

Simone Anacleto: PL sobre dívida ativa tem premissas equivocadas

Existe hoje praticamente um consenso sobre a ineficiência do sistema de execução fiscal no Brasil, regido pela Lei 6.830/80.

Essa é a premissa partir da qual, inclusive, partiram várias propostas de alterações legislativas, dentre as quais a de execução fiscal administrativa, atualmente em discussão no PL 2.412/07, ao qual estão apensados vários outros projetos.

Nesse sentido, confira-se, exemplificativamente, a Exposição de Motivos Interministerial 186/2008 – MF/AGU, que acompanhou o Projeto de Lei 5.080/09, apresentado pelo Poder Executivo no bojo do assim chamado Segundo Pacto Republicano:

2. Atualmente, a execução fiscal no Brasil é um processo judicial que está regulado na Lei nº 6.830, de 1980. Nos termos desta Lei, todo processo, desde o seu início, com a citação do contribuinte, até a sua conclusão, com a arrematação dos bens e a satisfação do crédito, é judicial, ou seja, conduzido por um Juiz. Tal sistemática, pela alta dose de formalidade de que se reveste o processo judicial, apresenta-se como um sistema altamente moroso, caro e de baixa eficiência.

3. Dados obtidos junto aos Tribunais de Justiça informam que menos de 20% dos novos processos de execução fiscal distribuídos em cada ano tem a correspondente conclusão nos processos judiciais em curso, o que produz um crescimento geométrico do estoque. Em decorrência desta realidade, a proporção de execuções fiscais em relação aos demais processos judiciais acaba se tornando cada vez maior.

4. Note-se que o número de execuções fiscais equivale a mais de 50% dos processos judiciais em curso no âmbito do Poder Judiciário. No caso da Justiça Federal, esta proporção é de 36,8%, e retrata o crescimento vegetativo equivalente ao da Justiça dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

5. Consoante o relatório "Justiça em Números", divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2005, a taxa média de encerramento de controvérsias em relação com novas execuções fiscais ajuizadas é inferior a 50% e aponta um crescimento de 15% do estoque de ações em tramitação na 1ª instância da Justiça Federal. O valor final aponta para uma taxa de congestionamento médio de 80% nos julgamentos em 1ª instância...

Confira-se, por outro lado, a justificação do Projeto de Lei 3.337/15, que, embora um pouco mais sucinta, segue na mesma linha:

A presente proposição objetiva conferir à Fazenda Pública um meio alternativo de cobrança da dívida ativa, no intuito de aumentar o aproveitamento de créditos de difícil recuperação.

A cobrança da dívida ativa pela estreita via da execução fiscal muitas vezes dificulta a recuperação de créditos, justamente por se submeter às formalidades dos procedimentos administrativo e judicial.

O que se propõe é que a Fazenda Pública possa ceder a instituições financeiras esses créditos que ela própria tem dificuldade de recuperar, tornando mais econômica e eficiente sua cobrança pelo setor privado. Evidentemente, a remuneração será devida ao ente privado, mediante a aplicação de um valor de deságio...

Trata-se, porém, de um *ledo engano* inquirar a Lei 6.830/80 (Lei de Execuções Fiscais) de ineficiente.

Certamente, tais afirmações partem da consideração de que se arrecada tão-somente cerca de 1% a 2% do total do estoque de débitos inscritos em Dívida Ativa por ano.

Esse é um dado verídico.

A questão é que ele não pode ser considerado isoladamente. Ao revés, é preciso interpretá-lo dentro do contexto do qual ele faz parte.

A Dívida Ativa não existe isoladamente. Pelo contrário, ela se insere no sistema de cobrança dos créditos tributários, que começa na constituição dos créditos tributários e, normalmente, termina no pagamento desses créditos.

No caso da União, em 2014, a Dívida Ativa superou, em muito, a espantosa cifra de um trilhão de reais[[1](#)], mas a arrecadação anual ficou aquém de 2% desse total.

