

# ESTATUTO DO CONTRIBUINTE E DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA CIDADÃ

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O projeto de lei do Estatuto do Contribuinte e da Administração Tributária Cidadã começou por meio do envolvimento de 24 pesquisadores do 3º ano da graduação da FGV Direito SP. O grupo foi assistido pelos professores Eurico de Santi, especialista em Direito Tributário, e Fernando Marcato, especialista em Direito Administrativo, e teve por objetivo apresentar uma mudança de paradigma da relação entre a Administração Tributária e o contribuinte. Ao todo, foram dedicadas por cada aluno 180 horas de trabalho para o desenvolvimento do projeto de lei, totalizando 4.500 horas de trabalho do grupo.

Pensado inicialmente como uma Lei Orgânica da Administração Tributária, o projeto teve diversas modificações ao longo de seu desenvolvimento. Entre elas, a alteração de seu nome para Estatuto do Contribuinte e da Administração Tributária Cidadã, que buscou romper com a visão corporativista envolta na concepção de leis orgânicas, o que poderia fazer o projeto parecer um meio de conceder apenas benefícios para a Administração Tributária.

Tendo em vista os objetivos de mudar o paradigma da relação entre o contribuinte e a Administração Tributária, melhorar o ambiente de negócios do Brasil e conferir maior coerência na aplicação da legislação tributária, o grupo optou por adotar a nomenclatura de “estatuto” para o projeto de lei. A escolha é justificada pelos diversos exemplos pretéritos no Brasil, como o Estatuto do Torcedor, Estatuto da Criança e do Adolescente, entre outros. Pode-se observar que, quando utilizado o termo estatuto, o legislador teve a intenção de conferir proteção à parte vulnerável da relação por meio da regulamentação da parte com maior poder. Vale ressaltar que a regulamentação da carreira na Administração Tributária também é um meio de fortalecê-la, estabelecendo garantias para o trabalho dos agentes fiscais.

Há de se esclarecer também os processos utilizados pelos pesquisadores para produzir o conteúdo da lei: (i) abordagem, os integrantes do grupo se dedicaram ao trabalho de campo, visitando instituições da Administração Tributária nas três esferas de atuação e também

instituições compostas por contribuintes; (ii) visitas na Receita Federal, na Escola Fazendária do Estado de São Paulo, na Associação dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo (AFRESP); (iii) imersão no Sindicato dos Agentes Fiscais de Renda do Estado de São Paulo (SINAFRESP), (iv) compreensão da perspectiva dos contribuintes mediante entrevistas e construção de cenários com o apoio e suporte do Pinheiro Neto Advogados.

O objetivo das visitas foi identificar demandas dos agentes quanto ao funcionamento de suas carreiras, o que poderia ser melhorado e como aperfeiçoar a sua relação com o contribuinte. As visitas se mostraram como uma grande fonte de angariar informação diretamente de agentes envolvidos nos trabalhos Administração Tributária.

Tendo em consideração nossos insights por meio do diálogo com os agentes, o grupo estabeleceu como metas redigir artigos que insiram Administração Tributária no corpo da Administração Pública, por meio da promoção de ideais de federalismo cooperativo, transparência, controle social da interpretação da legislação tributária e responsividade na regulação do contribuinte.

O grupo apresentou um primeiro design normativo da aludida proposta “LOAT” em seminário promovido pelo Professor Tércio Sampaio Ferraz Júnior, “O Seminário da Feiticeira”, realizado em Ilhabela nos dias 26 a 28 de abril de 2019. O evento congregou líderes das maiores instituições representativas da Administração Tributária e de grandes expoentes de representação do contribuinte: as sugestões, propostas e percepções foram essenciais para exercitarmos a escuta e compreender os “gaps” da relação entre Fisco/Contribuinte.

Tal final de semana, presencial, aproximando antes pessoas que “fisco” e “contribuintes” inspirou o grupo na construção desta proposta de lei complementar. A participação ativa e a liberdade acadêmica não seriam possíveis sem o entusiasmo, a percepção política e técnica dos presidentes da ANAFISCO (Cassio Vieira), AFRESP (Rodrigo Spada), FEBRAFIT (Juracy Soares), SINAFRESP (Alfredo Maranca), SINDAF (Hélio Campos) e SINDIFISCO (Kleber Cabral): as instituições importam (Douglas North). O processo foi resultado de esforço coletivo: agentes fiscais, contribuintes e comunidade acadêmica da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas: Melhorar o Brasil? Sim, nós podemos!

## PROPOSTA DE TEXTO DA LEI COMPLEMENTAR

Cria o Estatuto do Contribuinte e da Administração Tributária Cidadã, instituindo normas gerais de direito tributário *ex vi* do art. 146 e incisos da Constituição Federal de 1988.

### 1. Disposições Preliminares

Art. 1º Fica instituído o Estatuto do Contribuinte e da Administração Tributária Cidadã, destinado a disciplinar as diretrizes para a harmonização da relação entre a Administração Tributária e os contribuintes.

Parágrafo único. Esta lei aplica-se às Administrações Tributárias Federal, Estaduais Municipais e do Distrito Federal, que exercem atividades essenciais ao funcionamento do Estado, conforme o art. 37, inciso XXII, da Constituição Federal.

### JUSTIFICATIVA:

O objetivo do Estatuto do Contribuinte e da Administração Tributária Cidadã é mudar o paradigma da relação entre a Administração Tributária e contribuinte. Estudos empíricos de economia comportamental, realizados na América Latina por James Alm<sup>1</sup>, demonstram que Administrações Fiscais devem superar o chamado “paradigma do crime”. Nesse paradigma, os indivíduos são movidos exclusivamente pela maximização da utilidade e, portanto, as políticas adotadas pela Administração Fiscal são inteiramente pautadas em detecção e punição. Em oposição a isso, foi demonstrado por Alm que a eficiência na cobrança de impostos é substancialmente maior em cenários cooperativos entre o Fisco e o contribuinte. A cooperação é formada pela construção de um ambiente de confiança mútua e pelo alinhamento das normas tributárias com as normas sociais.

---

<sup>1</sup> *Economics-of-crime paradigm of tax compliance behavior*, termo utilizado por ALM et al. In: ALM, James et. al. *Rethinking the Research Paradigms for Analysing Tax Compliance Behavior*. Tulane University, Department of Economics, Jul. 2012 (Tulane Economics Working Paper Series 1210). Disponível em: <h>. Acesso em: 5 de junho de 2019.

