados, sendo considerado o imposto mais relevante para a arrecadação estadual (YAMAQ, 2014).

Conforme Tavares (2016), o ICMS não é apenas um dos mais importantes impostos do país, mas também um dos mais complexos, se não o mais complexo de todos. Além da não-cumulatividade, é um imposto que se sujeita ao princípio da seletividade (a essencialidade da mercadoria interfere na alíquota a ser fixada) e tem como hipótese de incidência 5 situações distintas (operações mercantis, transporte interestadual e intermunicipal, serviços de comunicação, combustíveis e energia elétrica e minerais). Some-se a isso toda a legislação infraconstitucional que rege o ICMS, as resoluções do Senado Federal, os convênios de competência privativa dos estados e Distrito federal, as imunidades constitucionais, a possibilidade de edição de Leis complementares para disposição de normas gerais sobre o tributo, todos esses fatores convergem para um emaranhado que torna a atuação do contribuinte e da administração tributária um desafio constante e cada vez mais dispendioso.

De todos os problemas, a possibilidade de alíquotas diferentes para produtos diferentes, e a diferença de alíquotas entre os estados são os grandes fatores que contribuem para a complexidade do ICMS e para um sem-número de conflitos e disputas judiciais que cercam a arrecadação deste tributo. Por conta disso, apesar de ser um imposto com grandes qualidades para a economia nacional, o ICMS onera excessivamente os contribuintes não só pela sua arrecadação, mas pela complexidade e custos para se cumprirem todas as obrigações acessórias ao tributo (TAVARES, 2016).

Conforme observa Lebois (2021) em seu trabalho, num Estado Democrático de Direito, contribuir para as despesas públicas é um dever repartido entre todos os integrantes da sociedade, ou seja, os contribuintes são

os responsáveis imediatos pela viabilização da existência e funcionamento dos serviços públicos.

Já segundo Scacchetti (2019), verifica-se que dentre as seis bases de incidência da carga tributária no Brasil, Bens e Serviços são a principal fonte de recolhimento fiscal, representando nos anos de 2015 e 2016 quase 50% do montante tributário destinado aos cofres públicos.

Há a expectativa de que muito da complexidade do ICMS deve ser dirimida com a Reforma Tributária em tramitação no Congresso Nacional, que pretende unificar vários impostos sobre bens e consumos e reduzir consideravelmente as diferentes alíquotas por produtos ou serviços. Porém, além da atual proposta prever um longo tempo de transição, onde os atuais impostos conviverão com o novo IBS, este novo imposto manterá muitas obrigações acessórias necessárias à arrecadação e fiscalização do tributo (SCACCHETTI, 2019).

Obrigações Acessórias

Para se compreender as dificuldades que envolvem a arrecadação e fiscalização do ICMS, é necessário começar conhecendo quais são as obrigações do contribuinte no que diz respeito a este imposto. Além de recolher o imposto devido aos cofres públicos – obrigação principal – o contribuinte deve cumprir um rol de formalidades que comprove que ele está identificando corretamente a base de cálculo e a alíquota, e que está procedendo com o recolhimento correto, seja no aspecto de valor, prazo, local de incidência do tributo, etc. Essas formalidades configuram as obrigações acessórias ao recolhimento do imposto, podem ser assim definidas:

Obrigação tributária acessória é o dever de fazer de um contribuinte, responsável ou terceiro em função da lei. A obrigação é acessória quando, por força de lei, a prestação a ser cumprida é a de fazer ou não fazer alguma coisa, ou permitir que ela seja feita pelo Fisco, tudo no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos. (Código Tributário Nacional, artigo 113, § 2.

Ao longo dos anos, e com a crescente digitalização das atividades comerciais, as obrigações fiscais sofreram várias atualizações, com o intuito de facilitar o trabalho tanto da administração tributária quanto do contribuinte.

Alguns marcos relevantes são a implantação do SPED – Sistema Público de Escrituração Digital, em 2007. A partir do SPED as empresas ficaram dispensadas de apresentar a Declaração de Informações Econômico-Fiscais da PJ (DIPJ) e outras obrigações acessórias relativas a outros tributos no âmbito federal. Outro marco é a EFD – Escrituração Fiscal Digital, em 2009, pela qual o contribuinte deve apresentar os seguintes Livros Fiscais: Registro de Entradas,

Saídas, Apuração do ICMS, Apuração do IPI e Registro de Inventário (WEBER, 2020).

