



Execução fiscal administrativa nos EUA intimidada por ser sumária

A Administração federal norte-americana conta com dois modelos para cobrar débitos tributários de contribuintes inadimplentes. O faz administrativamente (*administrative collection procedure*) ou judicialmente (*foreclosure action*). A cobrança administrativa parece ser célere, ágil, eficiente, de muito impacto. Há grande margem de discricionariedade por parte dos agentes do fisco. São temidos.

Se os agentes fiscais norte-americanos vislumbram e detectam cobranças que não apresentarão resultado, a dívida podre, no uso de locução consagrada na prática fiscal brasileira, deixam esta dívida de difícil alcance de lado. Os agentes fiscais norte-americanos concentram-se em devedores de recuperação creditícia mais factível. Agentes fazendários infernizam a vida do devedor relapso. Fazem penhora administrativa, arresto de contas bancárias, de salários, de toda sorte de bens, onde quer estejam. Arruinam-se a vida comercial do executado. O executado pelo fisco nos Estados Unidos da América deve estar preparado para toda sorte de constrições. Corre, principalmente, risco de responsabilização penal.

Legislação penal de tolerância mínima para com crimes fiscais garante o fisco na perseguição de valores não recolhidos a bom tempo. É tema que democratas e republicanos concordam. Ambiente ideológico neoliberal, de fundo conceitual calvinista, não admite evasão e sonegação fiscais. O controle e a fiscalização dos gastos públicos, o comprometimento social e a objetividade da vida cotidiana não dão espaços para os floreios de retórica. Vinga nos Estados Unidos o conceito de *Voluntary Compliance*. Essa ideia nos dá conta de que o recolhimento do tributo seja obrigação, dever fundamental. Pagar tributos é exercício de cidadania.

A execução fiscal por via administrativa é o meio mais comum, mais usado, garantindo a tomada de bens do devedor e a realização do crédito público sem a intervenção do Judiciário. Formalidades e delongas são dispensadas. A relutância por parte do governo norte-americano em usar o processo judicial como mecanismo de execução fiscal reflete os custos e o tempo gastos em discussões judiciais. A utilização da via administrativa é comprovação de adesão a realismo jurídico. O que é típico da cultura normativa norte-americana, reflexo do pragmatismo de William James, Charles S. Pierce e de John Dewey, e consequente inserção no pensamento jurídico daquele país, o que aferível na trajetória de Oliver Wendell Holmes Jr., entre outros.

A opção pela execução administrativa indica grande volume de poder que o fisco concentra, prerrogativa dos agentes da *collection division*, do setor de cobrança administrativa. Trata-se de procedimento que privilegia o fisco em todas as instâncias, temido pelas consequências e pelo tormento que representa na vida do contribuinte.

O devedor evita a execução, a todo custo, em face de seus desdobramentos patrimoniais, além de posteriores efeitos em âmbito penal. A execução fiscal nos Estados Unidos dá-se em ambiente de Administração, distante do Judiciário. Intimida o devedor pela violência de seus procedimentos; é sumário.

A execução fiscal judiciária (*foreclosure action*), nas poucas vezes em que é utilizada, presta-se para administrar conflitos de interesse entre credores. Trata-se de terceiros que também têm direitos ou



expectativas em relação aos bens de devedores, pelo que a Administração fiscal busca o Judiciário para preventivamente sanar dúvidas e “senões”, que possam posteriormente invalidar esforços implementados na fase administrativa.

O lançamento fiscal é ato perfeito, acabado, detentor de presunções, no que toca a plausibilidade da cobrança. Não se ousa discutí-lo em juízo. A opção pela execução administrativa chama atenção pelo fato de que, para efeitos de cobrança de créditos públicos, despreza-se o Judiciário em sociedade altamente litigante, na qual pendengas jurídicas informam o núcleo da existência em sociedade, em níveis patológicos e obsessivos.

O procedimento tem início com a inscrição do débito (*assessment of tax*). Trata-se de anotação da responsabilidade de determinado pagamento pelo contribuinte em lista oficial. Não se denomina o débito de dívida ativa. Todavia, a viabilidade de imediata cobrança qualifica o crédito do Estado como perfeito e em ordem para execução. Mediante pedido, o contribuinte tem direito a cópia do documento que o configura como devedor do fisco. Inscrições suplementares podem ser feitas pela fazenda pública, verificada a incompletude dos valores originários.

O agente público preenche documento (*form 23-C, assessment certificate*) que identifica o nome do contribuinte, a dívida, seu valor, período de apuração, natureza do tributo. A partir do ato de inscrição em lista de devedor (*assessment*) o fisco tem 60 dias para notificar o contribuinte para pronto pagamento, assim como tem dez anos para executar a dívida, administrativa ou judicialmente.

A notificação segue para o último endereço conhecido do devedor (*last known address*). Como é obrigação acessória a notificação do fisco em relação a endereços e respectivas alterações, não se discute o paradeiro do contribuinte ou do documento de notificação. Ao receber a aludida notificação, o contribuinte tem dez dias para recolher os valores cobrados. Fica também informado de que há penhora iminente em contas bancárias, salários, ou quaisquer bens que possua.