## 2. Diretrizes para as Administrações Tributárias

Art. 2º As Administrações Tributárias devem promover ambiente de confiança, responsividade com o contribuinte e segurança jurídica, mediante as seguintes diretrizes:

### JUSTIFICATIVA:

O objetivo deste artigo é promover ambiente de confiança mútua através da adoção de diretrizes objetivas apresentadas nos incisos a seguir, que servirão de parâmetro para interpretação e aplicação de toda esta lei, buscando promover a responsividade no atendimento ao contribuinte, acolhendo-o e dando respostas às suas dúvidas. A responsividade do contribuinte consiste em meios de incentivo à autorregulação, por meio de regulação entre redes. Procura-se envolver na rede tanto os entes governamentais como também os não governamentais, resultando em um ambiente de regulação cooperativa e autônoma, em que os contribuintes têm incentivos para manter-se em conformidade com a legislação.

Optou-se pela adoção de diretrizes objetivas ("regras") a fim de diminuir a discricionariedade que os princípios permitem, como observado por Carlos Ari Sundfeld<sup>2</sup>. Estabelecidas as diretrizes, o operador do Direito obtém maior embasamento para interpretação e aplicação da lei, uniformizando-os e garantindo maior segurança jurídica.

I- a criação, o aumento ou a redução de tributo serão veiculados mediante lei, nos termos do art. 5º, inciso II, e art. 150, inciso I, da Constituição Federal e do art. 97, inciso II, da Lei nº 5.172, de 1966;

### JUSTIFICATIVA:

É necessário enfatizar e restabelecer a lei como única fonte de legalidade, para que a Administração Tributária possa exercer suas atividades de fiscalização pautadas

---

<sup>2</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Princípio é Preguiça?* in Direito Administrativo para céticos, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 205-229.

exclusivamente na lei, em seu sentido material, garantindo que o Artigo 5º da Constituição Federal seja cumprido, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.”

II- a aplicação da legislação tributária será motivada, nos termos dos arts. 22 a 26 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942

#### **JUSTIFICATIVA:**

Na consecução dos mandamentos do art. 5º, inciso LV da Constituição Federal de 1988, a motivação é instrumental para a garantia do devido processo legal, garantindo a plena compreensão do contribuinte e permitindo o contraditório e ampla defesa.

Os arts. 22 a 26 da Lei de Introdução às Normas de Direito Público (Decreto-Lei 4.657 de 1942) são uma projeção na contemporaneidade tributária de motivação a quaisquer atos administrativos que constituam títulos, direitos ou deveres fiscais para que o contribuinte e a Administração Tributária Cidadã tenham como premissa de legalidade desses atos o respeito ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa *per se*.

É mais uma forma de reiterar a imprescindibilidade de respeito a essas garantias a possibilidade de litígio entre contribuinte e Administração frente a constituição de créditos tributários prevista no art. 171 do Código Tributário Nacional:

**Art. 171.** A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário

III- os atos de aplicação da legislação tributária devem ser transparentes e públicos, submetendo-se ao controle social e garantindo a atuação conjunta dos demais órgãos da Administração Pública, nos termos da Lei nº 12.527, de 2011, da Lei Complementar nº 131, de 2009, e do art. 37 da Constituição Federal;

#### **JUSTIFICATIVA:**

A transparéncia fiscal é definida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) como “o acesso imediato a informações confiáveis, abrangentes, tempestivas, compreensíveis sobre as atividades do governo, para que o eleitorado e os mercados financeiros avaliem com precisão a situação financeira do governo e os custos e benefícios efetivos de suas atividades.”<sup>3</sup>

Nesse sentido, observa-se que a transparéncia é fundamental para que os cidadãos se mantenham vigilantes e atentos aos atos administrativos das autoridades fiscais, os quais são exemplificados pelos incisos de I a IV deste artigo. De modo contrário, “a restrição injustificada do acesso à informação pública implica direta ofensa ao direito do cidadão de deliberar sobre políticas públicas, sobre a eficiência da ação dos servidores públicos e sobre a aferição da igualdade perante a lei. As consequências são: difusão de insegurança jurídica sistêmica, fomento exponencial da indústria do contencioso e não submissão da administração pública ao controle social de seus atos”<sup>4</sup>.

A transparéncia é benéfica não só ao contribuinte, mas também à Administração Tributária, uma vez que a sua ausência torna a atividade do agente fiscal invisível e estigmatizada, sendo vista, majoritariamente, como abusiva e arbitrária. Desse modo, a transparéncia fiscal incentiva tanto o cumprimento da lei pelos contribuintes (compliance), no sentido de pagamento voluntário dos tributos, como pela Administração Tributária (accountability), de modo a fiscalizar e cobrar os tributos em atenção ao postulado do tratamento isonômico. Em suma, o dispositivo tem como objetivo o reforço do princípio constitucional de transparéncia dos atos públicos, aplicando-o diretamente à Administração Tributária.

IV- as políticas, ações e programas adotados pelas Administrações Tributárias não devem obstar a livre iniciativa, a livre concorrência e os valores sociais do trabalho, nos termos dos arts. 1º, inciso IV, e 170, inciso IV, da Constituição Federal.

## JUSTIFICATIVA:

<sup>3</sup> FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Manual de Transparéncia Fiscal. Apud Transparéncia Fiscal & Desenvolvimento, Editora FISCOSoft, São Paulo, 2013, pp. 318.

<sup>4</sup> Transparéncia e Legalidade como Estratégias de Valorização da Atividade da Autoridade Tributária, Editora Max Limonad, 2017, pp. 72.

A Administração Tributária deve agir proativamente, garantindo o exercício do trabalho e da livre iniciativa. A livre iniciativa é um princípio positivado pelo Artigo 1º da Constituição Federal, e que deve ser observado por todos, inclusive pela Administração Fiscal. O Fisco não deve ser um empecilho para o ambiente de negócios no país. O Brasil vive uma onda de abertura econômica, evidenciado pela proposta da Medida Provisória 881, que tem como objetivo simplificar e desburocratizar a atividade econômica no país. A proposta de Reforma Tributária, também, visa auxiliar os empresários e empreendedores no Brasil. Com o novo paradigma na relação entre fisco e contribuinte o ambiente de negócios no país fica fortalecido, gerando um sentimento de confiança alavancando os investimentos e confiança no mercado interno.

