
BREVES NOTAS SOBRE AS FORMAS DE RECUPERAÇÃO DO CRÉDITO PÚBLICO NO BRASIL E NA ITÁLIA

*BRIEF NOTES ABOUT THE WAYS TO RECOVER THE PUBLIC CREDIT
IN BRAZIL AND ITALY*

Carlos Henrique Araújo da Silva

Procurador da Fazenda Nacional

Pós-graduado em Direito Empresarial pela Universidade do Cariri

Pós-graduado em Direito Tributário pela Universidade Anhaguera

SUMÁRIO: Introdução; 1 Recuperação do crédito público no Brasil; 1.1 Execução Fiscal – Lei 6.830/1980; 1.2 Outros meios de cobrança ou cobrança indireta; 1.2.1 Inclusão do nome do devedor no Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais – CADIN; 1.2.2 Protesto da Certidão de Dívida Ativa; 1. 3 Projeto da execução fiscal administrativa; 2 Recuperação do crédito público na Itália; 3 Pontos comuns nos dois sistemas legislativos (Brasil – Itália); 4 Considerações finais; Referências.

RESUMO: O objetivo deste trabalho é fazer uma análise, de forma sucinta, dos meios de que dispõem Brasil e Itália para recuperação dos tributos não pagos. Sabe-se que o grande desafio dos atuais governos é arrecadar o máximo possível para concretizar seus projetos políticos, definidos nas plataformas governamentais. Portanto, nada mais essencial do que buscar, de todas as formas legais, aquilo que lhe é devido, a fim de incrementar a receita estatal. Dessa forma, estudaremos, em breves notas, o sistema legislativo brasileiro e o sistema legislativo italiano em busca dos mecanismos legais que estes dois países, localizados em continentes diversos, dispõem para a recuperação do crédito público.

PALAVRAS-CHAVE: Crédito Público. Recuperação. Sistemas Normativos. Brasil. Itália.

ABSTRACT: The objective of this work is to analyze, briefly, the means available to Brazil and Italy for the recovery of unpaid taxes. It is known that the great challenge for governments today is to raise as much as possible to achieve their political projects, defined in government platforms. So nothing more essential than pursue by all lawful ways, what is owed in order to increase state revenues. Thus, we study, in brief remarks, the Brazilian legal system and the Italian legislative system in search of legal mechanisms that these two countries, located in different continents, have for the recovery of public credit.

KEYWORDS: Public Credit. Recovery. Normative Systems. Brazil. Italy.

INTRODUÇÃO

O desafio dos diversos governos é arrecadar fundos suficientes para implementar as políticas públicas e manter, com o devido grau de eficiência, a máquina governamental, que impulsiona e concretiza toda a gestão do ente público. Nesse sentido, faz-se necessário o adimplemento voluntário, por parte dos contribuintes, dos tributos que compõem o arcabouço tributário de cada nação.

No entanto, em muitos casos, estes tributos não são adimplidos devidamente ou oportunamente. Por essa razão, cabe ao ente munir-se de ferramentas que possam efetivar e levar a cabo a recuperação do crédito público, combatendo a inadimplência, reduzindo a evasão de divisas e evitando a ilisão fiscal.

Nesse sentido é que se inicia, através deste breve artigo, um estudo comparativo entre as formas de recuperação do crédito público entre o Brasil e a Itália, países localizados em continentes distintos, mas que têm uma base jurídica em comum.

Analisaremos, de forma breve e sucinta, cada sistema legislativo, no que concerne a cobrança e a recuperação dos tributos não pagos, destacando as diferenças e semelhanças encontradas no conjunto normativo destas duas nações.

1 RECUPERAÇÃO DO CRÉDITO PÚBLICO NO BRASIL

1.1 Execução Fiscal – Lei 6.830/1980

A Lei 6.830, de 22 de setembro de 1980, conhecida como Lei de Execução Fiscal, foi pensada como meio coercitivo para cobrança das receitas de natureza eminentemente estatal.

