

NÚCLEO DE ESTUDOS FISCAIS | FGV Direito SP

PROJETO “MACROVISÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO”

COORDENAÇÃO ACADÊMICA: Eurico Marcos Diniz de Santi, Paulo César Conrado e Roberto França De Vasconcellos

COORDENAÇÃO EXECUTIVA: Renata Belmonte

LINHA TEMÁTICA: Processo Administrativo Fiscal Federal

PESQUISADORES: Breno Ferreira Martins Vasconcelos e Daniel Santiago

PESQUISADORA ASSISTENTE: Maria Raphaela Dadona Matthiesen

ALUNOS: Carolina Meneghin, Gustavo Santin, Leonardo Sousa, Melina Biasetto, Pamela Ramagnoli e Stella Oger

Relatório dos trabalhos desenvolvidos em 2016 e propostas para aperfeiçoamento do Processo Administrativo Fiscal Federal – Redução da Litigiosidade, Equilíbrio nos Julgamentos, Eficiência e Transparência

Sumário

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Considerações Iniciais sobre o Projeto Macrovisão do Crédito Tributário..... | 4 |
| 2. Premissas do Projeto..... | 4 |
| 3. Objetivo Específico da Linha Temática de Processo Administrativo Fiscal Federal | 5 |
| 4. Metodologia da Fase 1 – Identificação dos Principais Problemas | 5 |
| 5. Relatório dos resultados colhidos na Fase 1 – Identificação dos Principais Problemas | 5 |
| 5.1. Entrevistas realizadas..... | 5 |
| 5.2. Problemas identificados | 6 |
| 5.2.1. Excessiva litigiosidade | 6 |
| 5.2.2. Instabilidade e ausência de sistematização eficiente da legislação tributária e da interpretação adotada | 7 |
| 5.2.3. Metas de produtividade e qualidade dos julgamentos..... | 9 |
| 5.2.4. Fiscalização orientadora e autorregularização..... | 9 |
| 5.2.5. Adequação dos instrumentos disponíveis para a realização das atividades de fiscalização e de julgamento | 11 |
| 5.2.6. Aperfeiçoamento das atividades de fiscalização e a utilização de presunções em substituição à efetiva investigação..... | 11 |
| 5.2.7. Contencioso decorrente de erro de prestação de informações e de erro de interpretação da legislação tributária..... | 12 |
| 5.2.8. Contencioso decorrente de descumprimento ou de meros erros de cumprimento de obrigações acessórias | 12 |
| 5.2.9. Revisão de ofício do lançamento e prestação de informação pela autoridade responsável pelo lançamento | 12 |
| 5.2.10. Apontamentos acerca do julgamento em primeira instância de julgamento, pelas Delegacias de Julgamento (DRJ) | 13 |
| 5.2.11. Apontamentos acerca do julgamento em segunda instância (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF) e em instância especial (Câmara Superior de Recursos Fiscais - CSRF) | 15 |
| 6. Fase 2 – Elaboração de propostas para aperfeiçoamento do Processo Administrativo Fiscal Federal – Redução da Litigiosidade, Equilíbrio nos Julgamentos, Eficiência e Transparência..... | 16 |
| 6.1. Redução da litigiosidade | 17 |
| 6.1.1. Comunicação orientadora..... | 17 |
| 6.1.2. Maior gradação das penalidades..... | 18 |
| 6.1.3. Implementação de meios alternativos de solução de disputas, como a mediação e a transação tributárias | 20 |

| | | |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 6.1.4. | Classificação de contribuintes. Criação de sanções positivas àqueles com melhor histórico de conformidade | 23 |
| 6.1.5. | Prever instrumentos de observância da jurisprudência consolidada, edição de atos interpretativos, sistematização e atualização da legislação. | 25 |
| 6.1.6. | Máxima extensão de decisões e uniformização de jurisprudência. | 25 |
| 6.1.7. | Alteração nas regras de suspensão automática da exigibilidade do crédito tributário | 27 |
| 6.2. | Equilíbrio nos julgamentos | 29 |
| 6.2.1. | Critérios de indicação de conselheiros | 29 |
| 6.2.2. | Sessões públicas do comitê de seleção de conselheiros | 30 |
| 6.2.3. | Aumento de duração dos prazos dos mandatos | 30 |
| 6.2.4. | Critérios de renovação de mandatos dos conselheiros | 32 |
| 6.2.5. | Estipulação de garantias e prerrogativas no exercício do mandato de conselheiros | 33 |
| 6.3. | Eficiência | 34 |
| 6.3.1. | Alteração do rito e divisão de competência para julgamento de processos conforme complexidade e valor | 34 |
| 6.4. | Transparência..... | 35 |
| 6.4.1. | Regulamentação de audiências com conselheiros | 35 |
| 6.4.2. | Gravação e transmissão das sessões de julgamento | 36 |
| 7. | Agradecimentos | 38 |

1. Considerações Iniciais sobre o Projeto Macrovisão do Crédito Tributário

Nos últimos anos, a discussão acerca da constituição e cobrança do crédito tributário tem se mostrado relevante frente a clara falência do seu modelo. O enorme e desequilibrado contencioso tributário brasileiro revela o quanto são frágeis as relações entre o Fisco e o contribuinte. A fracassada tentativa, em 2015, de regulamentação da norma geral antielisiva pelo governo federal, a proposta de reforma da lei de execução fiscal que tramita no Congresso Nacional e as alterações de composição e estrutura do órgão de julgamento de processos administrativos fiscais federais se mostram iniciativas que merecem um olhar aprofundado da comunidade jurídica.

Este projeto de pesquisa identificou os principais problemas, buscou analisar como funcionam outros sistemas (nacionais e internacionais) e propôs mudanças com o principal objetivo de reduzir a litigiosidade na esfera tributária federal.

O projeto compreende três linhas temáticas a serem analisadas separadamente: (i) norma geral antielisiva, (ii) execuções fiscais e (iii) processo administrativo fiscal.

A realização do projeto, em relação a cada uma das linhas temáticas, foi dividido em duas etapas, que foram desenvolvidas no ano de 2016: (i) Fase 1 – Identificação dos Principais Problemas, e (ii) Fase 2 – Análise de Modelos Existentes e de Propostas Legislativas em Tramitação, para Elaboração de Proposta de Alteração da Legislação para modificação ou implantação de Novo(s) Modelo(s).

2. Premissas do Projeto

O Direito Tributário tem por finalidade fundamental regulamentar a relação entre Fisco e contribuintes, de modo a permitir a arrecadação de tributos, para a manutenção das atividades do Estado e implementação de políticas públicas.

Assim, a Norma Geral Antielisiva, o Processo Administrativo Fiscal e a Execução Fiscal devem servir à realização da finalidade precípua do Direito Tributário, viabilizando a arrecadação dos tributos efetivamente devidos pelos contribuintes.

Partimos da premissa de ser necessário estabelecer uma relação de cooperação entre Fisco e Contribuinte, que assegure estabilidade e segurança para ambos, gerando um ambiente muito mais simplificado e harmonioso, em que a interpretação da extensa legislação tributária seja menos controvertida e o cumprimento da obrigação tributária seja mais previsível. Um dos pilares da cooperação entre os sujeitos (ativo e passivo) da relação jurídica tributária é a transparência e a lealdade. Para tanto, um dos vetores do projeto foi ressignificar o modelo punitivista e utilitarista da relação fisco-contribuinte e

propor essa nova relação cooperativa, reforçando, por exemplo, meios para incentivar a premiação daqueles que cumprem as obrigações espontaneamente¹.

3. Objetivo Específico da Linha Temática de Processo Administrativo Fiscal Federal

Na linha temática do Processo Administrativo Fiscal, a pesquisa teve por objetivo identificar os problemas enfrentados pelo Fisco Federal e pelos contribuintes, e apontar medidas para solucioná-los ou, ao menos, reduzi-los, com a apresentação de proposta de reforma da legislação de regência do processo administrativo fiscal.

4. Metodologia da Fase 1 – Identificação dos Principais Problemas

A partir de hipóteses levantadas pelos pesquisadores, foi elaborado um roteiro de entrevistas realizadas com os diversos partícipes do processo, buscando reunir dados qualitativos e informações daqueles que exercem atividades diversificadas no âmbito do processo administrativo fiscal, abrangendo (i) Auditores Fiscais, responsáveis pela realização do lançamento de ofício, (ii) representantes dos contribuintes, ou seja, empregados de pessoas jurídicas autuadas, (iii) julgadores de primeira instância, (iv) conselheiros e ex-conselheiros do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, (v) advogados militantes no contencioso administrativo fiscal federal com atuação em defesa dos interesses dos contribuintes e (vi) procuradores da Fazenda Nacional com atuação no contencioso administrativo fiscal federal.

