

# Racionalização, simplificação e desburocratização tributária

**Tribunal de Contas da União**

**Diálogo Público – Reforma e Simplificação Tributária: reduzindo o custo Brasil**

**Brasília, 24 de agosto de 2018**

**Everardo Maciel**

# Burocratismo tributário

A pesquisa Doing Business do Banco Mundial, classificou o Brasil, em um rol de 190 países, na 184ª posição quanto à facilidade para pagar impostos (desempenho superior apenas aos da República do Congo, Bolívia, República Centro Africana, Chade, Venezuela e Somália)

# Projetos para mitigação do burocratismo tributário

- Instituição do cadastro único
- Simplificação dos processos para abertura e fechamento de empresas
- Eliminação das exigências de certidão negativa para a prática de atos perante a administração pública
- Compensação universal no âmbito de um mesmo ente federativo
- Obrigação de consolidar anualmente a legislação
- Fixação de prazo para resposta às demandas na Administração Tributária
- Requisitos para instituição de obrigações acessórias
- Compensação, no âmbito de um mesmo ente federativo, de créditos inscritos em dívida ativa com precatórios e créditos acumulados reconhecidos

# As disfunções do processo tributário

# Uma fonte importante dos litígios: as indeterminações conceituais

- Dedutibilidade do ágio
- Planejamento tributário abusivo
- Responsabilidade solidária de sócios
- Dissolução irregular de empresas
- Substituição tributária
- Indenização
- Receita bruta e Faturamento

➤ Prof. Humberto Ávila( VI Fórum Jurídico de Lisboa, 04.04.2018):

**“O que está acontecendo no STF: o julgador não gosta da regra? Azar da regra! Sabe-se lá com que critério. Se não reabilitarmos as regras para limitar a participação do intérprete e para controlar o Poder, vamos eliminar o caráter normativo do direito”**

# Abusividade e incerteza no processo tributário

- O lançamento sem culpa
  - A inexistência de sucumbência administrativa
  - A vulnerabilidade da autoridade lançadora à representação por prevaricação
  - A imputação ao contribuinte dos custos da impugnação e recurso
  - O virtual dano patrimonial em decorrência do lançamento
  - O insólito instituto do perdimento: o julgamento, em instância única, de lançamentos, muitas vezes, fundados em presunções de dano ao erário (art. 23 do Decreto-Lei nº 1.455/1976)
- A tendenciosidade, em tese, no julgamento administrativo
  - O voto de qualidade do representante do fisco, que desvirtua a pretensão de paridade: a roleta viciada
  - As crescentes demandas judiciais fundadas no art. 112 do CTN e na impropriedade dos recursos da Fazenda Pública ao Conselho Superior do CARF
- O custo e a incerteza do processo tributário judicial
  - O esgotamento das possibilidades de oferecimento de garantias
  - O elevado custo de constituição de depósitos judiciais ou de garantias
  - A precária especialização do Judiciário em matéria tributária

# Arcaísmo da estrutura de julgamento no processo administrativo fiscal

- A estrutura de julgamento do processo administrativo fiscal, como uma herança fascista
- O erro ao excluir o processo tributário na reforma de 1965
- A ilegitimidade da representação paritária
- A impropriedade da vinculação dos órgãos de julgamento à administração fazendária
- As perversas consequências não intencionais da Operação Zelotes
- A peculiar solução do Tribunal Administrativo Tributário de Pernambuco (TATE)
  - Órgão integrado por 15 julgadores, bacharéis em direito e nomeados em virtude de concurso, e subordinado à Secretaria da Fazenda
  - Instância única

# A crise do contencioso tributário brasileiro: números

- Disputas tributárias no Brasil (inclusive Dívida Ativa): R\$ 3,3 trilhões (cerca de 50% do PIB de 2017)
- As disputas judiciais das 30 maiores empresas de capital aberto correspondem a 32% do respectivo valor de mercado (FGV/SP, 2014)
- Os processos de execução fiscal (30,4 milhões) correspondem 38,2% do total (79,6 milhões) de processos em tramitação no Judiciário (DPJ/CNJ, “Justiça em Números, 2016”)
- Prazos médios para resolução dos litígios tributários
  - Processo administrativo fiscal: 8 anos
  - Execução fiscal: 8 anos
  - Controvérsias tributário-constitucionais: 15 a 20 anos

# A ineficiência e truculência da execução fiscal

- Os processos de execução fiscal (30,4 milhões) correspondem 38,2% do total (79,6 milhões) de processos em tramitação no Judiciário (DPJ/CNJ, “Justiça em Números, 2016”)
- O recorrente recurso a sanções políticas, visando conferir eficácia à execução fiscal
- O redirecionamento da execução fiscal como evidência de uma claudicante processo de preparo e desprestígio da observância ao devido processo legal
- A falta de integração entre os processos tributário administrativo e judicial como explicação para indispensabilidade da execução fiscal judicial

O atual modelo do processo tributário brasileiro esgotou-se!



