The background features a grid of colored squares in shades of brown, orange, yellow, and green. A large white circle with a black outline is centered on the grid, overlapping the green and yellow squares. A solid green horizontal band is positioned below the grid, containing the main title.

Relação entre o fisco e os contribuintes: propostas para reduzir a complexidade tributária

26

**Relação entre o fisco
e os contribuintes:
propostas para reduzir a
complexidade tributária**

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

PRESIDENTE

Robson Braga de Andrade

1º VICE-PRESIDENTE

Paulo Antonio Skaf (licenciado)

2º VICE-PRESIDENTE

Antônio Carlos da Silva

3º VICE-PRESIDENTE

Flavio José Cavalcanti de Azevedo (licenciado)

VICE-PRESIDENTES

Paulo Gilberto Fernandes Tigre

Alcantaro Corrêa

José de Freitas Mascarenhas

Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira

Rodrigo Costa da Rocha Loures

Roberto Proença de Macêdo

Jorge Wicks Côrte Real (licenciado)

José Conrado Azevedo Santos

Mauro Mendes Ferreira (licenciado)

Lucas Izoton Vieira

Eduardo Prado de Oliveira

Alexandre Herculano Coelho de Souza Furlan

1º DIRETOR FINANCEIRO

Francisco de Assis Benevides Gadelha

2º DIRETOR FINANCEIRO

João Francisco Salomão

3º DIRETOR FINANCEIRO

Sérgio Marcolino Longen

1º DIRETOR SECRETÁRIO

Paulo Afonso Ferreira

2º DIRETOR SECRETÁRIO

José Carlos Lyra de Andrade

3º DIRETOR SECRETÁRIO

Antonio Rocha da Silva

DIRETORES

Olavo Machado Júnior

Denis Roberto Baú

Edílson Baldez das Neves

Jorge Parente Frota Júnior

Joaquim Gomes da Costa Filho

Eduardo Machado Silva

Telma Lucia de Azevedo Gurgel

Rivaldo Fernandes Neves

Glauco José Côrte

Carlos Mariani Bittencourt

Roberto Cavalcanti Ribeiro

Amaro Sales de Araújo

Sergio Rogerio de Castro (licenciado)

Julio Augusto Miranda Filho

CONSELHO FISCAL

TITULARES

João Oliveira de Albuquerque

José da Silva Nogueira Filho

Carlos Salustiano de Sousa Coelho

SUPLENTES

Célio Batista Alves

Haroldo Pinto Pereira

Francisco de Sales Alencar



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

Relação entre o fisco e os contribuintes: propostas para reduzir a complexidade tributária

26

Mapa Estratégico

DA INDÚSTRIA 2013-2022

UMA AGENDA PARA A COMPETITIVIDADE

BRASÍLIA, 2014



PROPOSTAS DA INDÚSTRIA
Eleições 2014

©2014. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Diretoria Jurídica – DJ

FICHA CATALOGRÁFICA

C748r

Confederação Nacional da Indústria.

Relação entre o fisco e os contribuintes: propostas para reduzir a complexidade tributária. – Brasília : CNI, 2014.

27 p. : il. – (Propostas da indústria eleições 2014 ; v. 26)

1. Revisão Tributária. 2. Fisco. I. Título. II. Série.

CDU: 336.22

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3317-9000

Fax: (61) 3317-9994

<http://www.cni.org.br>

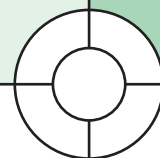
Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992

sac@cni.org.br

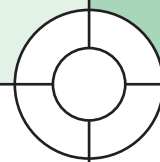
O **Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022** apresenta diretrizes para aumentar a competitividade da indústria e o crescimento do Brasil. O Mapa apresenta dez fatores-chave para a competitividade e este documento é resultado de um projeto ligado ao fator-chave Segurança Jurídica e Burocracia.





SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	9
1 RELAÇÃO ENTRE O FISCO E OS CONTRIBUINTES: PROPOSTAS PARA REDUZIR A COMPLEXIDADE TRIBUTÁRIA.....	13
ANEXO - BASE DOUTRINÁRIA.....	21
LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2014	25



SUMÁRIO EXECUTIVO

No Brasil, há uma excessiva complexidade na regulamentação e na interpretação da legislação tributária. Isso se reflete na classificação do país como aquele em que mais horas de trabalho são necessárias para cumprir os deveres de escrituração, declaração e guarda, segundo um estudo do Banco Mundial.