### **3. Transparência e da Publicidade dos Atos**

Art. 3º A Administração Tributária deve assegurar a transparência e publicidade de seus atos administrativos, garantindo a segurança jurídica exigida pelo art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, especialmente quando relativos:

I - ao lançamento tributário;

II - às decisões de primeira e segunda instância administrativas;

III - aos atos de concessão de benefícios fiscais ou regimes especiais;

IV - às informações sobre a arrecadação e renúncia fiscal da Administração Tributária, por contribuinte e setor econômico.

#### **JUSTIFICATIVA:**

O presente dispositivo visa reforçar a transparência já consagrada no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e nos artigos 3º, inciso I, e 6º, inciso I, da Lei nº 12.527/11. Além disso, tal preceito encontra-se respaldado também no artigo 2º, inciso III, desta Lei.

A transparência e publicidade dos atos administrativos possibilitam o controle social e exigem maior zelo dos intérpretes e aplicadores da lei, fomentando a uniformização dos atos e mitigando medidas arbitrárias e discricionárias. Ao tornar transparente os atos administrativos, promove-se a igualdade entre contribuintes e possibilitam a atuação conjunta dos órgãos.

Parágrafo único. Não será divulgada tão somente a informação sensível do particular que for irrelevante à aplicação da lei, conforme estabelecido pelos arts. 3º e 7º, parágrafo 2º, da Lei nº 12.527, de 2011.

#### **JUSTIFICATIVA:**

Este dispositivo propõe uma releitura do conteúdo do art. 198 do CTN, buscando valorizar a publicidade dos atos com exceção apenas das informações que digam respeito à

intimidade e vida privada do sujeito passivo<sup>5</sup>, protegidos pelo art. 5º, inciso X, da Constituição Federal. As informações fiscais da Administração Tributária são de interesse público de toda a sociedade, dada a importância dos tributos na manutenção do funcionamento da máquina estatal.

A existência de alguma informação concernente à vida privada do contribuinte não deve impedir a divulgação do conteúdo integral do ato administrativo, mas apenas a omissão dos dados sensíveis, que tratem sobre situação econômica e financeira do sujeito passivo ou de terceiros, que não estejam relacionadas à aplicação da lei pela autoridade fiscal. Contempla-se, dessa maneira, os preceitos constitucionais e infraconstitucionais que estabelecem a publicidade como regra e o sigilo como exceção, impondo o dever de disponibilizar todas todas as informações, exceto aquelas caracterizadas como sensíveis, com fulcro no artigo 7º, parágrafo 2º, da Lei de Acesso à Informação.

O principal efeito de moldar a interpretação do artigo 198 do CTN é conferir maior segurança jurídica na relação entre as Administrações Tributárias e os contribuintes. Ao tornar transparente a interpretação da lei no caso concreto que ensejou a tributação, todos têm acesso à legalidade aplicável e, portanto, poderão verificar se a lei é aplicada de forma isonômica em casos com características similares. Ao excluir as dúvidas relativas à atividade administrativa, não há espaço para se questionar a legitimidade do ato ou considerá-lo arbitrária, pois haverá respaldo legal.

Um segundo efeito de garantir mais transparência aos atos administrativos da Administração Tributária é que os sujeitos passivos não precisarão recorrer ao contencioso fiscal em demasia. Ao contrário do cenário atual em que não se conhece a aplicação da lei em outros casos similares e, portanto, procura-se um órgão julgador para elucidar qual é a correta interpretação da lei, a transparência tornará a interpretação do agente fiscal pública e disponível para consulta, tornando desnecessário movimentar as instituições jurisdicionais para afirmar qual é a conduta mais adequada conforme a lei.

---

<sup>5</sup> FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado, in “Cadernos de direito tributário e finanças públicas”, ano 1, nº 1, Ives Gandra da Silva Martins (coordenador geral), São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, out. /dez. 1992, p. 141

#### **4. Atuação Integrada das Administrações Tributárias, Federalismo cooperativo e o Dever de Compartilhar Dados**

Art. 4º As Administrações Tributárias deverão atuar de forma integrada, compartilhando sistemas e cadastros de informações fiscais, em conformidade com o art. 37, inciso XXII, da Constituição Federal, com objetivo simplificar a relação com os Contribuintes e reduzir custos de transação.

##### **JUSTIFICATIVA:**

A previsão de compartilhamento de informações por lei ou convênio, constante do art. 37, inciso XXII, da Constituição Federal, não foi implementada. A ausência de compartilhamento de informações impede um uso otimizado dos dados, prejudica o trabalho das autoridades fiscais e o serviço prestado à sociedade.

O compartilhamento de dados através de acesso aos sistemas de cada ente ou através da criação de plataforma única permite a troca, compartilhamento e fluxo de informações, facilitando o exercício das atividades dos agentes fiscais.

O estudo "Tax Administration 2017"<sup>6</sup>, realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), traz como principal meio de coordenação entre governos uma ferramenta de registro dos contribuintes. O sistema, em suma, permite não só identificar o contribuinte, como também facilitar a comparação das informações obtidas por terceiros e, dessa forma, mais facilmente encontrar irregularidades.

Trata-se, em primeiro lugar, dos níveis de registro, isto é, a porcentagem da população registrada como contribuintes (no Brasil, chega apenas a pouco mais de 10%, segundo o estudo). O uso desse registro para usos além do fiscal, como a gestão de políticas sociais, é apontado como um dos grandes fatores no elevado número de registros em certos países, apontado que além da integração entre os fiscos, é necessário que ocorra cooperação entre diversos entes da administração pública a fim de se obter melhores resultados nesse aspecto.

Em seguida, deve-se analisar a unificação dos processos de registro. É comum a unificação de processos ao simultaneamente criar uma empresa e registrá-la como

---

<sup>6</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2017\\_tax\\_admin-2017-en](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2017_tax_admin-2017-en)

contribuinte, ou registrar pessoas físicas em programas sociais. O estudo é categórico ao apontar que toda e qualquer unificação deve ser calculada, pois qualquer impacto negativo na base de contribuintes pode diminuir o acesso do contribuinte aos serviços da Administração Tributária. Da mesma forma, aumentaria-se o ônus da Administração e seus gastos, o oposto do desejado em um processo de unificação.