# Proposta de um novo modelo para o contencioso tributário (parte I)

- Previsão constitucional para edição de leis complementares relativas às seguintes matérias:
  - delegação de competência do processo administrativo fiscal, dos Municípios de pequeno porte para os Estados (art. 30 da CF)
  - instituição de normas gerais aplicáveis ao processo administrativo fiscal e à execução fiscal (art. 146, III, da CF)
- Órgão de julgamento administrativo fiscal (art. 37 da CF)
  - Estruturado em instância única
  - Vinculado ao Ministério da Justiça
  - Integrado por servidores concursados para essa finalidade
  - Com competência para julgar lançamentos, fazer gradação de penalidades e solucionar consultas

# Proposta de um novo modelo para o contencioso tributário (parte II)

- Integração entre os processos tributários administrativo e judicial
  - A parte vencida na instância administrativa poderá requerer a revisão da decisão nela proferida diretamente aos tribunais federais regionais ou aos tribunais de justiça, conforme o caso, assegurada a suspensão da exigibilidade do crédito (art. 108 da CF)
  - Possibilidade de impugnação dos lançamentos diretamente à Justiça, implicando, nessa hipótese, renúncia tácita à via administrativa
- Adoção, no âmbito tributário, da mediação, conciliação e arbitragem

# Proposta de um novo modelo para a execução fiscal

- Execução fiscal de caráter estritamente administrativo, a cargo do órgão fazendário especializado, com competência para:
  - Efetivar transações
  - Parcelar dívidas
  - Protestar títulos
  - Penhorar bens
  - Implementar dação em pagamento
  - Securitizar créditos
  - Compensar, compulsoriamente, créditos tributários inscritos em dívida ativa com precatórios, títulos da dívida pública, prejuízos, créditos acumulados. etc.
- A execução fiscal pela via administrativa não elide a possibilidade de recorrer-se à Justiça, nas hipóteses de erro ou abusividade

# O controle difuso de constitucionalidade é compatível com o sistema tributário constitucional brasileiro?

- A extensão amazônica da matéria tributária na Constituição, reproduzindo sua índole excessivamente analítica
  - Número de palavras: capítulo tributário da CF/67: 2.414; capítulo tributário da CF/88 (sem ADCT): 5.071; Constituição dos EUA (sem emendas): 3.322
  - Número de dispositivos: ICM na CF/67: 1 artigo, 1 inciso, 3 parágrafos (5 dispositivos); ICMS na CF/88: 1 artigo, 4 parágrafos, 17 incisos, 24 alíneas (46 dispositivos)
- O enorme lapso, no controle difuso de constitucionalidade, entre as decisões de primeira instância e as do STF
- Virtuais conflitos entre o controle difuso de constitucionalidade e os princípios da isonomia (art. 150, II) e da prevenção dos desvios tributário-concorrenciais (art. 146-A)
- Insegurança quanto à constitucionalidade de qualquer modelo tributário que venha a ser concebido
- Solução (?): instituição do **incidente de constitucionalidade**

# Algumas inacabadas propostas de desburocratização e reforma do processo tributário

- Resolução dos grandes litígios e indeterminações conceituais
  - Elaboração de projetos de lei de transação para resolução dos grandes litígios
  - Elaboração de um projeto de reforma do CTN para resolução das indeterminações conceituais
- Burocratismo
  - PLS – Complementar nº 406, de 2016
- Processo tributário
  - PEC nº 112, de 2015
  - PEC nº 57, de 2016
  - Elaboração de uma nova lei de execução fiscal, promulgadas as PEC nº 112/2015 e nº 57/2016
  - Elaboração de uma PEC (?) instituindo o incidente de constitucionalidade no âmbito do controle difuso de constitucionalidade