
Mariana Pacheco: Transparência é capaz de garantir autonomia para gestor

Artigo produzido no âmbito das pesquisas desenvolvidas no NEF/Direito GV. As opiniões emitidas são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

No dia 18 de outubro de 2013, ocorrerá a terceira reunião do Conselho Social de Transparência Tributária/Núcleo de Estudos Fiscais da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas, formado por advogados, servidores públicos, professores e pesquisadores da FGV.

O encontro estará focado em uma questão bastante específica: pretende-se discutir como a transparência fiscal pode ser capaz de blindar gestores da Administração Fiscal de pressões advindas de governos ou de grupos privilegiados econômica e politicamente.

Trata-se de compreender que a transparência é um instrumento hábil a garantir um diálogo aberto entre gestores e múltiplos atores sociais e, desse modo, carrega o potencial de legitimar instituições e resguardar processos de tomada de decisão contra demandas setoriais. Eis o caminho para superar imediatismos e viabilizar a realização de políticas públicas de médio e longo prazo.

De fato, esta é uma questão crucial para a Administração Tributária brasileira. Entrevistas feitas pelo NEF, em 2010 e 2011^[1], com funcionários e ex-funcionários da Receita Federal do Brasil, evidenciaram que governos reiteradamente exercem pressão para que haja, a qualquer custo, o cumprimento de metas de arrecadação cada vez maiores.

Isto gera ações debilmente planejadas, aptas a aumentar a arrecadação em curto prazo, mas que produzem efeitos prejudiciais em um lapso temporal mais estendido. O excesso do contencioso judicial e administrativo, as recorrentes anistias fiscais e, segundo contribuintes entrevistados, as frequentes mudanças em critérios de interpretação de normas tributárias são alguns dos efeitos colaterais da pressão em gestores por objetivos imediatistas.

Com o final da pesquisa, em 2011, o NEF elaborou um diagnóstico que refletia tensões entre pretensões exclusivamente arrecadatórias (política imediatista de governo) e forças internas e externas à RFB que exigiam a realização de um projeto de arrecadação bem planejado, eficiente e legítimo. Colocou-se o seguinte dilema: como fortalecer atores públicos e privados cujos interesses estão voltados ao incremento de políticas fiscais de Estado (e não de governo)?

O estudo do caso australiano permitiu aos pesquisadores do NEF enxergar como a transparência fiscal pode, na prática, tornar-se um fator chave para a realização desta tarefa.

As reformas na Administração Fiscal australiana tiveram início em 1996. Foi constituído o *Cash Economy Task Force*, ao qual foi atribuída a missão de coordenar encontros com grupos de diversos setores econômicos e, a partir daí, elaborar diagnósticos sobre desafios fiscais, assim como propostas de mudanças. O *Task Force* elaborava relatórios públicos, os quais embasavam compromissos da *Australian Taxation Office* (ATO) — a principal agência de arrecadação do governo australiano — para

o cumprimento de metas específicas em um prazo determinado[2].

O forte envolvimento social e a transparência garantiram que os gestores da ATO não perdessem o rumo: o compromisso público com ações claras e específicas estabelecido com atores sociais cujas demandas estavam alinhadas com interesse público assegurou que a força destes últimos fosse maior do que pressões exercidas por grupos privilegiados.

O trabalho da *Task Force*, em conjunto com a ATO, resultou na implementação de um novo e bem sucedido modelo regulatório na Austrália. Ainda na década de 2000, foi criado um órgão consultivo denominado *Board of Taxation*, cuja principal atribuição era garantir que processos de tomada de decisão referentes ao aperfeiçoamento do desenho do sistema tributário e à efetivação de normas continuassem participativos e sensíveis às peculiaridades dos contribuintes afetados[3].

Um exemplo pode ilustrar como esta tarefa era executada. Em 2009, foi solicitado que o *Board of Taxation* avaliasse a efetividade de novas normas que estabelecem que empresas que participam de um único grupo econômico devem ser tratadas como uma única entidade para efeitos de tributação (*Single Entity Rule*). O órgão, então, buscou verificar a clareza das normas e, do mesmo modo, os seus efeitos sociais; para tanto, elaborou as seguintes perguntas para atores-chave: (i.) a legislação realizou o que se pretendia em termos de política governamental, tendo em conta a administração de custos mensuráveis? (ii.) a legislação está expressa de modo claro, simples e compreensível? (iii.) o texto da lei exclui consequências não intencionais de natureza substantiva? (iv.) a legislação leva em conta as circunstâncias reais dos contribuintes e práticas comerciais? (v.) a legislação é consistente com outras normas tributárias? (vi.) a legislação fornece certeza às relações?[4]

Diante desse relato de sucesso, os conselheiros do Constat estão convencidos de que apostar na transparência e em formas de regulação em rede é o melhor caminho para fortalecer a Administração Tributária e blindar seus agentes contra pressões setoriais. De acordo com eles, atualmente, o principal obstáculo a ser vencido no Brasil é o excesso de sigilo fiscal. Assim, o Constat pretende estimular uma discussão pública dirigida a circunscrever o sigilo a casos de exceção.

Os conselheiros entendem que se fosse possível divulgar, por exemplo, qual a exata carga tributária dos maiores contribuintes brasileiros, seria fácil expor a toda a sociedade em que circunstâncias são concedidos determinados benefícios fiscais. Assim, poderia ser assegurado apoio social à Administração Tributária que proibisse renúncias fiscais prejudiciais ao interesse público, imunizando-a contra a força de pactos realizados entre governos estaduais e grandes empresas.

[1] Cf. A relatório sobre a pesquisa está disponível no site do Núcleo de Estudos Fiscais (NEF): <http://www.nucleodeestudosfiscais.com.br>

[2] Cf. AUSTRALIA. Australian Taxation Office (ATO) : www.ato.gov.au.

[3] Cf. AUSTRALIA. Board of Taxation: <http://www.taxboard.gov.au>.

[4] AUSTRALIA. Board of Taxation. **Post-implementation review into certain aspects of the consolidation regime** – Discussion Paper. Disponível em:

http://www.taxboard.gov.au/content/reviews_and_consultations/aspects_of_the_consolidation_regime/discussion_paper/consolidation_regime_discussion_paper.pdf

Date Created

17/10/2013