Outra obrigação acessória a que o contribuinte do ICMS está sujeito é a GIA-ST, que é a Guia Nacional de Informação e Apuração do ICMS-Substituição Tributária, que declara as operações interestaduais sujeitas à Substituição Tributária. Além disso, segmentos específicos podem estar sujeitos a obrigações acessórias adicionais.

Como era de se esperar, devido a importância do ICMS e da sua complexidade, muito vem se buscando fazer para modernizar a burocracia em torno da arrecadação e fiscalização do imposto. Um estudo de Jatobá et al. (2021), apresenta uma proposta de ferramenta automática para cobrança do ICMS em Operações Interestaduais (*CALT: Uma ferramenta automática para cobrança do ICMS em Operações Interestaduais*) com uso de inteligência artificial. Essa proposta consiste em uma solução de cálculo automatizado dos tributos devidos nas operações interestaduais destinadas ao estado de Alagoas. Ainda em fase de implantação, o CALT já possibilitou ganhos relevantes em termos de agilidade, precisão e transparência das informações tributárias (JATOBÁ et al, 2021).

De acordo com Cerda (2020), as Administrações Tributárias têm incorporado a tecnologia digital às suas atividades, visando melhorar a eficiência nos seus processos internos e externos. A tecnologia cria oportunidades e oferece soluções para reduzir a carga administrativa, facilitar a colaboração entre as autoridades fiscais, além de melhorar a experiência dos contribuintes e facilitar o cumprimento voluntário das obrigações tributárias, através de serviços mais rápidos e com mais canais de comunicação. Cerda ainda cita alguns dos avanços mais significativos que a tecnologia permitiu para as Administrações Tributárias, como sites mais eficientes, com serviços disponíveis 24/7, obrigações de registros e entregas de declarações online, obrigação de emissão de documentos em formato eletrônico, entrega de livros contábeis em formato digital e processos eletrônicos (CERDA, 2020).

Em muitos países, as Administrações Tributárias estão avançando no uso de tecnologia e Inteligência Artificial (IA) em seus processos. A IA é definida como,

“um avanço tecnológico que permite que sistemas simulem uma inteligência similar à humana — indo além da programação de ordens específicas para tomar decisões de forma autônoma, baseadas em padrões de enormes bancos de dados” (Autor, ano, página -essa definição está no assistente da Teros).

As principais iniciativas visam o cruzamento de dados e a fiscalização, ou a orientação e comunicação com os contribuintes. É neste sentido que o Projeto Legislação Digital Inteligente representa uma inovação, pois seu foco é

solucionar uma nova etapa do processo de arrecadação, que é o momento do lançamento do tributo, durante a expedição da Nota Fiscal eletrônica.

Já Bruna Lietz (2020) destaca que a Inteligência Artificial é uma das aplicações tecnológicas que têm o potencial de trazer alterações significativas para todo o entorno onde é implementada, especialmente quando usada na tomada de decisão. Neste contexto, a quantidade de dados que a administração tributária é capaz de acumular passou a exigir recursos mais complexos para se trabalhar com eles. Com isso, a IA mostrou-se o caminho mais eficiente para a realização desses procedimentos em quantidade, rapidez e correção. Além disso, a IA é uma ferramenta que pode representar, a priori, a substituição da discricionariedade e vieses comportamentais dos fiscais tributários (LIETZ, 2020).

Ou seja, no contexto da elaboração deste estudo, é importante se ter clareza na definição e importância dos conceitos apresentados acima.

Discussão:

Legislação Digital Inteligente – o ICMS/RS na era digital.

