

# **CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO TRIBUTÁRIA: UM CAMINHO PARA A JUSTIÇA FISCAL**

PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO CONSELHO DE POLÍTICA  
E ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA - CONPAT

## **PROJETO DE LEI**

Dispõe sobre a criação do Conselho de Política e Administração Tributária – CONPAT, altera a Lei nº 10.683, de 25 de maio de 2003, e dá outras providências.

### **O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:**

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Conselho de Política e Administração Tributária - CONPAT, órgão de assessoramento superior, com natureza consultiva, do Presidente da República, tendo como objetivos fundamentais:

- I – zelar pela transparência, moralidade, eficiência e autonomia funcional da Administração Tributária e Aduaneira;
- II – contribuir para o aperfeiçoamento da política tributária e aduaneira;
- e
- III – contribuir para o aperfeiçoamento da relação Fisco-contribuinte.

Art. 2º. São competências do CONPAT:

- I – promover o controle social sobre a Administração Tributária e Aduaneira e o acompanhamento permanente do seu desempenho;
- II – propor ao Presidente da República medidas para a melhoria e aperfeiçoamento da Administração Tributária e Aduaneira, com vistas ao aumento da transparência, eficiência, eficácia e equidade do sistema tributário;
- III – propor medidas para o aperfeiçoamento da relação fisco-contribuinte e para a proteção dos direitos dos contribuintes diante da administração tributária e aduaneira;

IV – auxiliar na formulação e revisão das políticas tributária e aduaneira;

V – submeter ao Presidente da República, para fins de encaminhamento ao Congresso Nacional, relatório de avaliação periódica da funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e do desempenho da Administração Tributária e Aduaneira, para os fins do art. 52, inciso XV, da Constituição;

VI – apreciar e emitir parecer sobre o relatório semestral de aplicação dos recursos do Fundo instituído pelo [Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975](#), a ser submetido ao Congresso Nacional nos termos do art. 6º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988;

VII – requisitar informações sobre o funcionamento dos órgãos da Administração Tributária e Aduaneira, e sobre o comportamento da arrecadação de tributos e contribuições, respeitado o sigilo fiscal e a proteção de dados pessoais dos contribuintes;

VIII – propor medidas para desburocratização e simplificação das obrigações tributárias e aduaneiras.

IX – Propor o código de conduta da Administração Tributária e Aduaneira;

X – acompanhar a atuação dos órgãos de correição e de apuração de infrações legais e administrativas relacionadas à atuação dos agentes da Administração Tributária e Aduaneira;

XI – acompanhar e avaliar a gestão dos recursos humanos da Administração Tributária e Aduaneira, apresentando recomendações quando necessárias;

XII – acompanhar e avaliar o tratamento das reclamações e sugestões relacionadas à atuação da Administração Tributária e Aduaneira.

Art. 3º O CONPAT reunir-se-á mediante convocação determinada pelo Presidente da República, a qualquer tempo, ou semestralmente, em caráter ordinário, por convocação do Ministro de Estado da Fazenda,

§ 1º O Presidente da República presidirá cada sessão de instalação dos trabalhos.

§ 2º Na ausência do Presidente da República, o Ministro de Estado da Fazenda exercerá a presidência da reunião.

§ 3º Além do Ministro de Estado da Fazenda, como membro nato, o Conselho será constituído por membros designados pelo Presidente da República e terá a seguinte composição:

I – oito representantes do Governo Federal;

II – dezesseis representantes da sociedade civil, com mandato de três anos, admitida uma única recondução.

§ 4º Cada membro terá o respectivo suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos.

§ 5º A representação da sociedade civil será renovada a cada ano, com a substituição parcial de seus membros.

§ 6º Integrarão a representação da sociedade civil:

I – quatro representantes do setor produtivo;

II – quatro representantes dos trabalhadores;

III – três representantes indicados pelas entidades sindicais com representação nacional dos servidores das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e de Procurador da Fazenda Nacional;

IV – cinco representantes dos demais setores da sociedade civil.

§ 7º Os membros do CONPAT não perceberão remuneração pelo desempenho das funções de conselheiros, considerando-se como serviços públicos relevantes.

§ 8º A critério do Presidente da República, poderão ser convocadas outras personalidades para participar das reuniões do Conselho.

§ 9º O Conselho poderá constituir, sob a coordenação de qualquer dos seus membros, comissões de trabalho temáticas setoriais, temporárias, que poderão incluir representantes estaduais, dos trabalhadores, dos contribuintes e da comunidade acadêmica.

Art. 4º As normas regulamentares desta Lei, bem como o regimento interno do CONPAT serão submetidos à aprovação do Presidente da República, mediante proposta do Ministro de Estado da Fazenda, após manifestação do colegiado.