5. Relatório dos resultados colhidos na Fase 1 – Identificação dos Principais Problemas

5.1. Entrevistas realizadas

Durante a primeira fase do trabalho, foram realizadas 20 (vinte) entrevistas, buscando abranger agentes que atuam no processo desde a sua formação, até a sua extinção, desempenhando atividades distintas, sendo:

- (i) 2 (duas) entrevistas com auditores fiscais, responsáveis pela realização do lançamento de ofício,
- (ii) 3 (três) entrevistas com representantes dos contribuintes;
- (iii) 3 (três) entrevistas com julgadores e integrante da coordenação dos julgamentos em primeira instância;
- (iv) 3 (três) entrevistas com conselheiros do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF;

¹ Sobre o assunto, ver os estudos publicados pela OCDE na série “The Enhanced Relationship” e o artigo *Receita Federal do Brasil: Desafios para a realização de um projeto de cooperação fiscal aprendendo com a experiência nacional e internacional*, de Mariana Pimentel Fischer Pacheco.

- (v) 4 (quatro) entrevistas com advogados militantes no contencioso administrativo fiscal federal, integrantes de escritórios com atuação em defesa dos interesses dos contribuintes; e
- (vi) 5 (cinco) entrevistas com procuradores da Fazenda Nacional com atuação no contencioso administrativo fiscal federal e em assuntos relacionados a processos judiciais decorrentes.

A temática do projeto e seu objetivo de buscar identificar as origens dos problemas que levam à elevada litigiosidade, identificada unanimemente pelos entrevistados como um mal a ser combatido, despertou enorme interesse em todos os entrevistados. As entrevistas foram bastante produtivas e os agentes selecionados contribuíram com sua experiência e ideias de soluções para a melhoria do contencioso administrativo tributário.

Para assegurar aos entrevistados maior conforto para responderem de modo independente às perguntas, tecendo eventuais críticas ao sistema – e eventualmente aos responsáveis por determinadas formulações –, os pesquisadores informaram que as entrevistas não seriam gravadas e não haveria identificação das respostas aos respectivos entrevistados, facultando-se àqueles que contribuíram para o projeto a menção nos agradecimentos finais.

5.2. Problemas identificados

A realização das entrevistas possibilitou a identificação de diversos problemas enfrentados pelos agentes que atuam nas três principais etapas do processo administrativo fiscal federal: lançamento, julgamento em DRJ e julgamento no CARF. A seguir, listamos os principais problemas mencionados, coletados a partir das respostas às diversas perguntas, com base em formulário de questões utilizado como roteiro para as entrevistas.

5.2.1. Excessiva litigiosidade

Todos os entrevistados apontaram que há excesso de processos a serem apreciados no âmbito do julgamento administrativo.

A complexidade do sistema tributário, marcado por uma produção legislativa, foi indicado pela maioria dos entrevistados, como uma das causas da litigiosidade excessiva.

A maior parte dos entrevistados apontou que a produção normativa em geral não é qualificada. Aponta-se, ainda, que mesmo diante de reiteração das decisões em determinado sentido, refutando a interpretação adotada por instruções normativas, por exemplo, a orientação da administração não é modificada para evitar a necessidade de adequação, na lei orçamentária, dos valores de arrecadação estimados. Tais medidas

incentivam e prolongam o litígio, mesmo diante da certeza de improcedência das exigências.

Alguns entrevistados informaram que, nos casos de empresas multinacionais, os valores exigidos pelo Fisco brasileiro são bastante superiores aos valores exigidos pelo fisco dos demais países em que têm atuação.

Outro motivo apontado pelos entrevistados para o tamanho do contencioso é a cultura de desconfiança e a falta de cooperação entre Fisco e contribuintes. A relação é marcada, segundo parte dos entrevistados, por reduzido diálogo, o que será mais bem abordado no item relativo à insegurança na interpretação da legislação tributária.

5.2.2. Instabilidade e ausência de sistematização eficiente da legislação tributária e da interpretação adotada

A complexidade do sistema tributário causa, ainda, segundo apontado de forma geral pelos entrevistados, indeterminação da correta interpretação do conteúdo das normas jurídicas, confundindo os contribuintes e fomentando o descumprimento da obrigação tributária, a evasão e a sonegação.

Os entrevistados apontaram, também, que a simplificação do sistema pode reduzir a quantidade de processos em que se discute as questões tributárias.

Um dos fatores apontados por alguns dos entrevistados como ocasionadores da complexidade do sistema é o excesso de regimes de tributação diferenciados, criados para atender determinados interesses, sem que haja uma sistematização. Foram citados, exemplificativamente, os diversos regimes de tributação do PIS e COFINS, com concessão de créditos presumidos e alíquotas diversificadas, sem observar uma lógica racional.

Um ponto destacado por alguns entrevistados, também, foi a falta de sistematização da legislação e de atualização dos regulamentos, citando-se o exemplo do Regulamento do Imposto de Renda, que não sofre atualização desde 1999, apesar das sucessivas alterações legais, sendo algumas delas de natureza muito substancial, como a Lei 12.973/14.

Diversos entrevistados apontaram, ainda, a desvirtuação e inadequada utilização do processo de consulta. Apesar de apontarem avanços na legislação e haver concordância a respeito da contribuição positiva da centralização das decisões de consulta, evitando-se decisões discrepantes, e a divulgação da íntegra das decisões e não somente as suas ementas.

A maior parte dos advogados e representantes dos contribuintes afirmaram que, apesar de atuar em centenas e até milhares de processos contenciosos, decorrentes de exigências tributárias ou de compensações, conduziam nenhum ou pouquíssimos processos de consulta. Os entrevistados indicaram que os contribuintes se utilizam pouco dos processos de consulta, pois avaliam que não há, em geral, uma resposta técnica e imparcial às questões suscitadas. De um modo geral, na avaliação dos entrevistados, os contribuintes entendem que as respostas às consultas, em geral, são tendenciosas e buscam adotar interpretação que gere maior arrecadação. Além disso, entendem que o processo de consulta traz a atenção da fiscalização para o consulente, desestimulando a sua utilização.

Ainda em relação ao processo de consulta, alguns entrevistados apontaram como problema a ser corrigido a falta de acesso aos agentes fiscais que irão analisar a dúvida suscitada e uma ausência de coordenação geral. A demora para a resposta às consultas também foi um ponto negativo referido, o que inviabiliza a sua utilização nos casos de operações dinâmicas, que não podem aguardar a resposta para serem concretizadas.

Um dos entrevistados informou que, diante do descrédito das consultas, o instrumento tem sido utilizado como forma de equalização das condições da concorrência, ou seja, diante da notícia de que o concorrente adota uma determinada interpretação, a consulente submete aquela situação ao Fisco para que, uma vez respondida a consulta, submeta o concorrente às mesmas regras de interpretação do Fisco.

Também foi apontado como um dos problemas ocasionadores da incerteza a respeito da definição do conteúdo concreto da legislação tributária – que permitiria a orientação ao correto cumprimento da obrigação tributária –, a redução significativa na edição de pareceres normativos. Um dos entrevistados apontou que tal instrumento contém a fundamentação e a explicação para a adoção de determinada interpretação, diferentemente do que ocorre com as instruções normativas, que simplesmente fixam um determinado entendimento, sem desenvolver e explicitar os motivos que levaram àquela interpretação.

Outro aspecto apontado como originador de incerteza e insegurança nas relações jurídico-tributárias é a oscilação da jurisprudência, inclusive de última instância de julgamento administrativo, do órgão que teria a incumbência de uniformizar a interpretação da legislação tributária, decorrente de diversos fatores, que serão mais bem explicitados no tópico 5.2.11.

Os entrevistados destacaram, ainda, que faltam instrumentos eficientes para a incorporação da jurisprudência consolidada de modo vinculante aos auditores responsáveis pelo lançamento tributário e aos julgadores. Apesar de apontarem que a legislação prevê a aprovação de súmulas vinculantes e de atos que estendam o entendimento consolidado para os agentes da administração e dispensem da apresentação e imponham a desistência de recursos por parte da Procuradoria da

Fazenda Nacional, na prática observa-se muita lentidão na edição de atos com tais objetivos.

5.2.3. Metas de produtividade e qualidade dos julgamentos

Tanto os representantes dos contribuintes quanto os julgadores de primeira e de segunda instância afirmaram que, atualmente, há grande preocupação com a produtividade e o julgamento de expressiva quantidade de processos. Destacaram que a forma de distribuição de processos, considerando a complexidade dos casos, estabelecendo-se metas conforme a quantidade horas de trabalho estimada por processo, foi uma mudança positiva. No entanto, apontaram que há uma grande pressão para o cumprimento de metas quantitativas, o que pode comprometer a qualidade dos julgamentos e o aprofundamento das análises e discussões. Reportam, por exemplo, que muitos julgadores, mesmo nos julgamentos em DRJ, deixam de determinar a conversão do julgamento em diligência, pois tal conversão afeta o atingimento das metas. Citou-se, ainda, o fato de muitos conselheiros, diante das metas de produtividade, deixarem de pedir vistas dos autos e de apresentar declarações de voto com os fundamentos que o levaram à determinada conclusão.