A Receita Estadual do Rio Grande do Sul tem sido, ao longo dos anos, referência em inovação no setor público. Com 130 anos de existência, a Secretaria de Fazenda do RS tem um histórico de conquistas, desafios e superação que impressiona não só a Administração Pública nacional, mas serve também de exemplo para experiências internacionais. Foi assim com a implantação da Nota Fiscal Eletrônica, com a criação de Projetos de Cidadania como a Nota Fiscal Gaúcha e o Programa Devolve RS e com o pioneirismo no desenvolvimento do atendimento virtual. Mesmo agora, em um cenário de profundas mudanças, em plena discussão da Reforma Tributária Nacional, a Receita segue em busca da transformação para uma Administração Tributária cada vez mais moderna.

O Rio Grande do Sul tem uma arrecadação anual de mais 49 bilhões de reais, com um PIB de 594,96 bilhões em 2022 (6% do PIB nacional) e em 5º lugar no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do país em 2021. Com um histórico de déficit nas contas públicas que vem se acumulando por mais de cinco décadas, o estado vem adotando diversas medidas na busca do equilíbrio financeiro. Além de adotar medidas que visam diminuir as despesas, como a reforma administrativa e a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, do lado da arrecadação diversas iniciativas vêm sendo implementadas. Em 2019 a Receita Estadual lançou um programa de medidas inovador, com 30 iniciativas que tinham como foco trazer a Administração Tributária para a era digital, transformando a arrecadação e o relacionamento com o contribuinte em um processo mais simplificado, automatizado e preventivo.

Dentre as 30 iniciativas proposta pelo programa tem-se desde ações de curto prazo já implementadas e que estão em pleno funcionamento, até propostas mais ousadas e de grande impacto. O ponto em comum de todas as ações é a transformação digital dos processos da Receita Estadual. O objeto deste estudo, o Projeto Legislação Digital Inteligente, é uma das principais ações do Programa Receita 2030.

Como se pode observar, a magnitude do ICMS se dá tanto pelo volume de arrecadação que ele representa para os estados como pela complexidade da legislação que rege este imposto (YAMAOKA, 2014). O contribuinte direto do ICMS são as empresas que comercializam os bens e serviços que estão na base de incidência do tributo. Ou seja, praticamente todas as empresas que comercializam produtos no Brasil estão sujeitas ao pagamento de ICMS. Para se ter dimensão da quantidade de produtos que compõem a base de cálculo do ICMS, o código NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul), utilizado para definição de alíquotas de alguns tributos no Brasil, possui mais de 10.000 códigos.

Apesar de ter uma alíquota base para a maioria dos produtos, o ICMS possui vários casos de isenção, não-incidência ou alíquotas diferentes por produtos. Além disso, as alíquotas podem ser diferentes de um estado para outro, pois o ICMS é um imposto estadual, e cada estado tem autonomia para estabelecer suas alíquotas. Todas essas situações estão presentes no dia a dia das pessoas jurídicas contribuintes do ICMS. E ainda que a empresa comercialize um número menor de produtos, muitas vezes esses produtos possuem classificações e enquadramentos diferente em relação ao ICMS e demais tributos. Além disso, as alíquotas podem variar nos casos de consumidores de diferentes estados, nos casos de exportação, a depender do local onde o produto será entregue, podem variar pelo tipo de consumidor, enfim o contribuinte tem toda uma gama de regras para conhecer e aplicar apenas para o ICMS, sem falar nos demais tributos, taxas e outras obrigações contábeis a que ele está sujeito.

Toda esta complexidade traz consequências negativas para os diversos atores deste processo. A Administração Tributária sofre com os custos de fiscalização e inadimplência. O contribuinte padece com os custos de conformidade para entender um imposto tão complexo. E a sociedade arca com o impacto desta cadeia no desenvolvimento econômico do estado, onde a burocracia enfrentada pelos empreendedores representa um dos grandes inibidores para novos investimentos.

O Projeto Legislação Digital Inteligente vem como uma inovação em como a Administração Tributária pode usar as novas tecnologias em seu trabalho. O uso de sistemas e inteligência artificial nas áreas de atendimento e fiscalização já estão amplamente disseminados nos fiscos de todo o país (JATOBÁ et al, 2021). Em contrapartida, algumas áreas ainda estão iniciando na exploração de todo o potencial que a tecnologia tem para oferecer, como os setores de análise econômica, de contencioso e de orientação tributária. Para a orientação tributária, o maior passo neste sentido está no Projeto LDI.