Não obstante, há que se ter em mente que apenas uma parcela, relativamente pequena, do total dos créditos tributários constituídos não é mesmo paga ou parcelada e acaba inscrita em Dívida Ativa.

Quem é que, em síntese, acaba inscrito em Dívida Ativa?

Quem não conseguiu pagar a tempo e modo o crédito tributário.

Em realidade, a maioria dos devedores inscritos, simplesmente, não tem mais condições de pagar os créditos tributários!

Uma analogia talvez possa ilustrar bem essas ideias: pensemos que o sistema de cobrança dos créditos tributários é a sociedade brasileira, na qual a grande maioria da população vive na licitude, dando conta, de alguma forma, de cumprir com suas obrigações de cidadãos.

No entanto, uma parcela relativamente pequena de pessoas comete crimes. E essas pessoas vão parar nas cadeias.

Alguém, em sã consciência, proporia a extinção do sistema prisional só porque ele é caro para a sociedade?

É claro que os presídios são caros. Mas a punição criminal é essencial para que todo o sistema funcione. Se as pessoas soubessem que, independentemente do que fizessem, não estariam sujeitas a punição alguma, sem dúvida, aumentaria ainda mais o número de ilícitos praticados.

Em outras palavras, a função dos estabelecimentos prisionais não é dar lucro para a sociedade. Poderiam ter a função de recuperação dos criminosos para o convívio adequado em sociedade, embora, ao que pareça, não logrem fazê-lo. O que, indubitavelmente, não podem deixar de ter é, ao menos, a função punitiva: os presídios existem para lembrar a todos os cidadãos que, se cometerem crimes, poderão ir para lá.

Ora, a Dívida Ativa é como se fosse a prisão das pessoas físicas e jurídicas que praticaram fatos geradores de obrigações tributárias. Elas sabem que devem pagar os créditos tributários decorrentes. Se não o fizerem, serão inscritas em Dívida Ativa, condição que lhes impõe uma série de restrições e que tem caráter mais punitivo que qualquer outra coisa^[2].

Em resumo, é até natural que a arrecadação do total inscrito não seja expressiva. Primeiro, porque quem acaba inscrito, na maioria dos casos, é quem já não tem como pagar. Segundo, porque a própria função da Dívida Ativa não é arrecadar!

A Dívida Ativa existe, isto sim, dentro de todo um sistema onde funciona como a sanção jurídica (isto é, a consequência) para quem não logrou se manter regular perante a Fazenda Pública — seja federal, estadual ou municipal.

E isso nada tem que ver com a suposta ineficiência do processo de execução fiscal, tal como hoje disciplinado pela Lei 6.830/80.

Uma última analogia, agora oriunda da medicina: se o médico não diagnostica corretamente o paciente, certamente lhe prescreverá o tratamento incorreto.

Não se desconhece a profunda crise política e econômica que o Brasil está enfrentando. Porém, projetos de lei, como o da Execução Fiscal Administrativa e o da privatização da Dívida Ativa da União, justamente porque partem de diagnósticos equivocados da realidade, sem dúvida não lograrão resolver nossos graves problemas.

¹ Não se pode somar aos débitos já inscritos em Dívida Ativa aqueles que ainda são objeto de discussão perante o CARF, p.ex., pois ainda não são definitivos, podendo simplesmente ser afastados se o órgão de julgamentos administrativos der provimento ao recurso do contribuinte.

² Quem é inscrito em Dívida Ativa não faz jus à Certidão Negativa de Débitos (art. 205 do CTN) e pode sofrer a declaração de ineficácia da alienação de qualquer de seus bens a partir daí por ser presumida a fraude à execução (art. 185 do CTN); na esfera federal, também é inscrito no CADIN – Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (art. 1º da Lei n. 10.522/02) e, em consequência, não pode contratar com o Poder Público nos casos elencados no art. 6º da Lei n.

10.522/02), além de sofrer restrições para licitações e contratos com a União e demais pessoas jurídicas de Direito Público (art. 29 da Lei n. 8.666/93); etc.

Date Created

11/11/2015