Trata-se de procedimento especial, com regras específicas, visando tornar mais célere a cobrança pela via judicial, aplicando-se o Código de Processo Civil apenas de forma subsidiária, conforme dispõe o art. 1º da LEF:

Art. 1º - A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

Portanto, “a Lei de Execução Fiscal, como o próprio nome deixa transparecer, regula a satisfação dos créditos fazendários pelo procedimento da execução”.¹

O título que instrui a execução fiscal é denominado Certidão de Dívida Ativa (CDA). A Certidão de Dívida Ativa é o fundamento para a execução, e seus elementos necessários são aqueles constantes no art. 2º da LEF, especificamente em seus parágrafos 5º e 6º, a saber:

§ 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter:

I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;

II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;

III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;

IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;

V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e

VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

§ 6º - A Certidão de Dívida Ativa conterá os mesmos elementos do Termo de Inscrição e será autenticada pela autoridade competente.

A Lei 6.830/1980, Lei de Execução Fiscal, em seus mais de 40 artigos, traça uma série de prerrogativas em face da Fazenda Pública, sempre com a finalidade de acelerar o recebimento do crédito público, sem prejuízo dos direitos e garantias individuais.

Com efeito, os privilégios instituídos para a Fazenda Pública pela Lei nº 6.830 /80, assim como tantos outros previstos na legislação

1 PORTO, Éderson Garin. *Manual da execução fiscal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p.19.

processual, não violam o princípio da isonomia entre as partes, por visarem a compensar dificuldades da defesa em juízo das entidades públicas e por estar em jogo a preservação de indiscutível interesse público.

No entanto, muitas críticas são feitas à Lei de Execuções Fiscais. Muitos a consideram obsoleta e ultrapassada, não satisfazendo a contento sua função principal, que é a arrecadação mais célere das receitas fazendárias, fazendo com que as seções, subseções e comarcas, além dos tribunais, fiquem repletos de processos que tendem a se prolongar por muito tempo.

Por essa razão, tem-se proposto outros meios de cobrança das dívidas das empresas e cidadãos com os entes federativos, que é o ponto principal do próximo tópico.

1.2 OUTROS MEIOS DE COBRANÇA OU COBRANÇA INDIRETA

Nem todas as dívidas com a União são necessariamente ajuizadas, dando origem a uma execução fiscal. Devido ao grande acúmulo de feitos executivos no judiciário, a União vem buscando meios alternativos de cobrança, a fim de desafogar o já assoberbado judiciário brasileiro, dando ênfase e concentrando esforços na cobrança dos débitos com valores mais expressivos, a exemplo do que dispõe o art. 20 da lei 10.522, de 22/07/2002, que assim dispõe:

Art. 20. Serão arquivados, sem baixa na distribuição, mediante requerimento do Procurador da Fazenda Nacional, os autos das execuções fiscais de débitos inscritos como Dívida Ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou por ela cobrados, de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). (Redação dada pela Lei nº 11.033, de 2004)

Ampliando ainda mais os casos em que não mais se ajuizarão as execuções fiscais, foi editada a Portaria MF nº 75, de 22/03/2012, cujo texto abaixo, retirado da página virtual da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, explicita de forma clara e objetiva as razões que levaram a União buscar novos meios de cobrança:

Foi publicada na edição desta segunda-feira (26) do Diário Oficial da União (DOU) a Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012,

que dispõe, entre outras matérias, sobre o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), revogando a Portaria MF nº 49, de 2004.

A edição deste ato decorre do estudo promovido pela PGFN desde o ano de 2010 e está inserida no contexto das ações que visam o aprimoramento da gestão da Dívida Ativa da União (DAU), otimizando os processos de trabalho e aumentando, por conseguinte, a efetividade da arrecadação.

A Portaria ainda permite que seja requerido pelo Procurador da Fazenda Nacional o arquivamento, sem baixa na distribuição, das execuções fiscais já ajuizadas, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), desde que não ocorrida a citação do devedor e não conste nos autos garantia à satisfação dos créditos.