Neste estudo, para o alcance dos seus objetivos, realizou-se uma série de entrevistas com Auditores-Fiscais da Receita estadual que estão direta ou indiretamente envolvidos no projeto. As cinco entrevistas, realizadas de forma online, no período ente agosto e setembro de 2023, tinham como objetivo entender o projeto, o impacto deste nas atividades da Receita Estadual, os desafios envolvidos e o alinhamento da proposta com a Reforma Tributária. As entrevistas foram orientadas por um roteiro de questões semi-estruturado e foram gravadas.

Um dos entrevistados foi o Auditor-fiscal Joaquim John de Oliveira, chefe da Seção de Estudos Jurídicos Tributários da RE/RS, para quem o LDI será uma ferramenta que busca a conformidade tributária, confrontando o que há na legislação com as informações da NF-e. Hoje, quando o contribuinte emite a nota fiscal eletrônica, ele precisa conhecer todo o enquadramento do seu produto na legislação existente sobre o ICMS. Esse conhecimento envolve o trabalho de contadores, advogados, além de frequentes consultas ao fisco para orientação, em função das constantes alterações na legislação. Para alguns segmentos,

empresas de tecnologia construíram plataformas com partes da legislação para automatizar sua aplicação, facilitando a emissão da NF-e. Estas ferramentas são cada vez mais necessárias porque uma das características do regramento do ICMS é que as normas, além de complexas, são difusas. Dizer que a norma é difusa significa dizer que o enquadramento de um determinado produto não está concentrado em um único lugar. Muitos produtos possuem normas aplicáveis que devem ser combinadas, normas essas que foram expedidas em diferentes momentos ou por diferentes atores (União, estados, CONFAZ etc.) ou foram tratadas em convênios ou pareceres que se referem a mais de um setor. Assim, para garantir que detém todo o conhecimento da legislação, o contribuinte normalmente precisa contar com assessorias jurídica e contábil de grande porte.

A solução através de plataformas criadas por empresas privadas se aproxima em parte do projeto LDI na forma como este deve funcionar. Hoje, os grandes contribuintes contratam este serviço e possuem ali um compilado da legislação na parte que se aplica ao seu ramo de negócios, fazendo com que muitas respostas sejam obtidas com agilidade. Basicamente, o contribuinte contrata um sistema onde ele consulta as informações sobre o enquadramento da operação que pretende fazer na legislação do ICMS.

O Sistema LDI terá um funcionamento similar, uma vez que a intenção é reunir a legislação referente ao ICMS do Rio Grande do Sul em um único sistema e disponibilizar para consultas. Mas a semelhança se encerra aí. Em primeiro lugar, o LDI vai contemplar não apenas alguns segmentos, ele deverá ser construído para atender 100% da base de contribuintes do imposto. O projeto também pretende incluir 100% da legislação, desde o regramento constitucional, o Regulamento do ICMS e todas as resoluções, convênios e decretos. Porém, o ineditismo do projeto se dá pelo fato de ser um sistema criado pela própria administração tributária.

Uma das principais características que regem a relação do fisco com o contribuinte é o poder de autoridade que a Administração Tributária possui. Este tema tem sido objeto de muitos estudos, e graças à ampla literatura sobre o assunto, fica fácil a compreensão de que a relação entre o fisco e contribuinte não se dá em equilíbrio de forças, justamente porque é a possibilidade de impor o cumprimento da regra tributária que permite ao poder público exigir o pagamento do imposto. Assim, a legislação do ICMS se dá por iniciativa do executivo estadual e é aprovada pelo legislativo. Mas é a administração tributária o órgão técnico responsável pela maioria das iniciativas de leis. E além destas, várias normas infralegais são expedidas pelos fiscos. A Receita Estadual tem a atribuição de propor as regras, sem falar no poder de fiscalizar, multar, apreender e processar o contribuinte em casos de infração ou sonegação.

