

REFORMA TRIBUTÁRIA E A CULTURA DO LITÍGIO

Everardo Maciel¹

No Brasil, a hora é das reformas trabalhista e previdenciária. Como menor entusiasmo, fala-se também em reforma tributária.

Se as pessoas têm dificuldade de entender o que seja reforma previdenciária é porque ainda não conhecem o projeto de reforma tributária (qualquer que seja ele).

A matéria é intrinsecamente controversa. Basta ver a enorme polêmica em torno da reforma tributária nos Estados Unidos. A proposta de Trump em nada se parece com a do Partido Republicano, sendo ambas rechaçadas pelo Partido Democrata.

São muitas as queixas contra o sistema tributário brasileiro. Em boa parte, elas procedem.

Queixas, entretanto, são comuns em todo mundo, e, por essa razão, os sistemas tributários demandam reformas permanentes.

Há, todavia, uma perspectiva pouco explorada do nosso sistema tributário, que, talvez, venha a ser sua principal mazela, o verdadeiro nó tributário. Refiro-me ao processo tributário e tudo que gravita em torno dele.

Primeiramente, vamos expor alguns números extraídos de fontes fidedignas: os créditos inscritos na Dívida Ativa da União totalizam R\$ 1,5 trilhão em 2016, ao mesmo tempo que cerca de R\$ 620 bilhões e R\$ 330 bilhões de créditos, relativos a tributos federais, encontravam-se em discussão na esfera administrativa e judicial, respectivamente; 60% dos litígios judiciais são relativos à matéria tributária; em 2014, quase a metade das maiores empresas (35 maiores companhias abertas) recorrem a parcelamentos de tributos, muitas vezes associados a lamentáveis anistias e remissões; ainda em 2014, o valor das disputas fiscais das trinta maiores empresas de capital aberto constitui 32% do respectivo valor de mercado.

Acrescente-se que, no final de 2016, tramitavam 80 milhões de processos na Justiça, dos quais 30 milhões eram de execução fiscal. Apenas como exercício estatístico, observe-se que, caso não ingressassem novos processos de execução fiscal (hipótese heroica) e fosse mantido o vigente ritmo de execução de sentenças (hipótese razoável), a Justiça levaria mais de onze anos para liquidar o atual estoque.

1. Servidor aposentado do Ipea, ex-secretário da Receita Federal (1995-2002). *E-mail*: <eamaciel@terra.com.br>.

Parece evidente que existe algo muito errado em tudo isso. A excessiva litigiosidade escandaliza os investidores estrangeiros. A morosidade processual e a expectativa de um parcelamento generoso favorecem os litigantes. A ineficiência do processo explica, em parte, o tamanho da carga tributária.

São muitas as causas desse desarranjo tributário.

A extensão amazônica do nosso sistema tributário constitucional (mais de 250 dispositivos) estimula a litigância, mormente à vista do controle difuso de constitucionalidade. É a festa da indústria do contencioso e um exercício de poder dos que julgam.

O fisco, por sua vez, aprecia o litígio. Prefere a legislação complexa ou obscura, reservando para si a interpretação, sem falar das omissões legislativas. É outro (mau) exercício de poder.

Além do mais, a estrutura do processo é ruim. O julgamento em primeira instância administrativa apenas prolonga o processo, porque quase invariavelmente homologa os lançamentos. A segunda instância, especialmente depois da operação Zelotes, perdeu qualidade e insiste em um falso modelo de representação paritária, com voto de qualidade sempre do fisco (nossa curiosa paridade com número ímpar) e bônus de produtividade para os representantes do fisco, o que, em tese, compromete sua isenção.

O julgamento em segunda instância não necessariamente implica inscrição em dívida ativa. O contribuinte pode optar por questionar na primeira instância judiciária, e, assim, inicia-se um novo ciclo, cujo desfecho pode ocorrer tão somente no Supremo Tribunal Federal (STF).

A presunção de liquidez e certeza dos créditos inscritos em dívida ativa é negada pelo próprio tamanho da dívida.

A execução fiscal no Judiciário é um absurdo, que resulta da combinação dos erros inerentes às fases anteriores do processo. O juiz, em desfavor de sua nobre missão, converte-se em mero cobrador de tributos. Aliás, mau cobrador, porque exerce um ofício estranho à sua vocação.

É indispensável uma mudança radical no processo tributário, judicial e administrativo. Caso contrário, qualquer que seja a reforma tributária, ela será ineficiente, em virtude da iniquidade do processo. De mais a mais, poderá, em futuro não necessariamente próximo, ser considerada inconstitucional pelo STF e voltamos à estaca zero.