Considerando-se apenas a produção da Receita Federal do Brasil em 2013, chega-se ao número de 6,19 instruções normativas editadas por dia útil. Essa situação contribui para a excessiva onerosidade, incerteza e litigiosidade tributária.

É preciso instituir mecanismos que permitam ao contribuinte, por meio de atores qualificados da sociedade civil, participar da elaboração e da revisão de normas infralegais relativas a obrigações tributárias. Também é fundamental abrir um espaço de diálogo dos contribuintes, de forma orgânica, com os órgãos fazendários sobre interpretação de normas tributárias complexas.

Com essas medidas, almeja-se facilitar o acesso do contribuinte à administração tributária, conferir maior transparência e eficiência na relação fisco-contribuinte; além de dar maior previsibilidade à interpretação das normas tributárias e à fiscalização de sua

execução. Com tais iniciativas, é possível ainda simplificar os processos, diminuir os conflitos tributários, reduzir o chamado Custo Brasil e dar maior segurança jurídica ao país.

O Brasil já possui arcabouço legal suficiente capaz de servir de ponto de partida para as mudanças necessárias, podendo ser citados:

- O artigo 37, § 3º, da CF prevê a participação do usuário na administração pública direta e indireta, na qual estão insertos os órgãos da administração tributária.
- A possibilidade dessa participação decorre do princípio da democracia participativa direta que a Constituição, sem prejuízo do sistema representativo, elencou entre os fundamentos da República (art. 1º, § único, da CF).
- O artigo 10 da CF, ao assegurar a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação, bem exemplifica a vontade da Lei Maior de que os cidadãos, devidamente organizados, possam contribuir de forma direta para a boa gestão da administração pública, em particular, a do Poder Executivo.
- O artigo 103-A, § 2º, da CF segue na mesma trilha de abrir espaço para que o administrado, por seus representantes, participe da administração, neste caso, a da Justiça, ao permitir que confederação sindical possa provocar o STF para a edição, revisão ou cancelamento de Súmula Vinculante.
- O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, que no âmbito federal sucedeu ao Conselho dos Contribuintes (Lei nº 11.941/09), é exemplo nítido da importância e da necessidade da participação dos contribuintes na administração tributária.
- Mas não só essas disposições dão lastro às medidas aqui propostas. O direito à informação (5º, XIV, 37, § 3º, II, da CF) e a garantia ao devido processo legal, também no âmbito administrativo (5º, LV, da CF), são outros exemplos firmes de que o acesso aos dados públicos e o respeito aos direitos do usuário pela administração são garantias inafastáveis da plena cidadania.
- Não menos importantes são os deveres de eficiência e de eficácia da administração pública, ou seja, de racionalidade administrativa (art. 37 da CF), o que, mormente na administração tributária, só poderá ser alcançado com um relacionamento adequado, produtivo e transparente com o contribuinte.

Considerando essas bases normativas, a implementação de mecanismos que permitam a participação do contribuinte nas gestões tributárias pode ser feita no âmbito da administração federal, por lei ordinária, decreto presidencial, portaria do ministro da Fazenda ou instrução normativa da Receita Federal, e na esfera das administrações estaduais e municipais, com lei complementar.

Recomendações

1 Dar transparência ao processo de elaboração e revisão de normas por iniciativa da Receita Federal (no âmbito da União)

A Receita, sempre que for regulamentar uma inovação constitucional/legislativa de cunho tributário, ou quando entender necessário alterar de forma significativa orientações consubstanciadas em instruções anteriores, deverá publicar em local próprio na sua página na internet o texto do ato normativo que pretende editar, com prazo mínimo de 30 dias para manifestação dos interessados.

No período de consulta, as confederações sindicais, as entidades de classe de âmbito nacional, o Conselho Federal de Contabilidade e o Conselho Federal da OAB, observada a pertinência temática, poderão apresentar manifestação formal sobre o texto proposto.

Entendendo relevantes, no todo ou em parte, as manifestações recebidas, a Receita poderá adaptar a sua proposta normativa ou abrir um Painel de Referência (presencial ou on-line) com os interessados, podendo convidar especialistas para opinar.

Ao final das discussões, a Receita deverá publicar relatório, sumariando as contribuições trazidas e explicitando as razões pelas quais acolheu ou deixou de acolher as contribuições.

