

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONCERTADA E O DESENVOLVIMENTO DE MECANISMOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS TRIBUTÁRIAS COMO ALTERNATIVA À REDUZIDA EFICIÊNCIA DO ATUAL MODELO DE COBRANÇA FISCAL

Cleuler Barbosa das Neves¹

Giovana Nahas Dafico Bernardes²

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tendo em vista a problemática da reduzida eficiência do atual modelo de cobrança fiscal, marcado pelo alto grau de litigiosidade, no contencioso tributário administrativo e no judicial, bem como pela restrita eficiência arrecadatória, o presente trabalho busca evidenciar a importância da atuação administrativa concertada na solução de conflitos tributários, em prol da superação dos problemas enfrentados tanto pelo fisco como pelos contribuintes brasileiros.

Nesse sentido, esta pesquisa é elaborada dentro do contexto da insuficiência do modelo tradicional de cobrança tributária, que, em tempos de crise financeira e enorme déficit fiscal, compromete a Administração Tributária de realizar uma arrecadação tributária suficiente para a efetivação do planejamento orçamentário e dos programas de políticas públicas.

E é justamente nessa conjectura problemática de alta litigiosidade e reduzida eficiência do atual modelo de cobrança de crédito tributário que sobreleva à discussão a necessidade de se lançar mão à meios alternativos de solução de conflitos que, em um contexto de Administração Pública Concertada, permitem o desenvolvimento de uma relação de proximidade entre fisco e contribuinte, em contraposto à atuação unilateral e impositiva da administração.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Por meio de uma pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa e objetivos explicativos, buscou-se compreender os aspectos que permeiam a atuação de uma Administração Pública Concertada, bem como as possibilidades de a consensualidade trazer maior eficiência à atividade arrecadatória do Estado.

¹ Doutor em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de Goiás (2006). Mestre em Direito Agrário pela mesma Instituição, onde possui Graduação em Direito (1997). Professor Associado 1 da Universidade Federal de Goiás. Procurador do Estado de Goiás. Email: cleuler@gmail.com.

² Mestranda em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (2020), Graduação em Direito (2015). Email: giovananahasadv@gmail.com.

Foi realizada pesquisa bibliográfica, haja em vista que o trabalho se desenvolveu a partir de material previamente elaborado e disponibilizado em dissertações, teses e artigos científicos.

Quanto à abordagem qualitativa, destaca-se a opção em razão do caráter subjetivo da pesquisa que visa coletar informações com o fim de compreender a complexidade dos microprocessos de alta litigiosidade e reduzida eficiência do atual modelo de cobrança fiscal e do conseqüente desenvolvimento da atuação administrativa concertada.

Por fim, a pesquisa se qualifica como explicativa, em decorrência do objetivo primordial de se tentar compreender a realidade da cobrança tributária aliada ao fenômeno da administração concertada como uma alternativa à insuficiência arrecadatória e alta litigiosidade fiscal.

DESENVOLVIMENTO

A atual complexidade do Direito Administrativo, assim como a configuração do Estado Democrático, que ocasiona a participação popular, têm, há um tempo, colocado em debate a legitimação da atuação unilateral da Administração Pública perante situações que, por exigem respostas e decisões binárias, melhor seriam tomadas mediante um acordo entre administrador e administrado (PALMA, 2010, p.10).

Nessa linha, têm-se verificado que a insuficiência do atual modelo de cobrança fiscal, marcado pelo baixo retorno arrecadatório e pelo alto grau de litigiosidade, é um reflexo da complexidade da relação firmada entre fisco/contribuinte, marcada pela atuação imperativa e unilateral da Administração Pública Tributária.

À vista disso, visando superar tal problemática, ganha destaque a consensualidade envolvendo a Administração Pública, que, também denominada concertação administrativa, é um dos eixos da governança pública pelo qual a Administração busca intensificar as práticas democráticas (NOHARA, 2018, p. 45) em busca do consenso e da produção de acordos (NETO BITENCOURT, 2018, p. 17).