5.2.4. Fiscalização orientadora e autorregulização

Um dos pontos objeto da pesquisa que gerou maior divisão de opiniões entre representantes dos contribuintes e agentes públicos foi a indagação acerca da hipotética possibilidade de a fiscalização exercer papel de orientação aos contribuintes ao correto cumprimento da obrigação tributária, ficando o agente fiscal dispensado da constituição do crédito tributário após a adequação do procedimento e recolhimento do tributo.

Os agentes públicos destacaram que a fiscalização não deve desempenhar o papel de orientar e que há órgãos dentro da Receita Federal com tal incumbência. Destacaram que a fiscalização deve verificar o regular cumprimento da obrigação e, diante do descumprimento, deve aplicar penalidades. Apontaram que a falta de aplicação da sanção poderia estimular o descumprimento da obrigação para realização da regularização após a efetiva identificação da infração pela fiscalização, o que geraria vulnerabilidade do sistema. Foi mencionada também a preocupação com a utilização indevida desse instrumento, facilitando, por exemplo, atos de corrupção da fiscalização, que passariam a ter margem para obtenção de vantagens ilícitas antes da constituição do crédito tributário. Apesar de reconhecerem vantagens decorrentes da sanção premial, que poderia ser aplicada àqueles que observam a legislação, inclusive com a citação dos benefícios concedidos aos contribuintes que não tenham histórico de descumprimento de obrigações (primariedade), prevista na legislação previdenciária, alguns agentes públicos demonstraram receio com o estímulo à evasão fiscal que poderia decorrer de alteração da legislação que impedisse a aplicação de multas aos contribuintes fiscalizados.

Por outro lado, especialmente em relação aos contribuintes com menos recursos de assessoria tributária, incluindo principalmente pessoas físicas e empresas sujeitas ao SIMPLES, os agentes fiscais chamaram a atenção para a eficácia de instrumentos que estimularam a autorregularização, diante de constatação de inconsistências fiscais. Foram informados dados, por exemplo, de que 60% (sessenta por cento) dos contribuintes que acessam a malha fina do Imposto de Renda da Pessoa Física, retificam as informações e regularizam as pendências apontadas.

Alguns entrevistados sustentaram que deve ser feita intimação prévia para regularização sem penalidade, antes da realização da fiscalização efetiva, destacando que a autuação não é boa nem para a administração tributária nem para os contribuintes, pois posterga o recebimento de créditos e aumenta a quantidade de litígios.

Foi mencionado como medida que estimula a autorregularização o acompanhamento periódico dos maiores contribuintes.

Outra medida citada como alternativa a ser implementada é permitir o pagamento dos tributos, logo após a lavratura do auto de infração, com incidência de multa em percentual mais próximo do percentual da multa de mora, , estimulando o cumprimento da obrigação após o encerramento da fiscalização e desestimulando a litigiosidade.

A respeito do efeito orientador, um dos entrevistados destacou que muitas vezes a autuação de um contribuinte acaba levando à autorregularização dos demais contribuintes de um determinado setor, o que gera uma injustiça do ponto de vista fiscal, pois o contribuinte autuado acaba sendo punido de forma diversa daqueles que ainda não foram fiscalizados, que podem realizar a regularização com o pagamento de penalidade menos severa. Assim, defende que as fiscalizações de determinados temas, que afetem todo um determinado setor, deveriam ser realizadas de forma concomitante em todos os contribuintes daquele segmento da economia, não se restringido a um contribuinte.

Os representantes dos contribuintes, por sua vez, de modo geral, apoiaram a ideia de que a fiscalização deveria exercer papel orientador e não deveriam aplicar penalidades diante da primeira constatação de descumprimento da obrigação, o que poderia iniciar um movimento de construção de um vínculo de confiança entre Fisco e contribuintes. Destacaram, ainda, que as fiscalizações poderiam aplicar penalidades restritas, por exemplo, a um dos períodos de apuração, permitindo a adequação e recolhimento sem penalidade em relação aos demais períodos não atingidos pela decadência, dando destaque ao custo-benefício do cumprimento da obrigação, ainda que após uma fiscalização, diante do ônus que representa o contencioso tanto para o Fisco quanto para o contribuinte.

Alguns entrevistados ressaltaram que possibilitar a adequação do procedimento e o pagamento do tributo sem penalidade ou com penalidade mais branda, após a realização de fiscalização, não resolveria o contencioso decorrente de teses jurídicas, em que o contribuinte conhece o posicionamento da Receita Federal, mas acredita que tem fundamentos consistentes para afastar a exigência.

Outros entrevistados destacaram a existência de modelos em outros países que permitem que o contribuinte consulte ao Fisco qual a tributação incidente sobre determinadas operações e qual o enquadramento que os agentes públicos dão para determinados fatos, de modo a permitir que se saiba, com segurança, qual o valor a ser recolhido.

5.2.5. Adequação dos instrumentos disponíveis para a realização das atividades de fiscalização e de julgamento

A unanimidade dos entrevistados afirmou que a fiscalização dispõe de instrumentos adequados para a realização das suas atividades, mencionando-se que as informações prestadas eletronicamente (SPEDs e declarações), bem como os equipamentos e sistemas são capazes de auxiliar nas auditorias para verificação do cumprimento da obrigação tributária, sendo, em geral, até mesmo dispensável o comparecimento dos auditores nos estabelecimentos dos contribuintes.

5.2.6. Aperfeiçoamento das atividades de fiscalização e a utilização de presunções em substituição à efetiva investigação

Tanto os entrevistados representantes de contribuintes (advogados internos de empresas e advogados atuantes em escritórios) quanto os agentes públicos, em geral, incluindo os julgadores, afirmaram que os lançamentos têm sido elaborados com maior detalhamento e aprofundamento das investigações acerca dos fatos efetivamente ocorridos e mais bem instruído por documentos.

A despeito de tal convergência, alguns entrevistados destacaram que ainda é comum que alguns lançamentos sejam concluídos com base em presunções, muitas vezes a partir da verificação de amostragem insuficiente. Assim, foi citado como exemplo fiscalizações em que o agente fiscal solicitou pequena quantidade de documentos comprobatórios dos créditos de PIS e COFINS apropriados, ou analisado as operações a partir exclusivamente de informações eletrônicas ou de tratamento contábil, presumindo-se que a totalidade das operações se enquadravam nas situações da amostragem verificada. Nesse sentido, destacaram a necessidade de padronização de critérios para definição de amostragens, bem como a padronização dos procedimentos de solicitação de informações e documentos.

Alguns entrevistados manifestaram entendimento de que, em relação aos contribuintes com menor acesso à assessoria tributária, especialmente pessoas físicas e pequenas empresas, deveria ser possibilitada uma investigação mais apurada, de modo a auxiliar o contribuinte na prestação da informações e levantamento de documentos, buscando-se efetivamente o alcance da verdade material, o que poderia evitar a formação de diversos processos decorrentes de meros erros e de falta de esclarecimento adequados.

5.2.7. Contencioso decorrente de erro de prestação de informações e de erro de interpretação da legislação tributária

Os entrevistados afirmaram que, exceto em relação aos processos de pessoas físicas e de pequenas empresas, uma pequena parte do contencioso decorre de meros erros de prestação de informações ou de interpretação da legislação tributária. Especialmente os julgadores de segunda instância informaram que a maior parte do contencioso decorre da opção dos contribuintes de discutirem matérias sobre as quais sabem que o posicionamento da Receita Federal é contrário ao procedimento adotado. Ressaltou-se, ainda, que os erros mais crassos são geralmente identificados pelo julgamento em primeira instância, que cancelam, ainda que parcialmente, o lançamento.

5.2.8. Contencioso decorrente de descumprimento ou de meros erros de cumprimento de obrigações acessórias

Os entrevistados, em geral, reconhecem haver excesso de obrigações acessórias a serem cumpridas pelos contribuintes. Os agentes públicos, em sua maioria, no entanto, entendem que é necessário aplicar penalidades severas para o descumprimento ou para o cumprimento inadequado das obrigações acessórias, que são instrumentos fundamentais para a realização da auditoria. Os contribuintes, em geral, apontam desproporção entre o potencial de dano das infrações e o valor das multas aplicadas.