A dívida, entretanto, não será, nesse caso, cancelada, ela permanecerá inscrita na Dívida Ativa da União. O novo limite também vale, a partir de agora, para o ajuizamento de novas ações na Justiça (que até então era de R\$ 10.000,00).

O não ajuizamento dos valores até R\$ 20.000,00 implica, necessariamente, a adoção de outros meios de cobrança mais econômicos para a realização deste universo de créditos. Conforme prevê a Portaria do Ministro da Fazenda, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional poderá autorizar, em sua área de competência, outras formas de cobrança extrajudicial envolvendo créditos de qualquer montante, inscritos em Dívida Ativa da União, especialmente com o fito de assegurar a cobrança dos valores abaixo de R\$ 20.000,00. Dentre essas formas alternativas de cobrança, está o protesto extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa, cujos estudos estão avançados na PGFN, com implantação prevista para este ano.

A Portaria MF nº 75/2012 determina que serão cancelados os débitos inscritos na DAU quando o valor consolidado remanescente for igual ou inferior a R\$ 100,00. Tal procedimento não é novo e já constava na Lei nº 10.522, de 2002. A determinação consta novamente na Portaria MF nº 75/2012 para deixar claro

que o cancelamento vale para outros débitos junto à União, além dos tributários.²

Por esta razão é que a União vem buscando meios alternativos a fim de coagir os devedores a adimplir seus débitos sem que haja necessariamente o ajuizamento de uma execução fiscal. São os chamados meios de cobrança indireta, que passaremos a analisar nos próximos tópicos.

1.2.1 Inclusão do nome do devedor no Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais – CADIN

Criado pela já citada lei 10.522/2002, o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais – CADIN contém relação das pessoas físicas e jurídicas que sejam responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas, para com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, conforme dispõe o art. 2º, inciso I.

As informações contidas no CADIN permitem à Administração Pública Federal uniformizar os procedimentos relativos à concessão de crédito, garantias, incentivos fiscais e financeiros, bem como à celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos de modo a favorecer a gestão seletiva dos recursos existentes.

Consequências imediatas dessa inclusão no CADIN é a não obtenção de financiamentos, impossibilidade de renovar contratos bancários, de abrir contas bancárias, de obter talões de cheques, de participar de licitações públicas, e, ainda, de não terem acesso à Certidão Negativa de Débitos, documento este que atesta o cumprimento das obrigações fiscais junto aos órgãos públicos federais, estaduais e municipais.

Quem tem restituição de imposto de renda a receber terá a mesma bloqueada, só sendo efetuada após o pagamento do débito ou com o parcelamento.

Dessa forma, a pessoa, física ou jurídica, que tem seu nome incluído no CADIN, sofre uma série de restrições que acabam lhe impulsionando e impelindo à quitação da dívida, seja pelo pagamento integral ou o parcelamento da dívida, mesmo sem uma ação executiva em curso.³

2 Mudanças no ajuizamento de execuções fiscais pela PGFN. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias/mudancas-no-ajuizamento-de-execucoes-fiscais-pela-pgfn>>.

3 Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/todos-os-servicos/informacoes-e-servicos-para-pessoa-juridica/protesto-de-certidao-da-divida-ativa-da-uniao/o-que-e>>.

1.2.2 Protesto da Certidão de Dívida Ativa

Com fundamento nas leis nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, e nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012, e regulamentado pela portaria nº 429, de 04 de junho de 2014, o protesto da Certidão de Dívida Ativa é o mais novo meio de cobrança indireta.

O Protesto da Certidão de Dívida Ativa da União-CDA é ato praticado pelo Cartório de Protesto de Títulos, por falta de pagamento da obrigação constante da referida CDA, conforme autorização da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.

