

- PREVENÇÃO E HARMONIA FISCAL
- INSTRUÇÕES FISCAIS PARITÁRIAS

Ruy Barbosa Nogueira

Hã temas e proposições de tal relevância e utilidade, elaborados com a participação do saber e experiẽncia de tantos dedicados estudiosos, como sãõ os apresentados na realizaçãõ dos congressos da International Fiscal Association, a mais universal e prestigiosa associaçãõ de estudos de Direito Financeiro e Fiscal (tanto que foi elevada a òrgãõ consultivo da Organizaçãõ das Nações Unidas), que precisam ser reiteradamente divulgados, para conscientizaçãõ dos legisladores, principalmente em épocas oportunas.

Neste momento em que a Nação brasileira se mobiliza para a elaboraçãõ de uma nova e democrática Constituiçãõ, que venha exigir a participaçãõ dos representantes legais dos diversos estamentos da sociedade nas sedes decisórias, para a maior prudẽncia no exercício do Poder; o Instituto Brasileiro de Direito Tributário que, ao atingir quinhentas reuniões de estudos publicou pela imprensa diãria e agora registrou de forma mais duradoura nas pãginas desta coletãnea o diagnõstico, as conclusões e o alerta sobre a EPIDEMIA DAS NORMAS (que foi inoculada pelas ditaduras e ainda nãõ foi

debelada) e que vem desestabilizando a legislação brasileira, desarticulando a hierarquia vertical das leis e solapando a divisão e independência dos poderes, não pode deixar também de transcrever, neste volume, para maior divulgação, perenidade e conhecimento dos futuros constituintes as conclusões do Congresso da IFA de 1980, realizado em Paris e que teve a participação dos representantes dos diversos setores jurídico-financeiro-tributários do mundo civilizado.

Como a tônica dos citados diagnóstico, conclusões e alerta foi em torno da excessiva e veloz mutabilidade das normas atípicas que vêm, no Brasil, minando sua estabilidade jurídica e acarretando a morte antecipada das Constituições, queremos ressaltar que foi unânime e precisamente reconhecido o malifício do excesso de modificações, nestes termos:

"Todos os relatórios estão de acordo que as modificações demasiado frequentes da legislação fiscal são causa de erros e de transtornos nas relações fiscais."

A seguir, para reiteração agora ainda mais oportuna, republicamos as informações que, de Paris, remetemos para o Brasil e foram publicadas pelo grande diário, O ESTADO DE SÃO PAULO.

O ESTADO DE S. PAULO

Domingo - 12 de outubro de 1980

Prevenção e harmonia fiscal

RUY BARBOSA NOGUEIRA
(De Paris, especial para
"O ESTADO")

Desde que o homem reconheceu a necessidade de um órgão dotado de soberania e poderes bastante para disciplinar e dirigir a vida em sociedade, denominado Estado, esbarrou logo com a problemática humana: os homens não deverão ser governados pela vontade de outros homens, mas sim pela vontade do consenso geral ou democrático, que ficará expresso em um texto denominado LEI.

Autenticamente, lei é uma proposição jurídica que trata igualmente as situações iguais e adequadamente as desiguais. Somente assim podem os homens ser governados pela vontade da lei e não pela vontade de outros homens ou grupos.

Embora legitimamente emanada e eficaz, a lei se corporifica em texto escrito e este, como produção e instrumento humano vai, na experiência ou prática, conviver com os homens, ou melhor, ser instru-

mento de interpretação e aplicação, para o que os homens também tiveram de criar toda uma ciência e técnica jurídica, visando alcançar a mais exata, justa e equânime interpretação e aplicação.

Pois bem. A IFA, a mais renomada Associação Fiscal Internacional, órgão consultivo da ONU, com sede na Holanda e que vem anualmente promovendo congressos internacionais, no 19º Congresso, realizado em Londres, já estudou, precisamente a problemática da interpretação e aplicação das leis fiscais, e dentro desta, a da consulta fiscal.

Agora, ainda, acaba de realizar em Paris o 34º Congresso. Já publicou o relatório geral e os relatórios de vinte países, sobre dois temas. O primeiro deles volta à problemática do cumprimento das leis, mas agora acentuando especificamente, e como primeiro assunto: "O DIALOGO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO FISCAL E O CONTRIBUINTE".

Quem tenha lido os relatórios e conclusões do 19º Congresso e agora os relatórios deste atual 34º Congresso, pensamos, poderá não só

aquilar a importância e notáveis resultados desses trabalhos, mas também verificar que a experiência demonstrou não serem suficientes para o convívio sócio-fiscal apenas os instrumentos científicos e técnicos da legalidade e sua interpretação. O que o novo relatório geral e os vinte relatórios dos respectivos países vêm acentuar é precisamente que, precedendo os instrumentos normativos, jurídico-formais e mesmo hermenêuticos, é preciso instituir-se no campo tributário a **PREVENÇÃO, compreensão**, ou melhor, **conscientização das partes**, cuja forma mais eficiente é a do **DIÁLOGO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E O CONTRIBUINTE**.