5.2.9. Revisão de ofício do lançamento e prestação de informação pela autoridade responsável pelo lançamento

Após a realização das entrevistas, foi editada a Portaria RFB nº 719, de 5 de maio de 2016, estabelecendo procedimentos para a revisão de ofício de créditos tributários, a pedido do contribuinte ou no interesse da administração, inscritos ou não em Dívida Ativa da União, que não foram consideradas pelos entrevistados nas suas respostas. A maior parte dos agentes públicos entrevistados informou, exatamente, que a revisão de ofício dependeria de regulamentação para ser realizada. Alguns entrevistados suscitaram, ainda, dúvidas a respeito da possibilidade de realização da revisão de ofício de autos de infração impugnados, haja vista que tal competência seria dos órgãos de julgamento. Foi apontada, ainda a preocupação da utilização do pedido de revisão como substituto de recursos.

Quanto à hipotética manifestação dos agentes fiscais responsáveis pela lavratura dos autos de infração acerca das razões de impugnação, a maior parte dos entrevistados afirmou que não considera uma medida capaz de resolver a maior parte dos casos e que poderia atrasar ainda mais a apreciação dos processos administrativos, pelo que não acham que o custo da medida seja compatível com o benefício potencialmente gerado com ela.

A respeito da revisão de lançamentos, agentes públicos entrevistados afirmaram que o instrumento das diligências funciona de modo adequado para as correções necessárias dos autos de infração.

5.2.10. Apontamentos acerca do julgamento em primeira instância de julgamento, pelas Delegacias de Julgamento (DRJ)

Em relação aos julgamentos em primeira instância pelas delegacias de julgamento, algumas medidas adotadas foram destacadas como iniciativas positivas que permitiram maior celeridade e eficiência para a conclusão dos julgamentos. Dentre tais medidas, a implantação do processo eletrônico, que possibilitou redistribuir competências entre as DRJs, acabando com a vinculação territorial dos processos. Desse modo, foi possível coordenar a administração do acervo de processos a serem julgados, distribuindo de modo mais eficiente a quantidade de processos para as turmas de julgamento, levando em consideração o estoque, a competência e a disponibilidade de tempo de cada uma delas, evitando acúmulo de processos em uma unidade e subaproveitamento de outras delegacias.

Os entrevistados apontaram que há pouco investimento, especialmente nos últimos anos, em treinamento e capacitação de julgadores e servidores. Anteriormente ocorria encontros entre os julgadores para discussão das questões técnicas. Atualmente, ocorrem reuniões não presenciais, em geral, para discussão de temas administrativos e de coordenação de cumprimento de metas e objetivos.

As DRJs, segundo informado pelos entrevistados, dispõe de critério de codificação e coordenação para aumentar a produtividade, reunindo processos que tratem de matérias semelhantes para julgamento conjunto, adotando-se uma mesma solução para todos os que se encontram em situação idêntica.

Os agentes que atuam em DRJs informaram que contam com mão de obra de apoio aos julgadores adequada e suficiente, que há boa estrutura física e de sistemas. Destacaram, ainda, que a informatização e a digitalização dos processos permitem, inclusive, a realização de sessões de julgamento sem a reunião física de todos os julgadores, que se conectam por câmeras em ambiente virtual.

Alguns entrevistados apontaram a necessidade de separação dos processos de matérias repetitivas, de grande ocorrência, denominados de contencioso de “massa”, dos

processos de discussão específica ou mais “complexos”. Afirmaram que as realidades desses processos são bastante distintas, devendo submeter-se a regimes distintos, tendo havido entrevistado que, mesmo reconhecendo os benefícios do julgamento colegiado, defendeu a realização de julgamento monocrático de processos relacionados ao contencioso de “massa”.

Os entrevistados manifestaram entendimento de que há uma coordenação eficiente da atividade de julgamento, especialmente em relação à distribuição de volume de processos e de observância de prioridades legalmente estabelecidas para julgamento.

Em relação ao acesso dos contribuintes, seus advogados e representantes, aos julgamentos em primeira instância, novamente houve divergência entre os agentes entrevistados. Alguns agentes públicos e também representantes dos contribuintes se manifestaram contrários à realização de sustentações orais em primeira instância. Dentre os aspectos negativos decorrentes de tal medida, foi destacado o atraso na apreciação dos casos e julgamento dos processos. Um dos entrevistados sustentou que tal medida prejudicaria, ainda, a realização da distribuição e julgamento de processos de uma região territorial por DRJ localizada em outro Estado. Para viabilizar a participação de contribuintes, seus advogados e representantes, o processo deveria ser julgado na unidade próxima à sede ou residência do contribuinte. Como argumento contrário à realização de sustentação oral, citou, ainda, o fato de que a maior parte das discussões está restrita a teses jurídicas e provas documentais, sendo desnecessária a coleta pessoal de depoimentos, pelo que não haveria prejuízo à defesa. Mencionou que há recursos no âmbito judicial que não comportam sustentação oral, apontando, ainda, que a sentença, por ser monocrática, também é proferida sem que haja realização de defesa oral. Por fim, destacaram que a possibilidade de realização de sustentação oral em segunda instância seria suficiente para assegurar a ampla defesa.

Os entrevistados reconhecem que o julgamento por meio de órgão colegiado é positivo. Mesmo aqueles que se mostraram contrários à realização de sustentação oral em primeira instância, não se opuseram à abertura das sessões ao público, para acompanhamento, sem interferências de contribuintes, advogados e seus representantes. Demonstraram preocupação em relação ao procedimento, especialmente em relação aos julgamentos em bloco, para preservação do sigilo fiscal.

Alguns entrevistados, também, manifestaram-se favoravelmente à divulgação da íntegra das decisões proferidas em primeira instância, sem que tal publicação viole o disposto no art. 198 do CTN, até mesmo porque as decisões de segunda instância são divulgadas. Houve entrevistado, inclusive, que se manifestou favorável à divulgação ao conteúdo integral dos autos de infração.

5.2.11. Apontamentos acerca do julgamento em segunda instância (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF) e em instância especial (Câmara Superior de Recursos Fiscais - CSRF)

Assim como ocorre em relação às DRJs, os entrevistados informaram que há baixo investimento no treinamento de julgadores e funcionários administrativos. Foi destacado, de forma unânime entre os agentes entrevistados, que a estrutura administrativa para realização dos julgamentos em segunda instância, apesar de já ter havido alguma melhora, é bastante insuficiente. Os julgadores, além de desempenhar as atividades atinentes ao julgamento, incluindo toda a pesquisa relacionada, têm que desempenhar uma série de atividades administrativas. O CARF conta com reduzido quadro de funcionários voltados para as questões administrativas. Há problemas, ainda, em relação à qualificação do corpo técnico administrativo. Além disso, há restrição de atividades a serem desempenhadas pelos agentes não concursados, para preservação de sigilo fiscal e para aplicação de obrigações e responsabilidades atinentes ao regime dos funcionários públicos.

Foi apontada, ainda, a grande dificuldade de codificação das matérias, que permitiria uma reunião mais racional dos processos para julgamento. A codificação das matérias é apontada como instrumento indispensável para o incremento da eficiência e celeridade dos julgamentos. Funcionaria, ainda, como meio de justiça fiscal, aplicando-se o mesmo entendimento a todos os contribuintes que se encontrassem na mesma situação. Foram destacadas as medidas adotadas no sentido de melhorar a eficiência desde a entrada do processo no CARF, a partir de análise de processos envolvendo matérias semelhantes, bem como as medidas para aperfeiçoar a distribuição de processos para os relatores, com base na estimativa de horas que serão dispendidas e não somente na quantidade de processos, medida semelhante àquela que foi adotada de forma bem sucedida nas DRJs.

Os agentes públicos destacaram o ganho de eficiência de julgamentos em blocos e de pautas temáticas. Um dos entrevistados destacou, ainda que o julgamento em bloco contribuirá para incrementar a defesa dos interesses dos contribuintes com menor estrutura e menor capacidade contributiva, que normalmente não exercem a sua defesa por meio de sustentação oral no CARF, haja vista que, tratando-se de matéria semelhante, a tese sustentada pelo defensor de um contribuinte aproveitaria aos demais contribuintes em situação idêntica.

Os representantes dos contribuintes, em geral, demonstraram preocupação com eventual prejuízo à ampla defesa nos casos de julgamentos em bloco, destacando a necessidade de regulamentação, de modo a evitar a reunião de processos em que haja especificidades.

Outra questão apontada pelos entrevistados diz respeito à instabilidade e oscilação da jurisprudência. Alguns julgadores informam que não costumam acompanhar a forma como decidem outras turmas do CARF, tampouco os entendimentos manifestados pela Câmara Superior de Recursos Fiscais – CSRF. Os agentes entrevistados informam como origem para a grande modificação da jurisprudência a excessiva alteração da composição das turmas, também atribuída à redução dos prazos dos mandatos e de possibilidade de suas renovações.