O contribuinte será intimado pelo Cartório de Protestos no endereço fornecido pela PGFN, na forma dos arts. 14 e 15 da Lei nº 9.492, de 1997. A notificação do Cartório poderá vir acompanhada de boleto bancário para pagamento do débito acrescido dos emolumentos cartoriais.

A intimação será feita por edital se a pessoa indicada como devedora na CDA for desconhecida, possuir localização incerta ou ignorada, for residente ou domiciliada fora da competência territorial do cartório, ou, ainda, ninguém se dispuser a receber a intimação no endereço fornecido pela PGFN.

O protesto extrajudicial é passível de afetar o crédito do devedor protestado no mercado, em razão do provável acesso dos dados pelos órgãos de proteção ao crédito, como o Serasa e o Serviço de Proteção ao Crédito – SPC. Contudo, o cartório de protesto é o responsável pelo encaminhamento de informações aos bancos de dados dos serviços de proteção ao crédito, e não a PGFN.

1.3 Projeto da execução fiscal administrativa

Visando tornar mais célere e eficaz a cobrança judicial dos débitos com a União, está em curso o projeto de lei 5.080/2009, conhecido como execução fiscal administrativa.

Seu objetivo é transferir para a própria administração alguns atos antes reservados apenas ao poder judiciário. Dentre suas principais inovações podemos listar:

- Atos de penhora: conforme dispõe o artigo 3º do projeto de lei, os atos de constrição passariam a ser executados pela Fazenda Pública credora, ficando a cargo do Poder Judiciário somente o seu controle. A instituição da penhora administrativa tem como objetivo desobstruir as vias do

Judiciário, retirando deste, a realização de atos puramente administrativos, favorecendo a tramitação mais célere da cobrança judicial.

- Criação do Sistema Nacional de Informações Patrimoniais dos Contribuintes – SNIPC: Por meio do artigo 4º, o Poder Executivo ficará autorizado a instituir o SNIPC, o qual conterá informações relativas ao patrimônio, aos rendimentos e ao endereço dos contribuintes. Nos termos do artigo 4º, § 2º, órgãos como os Detran’s e entidades como Cartórios de Registro de Imóveis serão alguns dos responsáveis por alimentar este sistema.

Este mecanismo tem como finalidade reunir as informações patrimoniais dos contribuintes, facilitando a verificação da existência de bens e/ou direitos dos contribuintes inadimplentes.

- Regulamentação da exceção de pré-executividade: atualmente uma criação doutrinária, acolhida pela jurisprudência pátria, este meio tão freqüente de defesa por parte dos devedores está contemplado no projeto de lei.
- O artigo 3º combinado com o artigo 9º do projeto de lei, retira e transfere do Judiciário para a Fazenda Pública a tarefa de localizar e bloquear, provisoriamente, bens destinados à garantia do juízo.

2 RECUPERAÇÃO DO CRÉDITO PÚBLICO NA ITÁLIA

Na Itália já funciona a execução fiscal administrativa, cujas regras inspiraram o legislador brasileiro.

A fiscalização tributária é feita pela Agenzia delle Entrate, com o apoio da Guardia di finanza, em operação desde 1º de janeiro de 2001, nascendo da reorganização da administração financeira, de acordo com o decreto legislativo nº 300 de 1999.

É importante atentar para a diferença de conceitos entre os atos da fase chamada “riscossione” e dos atos praticados na fase anterior, a da apuração “accertamento”. A fase de “accertamento” culmina com a emissão de uma ordem administrativa, o que exige o pagamento do tributo. A “riscossione”, por sua vez, corresponde ao pagamento do imposto, o que pode ser feito tanto pelo pagamento direto ou como

resultado de um cadastro geral. O pagamento pode ser feito em uma unidade do agente della riscossione, um banco, uma agência de correios ou através da Internet.

Não havendo o adimplemento voluntário do tributo, é enviado ao contribuinte a chamada “cartelle esatoriali”⁴, onde o contribuinte terá 60 dias para pagá-lo. Em alguns casos é permitido o parcelamento. Eventual recurso só poderá ser apresentado por alguma irregularidade na notificação ou do iter procedimental.