Agentes do imposto de renda, no entanto, devem seguir modelo justo e equilibrado (*fair tax collection practices*). Estão proibidos de comunicar-se com o contribuinte em seu local de trabalho, de abordá-lo com descortesia, com linguagem obscena. Descumprimento dessa regra por parte do fisco autoriza ao contribuinte ajuizar ação contra o Estado, para reclamar indenização.

Se considerado de baixo risco (*law risk*) pode o contribuinte ser procurado pelos agentes do fisco, que propõem parcelamento ou composição da dívida. Verifica-se estatisticamente que o volume de execuções fiscais, administrativas ou judiciais tem diminuído muito nos últimos anos. Possibilidades de parcelamento (*installment agreements*) são muito amplas. Como regra, a dívida deve ser inferior a US\$ 10 mil (não contados juros e penalidades); o contribuinte não pode ser contumaz e reincidente, e deve ter comprovado que tem dificuldades financeiras para adimplir a obrigação tributária imediatamente.

O contribuinte então concorda em colaborar com a Administração fazendária e compromete-se a recolher a dívida no prazo máximo de três anos. Em nome do fisco, o secretário do tesouro tem autoridade para conceder parcelamento, na medida em que convencido de que se trata do meio mais adequado para cobrança do requerente. O deferimento de parcelamento não é regra, é mera alternativa que o fisco pode utilizar, a seu critério.

Exige-se pagamento imediato de parcela devida, seguido de prestações mensais de igual valor, que são calculadas discricionariamente pelo fisco. Suspendem-se prazos prescricionais e exige-se que o contribuinte preste contas com frequência, declinando sua situação financeira; sua vida passa a ser monitorada pelo fisco. Inadimplência do contribuinte ainda suscita uma última chance de proposta de sua parte (*offers in compromise*).

O contribuinte simplesmente comprova o quanto pode pagar, como pagará e de onde vêm os recursos que utilizará. Deve preencher formulário (*form 656*), dando pormenorizada conta ao fisco de sua condição material. Respeita-se tão somente margem de valores para que o interessado possa sustentar a si e a sua família (*basic living expenses*). Valendo-se de ampla discricionariedade e convencido de que não há outro meio de cobrança o fisco federal defere o pedido e mantém o interessado sob cerrada vigilância.

Feita a notificação para pagamento, a obrigação pode ser adimplida pelo contribuinte, de várias formas, inseridas no conceito de meios comercialmente aceitos, a saber, cheques, ordem bancária, cartão de crédito. Aceita-se também, sob regime de discricionariedade, pagamento em moeda estrangeira. Silêncio do contribuinte pode suscitar ação das autoridades do fisco, que saem à procura do devedor, a chamada *field investigation*.

Mediante notificação válida, o procedimento de execução administrativa segue seu curso. O devedor tem 21 dias para pagar integralmente o débito. Ele conta com apenas dez dias se o valor é superior a US\$ 100 mil. Se há devedores conjuntos, coobrigados (o caso mais comum dá-se entre marido e mulher), a notificação de uma das partes supre a notificação do outro interessado, segundo construção doutrinária, porquanto a linguagem do regulamento fala em *cada um dos devedores*. Todo o modelo procedimental baseia-se na notificação regular; falha do fisco nesse sentido pode justificar eventual preclusão no posterior procedimento de penhora.

Quatro passos seguem, considerando-se não adimplemento da obrigação: *lien* (pré-penhora), *levy* (penhora propriamente dita), *seizure* (arresto) e *sale by auction* (venda mediante leilão). Vislumbra-se velocidade, além da ausência de remédios em favor do contribuinte devedor, de modo que a presunção de que a obrigação deve ser adimplida a qualquer custo instrui a celeridade em favor do fisco.

A fazenda pública está autorizada a penhorar administrativamente bens do devedor. O procedimento tem início com uma fase de pré-penhora, chamada de *lien*, por meio da qual se tornam inalienáveis os bens do contribuinte em débito para com o fisco federal.

O regulamento fala em penhora de *propriedade* e em *direitos de propriedade*. A dicotomia complica-se porque substancialmente a matéria pode ser regulamentada por lei estadual, a configurar, entre outros, *direitos de propriedade*,



indiretamente, ao dispor sobre legados e heranças.

Feita a pré-penhora (*lien*), desfaz-se a mesma somente com a quitação da obrigação. Sutil característica do direito norteamericano informa que apenas o fisco e o devedor têm conhecimento da constrição do bem. Isso promove colisão entre o fisco e terceiros interessados, adquirentes de boa-fé ou credores do contribuinte devedor. O regulamento prevê várias regras para proteção desses interessados nos bens do executado, limitando-se a salvaguarda dos créditos do Estado a algumas *superprioridades* (*superpriorities*).

