



Coordenação do Contencioso Administrativo Tributário COCAT/PGFN

Painel 3. Tema: Direito de Defesa do Fisco e do Contribuinte

Maio/2014



DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO

QUADRO COMPARATIVO

	2012	2013	VARIAÇÃO
ESTOQUE	1.148.314.137.192,65	1.252.912.504.559,24	9,11
ARRECADAÇÃO	13.913.597.336,04	28.961.943.254,80	108,16

ARRECADAÇÃO X ESTOQUE

	ARRECADAÇÃO	ESTOQUE	IMPACTO
2012	13.913.597.336,04	1.148.314.137.192,65	1,21
2013	28.961.943.254,80	1.252.912.504.559,24	2,31



DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO

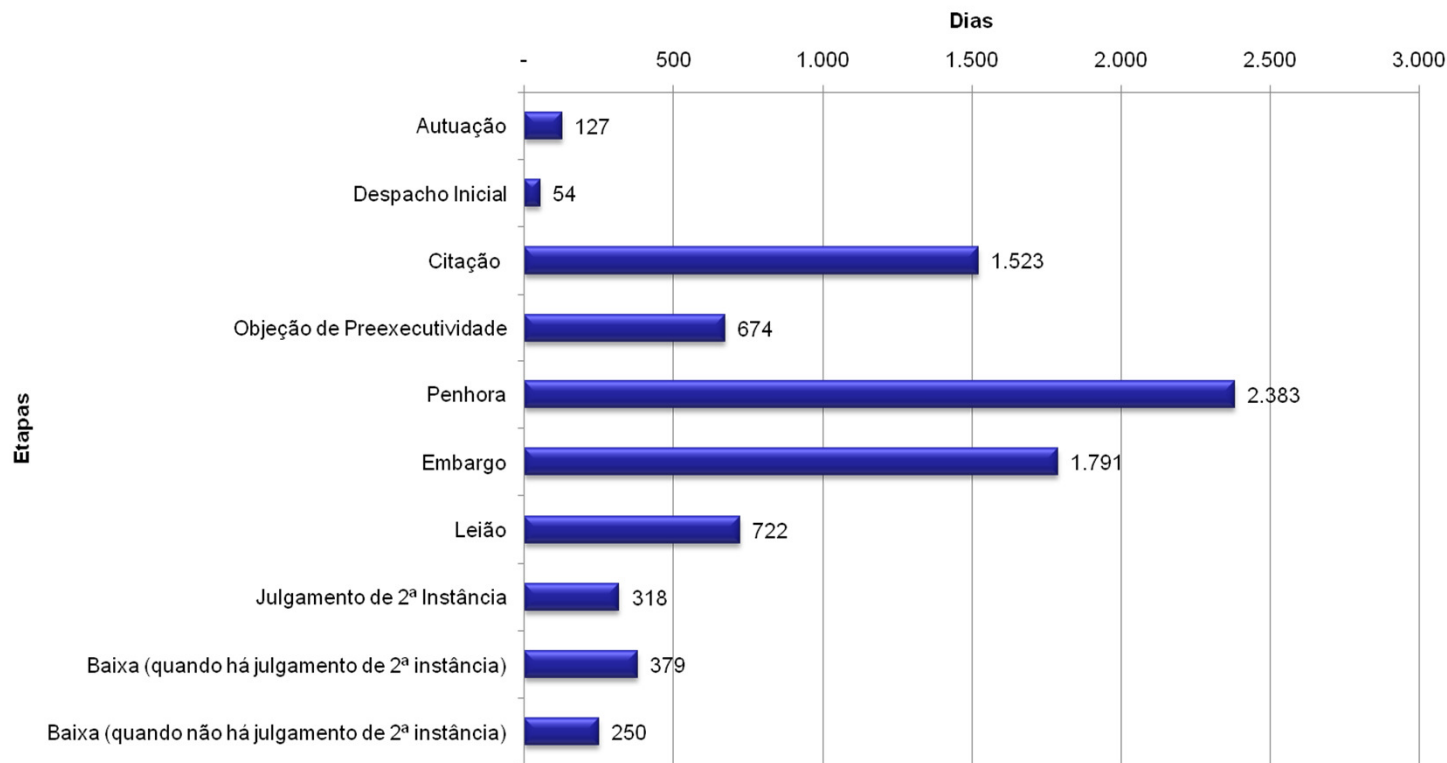
POSIÇÃO MARÇO 2014

ARRECADAÇÃO	ESTOQUE
R\$ 3.396.080.492,42	R\$ 1.280.114.918.199,13
Valores garantidos	R\$ 41.844.790.141,73
Valores parcelados	R\$ 55.151.454.753,13
Valores ajuizados	R\$ 1.130.966.290.405,16
100 maiores devedores	Cerca de R\$ 190 bilhões (15% do estoque)
Cerca de 7.900.000 inscrições com valores abaixo de 50 mil reais (de um total de cerca de 10 milhões de inscrições)	Cerca de R\$ 70 bilhões (5% do estoque)