Experiências bem sucedidas geralmente incluem a presença de múltiplos caminhos possíveis para o registro dos contribuintes, incluindo vias online e por aplicativos, assim como por outra agência governamental. Ainda de acordo com o relatório da OCDE, o Japão, a Itália, a Nova Zelândia e o México<sup>7</sup> são exemplos de países que adotaram um único cadastro nacional, tendo o México<sup>8</sup> inclusive permitido que um empregador registre seus empregados caso estes ainda não o tenham feito. A Dinamarca<sup>9</sup> possui um modelo diferente, porém com a mesma finalidade - a de unificar a troca de informações com as agências governamentais, incluindo a Administração Tributária, em um único canal de comunicação. Através de uma caixa de correio pública<sup>10</sup>, o contribuinte é notificado por email quando uma nova correspondência é entregue. Esse método está sob revisão e uma versão digitalizada deve ser implementada a partir de 2020.

A integração dos processos de registro deve ser realizada conjuntamente com processos de segurança de informações dos contribuintes, uma vez que a cooperação entre os entes governamentais também cria riscos de danos exponenciais caso as informações sejam mal analisadas. Para tal, discorre o relatório da OCDE, diversas soluções foram desenvolvidas incluindo biometria (Nova Zelândia), tokens físicos (Cingapura), números de identificação (EUA) e assinaturas eletrônicas (Índia)<sup>11</sup>. Esses métodos foram, via de regra, adotados recentemente, de forma que não existem dados suficientes para demonstrar tendências quanto à sua efetividade, mas foram todos desenvolvidos visando evitar fraudes no pagamento de tributos, em especial na criação de falsos créditos de Imposto sobre Valor Agregado (IVA).

---

<sup>7</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2017\\_tax\\_admin-2017-en](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2017_tax_admin-2017-en)

<sup>8</sup> Ib idem.

<sup>9</sup> Ib idem.

<sup>10</sup> Ib idem.

<sup>11</sup> Ib idem.

Tendo isso em vista, a unificação dos processos de registro dos contribuintes, facilitada pela cooperação de outros entes estatais e de programas de segurança, demonstra-se como uma adequada forma de estimular a efetiva coordenação entre as autoridades tributárias nacionais.

## 5. Motivação dos Atos da Administração Tributária

Art. 5º As Administrações Tributárias devem veicular os motivos de fato e de direito que fundamentam seus atos administrativos, incluindo os atos normativos e interpretativos.

### JUSTIFICATIVA:

Segundo o princípio da legalidade, previsto no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Sendo assim, dado um fato e uma norma jurídica, a legitimidade do ato administrativo decorrerá da subsunção deste mesmo fato à norma. Para tanto, é indispensável o dever de motivação do auditor fiscal, ainda que este e seus atos sejam dotados de fé pública.

Não obstante, em convergência com a Constituição Federal, o Código Tributário Nacional, em seu artigo 142, também dispõe da obrigatoriedade da autoridade administrativa, no momento do lançamento, verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, a partir do qual decorrerá os demais atos administrativos que irão compor o procedimento de lançamento tributário. Pelo aduzido, mostra-se, para tanto, a importância da fundamentação.

§ 1º Os atos administrativos que manifestem sentido diverso do entendimento vigente deverão ser devidamente motivados, conforme estabelecido pelo art. 20, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942.

### JUSTIFICATIVA:

O parágrafo 1º dá um passo além do caput do dispositivo 3. Isso porque, enquanto este traz a questão da **fundamentação**, aquele traz a questão da **motivação**. Para contrariar as práticas administrativas, que, portanto, aderem às normas, é necessário que as autoridades fiscais cumpram com o ônus argumentativo suplementar, motivando o que levou à mudança de entendimento. Tal ônus consiste numa argumentação voltada a comprovar que a aplicação

do entendimento consolidado no caso concreto traria consequências negativas e que, portanto, deve-se aplicar interpretação diversa para evitar tais efeitos deletérios.

Para tanto, as autoridades devem seguir o parágrafo 1º, o qual coloca previsão expressa sobre a necessidade de motivação de atos administrativos que mudem entendimentos prévios, ainda que o Decreto-Lei nº 4.657/42 ("LINDB") já contenha tal disposição. Entretanto, devido à possibilidade de discordâncias em relação à incidência da LINDB em certos temas tributários, reforça-se sua aplicação fazendo referência no Dispositivo 3 ao art. 20 da Lei de Introdução:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em **valores jurídicos abstratos** sem que sejam consideradas as **consequências práticas da decisão**.

Parágrafo único. A **motivação** demonstrará a **necessidade** e a **adequação** da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das **possíveis alternativas**. (*grifo nosso*)

Desse modo, em mesmo sentido do art. 20 da LINDB, o que se busca neste dispositivo é a redução do subjetivismo e da superficialidade de atos administrativos tributários, sendo obrigatório (i) o exame das circunstâncias específicas do caso concreto e (ii) avaliação de alternativas por meio da proporcionalidade e (iii) veiculação dessa motivação (abordado em mais detalhes nos comentários ao inciso II do dispositivo).

Sendo necessário o exame do caso concreto, evita-se invocação a fórmulas gerais e imprecisas. Ou seja, é obrigatório que haja a formulação da regra geral aplicada, justificando-a com base nas alternativas existentes, colocando os custos e efeitos positivos e negativos de sua aplicação. Desse modo, o agente fiscal têm o "ônus do regulador", tal qual colocado por Sundfeld (2014), de não somente justificar sua aplicação da regra (questão interpretativa), mas também de expor qual avaliação de conveniência e oportunidade (questão discricionária) o levou a optar por determinado caminho (o que passa necessariamente pela indicação do exame de custos e consequências do ato).

Esse regime especial de controle previsto na LINDB e replicado no presente dispositivo cria, portanto, um panorama de segurança jurídica. No campo da interpretação, exige que o agente faça um juízo de proporcionalidade (aplicando a necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito); e no campo da discricionariedade, exige tanto a argumentação pela consequência prática quanto pela análise das alternativas possíveis.

Isso trará benéfico não só para o contribuinte, que verá seu lançamento com as devidas motivações, mas também para a Administração Tributária, que poderá não só mostrar a interpretação feita, mas principalmente a forma pela qual praticou sua atuação. Ou seja, a motivação torna-se ainda mais importante aos agentes fiscais, pois será a maneira mais efetiva por meio da qual poderá legitimar seus atos.

§ 2º Os efeitos da mudança do entendimento vigente somente serão aplicados aos fatos geradores ocorridos posteriormente à sua introdução, de acordo com o art. 146 da Lei nº 5.172, de 1966 e o artigo 24 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942.