Analisando a relação do fisco com o contribuinte, percebe-se que muito já está automatizado no fluxo de informações. A cada operação, o contribuinte informa na NF-e os dados necessários para tributação e o enquadramento que foi utilizado para definição do valor do imposto devido. Estas informações são enviadas instantaneamente para a Receita Estadual através de uma “web service”, que faz a validação da NF-e e devolve para o contribuinte. A partir daí

a NF-e é emitida e a operação ocorre normalmente. Mas a inserção dos dados na NF-e é toda feita manualmente pelo contribuinte. Ou seja, é responsabilidade do contribuinte informar na NF-e qual a alíquota está sendo utilizada. Numa situação em que a empresa sofra uma ação fiscal, ela deve apresentar todos os documentos solicitados pelo Auditor-fiscal para verificação das informações prestadas e da regularidade das operações. Quando há alguma inconsistência ou irregularidade, é analisado o fato e as razões do fato. Em casos mais graves, o Auditor pode identificar a intenção da empresa em cometer infrações por dolo ou má-fé. Em muitos casos, porém, se percebe que a empresa utilizou o regramento errado, por interpretar a legislação tributária de forma equivocada, desatualizada ou incompleta. Estas situações podem acontecer de forma intencional por parte do contribuinte ou podem acontecer por desconhecimento ou orientação deficiente.

Quando o contribuinte usa uma base de dados privada para consultar a legislação do ICMS ele ainda está assumindo a responsabilidade pelas informações que recebeu e utilizou. Num sistema elaborado e mantido pela Administração Tributária, o contribuinte tem a garantia de que aquela informação está correta e completa. Utilizando os termos comuns na área fiscal, fica garantida a conformidade do lançamento à norma tributária. Este é sem dúvida o principal ganho do projeto LDI, e representa uma revolução para o relacionamento entre os contribuintes e o fisco. A possibilidade de comunicar ao contribuinte de forma ágil, por meio de um sistema, qual o correto enquadramento e interpretação da legislação para o seu evento comercial traz diversas vantagens, tais como:

- 1) Reduz para o contribuinte os custos de conformidade: com um sistema atualizado e mantido pela própria administração tributária, o contribuinte reduzirá o custo de funcionários envolvidos nesta atividade, além de reduzir a contratação de consultores, assessoria jurídica, sistemas etc.
- 2) A quantidade de operações irregulares por erros de interpretação da norma diminuirá expressivamente, reduzindo automaticamente os custos de litígio, tanto para a administração pública quanto para o setor privado.
- 3) A arrecadação pública vai aumentar: hoje, os processos judiciais tributários, além de consumir uma enorme soma de recursos em tempo e envolvimento da máquina pública, muitas vezes não garantem a arrecadação do tributo devido, pois os processos costumam levar anos para chegarem a uma decisão final e, em alguns casos, as empresas responsáveis já não existem mais e este valor acaba se tornando uma inscrição em dívida ativa. Com as facilidades trazidas pelo projeto, teremos o ingresso efetivo dos recursos nos cofres públicos, no prazo e valor devido.
- 4) Fomento do desenvolvimento econômico do estado: a grande burocracia que envolve o cumprimento das obrigações do ICMS está entre os fatores que diminuem a atratividade do estado para novos investimentos. A partir do LDI, não só novas empresas podem se

instalar no estado como as que já atuam aqui passam a ter condições de ampliar seus negócios e suas operações.

De acordo com o Auditor-Fiscal Geraldo Nunes Callegari, um dos Coordenadores do Projeto LDI e chefe da Seção de Informações de Tecnologia da RE, a proposta inicial do projeto prevê o lançamento do sistema como plataforma de consulta. O contribuinte vai poder simular ali todas as características do seu evento, fazendo as perguntas num modelo Chat Box. No futuro, o sistema vai evoluir para se conectar numa plataforma de emissão simplificada da NF-e, e mais adiante para todos os documentos fiscais. Geraldo salienta que outra grande vantagem do projeto será a disponibilização do sistema para todos os contribuintes sem custo. E como o sistema pretende incluir não só as normas legais, mas também os pareceres, orientações expedidas pela Receita Estadual e jurisprudências, o nível de acuidade da interpretação será muito mais elevado.