Tempo médio do processamento da execução fiscal: 9 anos, 6 meses e 25 dias

Duração das etapas do processo





COBRANÇA EXECUTIVA

- Ineficiência do processo de execução fiscal estatuído pela Lei nº 6.830/80. Esvaziamento patrimonial durante o trâmite da execução fiscal, estudos revelam o baixo nível de recuperabilidade após 180/200 dias de vencimento do crédito;
- Dificuldades para a localização de bens passíveis de penhora. Dados do Ipea indicam que ocorrem penhoras em apenas 15% das execuções fiscais;
- Baixo índice de sucesso dos leilões judiciais. Dados do Ipea, informam que os leilões judiciais geram recursos suficientes para satisfazer o crédito executado em apenas 0,2% dos processos de execução;



COBRANÇA EXECUTIVA

Algumas medidas:

- Fortalecimento da atuação da PGFN em face de grandes devedores (redirecionamentos em grupos econômicos, apuração de responsabilidade em processo administrativo, mais instrumentos de garantia do débito, como a fiança bancária e o seguro garantia em caso de inadimplemento de valores inscritos e parcelados (Circular Susep 477/2013);
- Estudos sobre possibilidade de ajuizamento de execuções fiscais somente quando houver indicação de bens, direitos ou indícios de movimentação financeira ou atividade produtiva do executado, com a finalidade de que apenas as execuções viáveis cheguem ao Poder Judiciário;
- Estudos sobre a execução fiscal administrativa, principalmente em direito comparado.



PROTESTO – COBRANÇA ADMINISTRATIVA DA DAU

Lei n. 9.492, de 1997, art. 1º parágrafo único, com redação dada pela Lei 12.767/2012 e Portaria PGFN n. 321/2006:

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

*Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto **as certidões de dívida ativa da União**, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012)*



PROTESTO

- Acórdão TCU nº 3.053/2009, no qual recomendou a cobrança administrativa via boleto bancário ou protesto do título da CDA. CNJ, (proc n. 0007390-36.2009.2.00.0000) reconheceu a legalidade do protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa.
- Maior publicidade (art. 198, par. 3, II do CTN);
- Reflexos sobre o mercado. Diferença para o Cadin: o Cadin é órgão de registro e de consulta interno da Administração Pública, e não está aberto ao mercado como um todo;
- Impacto sobre bancos de dados que registram restrições que impactam na relação de consumo (Serasa, SPC, Equifax, entre outros);
- Maior eficiência da cobrança administrativa (o devedor é cobrado pelo Tabelião sem que haja custos para a PGFN).



COMPARAÇÃO COM A EXECUÇÃO FISCAL

ÍNDICE DE ARRECADAÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS COM BASE NO ESTOQUE AJUIZADO

2009 – 0,73%

2010 – 0,24%

2011 – 0,34%

2012 – 0,50%

2013 – 0,73%

ÍNDICE DE ARRECADAÇÃO DO PROTESTO

2013 – 17,45%



MANIFESTAÇÃO DO STJ

RECURSO ESPECIAL Nº 1.126.515, DEZEMBRO/2013

“Protesto representa, de um lado, instrumento para constituir o devedor em mora e provar a inadimplência, e, de outro, modalidade alternativa para cobrança de dívida, foi ampliado, desvinculando-se dos títulos estritamente cambiariformes para abranger todos e quaisquer “títulos ou documentos de dívida”.

A Lei das Execuções Fiscais disciplina exclusivamente a cobrança judicial da dívida ativa, e não autoriza, por si, a insustentável conclusão de que veda, em caráter permanente, a instituição, ou utilização, de mecanismos de cobrança extrajudicial”.