#### **JUSTIFICATIVA:**

O artigo 146 do Código Tributário Nacional estabelece que qualquer modificação introduzida nos critérios jurídicos adotados pela autoridade administrativa, no exercício do lançamento, somente poderão gerar efeitos, ao mesmo sujeito passivo da obrigação tributária, quanto a fatos geradores que ocorreram posteriormente à sua introdução. Neste ponto, importante ater-se aos “critérios jurídicos” adotados pelo legislador. Pelos comentários ao CTN por Hugo de Brito Machado, comprehende-se, a grosso modo, “critérios jurídicos” como aqueles pelos quais o administrador tributário adotou para incidir o tributo. Para tanto, quando ocorre uma mudança no entendimento vigente, há uma alteração no alcance ou na própria interpretação dos critérios utilizados para a incidência de determinado insumo. Não se deve confundir esta figura com a do erro por parte da Administração, no momento de aplicação de determinada norma tributária. Retomando ao caput, com a devida apresentação dos motivos de fato e de direito será possível impedir que a apresentação de um segundo auto de infração, sobre mesmo fato gerador, fundamentado em erro ou na ciência de fato novo à Administração seja confundido com a situação regulamentada pelo artigo 146 do CTN.

O artigo 146 do CTN procura preservar a segurança jurídica, com os pilares dos princípios da anterioridade e da irretroatibilidade tributária. Este se encontra fundamentado pelo artigo 5º, inciso XXXVI e pelo artigo 150, inciso III. Por ambos, a lei não poderá prejudicar direito adquirido, ato jurídico perfeito e a coisa julgada; e, é vedada a qualquer

esfera federal da administração tributária cobrar tributo em relação a fatos geradores que ocorreram antes do início da vigência de determinada lei, assim como nos 90 dias que seguem a publicação da lei, como na durante o mesmo exercício financeiro. Para tanto, não se pode admitir interpretação distinta sobre fato gerador anterior. Finalmente, pelo princípio da anterioridade, nenhum contribuinte pode ser cobrado no mesmo exercício financeiro que a lei tenha sido publicada.

§ 3º Os servidores públicos da Administração Tributária responderão apenas por dolo ou erro grosseiro, no exercício de suas funções, conforme disposto no art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942.

### **JUSTIFICATIVA:**

O parágrafo 3º do Dispositivo 3 faz direta referência ao artigo 28 do Decreto-Lei nº 4.657/42, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Trata-se de uma cláusula geral sobre erro administrativo, isto é, uma cláusula que busca tutelar o administrador quanto ao exercício das suas funções que, dentro do parâmetro legal e com certo grau permissivo de discricionariedade, é passível de cometer erros.

Primeiramente, é importante compreender que o artigo 28 da LINDB refere-se a todos os servidores públicos estatutários e empregados públicos; sendo assim, conforme explica Binenbojm<sup>12</sup>, o art. 28 visa a proteção do sujeito que lida com a coisa pública e corre riscos típicos daí advindos. Portanto, uma vez considerados agentes públicos, os auditores fiscais também são tutelados pelo artigo supracitado.

Outra consequência do caráter de agente público é que os auditores fiscais também gozam da presunção da legitimidade e veracidade de seus atos e, consequentemente, são dotados de fé pública. Sendo assim, o auditor, bem como qualquer administrador, exerce função passível de erros, mesmo que executada adequadamente com fé pública, em conformidade com a legislação e os princípios administrativos e tributários.

---

<sup>12</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo in Revista de Direito Administrativo, Edição Especial. Rio de Janeiro: FGV, nov. 2018.

Desta forma, o parágrafo 3º do Dispositivo 5 pretende reforçar o caráter de agente público dotado de fé pública que possui o auditor fiscal, devendo os atos expedidos pelo mesmo serem compreendidos como legítimos e verazes. A exceção, portanto, a qual o auditor deverá ser responsabilizado, está nos casos de erro grosseiro ou atos dolosos, quando no exercício de sua função.

Para melhor elucidar, cabe uma breve caracterização do que é “ato doloso” no âmbito administrativo. Ainda segundo Binenbojm:

“Haverá dolo quando o gestor agir com intenção de praticar um ato contrário à Administração Pública. Ou, ainda, o técnico que deliberadamente recomende algo indevido. [...] A demonstração da ocorrência de dolo, normalmente refletida em uma fraude, pressupõe exame de elemento subjetivo, o que traz dificuldade probatória, e dependerá de investigação cuidadosa” (BINEMBOJM, CYRINO. 2018, p. 211)

A noção de erro e erro grosseiro também é explicada pelo autor:

“A noção de erro, segundo o entendimento clássico, envolve uma falsa percepção da realidade (fática ou jurídica), a qual se desdobra na prática de ato que não corresponderia à vontade de alguém caso este conhecesse a verdade. [...] Mas não é qualquer erro que ensejará responsabilidade. Apenas o erro grosseiro, nos termos da lei, poderá conduzir a algum tipo de punição [...] Estão abrangidas na ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves - ou gravíssimas” (BINEMBOJM, CYRINO. 2018, p. 211)

Em síntese, o art. 28 da LINDB buscou tutelar o agente público enquanto no exercício de sua função administrativa que, embora dotado de fé pública em seus atos, poderá ser questionado quando cometer ato doloso contrário a Administração Pública ou erro grosseiro. O auditor fiscal, enquanto agente público, também é dotado da mesma legitimidade e tutelado pelo artigo 28 da LINDB. O parágrafo 3º buscou salientar tal proteção da qual goza o auditor fiscal, devendo ter seus atos questionados e responsabilizados apenas nos casos previstos legalmente.

## 6. Federalismo Cooperativo: Garantias e Critérios de Remuneração Uniforme dos Servidores Públicos da Administrações Tributárias

Art. 6º Os servidores públicos da Administração Tributária titulares da competência privativa para constituir o crédito tributário pelo lançamento, conforme Art. 142 do Código Tributário Nacional, devem gozar de garantias e critérios de remuneração uniformes estabelecidos no plano de carreira, visando tratamento isonômico das carreiras no exercício de suas funções, no âmbito do federalismo cooperativo.

§ 1º - Os planos de carreira deverão respeitar as diretrizes do artigo 2º desta Lei, sendo estabelecidos com base em avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar prevista no art. 41, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal, pautada em critérios objetivos.

§ 2º - Fica garantida a inamovibilidade dos servidores públicos tratados no caput deste dispositivo, salvo hipótese de prévia e pública motivação legal e de interesse público.