Apesar da redução do número de órgãos de julgamento (turmas e câmaras), aumento de conselheiros por turma e redução do quadro geral de conselheiros, dentre as alterações promovidas após e em decorrência da operação Zelotes, da Polícia Federal, um dos entrevistados destacou que no médio prazo não deverá ensejar aumento do acúmulo de processos pendentes de julgamento em segunda instância, haja vista que os conselheiros representantes dos contribuintes passaram a ter dedicação exclusiva e poderão dispor de mais tempo para a realização das suas atividades de julgamento, o que deve compensar a redução do quadro de julgadores.

Em relação ao modelo de composição paritária dos órgãos de julgamento, bem como em relação ao exercício da presidência por um representante do Fisco, muitas divergências foram suscitadas. Alguns defendem que os julgadores sejam concursados, o que poderia garantir maior independência e autonomia aos julgadores, reduzindo a quantidade de matérias decididas pelo “voto de bancada”, no desempate exercido pelo presidente da turma.

Em relação à independência e autonomia dos julgadores, um dos entrevistados chamou a atenção para o fato de ser necessário instituir maiores garantias e assegurar maiores prerrogativas aos julgadores, para que fiquem menos suscetíveis às pressões daqueles que os indicam ou nomeiam.

6. Fase 2 – Elaboração de propostas para aperfeiçoamento do Processo Administrativo Fiscal Federal – Redução da Litigiosidade, Equilíbrio nos Julgamentos, Eficiência e Transparência

Após a identificação dos principais problemas, o projeto passou a estudar os sistemas existentes, as propostas legislativas em tramitação, realização de debates públicos e os 15 (quinze) encontros semanais em sala de aula, durante o segundo semestre de 2016, com o objetivo de elaborar propostas para reduzir a litigiosidade, dar maior equilíbrio nos julgamentos, maior eficiência e transparência ao processo.

Abaixo encontram-se as propostas preliminares de alteração buscando tais objetivos.

6.1. Redução da litigiosidade

Inserir na legislação instrumentos que incentivem a autorregularização do contribuinte (e.g. comunicações orientadoras e maior gradação de penalidades)

6.1.1. Comunicação orientadora

Decreto 70.235/1972

Redação atual

Art. 7º O procedimento fiscal tem início com:

I - o primeiro ato de ofício, escrito, praticado por servidor competente, cientificado o sujeito passivo da obrigação tributária ou seu preposto;

II - a apreensão de mercadorias, documentos ou livros;

III - o começo de despacho aduaneiro de mercadoria importada.

§ 1º O início do procedimento exclui a espontaneidade do sujeito passivo em relação aos atos anteriores e, independentemente de intimação a dos demais envolvidos nas infrações verificadas.

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 1º, os atos referidos nos incisos I e II valerão pelo prazo de sessenta dias, prorrogável, sucessivamente, por igual período, com qualquer outro ato escrito que indique o prosseguimento dos trabalhos.

Redação proposta

Art. 7º O procedimento fiscal será precedido de aviso prévio ao sujeito passivo, na forma do regulamento, de natureza orientadora, atribuindo-se prazo de 30 dias para o sujeito passivo comparecer à repartição fiscal ou regularizar a obrigação tributária, acessória ou principal.

§ 1º Caso o sujeito passivo, regularmente intimado, não promova nenhum ato tendente à regularização, será dado início ao procedimento fiscal com:

(incisos I a III)

§ 2º O disposto no caput deste artigo não se aplica aos casos de sujeitos passivos cujo

histórico de conformidade seja classificado como irregular ou fraudulento, nos termos da regulamentação do artigo 38 da Lei 10.637, de 30 de dezembro de 2002.

§ 3º A inobservância do disposto no caput deste artigo implica atentado aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional da atividade empresarial.

6.1.2. Maior gradação das penalidades

Lei 11.941/2009

Redação atual

Art. 28. O art. 6º da Lei no 8.218, de 29 de agosto de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º Ao sujeito passivo que, notificado, efetuar o pagamento, a compensação ou o parcelamento dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, inclusive das contribuições sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, das contribuições instituídas a título de substituição e das contribuições devidas a terceiros, assim entendidas outras entidades e fundos, será concedido redução da multa de lançamento de ofício nos seguintes percentuais:

I – 50% (cinquenta por cento), se for efetuado o pagamento ou a compensação no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data em que o sujeito passivo foi notificado do lançamento;

II – 40% (quarenta por cento), se o sujeito passivo requerer o parcelamento no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data em que foi notificado do lançamento;

III – 30% (trinta por cento), se for efetuado o pagamento ou a compensação no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data em que o sujeito passivo foi notificado da decisão administrativa de primeira instância; e

IV – 20% (vinte por cento), se o sujeito passivo requerer o parcelamento no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data em que foi notificado da decisão administrativa de primeira instância.

§ 1º No caso de provimento a recurso de ofício interposto por autoridade julgadora de primeira instância, aplica-se a redução prevista no inciso III do caput deste artigo, para o caso de pagamento ou compensação, e no inciso IV do caput deste artigo, para o caso

de parcelamento.

§ 2º A rescisão do parcelamento, motivada pelo descumprimento das normas que o regulam, implicará restabelecimento do montante da multa proporcionalmente ao valor da receita não satisfeita e que exceder o valor obtido com a garantia apresentada.”

Redação proposta:

Art. 28. Redação mantida

“Art. 6º Redação mantida

I – 80% (oitenta por cento), se for efetuado o pagamento ou a compensação no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data em que o sujeito passivo foi notificado do lançamento;

II – 65% (sessenta e cinco por cento), se o sujeito passivo requerer o parcelamento no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data em que foi notificado do lançamento;

III – 50% (cinquenta por cento), se for efetuado o pagamento ou a compensação no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data em que o sujeito passivo foi notificado da decisão administrativa de primeira instância; e

IV – 35% (trinta e cinco por cento), se o sujeito passivo requerer o parcelamento no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data em que foi notificado da decisão administrativa de primeira instância.

§ 1º Redação mantida

§ 2º Redação mantida

§ 3º Nos casos em que o julgamento de primeira instância contar com um terço dos votos favorável ao sujeito passivo ou em que o julgamento de segunda instância, assim considerado o julgamento realizado por qualquer das Turmas do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais ou da Câmara Superior de Recursos Fiscais, contar com metade dos votos favorável ao sujeito passivo, aplica-se a redução prevista no inciso II do caput deste artigo.

Justificativa:

Em razão da complexidade do sistema tributário e da falta de qualificação da produção normativa, é corriqueiro o inadimplemento em virtude de erro no cumprimento de deveres instrumentais, sendo muitas vezes desproporcional o potencial de dano da infração e o valor da multa aplicada. É também comum divergências na interpretação de aspectos relativos aos critérios que compõem a hipótese de incidência tributária, muitas vezes refletidas nos julgamentos realizados em primeira e segunda instâncias administrativas. Em razão disso, é necessário reforçar a cultura de cooperação entre fisco e contribuinte, concedendo incentivos econômicos ao sujeito passivo que busca se adequar à interpretação adotada pela administração pública, em todas as suas esferas.

6.1.3. Implementação de meios alternativos de solução de disputas, como a mediação e a transação tributárias

Lei 13.140/2015

Redação atual

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

§ 1o O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado.

§ 2o A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado.

§ 3o Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

§ 4o Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as

controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

§ 5o Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.

Art. 38. Nos casos em que a controvérsia jurídica seja relativa a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou a créditos inscritos em dívida ativa da União:

I - não se aplicam as disposições dos incisos II e III do caput do art. 32;

II - as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços em regime de concorrência não poderão exercer a faculdade prevista no art. 37;

III - quando forem partes as pessoas a que alude o caput do art. 36:

a) a submissão do conflito à composição extrajudicial pela Advocacia-Geral da União implica renúncia do direito de recorrer ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais;

b) a redução ou o cancelamento do crédito dependerá de manifestação conjunta do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado da Fazenda.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não afasta a competência do Advogado-Geral da União prevista nos incisos VI, X e XI do art. 4o da Lei Complementar no 73, de 10 de fevereiro de 1993, e na Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997.

Redação proposta:

Art. 32. Redação mantida

Art. 38. (caput) Redação mantida

I – As câmaras de prevenção e resolução administrativas de conflitos referidas no artigo 32 dessa Lei serão compostas por:

- a) um representante da Advocacia-Geral da União;**
- b) um representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;**
- c) um representante da sociedade civil;**

d) um bacharel em Ciências Contábeis com notável saber contábil; e

e) um bacharel em Direito com notável saber jurídico;

Inciso II – Redação mantida

III – Redação mantida

a) Redação mantida

b) Compete à câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos criada nos termos do artigo 38, inciso I, dessa Lei a autorização e homologação da redução ou cancelamento de créditos de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou créditos inscritos em dívida ativa da União.

§1º A Advocacia-Geral da União regulamentará a forma de indicação e seleção dos integrantes da câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos relativa a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou a créditos inscritos em dívida ativa da União, que deverão ser formados pela Escola Nacional de Mediação e Conciliação, no âmbito do Ministério da Justiça.