MANIFESTAÇÃO DO STJ

RECURSO ESPECIAL Nº 1.126.515, DEZEMBRO/2013

“A inscrição em dívida ativa, de onde se origina a posterior extração da Certidão que poderá ser levada a protesto, decorre **ou do exaurimento da instância administrativa (onde foi possível impugnar o lançamento e interpor recursos administrativos) ou de documento de confissão de dívida, apresentado pelo próprio devedor (e.g., DCTF, GIA, Termo de Confissão para adesão ao parcelamento, etc.). O sujeito passivo, portanto, não pode alegar que houve "surpresa" ou "abuso de poder" na extração da CDA, uma vez que esta pressupõe sua participação na apuração do débito.** Note-se, aliás, que o preenchimento e entrega da DCTF ou GIA (documentos de confissão de dívida) corresponde integralmente ao ato do emitente de cheque, nota promissória ou letra de câmbio”.



PROTESTO

- Seria o protesto “sanção política” ou forma desproporcional de cobrança de tributos?

Protesto de CDAs

Encaminhamento de certidões a entidades representativas da indústria e do comércio e de serviços de proteção ao crédito.

Execução fiscal

- 1) Penhora de bens e de faturamento;
- 2) Necessidade de oferecimento de garantia para fins de embargos à execução;
- 3) Indisponibilidade de bens;
- 4) Restrição ao crédito por meio de expedição de certidões negativas;
- 5) Expropriação de bens;
- 6) BACENJUD, RENAJUD;
- 7) Contratação de advogado



CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

Primeira instância (DRJ)

Estoque março de 2014	206 mil processos
Valores	R\$ 109 bilhões (19% são pedidos de restituição, ressarcimento, reembolso ou compensação)
Tributo que possui a maior quantidade da processos	IRPF → R\$ 5,5 bilhões em crédito tributário, cerca de 70 mil processos
Tributo com o maior valor envolvido	IRPJ → R\$ 51 bilhões em crédito tributário, cerca de 30 mil processos
Autuações 2013	R\$ 190,1 bilhões, aumento de 63,5% em relação a 2012, quando foram registrados R\$ 116,4 bilhões em autuações.



CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

CARF/CSRF, processos com valores relevantes

Total de processos em julgamento com valores acima de R\$ 10 milhões no CARF/CSRF (maio 2014)	5144 processos
Valores envolvidos em processos acima de R\$ 10 milhões em julgamento no CARF/CSRF	R\$ 367.743.710.360,61 (valores históricos, sem considerar exonerações e pagamentos parciais)
Julgamentos 2011	557 processos, R\$ 46.275.343.522,00
Julgamentos 2012	1114 processos, R\$ 66.885.352.527,00
Julgamentos 2013	1225 processos, R\$ 74.156.961.933,89



CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

- Estrutura atual para julgamento dos processos administrativos tributários já sofre com estrangulamento. Qualidade do julgamento vem sendo mais questionada diante da complexidade dos casos levados à discussão;
- Medidas tomadas nos últimos anos para ampliar a eficiência do PAF: incentivo à auto regularização do contribuinte, e processo (digitalização de todos os processos físicos, novos processos já “nascem” digitais), distribuição parametrizada e concentrada de processos (Classificação dos processos por área de concentração temática e grau de complexidade (horas estimadas para análise do processo), fim da competência territorial das DRJ, distribuição nacional de processos com formação de lotes com matérias similares).



CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

Convivência entre processo administrativo e judicial é ineficiente e insuficiente para proteger os direitos dos contribuintes e interesses do fisco?

- Análise com base em pesquisa da UFRGS, financiada pelo CNJ, cujo tema é “Inter-relações entre o processo administrativo e o judicial (em matéria fiscal) a partir da identificação de contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa” (disponível em http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_ufrgs_edital1_2009.pdf)



CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

Resultados da pesquisa:

- 82% dos entrevistados percebem que os custos da duplicidade de instâncias são elevados para a sociedade em geral. A duplicidade beneficia os litigantes que sabem usar as deficiências do sistema institucional vigente, replicando a matéria administrativa na via judicial, para protelar ao máximo o pagamento de suas obrigações tributárias.



CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

- 65,9% dos entrevistados não concordam com a supressão da duplicidade de instâncias. Entretanto, 80,5% dos entrevistados concordam com a supressão da duplicidade de instâncias, caso seja adotado um modelo organizacional semelhante ao vigente na justiça eleitoral. Uma justiça fiscal especializada, da primeira à última instância, competente para o lançamento quanto para a discussão da contenda tributária, imbuída das garantias do contraditório e da ampla defesa (o Estado Democrático de Direito).



CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

- 68,6% dos entrevistados desconfiam da imparcialidade/isenção da administração pública no julgamento dos recursos administrativos.
- 75,7% dos entrevistados concordam em atribuir às autoridades administrativas o *status* e as garantias das autoridades judiciais.
- Aumento de juízes e de tribunais solucionaria o aumento da demanda judiciária em matéria fiscal? 16,1% discorda totalmente, 6,6% concorda totalmente; 14,1% discorda pouco, 24,5% concorda pouco; 17,5% discorda muito, 21,3% concorda muito.
- Arbitragem desobstruiria a carga de trabalho suportada pelo Judiciário? 19,4% dos entrevistados concordam pouco, 28,7% concordam muito e 23,4% dos entrevistados concordam totalmente.



CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

Conclusões:

- 1) Entrevistados entendem que a duplicidade de instâncias (administrativa e judicial) é irracional, mas não admitem que o tribunal administrativo seja a principal ou a única instância para julgamento de litígios tributários. Alega-se a desconfiança na imparcialidade do julgador administrativo, bem como a pouca aderência a meios alternativos de solução de litígios (por exemplo, arbitragem).
- 2) Solução seria fazer com que a instância administrativa reproduzisse o Judiciário (“garantias” aos julgadores administrativos) ou mesmo se integrasse ao Judiciário (Justiça Eleitoral), combinado com medidas de gestão (aumento na quantidade de juízes não resolveria o problema).



CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

Efetividade de decisões do CARF:

Pesquisa em 2.919 processos administrativos com valores acima de R\$ 10 milhões, julgados pelo CARF entre 2008 e 2013.

- Excluindo os processos cancelados, com julgamento ainda não terminado, em cobrança administrativa, parcelados na RFB, com ajuizamento de ação anulatória com suspensão de exigibilidade antes da inscrição;
- 3,84% do total inscritos em dívida ativa no valor de R\$ 13.807.979.109,20, sendo que R\$ 5.048.661.226,59 correspondem a execuções fiscais em andamento, R\$ 7.777.857.768,26 possuem decisão judicial que suspende a exigibilidade e R\$ 690.483.961,53 estão parcelados (5% do total).
- Possível conclusão: discussão em casos complexos continua perante o Judiciário.



CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

Meu entendimento:

1) Art. 5º inc LV da CF/88 garante a ampla defesa aos litigantes em processos administrativos, o que faz com que as garantias e direitos que existem no processo jurisdicional “clássico” sejam adaptadas ao PAF. O CARF submete-se ao devido processo legal, realiza controle de legalidade de atos da RFB (Parecer PGFN CAJ 1159/99), conselheiros possuem mandato, o que lhes confere autonomia. Há ganho em descartar essas características e incorporar o órgão ao Judiciário?



CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

2) Problemas de gestão e qualidade das decisões devem ser discutidos amplamente (melhoria na estrutura do CARF, conselheiros remunerados e com dedicação exclusiva, investir na composição paritária como fonte de legitimidade das decisões administrativas, com maior transparência nos critérios de escolha de conselheiros fazendários e representantes dos contribuintes, maior envolvimento da sociedade e do Fisco no acompanhamento dos julgamentos e na discussão das decisões administrativas).

3) Deve-se imaginar um PAF aderente ao tipo de conflito (“tribunal de pequenas causas” para lançamentos de baixa complexidade, e tribunal para casos de alta complexidade, com utilização de cautelares fiscais para garantia de bens para a eventual execução fiscal).



CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

4) Maiores investimentos na qualidade da fiscalização, com utilização intensiva da jurisprudência administrativa como base e premissa para novos lançamentos. Em casos complexos o conflito é inevitável dada a divergência muito grande entre contribuintes e Fisco.

5) Regulamentar a transação em matéria tributária no âmbito federal, sendo que as condições seriam mais benéficas proporcionalmente à capacidade econômica de pagamento (quanto menor a capacidade econômica maior o benefício). O REFIS é um tipo de “transação” que resulta em recolhimento de parte dos tributos objeto de lançamento e discussão administrativa. Todavia o REFIS pode estimular indústria do “planejamento tributário” e da evasão fiscal.



Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

Ministério da Fazenda



OBRIGADO

COCAT.PGFN@PGFN.GOV.BR