### JUSTIFICATIVA:

Diante da função vital do servidor público das carreiras específicas das Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o dispositivo busca defender sua remuneração uniforme e proporcional com a Administração Pública, reconhecendo a importância da administração tributária frente às demais esferas públicas.

O conceito de remuneração também é defendido por causa da ausência de uniformização e integração da Administração Pública, que gera remunerações desproporcionais entre esferas do Poder Público e entre Estados da Federação. Como corolário, tem-se desincentivos ao devido cumprimento das funções públicas e a estabilidade da carreira dos agentes fiscais.

Como resultado do reconhecimento da carreira dos agentes fiscais, o dispositivo defende, em vistas a combater a incomunicabilidade das informações dos Fiscos da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, uma maior cooperação dentro da federação. A incomunicabilidade, somada às interpretações diversas sobre as normas tributárias, resulta em grande insegurança jurídica e aumenta o contencioso, tanto administrativo como judicial. Tal comportamento por parte das esferas do fisco gera desnecessário aumento nos gastos públicos e privados, atentando ao princípio da eficiência, positivado no caput do art. 37 da Carta Magna.

No que concerne à avaliação periódica de desempenho, tal diretriz já está positivada no artigo 41, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal e coaduna com o supracitado princípio da legalidade, para além dos princípios da eficiência, interesse público, dentre outros. Apesar de se tratar, no texto constitucional, de avaliação de desempenho para fins de demissão antes do servidor adquirir estabilidade, os mesmos critérios rígidos a serem estabelecidos em lei complementar poderão se aplicados no caso de remuneração do agente fiscal. A avaliação visa premiar os agentes do fisco que sejam bem avaliados, premiando-os frente aos companheiros de menor desempenho. Os critérios e os procedimentos de avaliação serão estabelecidos em lei complementar específica.

## 7. Conselho de Cidadania Fiscal

Art. 7º. Compete ao Conselho de Cidadania Fiscal, vinculado ao Senado Federal:

- I - formular metas e diretrizes específicas, a fim de melhorar a articulação das relações entre as Administrações Tributárias e contribuintes;
- II - sugerir políticas administrativas e tributárias responsivas, voltadas ao aprimoramento da relação entre Administração Tributária e Contribuintes;
- III - preparar relatórios analíticos para apreciar o uso dos recursos destinados à estrutura fiscal e seus consequentes impactos na eficiência da arrecadação; e
- IV - elaborar pareceres opinativos, informes e estudos acerca dos impactos da gestão da Administração Tributária na sociedade e no ambiente de negócios.

### **JUSTIFICATIVA:**

Assim como posto na justificativa dos motivos principiológicos deste Estatuto do Contribuinte e da Administração Tributária Cidadã, quando utilizados princípios normativos, demanda-se que estes sejam aplicados como norteadores das normas cogentes para atingirem o seu fim, que é a mudança de paradigma na relação entre a Administração Tributária e os contribuintes. Para tanto, objetiva-se a criação de um Conselho de Cidadania Fiscal, responsável por orientar a aplicação dos princípios aduzidos, de forma a consolidar a interpretação e evitar entendimentos conflitantes. Para isso, o Conselho é vinculado ao Senado Federal, visando garantir a sua autonomia e imparcialidade perante o Executivo, bem como para ser um órgão representante dos interesses dos Estados da Federação.

As competências do Conselho são direcionadas, primordialmente, na assessoria dos serviços da Administração Tributária, na melhoria da qualidade da arrecadação, aprimorando cada vez mais a relação entre a Administração Tributária e os contribuintes. Sua função é tanto consultiva, por meio de sugestões de políticas administrativas e tributárias, como avaliativa, ao elaborar relatórios analisando a efetividade e os impactos das políticas atuais.

Para definir tais competências, foi utilizado como modelo o Board of Taxation, órgão importante na Administração Tributária australiana. O Board of Taxation é um órgão

independente, não estatal, concebido para assessorar o Governo no desenvolvimento e na implementação da legislação tributária e no funcionamento do sistema tributário australiano. Sobretudo, possui a função de contribuir com a perspectiva da sociedade para o melhoramento do sistema de tributação. Composto por fiscais e contribuintes, deve garantir que o processo de tomada de decisões e a aplicação de políticas públicas tributárias seja a mais participativa possível e correspondente às necessidades dos contribuintes. Para tal, o Governo solicita ao Board of Taxation a elaboração de diagnósticos, sugestões para alterações de regras e avaliação da efetividade de normas e acordos internacionais. Durante todo o processo é assegurada a ativa participação da sociedade através do órgão, garantindo que sejam respeitadas e atendidas as necessidades dos setores sociais, especialmente os mais afetados pelas normas tributárias avaliadas.

§ 1º O Conselho de Cidadania Fiscal será composto paritariamente por:

- I - servidores públicos da Administração Tributária das três esferas;
- II - cidadãos de notável saber tributário-administrativo e reputação ilibada, indicados pelo Senado Federal;

#### **JUSTIFICATIVA:**

Visto que a principal responsabilidade do Conselho é a garantia da correta aplicação dos princípios embasadores do Estatuto do Contribuinte e da Administração Tributária Cidadã e, então, a melhoria da relação entre a Administração Tributária e os contribuintes, é essencial a participação da sociedade. Em face disso, a composição do Conselho contará com a presença de representantes da sociedade civil, na mesma proporção do número de membros da Administração Tributária. Com a participação de ambos os pólos da obrigação tributária, será possível aprimorar o debate quanto ao vetor da aplicação normativa, vez que o entendimento resultante deste debate será aquele encaminhado para as autoridades fiscais.

Os membros da sociedade civil serão indicados pelo Senado Federal para assegurar a representatividade político-democrática do Conselho, já que, sendo indicado por

representantes diretamente eleitos, o diálogo com os interesses da maioria da população brasileira e dos interesses dos Estados da Federação ficam assegurados.

§2º A participação dos membros nas atividades do Conselho será considerada de relevante função pública e não será remunerada.

#### **JUSTIFICATIVA:**

A ausência de remuneração é relevante para atrair cidadãos que estejam, de fato, interessados em participar do desenvolvimento de uma Administração Tributária mais responsável e transparente aos olhos da população. Assim, pretende-se evitar que os membros permaneçam muito tempo na função valendo-se apenas da possível remuneração por exercê-la e incentivar certa rotatividade, favorecendo uma maior pluralidade decisória.