Apenas para divulgar tão relevantes preocupações, passamos a resumir alguns trechos:

Ressaltam os relatórios que há vários anos as relações entre a administração e os contribuintes se vêm modificando, cujos fenômenos causadores dessa evolução, dentre outros, são

— De uma parte o número de contribuintes aumentou em porcentagens consideráveis;

— De outro lado a lei fiscal vem sendo cada vez mais complicada, devido à crescente complexidade das relações econômicas e sociais, nos países modernos.

Para corresponder a essas novas necessidades, as administrações têm adotado iniciativas de diálogo entre os órgãos de serviços e seus usuários, para permitir:

— ao contribuinte, conhecer melhor seus direitos e obrigações;

— à administração, conhecer melhor os problemas e as dificuldades do contribuinte e ajudá-lo a observar a lei fiscal.

Os resultados dos diálogos podem ter importância muito grande:

— o contribuinte aceita melhor o cumprimento do seu dever;

— a administração aumenta a produtividade de seus serviços.

Os vinte relatórios demonstram que em todos esses países a administração, os contribuintes e os profissionais orientadores destes reconhecem a importância desses problemas que se enquadram em três setores:

1. A informação ao contribuinte;

2. A assistência ao contribuinte;

3. A prevenção de erros e fraudes.

A informação precisa e segura, teórica e prática é indispensável. Os textos são cada vez mais complexos e o contribuinte não pode conhecer seus deveres e direitos só pela leitura das leis e regulamentos.

A informação é dever primordial do serviço público. Uma lei bem conhecida e bem compreendida será bem aplicada ou cumprida.

— Numerosos relatórios assinalam que a administração consulta aos contribuintes antes de redigir as instruções.

— Os materiais de difusão ou esclarecimentos acarretam gastos, mas, por evitarem erros dos contribuintes, dão elevada rentabilidade.

— Segundo decisão de 1978, o Supremo Tribunal da Holanda decidiu que a administração fica obrigada pelas disposições favoráveis ao contribuinte, que figurem em um prospecto prático, ainda quando a interpretação administrativa se tenha desviado da letra da lei.

— Todos os relatórios indicam que os profissionais consultores exercem uma relevante função de diálogo entre o contribuinte e a administração e que para alcançar esse resultado é básica a confiança recíproca e o respeito às respectivas responsabilidades.

— A lei francesa obriga ao agente fiscal, antes de iniciar a fiscaliza-

ção, lembrar o contribuinte de que pode ter a assistência de um assessor de sua escolha; na falta desta advertência, a fiscalização será nula.

— Todos os relatórios estão de acordo que as modificações demasiado freqüentes da legislação fiscal são causa de erros e de transtornos nas relações fiscais. Em todos os casos de modificações, na medida do possível, deve haver entendimento com os contribuintes e seus assessores.

— Vários relatórios insistem na formação cívica, nas escolas escolas. Na reunião interamericana de 1977,

em Caracas, foi recomendada a educação permanente nas escolas primárias, secundárias e na Universidade quanto à consciência fiscal e à necessidade de assistência ao contribuinte. O relatório inglês demonstrou o êxito geral desse tipo de ensino.

— As administrações fiscais, especialmente em seus setores de informação já abandonaram o velho adágio "ninguém pode ignorar a lei". Sabem que os novos contribuintes ignoram a maior parte das suas obrigações e de seus direitos, e por isso promovem publicações e esclarecimentos pormenorizados.

O ESTADO DE S. PAULO

Domingo - 26 de outubro de 1980

Instruções fiscais paritárias

RUY BARBOSA NOGUEIRA
(De Paris, especial para
"O ESTADO DE S. PAULO")

Conforme já relatamos em artigo anterior, a ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL FISCAL (IFA), órgão consultivo da ONU no campo tributário, realizou de 14 a 19 de setembro último, aqui em Paris, seu 34º Congresso, com o comparecimento de mais de 2.000 associados, especialistas de Direito Financeiro e Tributário, quer representantes do fisco, como dos contribuintes.

Dois temas, preparados com antecedência de um ano, constantes cada um de um volume impresso e também com certa antecedência remetidos a seus membros, foram objeto de estudos, debates e conclusões. O primeiro deles, que ora nos interessa, foi o "diálogo entre a administração fiscal e o contribuinte".

Como participante deste Congresso Internacional, o nosso objetivo de hoje é apenas doméstico. Com a vivência que temos dessa mesma problemática entre nós, queremos ressaltar aos nossos legisladores, autoridades administrativas fiscais e

aos contribuintes do Brasil, a necessidade da introdução de certas melhorias no sistema das competências judicantes dos órgãos fiscais. Mais ainda: a da criação de comissões paritárias de elaboração de normas e orientações tributárias.

Com efeito.

No Brasil, há muitos anos foram criados dentro da administração fiscal federal os chamados Conselhos de Contribuintes, como em vários Estados os Tribunais de Impostos e Taxas. O Município de São Paulo teve por vários anos seu Conselho de Impostos e Taxas.

