



**MINISTÉRIO DA FAZENDA
ASSESSORIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL
26/04/2023**

**Carta enviada ao ministro da Fazenda, Fernando Haddad, pela diretora da
OCDE, Grace Perez-Navarro (em 31 de março), condenando as regras de
funcionamento do CARF**

Prezado Ministro,

Foi um prazer conhecê-lo em Brasília no dia 6 de março de 2023, onde discutimos vários assuntos, incluindo questões atuais relacionadas ao processo de recurso administrativo tributário no Brasil.

Entendemos que há várias preocupações relacionadas ao funcionamento do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), incluindo a nomeação dos juízes leigos ou representantes do setor privado ao lado dos juízes nomeados entre os servidores fiscais da Receita Federal do Brasil (RFB). Também compreendemos que, até recentemente, havia uma prática de que, em caso de empate entre os votos dos juízes, o peso decisivo seria atribuído ao voto do Presidente do CARF. Essa prática foi temporariamente interrompida devido a mudanças legislativas feitas em 2020 (Lei 13.988/2020, decorrente da Medida Provisória nº 899/2019) e uma Medida Provisória está em tramitação no Congresso para retornar a essa prática anterior (Medida Provisória 1.160/2023).

A mudança legislativa adotada em 2020 (atualmente suspensa pela Medida Provisória mencionada) significa efetivamente que, quando os votos dos juízes representantes do setor privado e público resultarem em empate, a decisão é, por padrão, favorável ao contribuinte, o que significa que os impostos e as penalidades avaliadas nesses casos serão anulados. Se a decisão do recurso administrativo for contra o contribuinte, este pode recorrer à justiça.

No entanto, quando a decisão é tomada contra a administração tributária, a decisão não pode ser recorrida pela administração tributária e se torna definitiva, apesar de o resultado ter sido alcançado devido a um empate nos votos. Isso parece inadequado, pois se a decisão é resultado de um empate, isso indica que há algumas questões jurídicas desafiadoras que provavelmente merecem ser esclarecidas e resolvidas por meio de um processo judicial independente, em vez de concluir que o caso está razoavelmente resolvido e deve ser considerado definitivo.

Você também compartilhou conosco alguns dados coletados pela RFB. Há uma tendência, que indica que casos nos quais um alto valor de imposto está em jogo, frequentemente levam a uma decisão empatada no CARF. Você também compartilhou que o volume de obrigações tributárias em disputa no CARF está na faixa de 12% do PIB anual do Brasil e isso representa aproximadamente 25% da dívida pública do Brasil.

Você também nos forneceu informações sobre a duração do processo de recurso administrativo, que, no total, leva aproximadamente 7 anos e pode ser seguido por aproximadamente 11 anos de revisão judicial federal, caso o contribuinte opte por recorrer da decisão do CARF no processo judicial. Isso pode prolongar o litígio a ponto de os assuntos se tornarem prescritos pela prescrição legal, o que pode tornar impossível qualquer execução ou correção posterior da avaliação inicial. Além disso, os contribuintes não são obrigados a fazer qualquer pagamento antecipado ou garantia de imposto na fase de recurso administrativo, o que pode motivar os contribuintes a litígios intermináveis, uma vez que tal imposto contestado não será devido durante a duração do processo administrativo, o que pode gerar economias tributárias significativas para o contribuinte devido ao valor do dinheiro no tempo. Isso pode servir como um incentivo não intencional contra a conformidade voluntária com o imposto, que é fundamental para o bom funcionamento de todo sistema tributário.

Por fim, entendemos que o número de juízes envolvidos na adoção das decisões no CARF, onde cada caso é considerado por 8 juízes (4 representando a administração tributária e 4 representando o setor privado).

O alto volume de casos no CARF, o grande valor de impostos sujeitos a disputas no CARF, bem como o longo tempo que esses casos levam para serem resolvidos por meio do processo de recurso administrativo antes de realmente chegarem à revisão judicial, levantam questões sobre a eficiência e integridade do atual processo de recurso administrativo tributário no Brasil.