Todavia, em que pese o contexto de alta litigiosidade do contencioso tributário administrativo e judicial se alinhar com os fundamentos das vias conciliativas (GRINOVER, 2008, p. 75), diversas discussões jurídicas surgiram acerca da compatibilidade da consensualidade com a sistemática do Direito Tributário, no que pertine, principalmente, aos paradigmas da legalidade, da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do crédito tributário.

Contudo, com o desenvolvimento dos estudos acerca dos mecanismos consensuais de solução de conflitos, constata-se a progressiva alteração do ordenamento jurídico brasileiro que passou a incluir a concertação administrativa como uma porta de superação dos impasses impostos pelos tradicionais paradigmas do Direito Administrativo que não mais atendem, de forma eficiente, as demandas provenientes do Estado Democrático de Direito que procura,

constantemente, o diálogo entre sociedade e administração pública (NEVES; FERREIRA FILHO, 2017, p. 53).

REFERENCIAIS TEÓRICOS

O atual modelo de cobrança administrativa e judicial fiscal recebe críticas dos estudiosos e aplicadores do direito que clamam por uma reforma no modelo de arrecadação de crédito tributário, em razão da cobrança ter se tornado, nas palavras de Heleno Taveira Torres, um modelo “burocrático, lento, custoso e antiquado” (TORRES, 2017).

Nesse sentido, no mês de dezembro de 2020, o contencioso administrativo da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), alcançou um total de R\$1.168,86 bilhões de créditos tributários com exigibilidade suspensa por processo administrativo³ perante a RFB, o que equivale à 15,8% do PIB⁴ (BRASIL, 2020) e significa que a cobrança de 60,5% do total de Créditos Ativos⁵ está paralisada em razão do trâmite de processos administrativos (RFB, 2020).

Quanto ao contencioso judicial, tem-se que no período de dezembro de 2020 o estoque de créditos tributários previdenciários e não previdenciários da Dívida Ativa da União ajuizado pela PGFN alcançou o valor de R\$2.083.387.125.631,07 (R\$1.618.168.998.443,47 de créditos não previdenciários e R\$470.218.127.187,60 de créditos previdenciários)⁶, o que representa 80% do estoque dos créditos tributários previdenciários e não previdenciários inscritos na Dívida Ativa da União⁷ e equivale a 28,5% do PIB do Brasil de 2020.

Nesse sentido, como alternativa à reduzida eficiência do modelo de cobrança fiscal, verifica-se a crescente instituição de meios alternativos de solução de conflitos em matéria tributária, que permitem à Administração intensificar a resolução de conflitos por meio da celebração de acordos (BITENCOURT NETO, 2018, p. 17).

À vista disso, Iocken evidencia, entre os sete princípios-chaves propostos por Denhardt e Denhardt para reorientar a atividade administrativa, a fundamental posição de participação ativa dos indivíduos, tendo em vista que os governos mais sólidos são, segundo Robert Puntam, aqueles em que a liderança e a gestão

³ A RFB define os créditos tributários com exigibilidade suspensa por processo administrativo como aqueles créditos cujos valores e exigibilidade se encontram em discussão na esfera administrativa, seja em razão de julgamento nas Delegacias da Receita Federal de Julgamento (DRJ) ou no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), seja por revisão de ofício dos débitos lançados, ou pelo transcurso dos prazos para pagamento, ciência, apresentação de impugnação, recursos.

⁴ Segundo o site do IBGE, o PIB do Brasil em 2020 foi de R\$7,4 trilhões.

⁵ Os Créditos Ativos correspondem ao conjunto de créditos tributários não extintos dos contribuintes para com a RFB, sendo que os créditos agrupados na situação de exigibilidade suspensa por processo administrativa permitem aferir o estoque de créditos do contencioso tributário administrativo.