2 Aprimorar o processo de elaboração e revisão de normas a pedido dos sujeitos legitimados

Sem prejuízo do direito geral de petição, as confederações sindicais, as entidades de classe de âmbito nacional, o Conselho Federal de Contabilidade ou o Conselho Federal da OAB poderão, em manifestação fundamentada e subscrita por, pelo menos, duas entidades, solicitar a criação ou a revisão de normativo da competência da Receita.

Se a Receita entender que a proposta não é relevante do ponto de vista jurídico, econômico ou social, determinará o seu arquivamento, publicando o conteúdo de sua decisão.

Se, ao contrário, entender que a proposta é relevante, poderá editar o ato normativo necessário ou abrir um Painel de Referência.

3 Aprimorar o diálogo sobre interpretações de normas tributárias

Sempre que julgar necessário, ou quando houver requerimento fundamentado formulado por, pelo menos, duas entidades legitimadas, a Receita poderá constituir Painel de Referência para discutir dúvidas relevantes de interpretação sobre a execução de atos normativos tributários.

O requerimento das entidades legitimadas deverá demonstrar a relevância jurídica, econômica ou social e a ampla repercussão do tema.

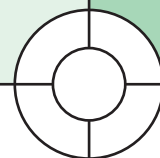
A convocação do Painel de Referência deverá delimitar o tema em discussão e relacionar as entidades participantes, podendo convidar especialistas para opinar.

No âmbito do Painel de Referência, deverão ser discutidas a compreensão do problema e a interpretação mais adequada à hipótese, considerando todos os interesses.

Caberá ao Secretário da Receita acolher ou não as conclusões do Painel de Referência.

Na hipótese de acolhimento, a Receita deverá tornar pública a orientação contendo a interpretação que adotará.

Na hipótese de não acolhimento, a Receita deverá divulgar as razões pelas quais não acatou as sugestões para que seja possível a compreensão, pelo público, do seu entendimento.



1 RELAÇÃO ENTRE O FISCO E OS CONTRIBUINTE: PROPOSTAS PARA REDUZIR A COMPLEXIDADE TRIBUTÁRIA

A mudança na relação entre o fisco e os contribuintes é um caminho para reduzir a complexidade do sistema tributário brasileiro. O país tem a pior classificação em estudo comparativo do Banco Mundial sobre o número de horas de trabalho – 2.600 horas – para se cumprir os deveres de escrituração, declaração e guarda das empresas.

O desempenho do Brasil neste *ranking*, entre 2008¹ e 2014, não mostra evolução. Outros países têm mostrado que é possível avançar. A Ucrânia, então próxima do Brasil, com 2.085 horas evoluiu para 390 horas². Camarões, com 1.400 horas, reduziu para 630 horas e a Bielorrússia, de 1.188 para 319 horas.

¹ WORLD BANK ; PRICEWATERHOUSECOOPERS. *Paying Taxes 2008 – the global picture*, p. 33. Disponível em: <<http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/paying-taxes-2008.pdf>>. Acesso em : 05 jul. 2014.

² WORLD BANK ; PRICEWATERHOUSECOOPERS. *Paying Taxes 2014 – the global picture*, p. 170 a 172. Disponível em : <<http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/pwc-paying-taxes-2014.pdf>>. Acesso em : 05 jul. 2014.

O Brasil precisa enfrentar a agenda da complexidade tributária. Uma parte do problema da complexidade tem origem em características do seu sistema tributário, cuja correção demanda reformas profundas. Mas há uma parcela do problema que nasce no sistema de produção de normas das autoridades tributárias, cujas soluções são mais fáceis de serem executadas.

Essa complexidade tem vários efeitos para as empresas e para o fisco:

- Agrava a carga efetiva, pois, além dos elevados tributos a serem pagos, o contribuinte tem que arcar com os custos da estrutura, sem paralelo no mundo.
- Maiores riscos de erros involuntários e maiores espaços para ações das autoridades tributárias que afetam a competitividade das empresas.
- Maiores custos de arrecadação, com redução do montante disponível para os gastos públicos que justificam a tributação.
- Indução à geração de passivos tributários, seja pelas empresas, seja pelo fisco, em tributos a restituir, uma vez que a certeza quanto à interpretação ou a incidência do tributo somente se dará após longo e custoso processo.

A complexidade tributária no Brasil está ligada diretamente ao cumprimento dos deveres instrumentais, as obrigações acessórias, estabelecidas não pelo Poder Legislativo, mas por atos infralegais, de iniciativa da própria administração tributária.