§3º Resolução do Senado Federal disciplinará o número e a forma de indicação dos membros do Conselho, a estrutura administrativa de apoio deste e o número de cargos da .

#### **JUSTIFICATIVA:**

A estrutura interna do Conselho será posteriormente instituída pelo Senado Federal, que melhor regulará os demais aspectos, como a frequência das reuniões o número e o modo de indicação dos membros. Não somente, o Senado Federal também estará encarregado de disciplinar sobre a estrutura do corpo de apoio do Conselho Fiscal, cujo número de cargos também será por aquele instituído. O que se pretende, com este duplo nível de estrutura - composta por uma esfera de membros e outra de cargos - é assegurar um controle interno da própria atuação do Conselho Fiscal. A estrutura utilizada como parâmetro foi a do Instituto Fiscal Independente, que é composto por um Diretor Executivo, um Diretor e um seguinte corpo de Analistas. Em paralelo, a esfera administrativa - dos diretores - seriam compostos pelos membros e os analistas pelos cargos instituídos. O número ficou de encargo do Senado Federal para que se evite um órgão rígido e custoso, na medida que as demandas do Conselho venham a flutuar.

## 8. Escola Nacional da Administração Tributária

Art. 8º A lei instituirá a Escola Nacional da Administração Tributária, norteada pelos princípios do art. 2º desta Lei, responsável pela criação de cursos de estudo e capacitação fiscal para os servidores públicos da Administração Tributária, sendo de sua competência:

- I - elaborar e gerir cursos de ingresso e aperfeiçoamento dos servidores públicos da Administração Tributária;
- II - enviar e orientar os servidores públicos da Administração Tributária para centros de especialização e aprendizado continuado, vinculados ou não ao Poder Público, tomando as devidas providências para sua operacionalização;
- III - promover a integração dos servidores públicos da Administração Tributária das três esferas;
- IV - elaborar diretrizes gerais obrigatórias para os concursos públicos dos servidores da Administração Tributária.

### **JUSTIFICATIVA:**

Esse dispositivo se propõe a criar a Escola Nacional da Administração Tributária (ENAT). Partindo desse pressuposto, a prestação do serviço público à população será realizada diretamente pelo próprio Estado e órgãos referentes ao Poder Público federal, estadual e municipal. Esse modelo de administração possui autonomia, posto que seus orçamentos estão subordinados às esferas às quais se encontram relacionados.

Dessa forma, caberá a cada esfera da Administração Tributária se responsabilizar pela criação de sua respectiva ENAT, a qual criará valor para o contribuinte, pois estes procuram junto à Administração Tributária, soluções para dúvidas e/ou desconhecimento de matérias relacionadas ao crédito tributário. Ademais, há como propósito a integração das Administrações Tributárias de modo que, apesar de cada uma delas possuir a sua respectiva ENAT, deverá ser promovida a integração entre todas as esferas para que assim se mantenham alinhadas, com uma atuação padronizada e um serviço oferecido consoante com o propósito base da ENAT.

Em suma, em um primeiro momento, a Escola seria colocada como órgão central de conscientização acerca das principais matérias tributárias que norteiam o País. Em conversas com entidades similares à Escola (Ex: FAZESP), os pesquisadores observaram que há de fato uma carência de compreensão de como as Atividades dos agentes fiscais são fundamentais para o amplo funcionamento da máquina estatal em todas as suas ramificações. Embora seja reconhecido o aspecto pejorativo de um órgão que compulsoriamente subtrai recursos do indivíduo, surge a possibilidade de tal realidade ser substancialmente modificada.<sup>13</sup>

No ingresso do aprovado em concurso público, a Escola terá um papel de angariar os futuros agentes e promover cursos, programas e workshops. Essa dinâmica terá não apenas o intuito de solidificar a relação Agente-Estado, mas principalmente, desde o início da carreira fiscal, incentivar o compartilhamento de conhecimento e experiências entre agentes. O objetivo é criar um novo paradigma dentro da Administração Tributária, consolidando uma relação Agente-Agente rechaçada anteriormente.

Isso se comunica com mecanismos de incentivo à carreira e também pode configurar uma database cadastral acerca da capacitação de todos os agentes fiscais matriculados.

Ademais, identifica-se, não apenas pelo feedback recebido pelos responsáveis da FAZESP, mas também em pesquisas comparativas com entes internacionais, a importância da educação continuada. A Escola não será responsável apenas pela identificação de cursos de extensão de aprendizado (tais como pós-graduação, mestrados e doutorados) mas também será uma instância de interface entre as instituições de estudo com o Governo.

Por fim, naquilo que tange às deliberações acerca do conteúdo dos concursos públicos, a última atribuição deferida à Escola nada mais é que criação de um currículo obrigatório de matérias, conforme ocorre no Ministério da Educação quanto aos vestibulares. A medida padroniza o currículo e alinha as expectativas quanto aos ingressantes nas carreiras fiscais.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> O Modelo de Assistência e Conscientização foi baseado no Steuerberatung Alemão - Este é um órgão administrativo regulado por Lei, o qual dá diretrizes acerca de como é feita a assistência ao contribuinte - Integra da Lei (Steuerberatungsgesetz) pode ser acessada em <<https://www.gesetze-im-internet.de/stberg/index.html#BJNR013010961BJNE003918360>>

<sup>14</sup> Essa medida também é alicerçada no modelo Alemão, visto que há um currículo nacional para provas de Steuerberater (Consultor Fiscal) - Steuerbearter - Allgemeinerichtlinien, Steuerberatungsgesetz

## 9. Estímulo à Conformidade

Art. 9 As Administrações Tributárias promoverão condições para a construção contínua e crescente de ambiente de confiança recíproca com os contribuintes, mediante a implementação de programa de conformidade tributária uniforme em todo território nacional, instituído por lei.

§1º A implementação desta lei deve atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, conforme o art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942.

§2º Os critérios de classificação devem se pautar em adimplemento de critérios legais e objetivos relativos exclusivamente às obrigações prescritas no art. 113 da Lei nº 5.172, de 1966, em conformidade com o art. 5º, inciso II, da Constituição Federal. §3º O programa a ser implementado deve classificar os contribuintes com base no histórico dos critérios objetivos estabelecidos no parágrafo anterior, estabelecendo garantias, critérios de autorregularização e contrapartidas para os contribuintes que apresentem alto grau de conformidade para com a Administração Tributária.