§2º O disposto no artigo 32, §1º e §2º dessa Lei não se aplica à resolução administrativa de controvérsias jurídicas relativas a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou a créditos inscritos em dívida ativa da União.

§3º A competência do Advogado-Geral da União prevista nos incisos VI da Lei Complementar no 73, de 10 de fevereiro de 1993, e na Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997 será exercida na forma estabelecida pelo artigo 38, inciso III, alínea “b”, dessa Lei.

§4º O disposto neste artigo não afasta a competência do Advogado-Geral da União prevista nos incisos X e XI do art. 4º da Lei Complementar no 73, de 10 de fevereiro de 1993, e na Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997.

Justificativa

O sistema tributário brasileiro, marcado pela excessiva litigiosidade, é frequentemente apontado pela iniciativa privada como um dos entraves para o desenvolvimento econômico, assim entendido como um ambiente de negócios que incentive o investimento no país. Nesse cenário, a mediação e a transação tributárias são procedimentos potencialmente capazes de ampliar o diálogo e dar soluções eficientes aos conflitos. Além disso, a solução das disputas sem a instauração do contencioso permitirá (i) reduzir os custos de Estado e contribuintes, e (ii) uma melhor alocação de recursos finitos, deslocando o litígio para o diálogo preventivo a relação entre fisco e contribuinte.

A vinculação da redução ou do cancelamento de crédito tributário à manifestação conjunta do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado da Fazenda, contudo, impede a eficácia social da previsão legal de mediação para os tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal, em razão da dificuldade de implementação da condição imposta.

Desse modo, a criação de uma câmara (i) composta de maneira plural e (ii) cuja competência é exclusiva para a autorização e homologação das resoluções alcançadas na mediação permite a amplitude do diálogo também do âmbito de ratificação do entendimento alcançado na mediação e viabiliza a efetividade da prescrição normativa.

Os representantes mencionados nas alíneas do inciso I têm como objetivo concretizar o diálogo e a ponderação das experiências dos diversos setores envolvidos, ainda que indiretamente, nas fases de instituição, análise, constituição e cobrança do crédito tributário, que serão submetidos à formação técnica específica sobre as regras de mediação pela Escola Nacional de Mediação e Conciliação.

6.1.4. Classificação de contribuintes. Criação de sanções positivas àqueles com melhor histórico de conformidade

Lei 10.637/2002

Redação atual

Art. 38. Fica instituído, em relação aos tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal, bônus de adimplência fiscal, aplicável às pessoas jurídicas submetidas ao regime de tributação com base no lucro real ou presumido.

§ 1º O bônus referido no caput:

I - corresponde a 1% (um por cento) da base de cálculo da CSLL determinada segundo as normas estabelecidas para as pessoas jurídicas submetidas ao regime de apuração com base no lucro presumido;

II - será calculado em relação à base de cálculo referida no inciso I, relativamente ao ano-calendário em que permitido seu aproveitamento.

(...)

§ 3º Não fará jus ao bônus a pessoa jurídica que, nos últimos 5 (cinco) anos-calendário, se enquadre em qualquer das seguintes hipóteses, em relação a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal:

I - lançamento de ofício;

II - débitos com exigibilidade suspensa;

III - inscrição em dívida ativa;

IV - recolhimentos ou pagamentos em atraso;

V - falta ou atraso no cumprimento de obrigação acessória.

(...)

Redação proposta

Art. 38. Fica instituído, em relação aos tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal, regime diferenciado de relacionamento, aplicável às pessoas jurídicas submetidas ao regime de tributação com base no lucro real, presumido ou Simples Nacional.

§ 1º O regime referido no caput corresponde a incentivos de natureza procedimental a serem instituídos pela administração tributária no prazo de 180 dias quanto aos seguintes assuntos:

I – obtenção de certidões de regularidade fiscal;

II – canais de parametrização aduaneira;

III – programas de parcelamento especial;

IV – respostas à consultas fiscais;

V – audiências, protocolos de requerimentos e pedidos de informações de qualquer natureza junto a órgãos da administração tributária.

§ 2º O regime diferenciado de relacionamento será pautado, nos termos do regulamento, pelos seguintes parâmetros relativos ao sujeito passivo:

- I – inexistência de indícios de fraudes tributárias nos últimos 5 (cinco) anos;
- II – histórico positivo de conformidade tributária, assim entendido como conjunto de informações de adimplemento de obrigações tributárias principais e acessórias; e
- III – adoção e efetiva implementação de regras de governança corporativa e anticorrupção.

Justificativa

Os estudos apresentados pelo poder público a respeito do contencioso normalmente não diferenciam os grupos de contribuintes sabidamente existentes. Atendendo ao princípio da igualdade, é necessário tratá-los de modo diferente, incentivando os bons, por meio de modelos que os privilegiem, e combatendo os maus contribuintes. Com a criação de sanções positivas procedimentais para contribuintes bem classificados, é possível incentivar o adimplemento voluntário das obrigações tributárias e reforçar a cultura de cooperação entre fisco e contribuinte.

6.1.5. Prever instrumentos de observância da jurisprudência consolidada, edição de atos interpretativos, sistematização e atualização da legislação.

6.1.6. Máxima extensão de decisões e uniformização de jurisprudência.

Lei 10.522/2002

Redação atual

Art. 19. Fica a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional autorizada a não contestar, a não interpor recurso ou a desistir do que tenha sido interposto, desde que inexista outro fundamento relevante, na hipótese de a decisão versar sobre:

I - matérias de que trata o art. 18;

II - matérias que, em virtude de jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior do Trabalho e do Tribunal Superior Eleitoral, sejam objeto de ato declaratório do Procurador-Geral da Fazenda Nacional,

aprovado pelo Ministro de Estado da Fazenda;

III - (VETADO).

IV - matérias decididas de modo desfavorável à Fazenda Nacional pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de julgamento realizado nos termos do art. 543-B da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil;

V - matérias decididas de modo desfavorável à Fazenda Nacional pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de julgamento realizado nos termos dos art. 543-C da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, com exceção daquelas que ainda possam ser objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal.

§4º A Secretaria da Receita Federal do Brasil não constituirá os créditos tributários relativos às matérias de que tratam os incisos II, IV e V do caput, após manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional nos casos dos incisos IV e V do caput.

§5º As unidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil deverão reproduzir, em suas decisões sobre as matérias a que se refere o caput, o entendimento adotado nas decisões definitivas de mérito, que versem sobre essas matérias, após manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional nos casos dos incisos IV e V do caput.

§6º (VETADO)

§7º Na hipótese de créditos tributários já constituídos, a autoridade lançadora deverá rever de ofício o lançamento, para efeito de alterar total ou parcialmente o crédito tributário, conforme o caso, após manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional nos casos dos incisos IV e V do caput.

Redação proposta

Art. 19. (caput) Redação mantida.

§4º A Secretaria da Receita Federal do Brasil não constituirá os créditos tributários relativos às matérias de que tratam os incisos II, IV e V do caput.

§5º As unidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil deverão reproduzir, em suas decisões sobre as matérias a que se refere o caput, o entendimento adotado nas decisões definitivas de mérito, que versem sobre essas matérias.

§7º Na hipótese de créditos tributários já constituídos, a autoridade lançadora deverá rever de ofício o lançamento, para efeito de alterar total ou parcialmente o crédito tributário, conforme o caso.

Justificativa:

A falta de instrumentos eficientes para a incorporação da jurisprudência consolidada de modo vinculante aos auditores responsáveis pelo lançamento tributário e aos julgadores proporciona um cenário de incerteza a respeito da definição do conteúdo concreto da legislação tributária e propício ao litígio desnecessário, incentivando discussões na esfera contenciosa sobre questões já definidas pelos Tribunais (judiciais e administrativo), além de confundir os contribuintes e fomentar o descumprimento da obrigação tributária, a evasão e a sonegação.

A condição imposta à Receita Federal para adequar sua atuação às decisões definitivas dos Tribunais Superiores – qual seja, a existência de manifestação da Procuradoria da Fazenda Nacional – representa um obstáculo à incorporação da jurisprudência consolidada, fomentando a lavratura de autos de infração e o aumento do contencioso relativo a tais matérias no período anterior à edição, pela PFN, do ato normativo mencionado no artigo 19 da Lei nº 10.522/02.

Essa postergação é desnecessária e impede a máxima efetividade da segurança jurídica e a redução do contencioso envolvendo matérias já apreciadas de maneira consolidada e definitiva pelos Tribunais (judiciais e administrativo), sendo desejável a reforma da redação atual dos §4º, §5º e §7º do artigo 19 para que a tese definida nessas decisões seja aplicável, imediatamente após o trânsito em julgado, pelas autoridades lançadora e julgadora, reduzindo.