Você solicitou nossa opinião sobre o CARF e que também fornecêssemos a perspectiva da prática e experiência internacional sobre essa questão. Com base em sua solicitação, iniciamos uma análise comparativa preliminar das diferentes abordagens de revisão administrativa em todo o mundo. Nossa pesquisa inicial indica que, ao contrário do Brasil, a maioria das jurisdições que analisamos possui algum tipo de processo de recurso administrativo, mas não um que envolva representantes do setor privado no processo de revisão de tomada de decisão. Em vez disso, as revisões são realizadas por funcionários do governo da administração tributária ou Ministério da Fazenda. Em contraste, as regras brasileiras atuais permitem o envolvimento de juízes leigos, que antes ou depois de sua nomeação atuam como advogados ou juristas no setor privado. Eles não são juízes de carreira, mas são nomeados apenas por um curto período. Entendemos que a remuneração recebida por esses juízes leigos é, na maioria dos casos, significativamente menor do que a remuneração que eles ganham na carreira no setor privado. A natureza de curto prazo dessas nomeações, a remuneração comparativamente baixa e o fato de que, tanto antes quanto depois dessa nomeação, esses juízes podem trabalhar para o setor privado e podem obter benefícios diretos ou indiretos devido às posições que assumem em seu papel de juiz no CARF poderiam, em alguns casos, criar também um potencial risco de conflito de interesses, o que pode ser muito difícil de mitigar.

Identificamos até agora 3 jurisdições com diferentes graus de envolvimento de representantes do setor privado no recurso administrativo em matéria tributária, embora essa ocorrência seja rara na prática internacional. No entanto, nesses casos, os representantes do setor privado não parecem ter o mesmo papel decisivo no recurso administrativo como têm no Brasil. Quando representantes do setor privado estão envolvidos em um processo de revisão administrativa ou judicial, o processo é supervisionado por juízes de carreira profissional, incluindo juízes do Supremo Tribunal, que terão a palavra final sobre a correta aplicação e interpretação da legislação tributária. A decisão final e definitiva em um caso tributário de grande valor normalmente não seria tomada por um órgão de tomada de decisão composto por juízes leigos, onde os votos de representantes do setor privado têm um peso decisivo em caso de empate de votos.

As outras tendências observadas no processo de recurso tributário no Brasil - como a duração do processo de recurso tributário e a possibilidade de empregar estratégias de atraso adotadas por alguns contribuintes por meio da apresentação de recursos e revisões, sem serem obrigados a fazer qualquer pagamento antecipado de impostos ou garantias - significam que este processo apresenta um desafio fiscal significativo para o país. Além disso,

esse processo pode servir como um incentivo não intencional para implementar estratégias de atraso no pagamento facilitadas pelo sistema atual. Uma análise mais detalhada e uma reforma podem ser contempladas para acelerar o processo de recurso tributário a fim de contribuir para a certeza tributária, garantindo que esse processo melhor atinja os objetivos relevantes de revisão administrativa e acesso acelerado ao processo de revisão judicial independente.

Por todas as razões expostas acima, uma reconsideração da abordagem estabelecida em 2020 seria justificada e, a menos que um modelo melhor e mais eficaz seja desenvolvido, pode ser apropriado voltar à prática anterior. No sistema anterior, o presidente do CARF - um representante da administração tributária teria direito a dar o voto decisivo para manter o imposto reivindicado e as penalidades aplicadas pela RFB em um processo equilibrado. Um retorno a esse processo mitigaria as possíveis consequências negativas do modelo estabelecido em 2020 que foram discutidas acima. Isso não terá um impacto negativo nos direitos dos contribuintes, porque eles ainda manterão seu recurso à revisão judicial independente, onde poderão contestar, com base legal, a avaliação tributária, bem como os impostos reivindicados e as penalidades aplicadas.

A Secretaria da OCDE continuará o processo de coleta de dados sobre essas práticas de recurso tributário administrativo e terá prazer em compartilhá-los com você. Também estamos prontos para fornecer mais informações sobre práticas e experiências internacionais que também podem ser úteis se for contemplada uma reforma mais fundamental do processo de revisão administrativa em matéria tributária.

#####

ASSESSORIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL
MINISTÉRIO DA FAZENDA
imprensa@economia.gov.br
<https://www.gov.br/fazenda/pt-br>