Não se leva em frente o procedimento de penhora se o valor do débito é inferior a US\$ 5 mil, se o devedor é falecido, se ele não possui bens. Respeitam-se compradores de automóveis que desconheciam que o vendedor era devedor do fisco, adquirentes de bens do devedor no varejo (*personal property purchased at retail*), penhoras feitas nos bens do devedor para satisfação de honorários de advogados, entre outros. Não se respeitam, todavia, aquisições do devedor posteriores à penhora.

A liberação do bem penhorado dá-se com a satisfação da obrigação, com a aceitação pelo fisco de carta de fiança (*bond accepted*), com o reconhecimento pelo fisco de que o bem penhorado é de valor superior ao débito, com parcial quitação do débito e desinteresse do fisco na continuidade da cobrança. Libera-se o bem também (*discharge of property*), mediante substituição do mesmo, cumpridas certas condições previstas no regulamento.

Cabe apelo administrativo da penhora, dada irregularidade, a ser alegada e provada pelo interessado. Pode ser protocolado por qualquer pessoa, deve ser dirigido ao inspetor fazendário do distrito fiscal e a única matéria a ser deduzida é irregularidade na referida penhora. Acatando o apelo, o fisco tem 14 dias para liberar o bem, certificando que a constrição dera-se por erro da autoridade fazendária. Antes do implemento da penhora (*levy*) o interessado tem direito a ser ouvido (*hearing*) pela autoridade fazendária, quando pode invocar direitos do cônjuge e oferecer alternativos meios de pagamento, a serem aceitos na discricionariedade do fisco.

O implemento da penhora (*levy*) e o arresto (*distrain*) fazem-se também por discricionariedade do fisco, que está autorizado também a penhorar salários (*wages*) de funcionários públicos devedores de impostos. A notificação faz-se com prazo de 30 dias antes da definitiva realização do ato de constrição; dá-se uma última oportunidade para requerimento de parcelamento, realizadas condições já indicadas.

Antes de imitir-se na posse do bem do devedor (com o objetivo de leiloá-lo) o fisco deve notificá-lo, no prazo acima mencionado, indicando com clareza todos os desdobramentos e passos seguintes. O instituto do *lien* indica uma intenção de penhora por parte do fisco, um procedimento de pré-penhora, a *levy* é a penhora propriamente dita, que se finaliza com o arresto (*distrain*) e com a venda do bem (*sale*). O bem penhorado deve ser imediatamente disponibilizado ao fisco, por parte de quaisquer pessoas que estejam em sua guarda ou posse, que podem arguir apenas irregularidade no procedimento de penhora.

Não há sigilo bancário em favor do contribuinte devedor. O banco deve informar as quantias que o devedor tem em conta, congelar tais valores por 21 dias e disponibilizá-los ao fisco logo em seguida. Em casos de conta-conjunta, prejudica-se o correntista inocente (em relação a quem não há execução fiscal administrativa). É que o mesmo deve aguardar os mencionados 21 dias para protestar pela liberação dos



valores da conta que se lhe são afetos. O sigilo bancário não pode ser oposto ao governo norte-americano, especialmente se suspeitas há de lavagem de dinheiro (*money laundering*) ou de atividades terroristas.

Há bens que não podem ser penhorados (*exempt from levy*). Entre eles, peças de vestuário (*wearing apparel*), livros escolares, provisão de gasolina, móveis, armas para uso pessoal, gado, aves domésticas (esses seis últimos itens no limite de US\$ 6.250), livros técnicos, instrumentos de trabalho (esses dois últimos itens no limite de US\$ 3.125), salário de seguro-desemprego, correspondência não entregue pelo correio ao destinatário, rendimentos de aposentadoria pagos pelo exército, marinha, força aérea, indenização por acidente de trabalho (*workmen's compensation*), valores determinados por decisão judicial para sustento de menor (*judgment for support of minor children*), parcela de salários (em média equivalente ao valor permitido pela dedução mínima a que todo contribuinte do imposto de renda tem direito).

O leilão (*sale of seized property*) se realiza após notificação do devedor, entre 10 a 40 dias da publicação de edital que dá publicidade ao ato. A fixação do preço do bem a ser vendido faz-se por determinação do secretário do tesouro, com base no valor que melhor atenda ao interesse da agência do imposto de renda, credora dos valores a serem apurados. A venda realiza-se com o melhor preço, acima do valor mínimo, obtido em leilão público (*public auction*) ou em venda pública com lances fechados (*public sale under sealed bids*). Exige-se pagamento imediato, sob pena de realização célere de novo leilão. É dada ampla notícia desse tipo de venda. Trata-se de bom negócio (*bargain*), extremamente atrativo, e muito eficiente para o fisco. O devedor pode remir o bem (*redemption of property*) mediante o pagamento do devido antes da venda ou até 180 dias após a realização do leilão, acrescentando-se ao valor uma média ponderada de juros de 20% ao ano. O dinheiro é destinado aos gastos com o procedimento e depois segue ao credor fazendário.

Em linhas gerais, o procedimento todo tem como marca a agilidade e a velocidade, características que marcam o realismo jurídico norteamericano.