6.1.7. Alteração nas regras de suspensão automática da exigibilidade do crédito tributário

Código Tributário Nacional

Redação atual

Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:

I - moratória;

II - o depósito do seu montante integral;

III - as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo;

IV - a concessão de medida liminar em mandado de segurança.

V – a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

VI – o parcelamento. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

Parágrafo único. O disposto neste artigo não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja suspenso, ou dela consequentes.

Redação proposta

Art. 151. Redação mantida. Acrescentar um parágrafo e renumerar o parágrafo único, que passa a ser o §1º.

§2º Em relação às matérias decididas de modo desfavorável aos contribuintes Supremo Tribunal Federal, ou pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de julgamento realizado nos termos dos art. 1.036 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil, as reclamações e recursos a que se refere o inciso III não suspenderão a exigibilidade do crédito tributário, podendo prosseguir-se na cobrança dos débitos que tenham sido impugnados exclusivamente com fundamento na tese decidida pelos tribunais superiores, assegurando-se a suspensão da exigibilidade do créditos tributários em relação aos quais a impugnação e recurso invoque fundamento diverso.

Justificativa:

A suspensão da exigibilidade do crédito tributário de modo automático, diante da simples apresentação de impugnação ou de recursos no âmbito administrativo estimula a utilização indevida do contencioso administrativo como forma de postergar o recolhimento de tributos e administrar passivos, muitas vezes viabilizando a dilapidação patrimonial.

De modo a combater a utilização indevida do contencioso administrativo com tal objetivo, e dar maior celeridade à cobrança de créditos que tenham sido constituídos com fundamento em interpretação já firmada pelos tribunais superiores, de modo coerente com as demais propostas apresentadas, deve ser permitida a cobrança imediata de créditos que tenham sido impugnados com base em fundamentos manifestamente contrários aos precedentes obrigatórios.

6.2. Equilíbrio nos julgamentos

6.2.1. Critérios de indicação de conselheiros

Portaria MF nº 343/2015 – Regimento Interno do CARF – Anexo II

Redação atual

Art. 30. As representações referidas no art. 28 devem proceder à elaboração de lista tríplice com a indicação dos candidatos a conselheiro, por Seção, Câmara e turma de julgamento na qual se encontra a vaga a ser preenchida.

§ 1º As listas tríplices deverão ser encaminhadas com antecedência de 90 (noventa) dias do vencimento do mandato ou no prazo máximo de 15 (quinze) dias contado da abertura da vaga por desligamento de conselheiro.

§ 2º Caso a confederação representativa de categoria econômica ou profissional ou central sindical não apresente a lista tríplice no prazo estabelecido no § 1º, será solicitada a outra confederação ou central sindical indicação para a vaga.

Redação proposta

Art. 30. (caput) Redação mantida.

§3º A Secretaria da Receita Federal do Brasil e as entidades referidas no art. 28 deverão publicar, no sítio do CARF, os critérios utilizados para a formação das listas tríplices, todos os candidatos que participaram da avaliação realizada para formação das listas tríplices e respectivas classificações, além daqueles que foram desclassificados, segundo seus critérios.

§4º Para a realização da seleção dos candidatos que integrarão as listas tríplices, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as entidades referidas no art. 28 poderão utilizar-se de entidades públicas ou privadas que certifiquem o cumprimento dos requisitos para o exercício da função de conselheiro.

Justificativa:

Faz-se necessário tornar transparente os critérios utilizados no processo de formação das listas tríplexes e todo o processo de escolha dos candidatos que serão submetidos ao comitê de seleção de conselheiros do CARF.

6.2.2. Sessões públicas do comitê de seleção de conselheiros

Portaria MF nº 343/2015 – Regimento Interno do CARF - Anexo III

Redação atual

Art. 8º As Reuniões do CSC serão:

I - ordinárias, com periodicidade trimestral; ou

II - extraordinárias, convocadas, com antecedência mínima de 2 (dois) dias úteis, pelo Presidente do CSC, por sua iniciativa ou por solicitação de qualquer membro do Comitê.
60

Parágrafo único. O quórum mínimo para a realização das reuniões será de metade mais 1 (um) dos membros que compõem o CSC, sendo que, necessariamente, deverá estar presente o Presidente

Redação proposta

Art. 8º As Reuniões do CSC deverão ser realizadas em sala de livre acesso ao público e serão:

Demais incisos: mantidos.

Justificativa:

Conferir mais transparência aos critérios concretos do processo de seleção dos conselheiros.

6.2.3. Aumento de duração dos prazos dos mandatos

Portaria MF nº 343/2015 – Regimento Interno do CARF – Anexo II

Redação atual

Art. 40. Os conselheiros do CARF serão designados pelo Ministro de Estado da Fazenda, com mandato de 2 (dois) anos.

§ 1º O término de mandato dos conselheiros dar-se-á:

I - na 1ª (primeira) designação, no último dia do 24º (vigésimo quarto) mês subsequente, a contar do próprio mês da designação; e

II - nas reconduções, no último dia do 24º (vigésimo quarto) mês subsequente, a contar do mês seguinte ao do vencimento do mandato.

§ 2º É permitida a recondução de conselheiros, titulares e suplentes, desde que o tempo total de exercício nos mandatos não exceda ou venha exceder 6 (seis) anos.

§ 3º Para fins de adequação ao limite estabelecido no § 2º, o tempo de duração do mandato poderá ser inferior ao estabelecido no caput.

§ 4º Para fins do disposto no § 2º, será considerada a soma do tempo dos mandatos exercidos, com dedicação exclusiva à atividade de julgamento, nos Conselhos de Contribuintes e no CARF.

§ 5º No caso de designação de conselheiro suplente para o mandato de titular, o tempo de exercício nos mandatos de suplente não será computado para fins do limite de que trata o § 2º.

§ 6º O presidente de Câmara ou Seção, bem como o vice-presidente de Câmara que deixar de exercer a função ou encargo passará à condição de conselheiro titular em Turma ordinária, e, caso não exista vaga de conselheiro, a vaga será aberta com a transferência do conselheiro representante da Fazenda Nacional ou dos Contribuintes, conforme o caso, com menor tempo de mandato na Seção, para a condição de suplente, ocupando o lugar daquele com menor tempo de mandato na Seção.

§ 7º Os presidentes de Turma não concorrem à condição de menor tempo de mandato, para fins do disposto no § 6º.

§ 8º Na hipótese prevista no § 6º, o conselheiro titular substituído terá prioridade no preenchimento da 1ª (primeira) vaga aberta na Seção para titular, prescindindo de apreciação do CSC.

§ 9º Expirado o mandato, o conselheiro continuará a exercê-lo, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, até a designação de outro conselheiro, podendo, no caso de condução ou recondução, a designação ser efetuada antecipadamente em igual prazo, antes da data do término do mandato ou até 90 (noventa) dias após o término.

§ 10. Cessa o mandato de conselheiro representante da Fazenda Nacional na data da sua aposentadoria.

§ 11. No caso de término de mandato, dispensa ou renúncia, deverá ser observado o prazo mínimo de 2 (dois) anos para nova designação, salvo nas hipóteses de nomeação para o exercício de função ou na hipótese prevista no § 6º.

§ 12. É vedada a designação de ex-conselheiro, titular ou suplente, que incorreu em perda de mandato, exceto na hipótese prevista no inciso X do caput do art.45.

§ 13. Eventual afastamento de conselheiro suplente em decorrência do disposto no § 6º acarretará a suspensão do prazo de que trata o § 2º. § 14. A limitação temporal de que trata o § 2º não se aplica durante o exercício de função de direção e assessoramento superior. (Redação dada pela Portaria MF nº 152, de 2016)

§ 15. Na hipótese do § 14, sobrevindo dispensa da função o conselheiro continuará a exercer o mandato, salvo se já tiver ultrapassado o limite temporal de que trata o § 2º. (Redação dada pela Portaria MF nº 152, de 2016)

Redação proposta

Art. 40. Os conselheiros do CARF serão designados pelo Ministro de Estado da Fazenda, com mandato de 5 (cinco) anos.

Demais parágrafos: mantidos

Justificativa:

Ampliar o tempo de duração dos mandatos dos conselheiros, juntamente com a medida de dispensa de nova indicação, são medidas necessárias para permitir maior independência aos julgadores.

6.2.4. Critérios de renovação de mandatos dos conselheiros

Portaria MF nº 343/2015 – Regimento Interno do CARF – Anexo II

Redação atual

Art. 33. A representação, no caso de recondução de conselheiro, indicará esta condição, sendo dispensada a apresentação de lista tríplice.

§ 1º Se a representação optar pela recondução, caberá ao CSC avaliar o desempenho do conselheiro no exercício do mandato.

§ 2º O processo de avaliação para recondução de conselheiro deverá observar a limitação prevista no § 2º do art. 40.