### JUSTIFICATIVA:

O artigo tem como objetivo implementar o mecanismo do Responsive Regulation<sup>15</sup> na Administração Tributária brasileira<sup>16</sup>, que vem sendo incorporado em países<sup>17</sup> nos quais as práticas tributárias são mundialmente reconhecidas. Parte-se da premissa de que o paradigma do crime (isto é, que todo contribuinte teria a intenção de evadir) e seu sistema sancionador correspondente não têm se mostrado eficientes, de acordo com estudiosos da área, como James Alm (University of Tulane<sup>18</sup>). Assim, o mecanismo inovador do Responsive Regulation traz alternativas para estimular a conformidade tributária.

<sup>15</sup> ALM, James et JACKSON, Betty R.. **Fiscal exchange, collective decision institutions, and tax compliance**, The University of Colorado at Boulder, USA.

<sup>16</sup> ALM, James et MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge. **Tax Morale and Tax Evasion in Latin America**, in International Studies Program Working Paper, 2007.

<sup>17</sup> CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos et BASTOS, Frederico Silva, **Administração Tributária Eficiente, Democracia e Desenvolvimento**: Experiências Internacionais sobre índices de transparência fiscal e sua utilidade para o Brasil.

<sup>18</sup> ALM, James et. al. Deterrence and beyond: toward a kinder, gentler IRS. In: SLEMROD, Joel (editor). **Why people pay taxes: tax compliance and enforcement**, Michigan: The University of Michigan Press, 1992.

Tal instrumento nos convida a enxergar exatamente os contribuintes da maneira que são e a tratá-los da forma respectiva. Isto significa observá-los com a lupa da realidade e deixar de lado o prejulgamento de que todos pretendem sonegar os impostos devidos. Por outro lado, nos convida também a deixar a ingenuidade de que todos os indivíduos respondem às suas obrigações tributárias voluntariamente.

Assim, o Responsive Regulation na área da Administração Tributária nada mais é do que classificar o contribuinte em diversos níveis de conformidade, estipulando critérios legais objetivos a partir do histórico de cada um para classificá-lo como bom pagador (base da pirâmide de conformidade) ou mau pagador (topo da pirâmide), além de estabelecer níveis intermediários entre estes dois.

Contudo, para além da classificação, tal ferramenta procura dar incentivos para que os bons pagadores continuem buscando a conformidade e, para que os que ainda não a pratiquem, também se sintam incentivados a fazê-lo. Por outro lado, desincentivos também são atribuídos aos que continuam a incorrer na não conformidade tributária. O objetivo não é punir a todo custo essas pessoas, mas criar um sistema em rede com incentivos econômicos diretos à conformidade.

John Braithwaite<sup>19</sup> sugere que mesmo em um cenário no qual a própria pirâmide de compliance seja um incentivo por si só, em países não desenvolvidos (onde o Estado não tem a capacidade de controle total), só ela não basta. Por isso, ele sugere que, para além dos incentivos estatais, haja um controle social também. Assim, seu estudo propõe que os próprios contribuintes se avaliem em suas redes de negócios, estimulando os que estão em situação de conformidade a se relacionarem com seus pares, e não com os mau pagadores. Dentro desta lógica, estes contribuintes também serão incentivados a se autorregularizar, com objetivo de manter boas relações em seus negócios.

---

<sup>19</sup> Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). **Responsive regulation: Transcending the deregulation debate**. Oxford, UK: Oxford University Press.

## 10. Redução do Contencioso e Incentivo à Autorregularização

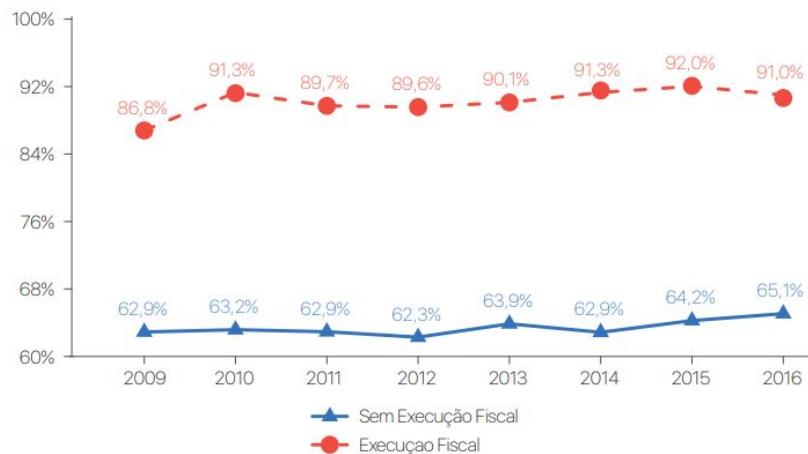
Art. 10. A Administração Tributária deve implementar medidas de redução do contencioso e incentivo ao contribuinte à autorregularização.

### JUSTIFICATIVA:

O relatório Justiça em Números<sup>20</sup>, realizado em 2016 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), demonstra que os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 38% do total de casos pendentes e 75% das execuções pendentes no Poder Judiciário representando 30,4 milhões de processos em aberto no judiciário.

Devido a esse problema, este dispositivo busca mudar o paradigma da Administração Tributária, criando medidas para diminuição do contencioso tributário, incentivando a autorregularização do contribuinte.

**Figura 90: Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento**



**Fonte:** Justiça em Números 2017: ano-base 2016/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2017, p. 113

O gráfico acima demonstra a ineficiência do paradigma do crime (cultura da lavratura do auto de infração) que sobrecarrega o processo administrativo e o Poder Judiciário, especialmente com execuções fiscais.

<sup>20</sup> Justiça em Números 2017: ano-base 2016/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2017, p. 111

**PESQUISADORES DA FGV DIREITO SP RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA:**

Arthur Santana  
Deborah Massih  
Felipe Kotait  
Fernando Budeu  
Giovana Ibrahim  
Giulia Scampini  
Isadora Filipo  
João Kenji Pupin  
João Pedro Mello  
Manoel Sidney  
Maria Beatriz Cardoso  
Maria Fernanda Almeida  
Mariana Almeida  
Melanie Reichmann  
Mohamad Mourad  
Nayara Prates  
Pedro Alaminos  
Pedro Fürbringer  
Rafaella Teixeira Pereira  
Roberto de Pinho  
Rodrigo Urrutia  
Stella Bittar Segalla  
Tiago Moraes  
Victória Gouvêa