Joaquim de Oliveira percebe outros ganhos marginais ao projeto, que trarão ainda mais benefícios para a administração tributária. Um deles é que, a partir da disposição do regramento atual dentro de um sistema, a expedição de novas normas e convênios será facilitada, pois todo o histórico estará registrado em um único lugar, de fácil acesso para a equipe da consultoria tributária. Outra vantagem é a garantia de que todo o conhecimento está registrado de forma organizada e completa. Os servidores do fisco vão poder analisar as informações de forma mais eficiente e dar uma resposta mais harmônica e completa, diminuindo a dependência do conhecimento de pessoas para interpretar a norma. Hoje, a cada mudança de pessoas na equipe de consultoria muito conhecimento se perde, em especial no histórico de construção das normas.

Já o Auditor-Fiscal Alessandro Rosa, Chefe da Agência de Fiscalização da 1ª Delegacia da Receita Estadual, entende que a utilização do LDI deve se integrar a rotina da equipe de fiscalização. A comunicação com o contribuinte vai ser mais eficiente, uma vez que todos consultarão na mesma fonte.

Além das inúmeras vantagens destacadas pelos entrevistados, o projeto tem um potencial de ganhos futuros de fácil identificação. De imediato percebe-se que uma das aspirações da Administração Tributária é conseguir integrar o sistema LDI com a própria emissão da NF-e. Posteriormente, outras integrações podem ocorrer, reduzindo custos e implementando todo um novo fluxo de processos, fazendo que a necessidade de fiscalização a posteriori diminua consideravelmente.

Um projeto dessa magnitude, como era de se esperar, tem diversos desafios e obstáculos no caminho. Geraldo Callegari ressalta que o principal desafio é a própria legislação. Decompor e mapear toda a legislação tributária, definindo todos os parâmetros para chegar à regra tributária e ao enquadramento correto de uma operação é uma tarefa hercúlea e que envolve muitas equipes, num trabalho conjunto das áreas de tecnologia da Receita Estadual e da PROCERGS (Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul S.A), da área de consultoria tributária e da fiscalização.

Acontece que todas essas equipes seguem com suas demandas habituais, e como apontado por Dimitri Domingos, assessor técnico do gabinete, tudo no projeto é muito novo, as pessoas trabalham fazendo e aprendendo a fazer enquanto a máquina tributária segue funcionando.

Mas Dimitri salienta que o desafio em relação às equipes vai além. Não só as pessoas precisam achar um tempo nas suas rotinas para desenvolver o novo projeto, elas também precisam aprender a repensar suas atividades no novo modelo. É uma mudança cultural que mexe com a forma atual de trabalho, portanto o projeto precisa vencer a desconfiança, convencer as equipes, e ter uma linha bem definida dos avanços para que todos os envolvidos consigam superar o medo e entender os resultados a médio e longo prazo.

Já o auditor-fiscal Fernando Henrique Fernandez, coordenador do Grupo Especializado Setorial de Produtos Médicos e Cosméticos, um grande entusiasta e parceiro do projeto, destaca que um dos maiores desafios é o projeto passar pelo ciclo de maturação, que ele acredita ser de aproximadamente dois anos, para que as equipes tenham vencido a resistência natural a mudanças.

Aqui temos mais um ponto de atenção: o projeto LDI está sendo desenvolvido em um momento de grande mudança para as Administrações Tributárias de todo o país, que é a Reforma Tributária. A proposta da reforma estabelece uma data, ainda que de longo prazo, para o fim do ICMS. Quando somados o esforço necessário para a implantação do LDI com a certeza da mudança em toda a legislação que vem pela frente, muitos questionam se o investimento de recursos humanos e financeiros não será desperdiçado. A respostas dos cinco entrevistados foi unânime a favor do projeto. Eles não enxergam a Reforma Tributária como um fator de desmotivação à implantação do LDI neste momento, ao contrário. O entrevistado Fernando Henrique entende que a legislação atual ainda será usada e necessária por pelo menos 15 anos, e muita coisa será aproveitada pelo novo imposto. Ele ressalta que ajustes serão necessários, mas o projeto está bem aderente à proposta da reforma. Joaquim de Oliveira acha inclusive que a Reforma Tributária vai facilitar a implantação do projeto, pois como a ideia da Reforma é simplificar a legislação, surge a oportunidade de já iniciar o novo regramento dentro do sistema LDI, o que vai inclusive aumentar a aceitação das equipes ao projeto. Da mesma forma pensa Geraldo Callegari, que disse ser imprescindível que o projeto contemple todas as mudanças oriundas da Reforma Tributária desde o começo.