Redação proposta

Art. 30. Caberá ao CSC avaliar o desempenho do conselheiro no exercício do mandato e decidir quanto à sua recondução, ficando dispensada a apresentação de lista tríplice pela RFB ou pelas entidades mencionadas no artigo 28.

Demais parágrafos: mantidos.

Justificativa:

Ao excluir a necessidade de nova indicação para recondução, pretende-se assegurar independência ao processo de recondução e evitar que o conselheiro que contrariar os interesses daquele que o indicou não tenha seu mandato renovado.

6.2.5. Estipulação de garantias e prerrogativas no exercício do mandato de conselheiros

Lei nº 11.941/2009

Redação atual

Art. 48. O Primeiro, o Segundo e o Terceiro Conselhos de Contribuintes do Ministério da Fazenda, bem como a Câmara Superior de Recursos Fiscais, ficam unificados em um órgão, denominado Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, colegiado, paritário, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, com competência para julgar recursos de ofício e voluntários de decisão de primeira instância, bem como recursos especiais, sobre a aplicação da legislação referente a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. São prerrogativas do Conselheiro integrante do Conselho

Administrativo de Recursos Fiscais - CARF: (Incluído pela Lei nº 12.833, de 2013)

I - somente ser responsabilizado civilmente, em processo judicial ou administrativo, em razão de decisões proferidas em julgamento de processo no âmbito do CARF, quando proceder comprovadamente com dolo ou fraude no exercício de suas funções; e (Incluído pela Lei nº 12.833, de 2013)

II – (VETADO). (Incluído pela Lei nº 12.833, de 2013)

Redação proposta

Art. 48. (caput) Redação mantida.

Parágrafo único. São prerrogativas do Conselheiro integrante do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF: (Incluído pela Lei nº 12.833, de 2013)

I – redação mantida.

III – atuar de forma livre em relação ao seu convencimento.

Justificativa:

A legislação prevê grande quantidade de obrigações e deveres aos conselheiros, mas assegura poucas garantias para o exercício da função. É preciso estipular garantias para assegurar a imparcialidade e independência dos conselheiros, no exercício de sua função.

6.3. Eficiência

6.3.1. Alteração do rito e divisão de competência para julgamento de processos conforme complexidade e valor

Lei nº 11.941/2009

Redação atual

Acréscimo de novo dispositivo.

Redação proposta

Art. 48-A. As reclamações e recursos interpostos no âmbito administrativo que envolvam questões de menor complexidade, nos termos a serem fixados por ato do Ministro da Fazenda, cujo valor envolvido não ultrapasse o limite de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), poderão ser decididos monocraticamente, em primeira instância, e por turmas especiais, em segunda instância, nos termos a serem fixados por ato do Ministro da Fazenda.

Parágrafo único. As decisões proferidas pelas turmas especiais não servirão de paradigma para a interposição de recurso especial contra decisões proferidas pelas turmas ordinárias.

Justificativa:

A criação de um rito mais simples e mais célere para julgamento de questões menos complexas e de menor valor permitirá que as questões envolvendo maior grau de complexidade sejam julgadas com maior profundidade e mais tempo para a reflexão. Além disso, será possível dar maior vazão aos processos de menor complexidade e valor.

6.4. Transparência

6.4.1. Regulamentação de audiências com conselheiros

Portaria MF nº 343/2015 – Regimento Interno do CARF – Anexo II

Redação atual

Acréscimo de novo dispositivo.

Redação proposta

Art. 61-A. Os conselheiros poderão realizar audiências com as partes, previamente à sessão de julgamento, quando solicitado.

§1º Deverão ser publicadas mensalmente no sítio do CARF, em campo próprio, as

agendas de audiências dos conselheiros, das quais constarão as data e hora de agendamento, o número do processo e as partes envolvidas.

§2º As audiências deverão ser realizadas na sede do CARF, em sala aberta ao público, podendo ser realizada a gravação da sua realização.

Justificativa:

De acordo com a Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), são direitos do advogado “dirigir-se diretamente aos magistrados nas salas e gabinetes” e ingressar livremente “em qualquer edifício ou recinto em que funcione repartição judicial ou outro serviço público onde o advogado deva praticar ato ou colher prova ou informação útil ao exercício da atividade profissional, dentro do expediente ou fora dele, e ser atendido, desde que se ache presente qualquer servidor ou empregado”. Assim, é recorrente os conselheiros serem procurados legitimamente pelas partes para tratar dos casos em julgamento e a minuta de novo Regimento não regulamentou o procedimento para essas audiências. Reputamos essencial a regulamentação dessa prática. A proposta, portanto, visa a conferir mais transparência e credibilidade à dinâmica da instituição e, conseqüentemente, às decisões dos conselheiros.

6.4.2. Gravação e transmissão das sessões de julgamento

Portaria MF nº 343/2015 – Regimento Interno do CARF – Anexo II

Redação atual

Art. 53. A sessão de julgamento será pública, podendo ser realizada de forma presencial ou não presencial.

§1º A sessão de julgamento não presencial, realizada por vídeo conferência ou tecnologia similar, deverá seguir o mesmo rito e asseguradas as mesmas garantias das sessões presenciais, com disponibilização de salas de recepção e transmissão para atuação das partes e gravação da sessão de julgamento.

§ 2º Poderão ser julgados em sessões não presenciais os recursos em processos cujo valor original seja inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) ou, independentemente do valor, forem objeto de súmula ou resolução do CARF, ou de decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça

proferidas na sistemática dos arts. 543-B e 543-C da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, ou dos arts. 1.036 a 1.041 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil. (Redação dada pela Portaria MF nº 152, de 2016)

§ 3º As sessões de julgamento presenciais poderão ser transmitidas, via internet, e gravadas em meio digital.

§ 4º Fica assegurado o direito de apresentar memoriais em meio digital previamente ao julgamento.

Redação proposta

Art. 53 . Caput e demais parágrafos: redação mantida.

§ 3º As sessões de julgamento, presenciais ou não presenciais, deverão ser transmitidas, via internet, e gravadas em meio digital.

Justificativa:

A transmissão das sessões, além de democratizar os julgamentos, tornar transparente o processo de concretização da norma, permite que todos os fundamentos trazidos pelos julgadores que não apresentaram declaração de voto, sejam conhecidos e possam ser consultados pelos interessados. Atualmente diante do grande volume de julgamentos e de processos, muitos conselheiros expõem fundamentos diversos, durante os debates, que não integram o acórdão e não são levados ao conhecimento público, exceto àqueles que estavam presentes na sessão de julgamento. Tal medida possibilitará, ainda, a verificação da coerência nas decisões.

7. Agradecimentos

Com a anuência dos entrevistados, gostaríamos de agradecer àqueles que contribuíram imensamente com o projeto, disponibilizando-se a responder diversas perguntas e fornecendo informações da mais alta relevância para essa pesquisa acadêmica:

| Nº | NOME | Cargo ou função |
|-----------|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Alexandre Moraes Rego | Auditor fiscal, julgador em DRJ |
| 2 | Aloysio José Percínio da Silva | Auditor fiscal, julgador em DRJ, ex-conselheiro do CARF |
| 3 | André Mársico Lombardi | Auditor fiscal, ex-conselheiro do Carf |
| 4 | André Rocha Nardelli | Auditor fiscal, Coordenador-Geral de Contencioso Administrativo e Judicial |
| 5 | Carlos Alberto Freitas Barreto | Auditor fiscal, presidente do Carf |
| 6 | Diogo Signoreti | Procurador da Fazenda Nacional |
| 7 | Hamilton Sabanai | Advogado, representante de contribuinte |
| 8 | João Francisco Bianco | Advogado, ex-conselheiro do Carf |
| 9 | Júlio César Alves Ramos | Auditor fiscal, conselheiro do Carf |
| 10 | Leonardo de Menezes Curty | Procurador da Fazenda Nacional |
| 11 | Luiz Paulo Romano | Advogado |
| 12 | Marco Aurélio Zortea Marques | Procurador da Fazenda Nacional |
| 13 | Marcos Antônio Gomes Behrndt | Advogado |
| 14 | Marcos Takata | Advogado, representante de contribuinte, ex-conselheiro do Carf |
| 15 | Nelson Machado | Ex-Ministro de Planejamento, Orçamento e Gestão e da Previdência Social |
| 16 | Paulo Riscado | Procurador da Fazenda Nacional |
| 17 | Paula Kumamoto | Advogada, representante de contribuinte |
| 18 | Raquel Novais | Advogada |
| 19 | Rodrigo de Macedo e Burgos | Procurador da Fazenda Nacional |
| 20 | Valter Pedrosa Barreto Junior | Advogado, representante de contribuinte |
| 21 | Clement Endresen | Juiz da Suprema Corte norueguesa |
| 22 | W. F. G. Wijnen | Professor na IBFD, advogado e juiz holandês |
| 23 | Jennifer Davies | Juíza da Corte federal australiana |