Art. 5º Para os efeitos do disposto no § 3º do art. 3º desta Lei, a primeira composição da representação da sociedade civil far-se-á mediante a escolha de representantes com mandatos de um, dois e três anos, na forma do regimento interno.

Art. 6º A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 1º. ....

§ 1º .....

VIII - o Conselho de Política e Administração Tributária.” (NR)

“Art. 11-B. Ao Conselho de Política e Administração Tributária, com composição e funcionamento estabelecidos pelo Poder Executivo, observado o disposto em sua lei de criação, compete acompanhar o desempenho da Administração Tributária e Aduaneira e propor medidas para o seu aperfeiçoamento e exercer as demais competências estabelecidas em lei.” (NR)

Art. 7º A Secretaria da Receita Federal do Brasil promoverá a divulgação permanente, inclusive por meio de sítio na rede mundial de computadores, de forma compreensível e acessível aos cidadãos, de informações não protegidas por sigilo fiscal relativas ao desempenho da arrecadação e cobrança de tributos e contribuições federais, e implementará programa de trabalho destinado ao contínuo aperfeiçoamento e melhoria da qualidade, celeridade e eficiência do atendimento ao cidadão, na forma do regulamento.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O tema do controle social da administração pública é de grande importância para o Brasil, cuja democracia atingiu patamar de maturidade tal que, hoje, a sociedade reclama a adoção de novos mecanismos de acompanhamento e controle da ação estatal, em especial da obediência aos princípios da transparência, da moralidade e da eficiência.

Muito se aborda, hoje, o tema do controle social voltado para a execução de políticas públicas, ou seja, para as atividades que envolvam a aplicação dos recursos públicos. Porém, pouco se debate a respeito dos mecanismos de controle que incidam sobre a atividade de tributação. Um sistema tributário injusto ou desequilibrado e, ainda, uma má gestão desse sistema, são tão ou mais nefastos para o País que o mau emprego dos recursos.

Uma adequada política tributária reflete o grau de desenvolvimento de um povo. Regressiva, ou desequilibrada, onerando mais os que podem menos, ela expressa um país injusto, uma sociedade desigual onde os que mais pobres pagam mais e os mais ricos são beneficiados. Não necessariamente, um país desenvolvido tem uma carga tributária baixa, embora seja frequente a associação entre justiça fiscal e carga tributária reduzida. Com efeito, os países desenvolvidos podem ter cargas tributárias elevadas, mas elas devem estar vinculadas ao que o Estado oferece aos seus cidadãos.

O Brasil, porém, é um país cuja política tributária não reflete as necessidades da população. Tem uma das cargas tributárias mais elevadas do mundo, mas a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade ainda não é adequada ao perfil de um país desenvolvido. Embora recentes avanços tenham contribuído para reduzir a desigualdade de renda e a pobreza, colocando o Brasil entre os países de desenvolvimento humano elevado, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, divulgado pelas Nações Unidas em 1º de novembro de 2011, coloca o país na 84ª posição, e abaixo de países como Argentina, Chile, México, Colômbia, Panamá, Uruguai, Venezuela, Costa Rica, Peru, Equador, apenas para citarmos os vizinhos latino-americanos. O coeficiente de Gini no Brasil ainda reflete um elevado grau de concentração de renda: continuamos entre os dez países do mundo com maior grau de desigualdade.

Parte dessa situação decorre das fragilidades do sistema tributário e da política tributária. No entanto, o Brasil não tem um fórum governamental que propicie à sociedade discutir, avaliar e formular propostas ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo para o seu aperfeiçoamento. Tampouco existem formas eficazes de propiciar um escrutínio da sociedade sobre a Administração Tributária, de forma a promover a sua *accountability* e responsabilização, aferindo seu desempenho, a razoabilidade e eficiência das medidas adotadas, os seus efeitos e impactos gerais sobre os contribuintes, os agentes econômicos e as receitas governamentais.

Assim, com intuito de robustecer o debate com a sociedade brasileira a respeito da participação da sociedade civil organizada na cogestão da Administração Tributária Federal, dando-lhe maior transparência, eficiência e eficácia, e com vistas ao aprimoramento do atendimento às demandas dos cidadãos no sentido de uma melhor utilização dos recursos disponíveis e na busca do ideal de justiça fiscal, torna-se necessário estabelecer espaços institucionais que criem aquelas condições de participação e controle social.