Em 2013, a Receita Federal do Brasil editou 6,19 instruções normativas por dia útil.

É preciso que o país institua mecanismos que permitam ao contribuinte participar da elaboração e da revisão de normas infralegais relativas a obrigações tributárias, conferindo maior transparência e eficiência na relação fisco-contribuinte. Essa participação se dará pelo diálogo do poder público com representantes da sociedade civil organizada.

Nos Estados Unidos, os mecanismos de publicidade e debate da atividade normativa das agências do Estado datam de 1946 e inclui o trabalho do Internal Revenue Service, a receita federal norte-americana. Naquele país, o mecanismo mais utilizado é o chamado *notice-and-comment*, que exige a publicação prévia da proposição, a abertura de oportunidade para participação pública por meio de apresentação de manifestação escrita. Só então edita-se a norma, acompanhada das considerações às manifestações da sociedade.

Na prática americana, as agências governamentais devem divulgar não apenas as propostas, mas também os estudos e dados relevantes que as embasam, além da consideração aos dados trazidos pelos interessados no tema da norma e da fundamentação de suas escolhas, estabelecendo-se uma “*conexão racional entre o quadro fático considerado e as escolhas feitas*”³.

A consulta ao portal www.regulations.gov, mantido pelo governo dos Estados Unidos, permite acompanhar várias propostas de regulamentação tributária colocadas em debate pela receita federal dos EUA (IRS) para comentários⁴.

No próprio âmbito da Receita Federal do Brasil, o princípio da participação e manifestação da sociedade encontra precedente na portaria RFB 689/2008, que “dispõe sobre a divulgação de minutas de atos normativos relativos a regimes e procedimentos aduaneiros”, segundo a qual “a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) fará consulta pública, por intermédio de seu sítio na internet – www.receita.fazenda.gov.br – sobre minutas de atos normativos relativos a regimes e procedimentos aduaneiros, para que sejam apresentadas sugestões visando ao seu aperfeiçoamento, antes de sua edição” (art. 1.º).

Além dessa experiência, há base legal para a implementação da proposta de participação, podendo ser citados:

- O artigo 37, § 3º, da Constituição Federal (CF) prevê a participação do usuário na administração pública direta e indireta, na qual estão insertos os órgãos da administração tributária;
- O princípio da democracia participativa direta, que a Constituição, sem prejuízo do sistema representativo, elencou entre os fundamentos da República (art. 1º, parágrafo único, da CF);
- O artigo 10 da CF, ao assegurar a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação, exemplifica o princípio constitucional que estabelece que os cidadãos, devidamente organizados, possam contribuir de forma direta para a boa gestão pública, em particular a do Poder Executivo;

³ Decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Motor Vehicle Manufacturers Association of the United States, Inc. v. State Farm Mutual Automobile Insurance Co.*, 463 U.S. 29 (1983), p. 43, tradução livre.

⁴ Apenas para confirmar a aplicação do *notice-and-comment* ao fisco norte-americano, veja-se, exemplificativamente, os “*Requisitos Procedimentais para Projetos de Regulação*” do *Internal Revenue Service*. Disponível em : <http://www.irs.gov/irm/part32/irm_32-001-002.html>. Acesso em : 05 jul. 2014.

- O artigo 103-A, § 2º da CF segue na mesma trilha ao abrir espaço para que o administrado, por seus representantes, participe da administração. Neste caso, a administração da Justiça, ao permitir que a confederação sindical possa provocar o STF para a edição, revisão ou cancelamento de súmula vinculante;
- O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), que no âmbito federal sucedeu o Conselho dos Contribuintes (Lei nº 11.941/09), é exemplo nítido da importância e da necessidade da participação dos contribuintes na administração tributária;
- O direito à informação (5º, XIV, 37, § 3º, II, da CF) e a garantia ao devido processo legal, também no âmbito administrativo (5º, LV, da CF), são outros exemplos de que o acesso aos dados públicos e o respeito aos direitos do usuário pela administração são garantias intrínsecas para a plena cidadania;
- Os deveres de eficiência e de eficácia da administração pública, ou seja, de racionalidade administrativa (art. 37 da CF), o que, principalmente na administração tributária, só poderá ser alcançada com um relacionamento adequado, produtivo e transparente com o contribuinte.