Mas se a Reforma Tributária parece ser um desafio de fácil superação, a questão de pessoas é um gargalo ainda sem solução. Para Geraldo, a limitação de pessoas na área de tecnologia é fator de comprometimento dos resultados do LDI. Muito do sucesso do projeto está no prazo de implantação de cada etapa, que não pode ser muito lento em função das constantes mudanças na legislação. Para isso são necessários mais desenvolvedores e maior participação das equipes das áreas de negócios (fiscalização e consultoria tributária).

O entrevistado Alessandro Rosa chama a atenção para a necessidade de envolvimento dos colegas da fiscalização de forma mais ampla. Pela rotina das suas atividades, os auditores desta área costumam ser mais descrentes quanto

ao uso correto da ferramenta. Um dos fatores de atenção será o contribuinte entender como colocar os parâmetros corretos e usar a ferramenta de forma a não incorrer em erros e depois tentar responsabilizar o fisco por isso. A participação dos colegas da fiscalização no desenvolvimento do sistema possibilita que estes ajudem a identificar e evitar erros, além de aumentar a confiança e aderência das equipes ao projeto.

Analisando as cinco entrevistas realizadas para este estudo, percebe-se que os entrevistados são unânimes em considerar o Projeto LDI como uma ferramenta disruptiva para a Administração Tributária, que oportunizará um maior desenvolvimento econômico para o estado e facilitará muito as atividades tanto dos contribuintes quanto da Receita Estadual. Por outro lado, todos os entrevistados entendem que o caminho para implantação é longo e árduo, e o grau de confiança no sucesso dessa implantação é bem variado. Para alguns, se os gargalos não forem resolvidos, é possível que o Projeto LDI não seja concluído ou não alcance o sucesso esperado.

Considerações finais:

No momento em que o Projeto Legislação Digital Inteligente está sendo desenvolvido, a Administração Tributária Nacional está vivendo um marco histórico. A Reforma Tributária vai muito além de uma proposta de racionalização de impostos, é uma mudança cultural da forma de tributação no país. A simplificação nas regras, a busca por justiça fiscal, a redução dos custos de arrecadação, todos esses objetivos são expressões da busca por uma atualização do convívio social, da vida em comunidade que, como se evidenciou no início deste estudo, é a base e a razão de ser dos tributos.

Qualquer aspecto da sociedade atual vem permeado pela realidade dos avanços tecnológicos. Os impactos da internet, das redes sociais e da inteligência artificial são vistos diariamente na educação, no desenvolvimento econômico, nos relacionamentos sociais. Neste contexto, a análise de um Programa que pretende transformar a atividade tributária num processo mais digital torna-se tarefa simples. Não se trata de uma mudança necessária e sim de um avanço inevitável.

A solução proposta pelo Projeto LDI é uma mudança necessária e inevitável para a Administração Pública estadual. Trata-se de um reposicionamento do fisco estadual, voltada para uma atuação cada vez mais automatizada, onde os fluxos de trabalho acontecem desde o início de forma digital, onde a inteligência artificial está cada vez mais inserida, garantindo a padronização, segurança jurídica e otimização de custos.

Nenhuma dessas características, contudo, garantem o sucesso do projeto. Pela sua complexidade e abrangência, o Projeto necessita de mais envolvimento das equipes, mais pessoas trabalhando em seu desenvolvimento. Considerando que o fator humano é um gargalo no avanço do projeto, como apontado pelos entrevistados, uma solução possível seria a inserção de novos atores, com o estabelecimento de parcerias que possam agregar conhecimento técnico e perfil inovador. A partir de acordos com universidades ou institutos de tecnologia seria possível não só diminuir o tempo de desenvolvimento da ferramenta, como muitas outras funcionalidades poderiam surgir para agregar valor à solução. As parcerias com universidades e centros de estudo já são uma realidade em outras administrações tributárias estaduais, com excelentes resultados. E o perfil do Projeto LDI reúne todas as características para atração deste segmento, que é o seu caráter inovador, a relevância social e a demanda tecnológica. Pelas necessidades atuais do projeto, a inclusão de novos parceiros teria ainda a vantagem de angariar equipes qualificadas para suprir a atual demanda e aumentar a chance de sucesso do programa.