Estes órgãos, com a natureza paritária, isto é, compostos de representantes do fisco e do contribuinte têm a função de julgar, em segunda instância administrativa, as questões contenciosas entre a Fazenda e os contribuintes, mas tinham também a função de resolver as consultas fiscais e portanto traçar orientações prévias, específicas e paritárias. Esta segunda função vem sendo eliminada e, pior ainda, sendo substituída pelo sistema dos pareceres normativos, que a experiência tem revelado serem inócuos ou forma de

não resolverem as dúvidas e incertezas particulares. São antes uma forma de repetir generalidades já contidas nos regulamentos. Não esclarecendo especificamente, apenas aumentam o número das dúvidas e o volume dos atos genéricos: não dão segurança e certeza "in concreto" para que o contribuinte possa conhecer e cumprir seus deveres. Nem sequer vinculam a administração dentro de uma relação entre partes, pois são apenas "atos normativos" e não soluções caso por caso.

A nosso ver, no Brasil, a experiência já demonstrou suficientemente que o sistema de pareceres normativos, como o dos impropriamente chamados "atos declaratórios normativos" não corresponde ao dever primordial que tem a administração de informar, em cada caso e orientar o contribuinte, no próprio interesse do cumprimento ótimo e da prevenção de erros ou infrações.

Em resumo, parece-nos que no Brasil deveria ser restituído aos órgãos judicantes administrativo-fiscais sua antiga competência em matéria consultiva e, sobretudo no campo da elaboração de normas de instruções fiscais, serem criadas comissões paritárias.

Para concluir e confirmar a necessidade dessas providências, passamos a traduzir o projeto das Resoluções do 34º Congresso, sobre o tema do DIÁLOGO:

"As relações entre a administração fiscal e os contribuintes foram profundamente modificadas no decorrer dos últimos anos, em quase todos os países membros da IFA. Esta evolução teve sua origem no aumento do número de contribuintes; na crescente complexidade do Direito Tributário e no aumento dos tributos. Ao lado das obrigações formais e regulamentares vem-se desenvolvendo um diálogo informal, que

começa bem antes da entrega das declarações fiscais."

O Congresso entende que tal diálogo pode representar interesse excepcional, porque de uma parte permite ao contribuinte ter um melhor conhecimento de seus direitos e deveres tributários, e de outra parte que as autoridades fiscais venham ter melhor conhecimento dos aspectos concretos das situações e do contexto dentro do qual ocorrem. Este diálogo antes do preenchimento e entrega das declarações é, em numerosos casos, uma providência necessária para a criação de um clima fiscal de harmonia e para a consecução de um rendimento arrecadatório ótimo.

Uma organização satisfatória do diálogo exige que sejam tomadas medidas em favor da informação e da proteção dos contribuintes, como também baixadas disposições tendentes a prevenir erros e infrações em matéria tributária. As pessoas correlacionadas com essas medidas são a administração, os contribuintes, os consultores e orientadores em matéria tributária e definitivamente o legislador.

Isto posto, o Congresso faz especificamente as seguintes RECOMENDAÇÕES:

1º) No âmbito do diálogo, a administração fiscal deveria fornecer informações completas e claras sobre os direitos e as obrigações do contribuinte. As informações de interesse geral, especialmente as instruções administrativas, deveriam ser imediatamente acessíveis a todos por meio das técnicas de comunicação.

Na medida do possível estas instruções deveriam ser elaboradas por meio de cooperação entre as autoridades fiscais e representantes qualificados dos contribuintes. Os aspectos jurídicos contidos nas instruções

publicadas deveriam ser respeitadas pelas autoridades fiscais, sem jamais terem efeito retroativo.

2º) O Congresso considera que o processo para obter resposta a uma consulta prévia do contribuinte é elemento importante e integrante do diálogo. Este tema já foi objeto do Congresso de Londres em 1965.

3º) O estabelecimento de um bom clima fiscal repousa sobre uma atitude fundamentalmente positiva do contribuinte em relação ao pagamento dos tributos e cooperação nas exigências de lançamento. Para isso é importante que as escolas e universidades promovam uma compreensão geral das finalidades da finança pública e dos tributos. De outro lado, os funcionários fiscais deveriam ser instruídos e habilitados no sentido do diálogo com os contribuintes.

4º) No âmbito do diálogo entre a administração e os contribuintes, os

orientadores tributários desempenham um papel essencial de intermediários. Dada a importância desta profissão, deveriam ser elaboradas regras ou usos e costumes para garantir a competência técnica e o respeito da deontologia.

5º) Enfim, o legislador tem uma grande responsabilidade para estabelecer o mecanismo satisfatório do diálogo entre a administração fiscal e os contribuintes. Este diálogo entre a administração fiscal e os contribuintes. Este diálogo tem se tornado particularmente difícil em virtude de normas fiscais obscuras, complexas, mal formuladas e demasiadamente modificadas. Simplificar a regulamentação, tornar mais clara a redação e inovar com a devida reflexão, criaria as bases essenciais para um frutífero diálogo entre a administração e os contribuintes.