Há iniciativas de suporte à direção das propostas de participação por parte das próprias autoridades tributárias. Como bem determina a própria Portaria RFB nº 689/2008 e, em menor escala, o § 4º, *in fine*, do art. 8º da LC 87/1996⁵ e o § 16 do art. 8º da Lei nº 6.374/1989, com a redação dada pela Lei nº 13.291/2008, ambas do estado de São Paulo⁶, não há impedimentos para a participação da sociedade na regulação tributária.

É possível prever a participação na regulação por meio de lei complementar. Uma alternativa para a positivação da participação seria a aprovação de um parágrafo ao artigo 100 do Código Tributário Nacional (CTN), o que vincularia a determinação da participação às administrações tributárias federal, estadual, distrital e municipal.

⁵ § 4º - A margem a que se refere a alínea c do inciso II do caput será estabelecida com base em preços usualmente praticados no mercado considerado, obtidos por levantamento, ainda que por amostragem ou através de informações e outros elementos fornecidos por entidades representativas dos respectivos setores, adotando-se a média ponderada dos preços coletados, devendo os critérios para sua fixação serem previstos em lei.

⁶ § 16 - A definição dos produtos sujeitos ao regime de substituição tributária será precedida de consultas à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - Fiesp, à Federação do Comércio do Estado de São Paulo - Fecomércio, à Associação Comercial de São Paulo - ACSP, à Associação Paulista de Supermercados - APAS e a outras entidades representativas dos setores econômicos afetados, a critério da Secretaria da Fazenda, e levará em conta fatores como a concentração de produção, dispersão de comercialização, particularidades das cadeias de produção e distribuição e tratamento auferido em outras unidades da Federação.

Cabe ainda o estabelecimento da participação da sociedade na regulação tributária por meio de lei ordinária para cada nível de governo, por decreto da chefia do Poder Executivo na forma dos incisos IV, in fine, e VI, a, do art. 84 da Constituição, para o Executivo federal, e combinado com o princípio constitucional da simetria⁷ para estados, Distrito Federal e municípios; por portaria do Ministro da Fazenda e atos congêneres dos secretários estaduais, distrital ou municipais respectivos; além de instrução normativa da Receita Federal do Brasil e atos do mesmo gênero no âmbito de cada administração tributária estadual, distrital e municipal. Cada um desses caminhos traz variantes no nível de vinculação obtido.

Na definição sobre quem está legitimado a participar no processo de regulação tributária, a proposta aqui apresentada atenta, de um lado, para as limitações de pessoal e estrutura da Receita Federal e, de outro, com a potencial sobrecarga ou “excesso de participação” decorrente da abertura a qualquer interessado. Por isso, a participação prevista passa pelo filtro da qualificação dos legitimados. Para tanto, opta-se por dar representação àqueles qualificados constitucionalmente para o controle concentrado de constitucionalidade, no art. 103, da Constituição⁸.

A realização de consultas públicas e audiências públicas antes de edição de normas é prática corriqueira nas agências reguladoras no Brasil. Tem-se aí um marco teórico e uma prática que serve de referência para uma nova relação entre fisco e contribuintes (vide anexo).

A tributação, sabidamente, tem expressivo efeito sobre a atividade econômica, inclusive por força das certezas e incertezas que o sistema de tributação possa gerar. Assim, não cabe ver a edição de tais normas como restrita a uma relação fisco-contribuinte.

É uma relação Estado-sociedade, uma relação de cidadania.

⁷ A CF, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno – art. 25, caput –, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. Precedentes.” (ADI 1.594, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 4-6-2008, Plenário, DJE de 22-8-2008.) No mesmo sentido: ADI 291, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 7-4-2010, Plenário, DJE de 10-9-2010; ADI 3.644, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 12-6-2009.

⁸ Nada impede, entretanto, a participação “avulsa”, fundada no direito constitucional de petição.

Recomendações

1 Dar transparência ao processo de elaboração e revisão de normas por iniciativa da Receita Federal (no âmbito da União)

A Receita, sempre que for regulamentar uma inovação constitucional/legislativa de cunho tributário, ou quando entender necessário alterar de forma significativa orientações substanciadas em instruções anteriores deverá publicar em local próprio na sua página na internet o texto do ato normativo que pretenda editar, com prazo mínimo de 30 dias, para manifestação de interessados.

No período de consulta, as confederações sindicais, as entidades de classe de âmbito nacional, o Conselho Federal de Contabilidade e o Conselho Federal da OAB, observada a pertinência temática, poderão apresentar manifestação formal sobre o texto proposto.