⁶ Os valores apresentados, que se referem ao estoque ajuizado da dívida ativa da União pela PGFN foram obtidos via pedido de acesso à informação. (Protocolo nº 03005.082136/2021-19, resposta em 14/05/2021).

⁷ No mês de dezembro de 2020 o estoque dos créditos tributários previdenciários e não previdenciários inscritos em Dívida Ativa da União alcançaram o valor de R\$2.528.368.974.616,98, conforme dados obtidos via pedido de acesso à informação (Protocolo nº 03005.082136/2021-19, resposta em 14/05/2021).

pública estão comprometidas com os valores da cidadania democrática, em razão do apoio de uma sociedade civil ativa. (2018, p.196 e 197).

Assim, o acordo administrativo surge como um mecanismo direcionado a atender as finalidades públicas e, que segundo o viés pragmático, representa uma “válvula de escape” aos gargalos presentes na Administração Tributária, de modo que a atuação concertada importe em maior eficiência quando comparada com a atuação imperativa e unilateral (PALMA, 2015, p.112).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, é diante da tentativa de superação da alta conflituosidade tributária e reduzida eficiência arrecadatória, que acompanham o atual modelo de cobrança tributária, que se observa a busca pela inserção de métodos consensuais de solução de conflitos em matéria tributária, bem como a criação de um vínculo de confiança entre fisco e contribuinte.

Nos últimos anos os meios consensuais de solução de conflitos receberam grande atenção dos estudiosos e aplicadores do Direito Tributário, de forma que se verifica a gradual redução da atuação autoritária e autônoma da Administração Pública Tributária e o surgimento de um ambiente de diálogo entre fisco e contribuinte por meio da solução consensual de seus conflitos.

Nessa linha, em 29 de novembro de 2010, o CNJ emitiu a Resolução nº 125/2010 que dispõe sobre a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”, que visa consolidar políticas públicas permanentes de incentivo e aperfeiçoamento da prática de mecanismos consensuais de solução de conflitos, visto que “(...) em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças”.

Ademais, com a promulgação da Lei nº 13.988 de 2020, que dispôs sobre a possibilidade de a Administração Pública Federal realizar “transação resolutive de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária”, constatou-se o incentivo ao uso de mecanismos consensuais na solução de conflitos de Direito Tributário, o que representa o desenvolvimento gradual da atuação administrativa concertada a favor da eficiência administrativa.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT NETO, Eurico. A administração pública concertada. In: GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; BITENCOURT NETO, Eurico. (Org.). A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governação da Administração Pública. 1ed.Lisboa: ICJP/CIDP, 2018, v. 1, p. 10-44.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. *Revista IOB de Direito Civil e Processual Civil*, Porto Alegre, v. 9, n. 52, p. 71-76, 2008. 2006.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.153-200.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Contrapesos de uma Administração Pública consensual: legalidade versus eficiência**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 103, maio/jun. 2017 p. 49-77.

NOHARA, Irene Patrícia. Poder Económico e limites jurídicos à captura da concertação social. In: Carla Amado Gomes; Ana Fernanda Neves; Eurico Bittencourt Neto. (Org.). **A Prevenção da corrupção e outros desafios à boa governação da Administração Pública**. 1ed. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas ICJP/Centro de Investigações de Direito Público (CIDP), 2018, v. , p. 45-71.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual**: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/D.2.2010.tde-18112011-141226. Acesso em: 05 de jan. de 2021.

_____. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015, p.111-147.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Créditos Ativos. **Receita Federal**. 2019. Disponível:<<http://receita.economia.gov.br/dados/creditos-ativos-junho-de-2019.pdf>>. Acesso em: 20 de ago. 2019.

TORRES, Heleno Taveira. É urgente a reforma do modelo de cobrança de crédito tributário. **Consultor Jurídico**. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-abr-26/consultor-tributario-urgente-reforma-modelo-cobranca-credito-tributario>> Acesso em: 05 de nov. de 2021.