A busca desses propósitos atende ao interesse maior do País. Não se trata de enfraquecer o Governo, ou o Presidente da República, ou seus Ministros, ou de invadir a seara do Parlamento. Trata-se, sim, de propiciar, naquele que é um dos mais importantes temas de políticas públicas – senão o mais importante – um espaço para a concertação social e para a própria legitimação dos tributos. Com efeito, os tributos não podem ser vistos como uma simples obrigação, imposta pelo Estado – como frequentemente se conclui da própria palavra “imposto” – aos cidadãos, empresas e contribuintes em geral. A sua validade depende do atendimento de pressupostos, os quais devem ser aferidos por meio da discussão da adequação entre meios e fins e da aferição do próprio desempenho do Estado na função de arrecadar, com vistas ao seu aperfeiçoamento. Discussão que deve ser pública e transparente, em foruns próprios e permanentes, que permitam o compartilhamento de uma responsabilidade que não pode ser vista como mero exercício de poder soberano do governante eleito, até porque dependente do princípio da legalidade e submetida aos princípios elencados no art. 145 e seguintes, e às limitações fixadas nos art. 150 a 152 da Constituição.

A necessidade de maior participação da sociedade na gestão pública é fato mundialmente reconhecido. Instituições como a Organização das Nações Unidas e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico destacam não somente a participação crescente dos cidadãos na formulação das políticas, das normas e regulamentos, como a participação de organizações representativas da sociedade civil em organismos de caráter deliberativo ou consultivo onde temas de interesse público e as próprias políticas são decididas. Importantes autores tem abordado esse fenômeno, como Jürgen Habermas<sup>1</sup>, formulador do conceito de “esfera pública” que é, sobretudo, o espaço do debate público, do embate dos diversos atores da sociedade, que permite desenvolver processos de formação democrática de opinião pública e da vontade política coletiva e vincula-se a um projeto de práxis democrática radical, onde a sociedade civil se torna uma instância deliberativa e legitimadora do poder político, superando a visão de que a política é atributo das elites e tornando indispensável a adoção de mecanismos e procedimentos de participação, assegurando-se a todos, principalmente aos grupos sociais minoritários, igualdade de acesso ao espaço público.

A Carta de 1988 define, no art 1º, II a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, logo a seguir à soberania. O art. 10 prevê que é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. O art. 194 prevê que a seguridade social será organizada com base em objetivos entre os quais está o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”.

Inúmeras leis federais prevêem espaços de concertação e participação social. Segundo a Secretaria-Geral da Presidência da República, a criação de Conselhos de políticas públicas, tem sido uma das formas mais abrangentes e consolidadas do diálogo que o governo vem mantendo com a sociedade civil, tendo sido criados, entre 2003 e 2010 dezenove Conselhos, enquanto outros dezesseis

---

1

foram reformulados com o objetivo de ampliar ainda mais essa interação. Tais conselhos, afirma a Secretaria-Geral da Presidência, “têm se constituído como espaços próprios para incorporar pautas e interesses dos setores sociais que buscam a melhoria da qualidade e a universalização da prestação de serviços, destacando-se como instâncias de construção de direitos ainda não reconhecidos pelo Estado”.

Trata-se, portanto, de um caminho válido, reconhecido, no plano interno, pelo próprio Executivo, para um ideal de justiça fiscal no Brasil.

Assim, diante dos fatos aqui expostos, revela-se altamente conveniente e oportuna a criação de conselho com natureza consultiva e integrado por representantes do governo, do setor produtivo nacional e da sociedade civil, voltado para o acompanhamento permanente do desempenho da Administração Tributária Federal. Por meio desse acompanhamento, o referido conselho poderia propor medidas de aperfeiçoamento desse setor, inclusive as que afetem o relacionamento entre o Fisco e o contribuinte e a própria arquitetura do sistema tributário brasileiro. No campo dos impostos incidentes sobre o comércio exterior, tal acompanhamento poderia ser estendido ao controle aduaneiro em toda a sua extensão, atividade que tem grande relevância para a proteção da economia nacional e da segurança pública e que é desempenhada pelo principal órgão da Administração Tributária Federal.

O projeto de lei aqui apresentado prevê a criação desse instrumento de controle social, sob a denominação de Conselho de Política e Administração Tributária - Conpat, diretamente subordinado ao Presidente da República. A não vinculação do Conpat ao Ministério da Fazenda, órgão competente para exercer a administração tributária em nível federal, propiciaria uma análise ampliada e mais arejada sobre esse setor, ou melhor, uma análise menos amarrada ao compromisso arrecadatório, compromisso esse que tende a limitar a adoção de medidas que não produzam resultados imediatos de arrecadação.

Sala da Comissão,                      de                                              de 2011.

**João Paulo Cunha**

Deputado Federal - PT/SP