Ao fim deste estudo, a conclusão a que se chega é que, apesar da sua grande complexidade, o Projeto LDI é essencial para a Administração Tributária do Rio Grande do Sul. Para se obter o resultado esperado, no entanto, é fortemente recomendado que se busque desenvolver acordos e parcerias com segmentos que possam agregar conhecimento e equipes qualificadas ao projeto.

Entretanto, ainda que o projeto siga com as limitações atuais, é imperativo que ele siga avançando e sendo priorizado dentro da realidade das atividades da Receita Estadual, uma vez que a migração do governo para uma administração pública cada vez mais tecnológica e digital já é uma realidade em pleno andamento, e representa um caminho sem volta para que o setor público acompanhe as mudanças culturais que a nossa sociedade está vivendo.

Referências Bibliográficas:

Dados PIB-RS, site da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Disponível em: Estiagem provoca queda de 5,1% do PIB do RS em 2022 - Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

JATOBÁ, Anthony E. A.; MOURA, Douglas L. L.; MARTINS, Ivan C.; RAMOS, Heitor S.; AQUINO, André L. L.. CALT: Uma Ferramenta Automática para Cobrança do ICMS em Operações Interestaduais. *In*: WORKSHOP DE COMPUTAÇÃO APLICADA EM GOVERNO ELETRÔNICO (WCGE), 9. , 2021, Evento Online. **Anais** [...]. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2021. p. 143-154. ISSN 2763-8723. DOI: <https://doi.org/10.5753/wcge.2021.15984>. Acesso em: 2023-09-13.

LEBOIS, Guilherme Binholli. A NATUREZA REGRESSIVA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO: O caso do ICMS. Lume Repositório Digital. 2021. Trabalho de conclusão de graduação. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/236495> . Acesso em: 2023-09-13.

LIETZ, Bruna. O uso da inteligência artificial e a fiscalização dos contribuintes na perspectiva dos direitos e deveres da relação tributária. Repositório Institucional PUCRS. 2021. Disponível em <https://hdl.handle.net/10923/18136> . Acesso em: 2023-09-13.

OSSANDÓN CERDA, F. Inteligencia Artificial en las Administraciones Tributarias: Oportunidades y Desafíos. *Revista de Estudios Tributarios*, [S. I.], v. 1, n. 24, p. pp. 123–156, 2021. Disponível em: <https://revistaderechoeconomico.uchile.cl/index.php/RET/article/view/60703>. Acesso em: 2023-09-13.

Painel Receita Dados, site Secretaria da Fazenda do Estado do RGS. Disponível em: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br/paineis/arrecadacao/>

Relatório IDH, site do IBGE. Disponível em: IBGE | Cidades@ | Rio Grande do Sul | Pesquisa | Índice de Desenvolvimento Humano | IDH

SCACCHETTI, Camila. "Dai a César o que é de César": do dízimo ao ICMS - raízes da tributação sobre o consumo. 2019. Dissertação (Mestrado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/D.8.2020.tde-19052020-192901. Acesso em: 2023-09-13.

TAVARES, Fabio Coelho. IVA Europeu, ICMS e a EC 87/2015: histórico da tributação sobre o consumo na Europa e no Brasil e a convergência do padrão brasileiro ao modelo europeu. Repositório Institucional Insper, set. 2016. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/handle/11224/1478>. Acesso em: 2023-09-13.

WEBER, S. S. Escrituração Fiscal Digital – EFD ICMS/IPI – SPED. 2020. 14 f. Trabalho de Conclusão (graduação em Ciências Contábeis) - Universidade La

Salle, Canoas, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11690/2055>. Acesso em: 2023-09-13.

YAMAO, Celina. A HISTÓRIA DO IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS – DO IVM AO ICMS. Revista Jurídica, [S.l.], v. 3, n. 36, p. 40-53, dez. 2014. ISSN 2316-753X. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/990/681>. Acesso em: 2023-09-13.