Entendendo relevantes, no todo ou em parte, as manifestações recebidas, a Receita poderá adaptar a sua proposta normativa ou abrir um painel de referência (presencial ou *on-line*) com os interessados, podendo convidar especialistas para opinar.

Ao final das discussões, a Receita deverá publicar relatório, apresentando um sumário das contribuições trazidas pelas entidades e explicitando as razões pelas quais acolheu ou deixou de acolher as contribuições.

2 Aprimorar o processo de elaboração e revisão de normas a pedido dos sujeitos legitimados

Sem prejuízo do direito geral de petição, as confederações sindicais, as entidades de classe de âmbito nacional, o Conselho Federal de Contabilidade ou o Conselho Federal da OAB poderão, em manifestação fundamentada e subscrita por, pelo menos, duas entidades, solicitar a criação ou a revisão de normativo da competência da Receita.

Se a Receita entender que a proposta não é relevante do ponto de vista jurídico, econômico ou social, determinará o seu arquivamento, publicando o conteúdo de sua decisão.

Se, ao contrário, entender que a proposta é relevante, poderá editar o ato normativo necessário ou abrir um Painel de Referência.

3 Aprimorar o diálogo sobre interpretações de normas tributárias

Sempre que julgar necessário, ou quando houver requerimento fundamentado formulado por, pelo menos, duas entidades legitimadas, a Receita Federal poderá constituir painel de referência para discutir dúvidas relevantes de interpretação sobre a execução de atos normativos tributários.

O requerimento das entidades legitimadas deverá demonstrar a relevância jurídica, econômica ou social e a ampla repercussão do tema.

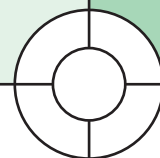
A convocação do painel de referência deverá delimitar o tema em discussão e relacionar as entidades participantes, podendo convidar especialistas para opinar.

No âmbito do painel, deverão ser discutidas a compreensão do problema e a interpretação mais adequada à hipótese, considerando todos os interesses.

Caberá ao Secretário da Receita acolher ou não as conclusões do painel de referência.

Na hipótese de acolhimento, a Receita deverá tornar pública a orientação contendo a interpretação que adotará.

Na hipótese de não acolhimento, a Receita deverá divulgar as razões pelas quais não acatou as sugestões para que seja possível a compreensão, pelo público, do seu entendimento.



ANEXO - BASE DOUTRINÁRIA

O Estado brasileiro tem como característica constitucionalmente assegurada no artigo 1º ser um Estado Democrático, finalidade, inclusive, da reunião dos constituintes (preâmbulo da Constituição). A participação do povo nesta democracia não se dá apenas por meio de representantes eleitos (democracia representativa), mas também por sua atuação direta (art. 1º, § único), que, na medida adequada, não se desenvolve em substituição àquela (democracia representativa), mas como seu complemento necessário, notadamente quando o exercício dessa participação deve se dar junto aos órgãos da administração pública mais distantes da legitimidade do voto⁹.

O Princípio da Participação Democrática não tem sua cogência limitada à realização de pleitos, mas abrange todas as formas de exercício do poder. Cândido Rangel Dinamarco, por exemplo, em seu festejado Fundamentos de Direito Processual Civil Moderno (São Paulo, Ed. Rev. dos Tribunais, 1986, p. 84-100), leciona que o Princípio Democrático tornava obrigatório

⁹ Nesse sentido, além da aplicação do princípio democrático para obrigar o contraditório perante o Judiciário, mesmo quando não havia reconhecimento formal da garantia do contraditório no processo civil, demonstrada por Cândido Rangel Dinamarco nos parágrafos adiante, a experiência norte-americana é bastante rica. O *Administrative Procedure Act* foi promulgado em 1946 como resposta à hipertrofia normativa das agências federais durante o *New Deal* (LUBBERS, Jeffrey S. *A Guide to Federal Agency Rulemaking*. American Bar Association, 2012: 5th ed., p. 3 e ss.), assegurando a participação através do dever da Administração informar (*notice*) e do direito de manifestação (*and comment*) perante órgãos tecnocráticos.

o contraditório em processo civil mesmo sob a égide da Carta de 1969 (que só o assegurava nominalmente para o processo penal), pois o contraditório é uma decorrência deste princípio, na medida em que assegura a participação no exercício do poder pelo Judiciário.