Havendo o inadimplemento, o Agente della Riscossione, por lei, deve iniciar os procedimentos executivos sobre os bens do contribuinte, em vista da recuperação dos valores não pagos discriminados na cartella esatoriale. Importante destacar que eventuais despesas no curso do procedimento cautelar ou executivo ficam por conta do contribuinte.

Se depois de um mês do prazo para recurso, que é de 30 dias, o pagamento não foi feito, o próximo passo será a cobrança coerciva (riscossione coattiva). Os agentes encarregados enviam uma carta registrada ao interessado. Seis meses depois se começa concretamente os procedimentos expropriatórios. A agência responsável (Equitalia) tem várias ferramentas a seu dispor: pode hipotecar o imóvel do devedor, apreender seu veículo (por meio de detenção administrativa), apreender bens imóveis, contas bancárias e salários (em casos extremos).

3 PONTOS COMUNS NOS DOIS SISTEMAS LEGISLATIVOS (BRASIL – ITÁLIA)

Pode-se dizer que o grande ponto em comum entre os sistemas normativos existentes nos dois países, no que se refere à cobrança dos tributos não pagos, é o exemplo para o Brasil da execução fiscal administrativa já existente na Itália, de onde se inspirou o legislador pátrio para elaboração do projeto de lei que ainda tramita no Congresso Nacional.

Isso porque a execução fiscal administrativa se mostrou muito eficiente naquele país europeu. Com efeito, na Itália, onde a lei já existe, o número de devedores inscritos caiu de 2,3 milhões para 500 mil em 15 anos. Em outros países, onde a legislação também já existe, os valores pagos à União em débitos triplicaram em dois anos.

⁴ A cartella esatoriale é uma ferramenta que permite a cobrança de créditos concernentes a falta de pagamento de multas por infrações de trânsito e violações das regras de regulamentos municipais. A cartella esatoriale é emitida pela Agente della Riscossione

Portanto, trata-se de um modelo bem sucedido na cobrança do crédito público.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme explicitado, o modelo de execução fiscal adotado pelo Brasil vem se mostrando falho em diversos pontos, o que levou a se pensar em formas alternativas de combate ao inadimplemento dos valores devidos aos entes estatais.

Com efeito, o modelo atual, além de ser moroso, caro e burocrático, faz com que o poder judiciário fique abarrotado de processos que tendem a durar anos, sem chances maiores de sucesso.

Inclusive, a própria União reconheceu tal fato e não passou a mais cobrar judicialmente valores que considera irrisórios, se consideramos os custos envolvidos naquela cobrança, conforme se verifica através do art. 20 da lei 10.522/2002, bem como o estabelecido através da Portaria MF nº 75, de 22/03/2012.

Dessa forma, o modelo de cobrança executiva italiana serviu de parâmetro para o projeto de lei conhecido como “Execução Fiscal Administrativa”, que tramita no Congresso Nacional com o número 5.080/2009.

Referido modelo disponibiliza ao credor várias formas coesivas de cobrança, o que resulta, ao final, em um incremento considerável do valor arrecadado, como o que aconteceu na Itália e também em outros países europeus que vêm utilizando tal sistema.

REFERÊNCIAS

PORTO, Éderson Garin. *Manual da execução fiscal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

BRASIL. *Lei 6.830, de 22 de setembro de 1980*. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei 9.492, de 10 de setembro de 1997*. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências.

BRASIL. *Lei 10.522, de 19 de julho de 2002*. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências.

BRASIL. *Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012*. Dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

BRASIL. *Portaria MF nº 429, de 04 de junho de 2014*. Disciplina a utilização do protesto extrajudicial por falta de pagamento de certidões de dívida ativa da União ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS de responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN.

ITÁLIA. *Decreto Legislativo nº 300, de 30 de julho de 1999*. Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.