Já sob a égide da Carta de 1988, um tema vem ocupando sensivelmente os administrativistas, a saber: as audiências públicas e a chamada processualidade ampla. Diogo de Figueiredo Moreira Neto analisou a questão em artigo recentemente publicado (Audiências Públicas, Revista de Direito Administrativo, 210: 11-23). Desse trabalho, extraímos os trechos abaixo:

O primeiro desses fenômenos prende-se ao conceito de *processualidade ampla*, no sentido de que na atividade estatal, embora não apenas nela, não basta disciplinar o ato que contém a manifestação da vontade, mas o *processo*, que é toda a sequência de atividades que a ela conduzem. Neste sentido, o *processo* não é um fenômeno restrito ao âmbito da manifestação da vontade do Estado no exercício da *função jurisdicional*, mas se estende, com idêntica importância, aos âmbitos de manifestação da vontade estatal no exercício de todas as demais funções: *a legislativa, a administrativa bem como as das advocacias públicas* (que, no sentido amplo, abrangem todas as funções essenciais à justiça).

(...)

Uma vez assente a existência da processualidade administrativa, passa a ser facilmente assimilável a ideia matriz de sua ***pertinência e indispensabilidade ao exercício do poder***, estabelecendo-se os correlatos princípios, preceitos e garantias, apropriados às relações intersubjetivas que se estabelecem no processo.

O segundo desses fenômenos de destacada expressão contemporânea é a expansão da consensualidade na atividade administrativa pública, não apenas substituindo as expressões imperativas tradicionais como as complementando vantajosamente.

(...)

Com efeito, a *administração pública subordinativa* é unilateral, hierarquizada e linear, ao passo que a *administração pública coordenativa* é multilateral, equiordinada e radial, o que confere a esta modalidade um respeitável rol de vantagens sobre a tradicional, como, por exemplo:

(...)

Ora, na convergência desses dois fenômenos situa-se a participação, agora considerada, à luz da Política e do Direito, como um conceito comum a ambas as

disciplinas e como algo mais que um direito criado e outorgado pelo Estado: na verdade, **a tendência é vê-la como uma expressão da liberdade fundamental do homem em sociedade.**

(...)

Assoma, assim, a participação *política*, como uma espécie de **reserva de poder consubstancial à pessoa**, transferível às suas criações personalizadas, que se expressa, basicamente, pela possibilidade de manifestação de uma vontade juridicamente eficaz sobre o poder estatal.

Existem institutos *polivalentes e univalentes*, ou específicos, de participação. Polivalentes são considerados aqueles que se dirigem à atuação de quaisquer Entes ou Poderes do Estado, como o são a *representação política, a publicidade, a informação, a certidão e a petição.*

Entre os institutos univalentes ou específicos para a participação administrativa em lista não exaustiva, pode-se arrolar: *a coleta de opinião, o debate público, a audiência pública, o colegiado público, a cogestão de órgão ou entidade, a assessoria externa, a delegação atípica, a provocação de inquérito civil, a denúncia aos tribunais ou conselhos de contas e a reclamação relativa à prestação de serviços públicos*¹⁰.

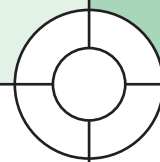
Como se vê, os fundamentos jurídicos que levam ao uso de consultas públicas e audiências públicas nas agências reguladoras atingem todo o direito público e não apenas os ramos regrados.

De mais a mais, a tributação, sabidamente, tem enorme efeito sobre a atividade econômica, inclusive por força das certezas e incertezas que o sistema de tributação possa gerar. Assim, não cabe ver a edição de tais normas como restrita a uma relação fisco-contribuinte. É uma relação Estado-sociedade, é uma relação de cidadania.

Neste aspecto, cumpre também trazer as palavras de Alberto Ramon Real, que “*El derecho del administrado – que ha dejado de ser el súbdito del príncipe para volver-se, como ciudadano, partícipe de la formación de la voluntad del estado–, require la justificación legal de la competencia y de su ejercicio racional. El gobierno por persuasión y consentimiento tiende a sustituir, em lo posible, la dominación coactiva*”¹¹.

¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências Públicas. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], n. 210, p.11-14. [S. d.]. Itálicos do original, demais grifos nossos.

¹¹ REAL, Alberto Ramon. Fundamentacion del Acto Administrativo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 62, p. 13, 1982, *apud* AMENDOLA, Antonio Carlos de Almeida. *Participação do Contribuinte na Regulamentação Tributária*. Porto Alegre, 2011, p. 127.



LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2014

- 1 Governança para a competitividade da indústria brasileira
- 2 Estratégia tributária: caminhos para avançar a reforma
- 3 Cumulatividade: eliminar para aumentar a competitividade e simplificar
- 4 O custo tributário do investimento: as desvantagens do Brasil e as ações para mudar
- 5 Desburocratização tributária e aduaneira: propostas para simplificação
- 6 Custo do trabalho e produtividade: comparações internacionais e recomendações
- 7 Modernização e desburocratização trabalhista: propostas para avançar
- 8 Terceirização: o imperativo das mudanças
- 9 Negociações coletivas: valorizar para modernizar
- 10 Infraestrutura: o custo do atraso e as reformas necessárias
- 11 Eixos logísticos: os projetos prioritários da indústria

- 12 Concessões em transportes e petróleo e gás: avanços e propostas de aperfeiçoamentos
- 13 Portos: o que foi feito, o que falta fazer
- 14 Ambiente energético global: as implicações para o Brasil
- 15 Setor elétrico: uma agenda para garantir o suprimento e reduzir o custo de energia
- 16 Gás natural: uma alternativa para uma indústria mais competitiva
- 17 Saneamento: oportunidades e ações para a universalização
- 18 Agências reguladoras: iniciativas para aperfeiçoar e fortalecer
- 19 Educação para o mundo do trabalho: a rota para a produtividade
- 20 Recursos humanos para inovação: engenheiros e tecnólogos
- 21 Regras fiscais: aperfeiçoamentos para consolidar o equilíbrio fiscal
- 22 Previdência social: mudar para garantir a sustentabilidade
- 23 Segurança jurídica: caminhos para o fortalecimento
- 24 Licenciamento ambiental: propostas para aperfeiçoamento
- 25 Qualidade regulatória: como o Brasil pode fazer melhor
- 26 Relação entre o fisco e os contribuintes: propostas para reduzir a complexidade tributária
- 27 Modernização da fiscalização: as lições internacionais para o Brasil
- 28 Comércio exterior: propostas de reformas institucionais
- 29 Desburocratização de comércio exterior: propostas para aperfeiçoamento
- 30 Acordos comerciais: uma agenda para a indústria brasileira
- 31 Agendas bilaterais de comércio e investimentos: China, Estados Unidos e União Europeia
- 32 Investimentos brasileiros no exterior: a importância e as ações para a remoção de obstáculos
- 33 Serviços e indústria: o elo perdido da competitividade
- 34 Agenda setorial para a política industrial
- 35 Bioeconomia: oportunidades, obstáculos e agenda

- 36 Inovação: as prioridades para modernização do marco legal
- 37 Centros de P&D no Brasil: uma agenda para atrair investimentos
- 38 Financiamento à inovação: a necessidade de mudanças
- 39 Propriedade intelectual: as mudanças na indústria e a nova agenda
- 40 Mercado de títulos privados: uma fonte para o financiamento das empresas
- 41 SIMPLES Nacional: mudanças para permitir o crescimento
- 42 Desenvolvimento regional: agenda e prioridades

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Diretoria de Políticas e Estratégia

José Augusto Coelho Fernandes
Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor

Julio Sergio de Maya Pedrosa Moreira
Diretor Adjunto

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha
Diretor

Diretoria de Comunicação

Carlos Alberto Barreiros
Diretor

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato
Diretor

CNI

Diretoria Jurídica – DJ

Helio Rocha

Diretor

Gerência Executiva Jurídica

Cássio Augusto Muniz Borges

Gerente-Executivo

Gustavo do Amaral Martins

Equipe Técnica

Coordenação dos projetos do Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022

Diretoria de Políticas e Estratégia – DIRPE

José Augusto Coelho Fernandes

Diretor de Políticas e Estratégia

Renato da Fonseca

Mônica Giágio

Fátima Cunha

Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda – GEXPP

Carla Gonçalves

Gerente Executiva

Walner Pessoa

Produção Editorial

Gerência de Documentação e Informação - GEDIN

Mara Lucia Gomes

Gerente de Documentação e Informação

Alberto Nemoto Yamaguti

Jakeline Mendonça

Normalização

Ideias, Fatos e Texto Comunicação e Estratégias

Edição e sistematização

Denise Goulart

Revisão gramatical

Grifo Design

Projeto Gráfico

Editorar Multimídia

Editoração

Mais Soluções Gráficas

Impressão



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA