

A hiperlitigiosidade fiscal no espelho

03/09/2025

Já dizia Celso Furtado: “A justiça fiscal é a primeira condição da justiça social”. A frase, ainda que repetida ao longo das décadas, conserva um frescor atemporal. Ela nos recorda que tributação e orçamento não podem ser reduzidos a meras equações técnicas: são, antes de tudo, a materialização concreta da promessa constitucional de uma sociedade justa, livre e solidária. Os direitos sociais inscritos no artigo 6º da Constituição não se realizam por enunciação, mas quando ganham corpo nas leis orçamentárias; quando deixam de ser retórica para se converter em recursos aplicados em saúde, educação, assistência social.

Celso Furtado/Reprodução



Ilustro essa relação com o caso do município de Caruaru (PE). Até 2018, antes da criação da Procuradoria do Município, a arrecadação decorrente de execuções fiscais de dívida ativa era irrisória: cerca de R\$ 300 mil por ano. Pouco mais de cinco anos depois, esse número saltou para R\$ 32 milhões — um aumento de mais de 10.000%. O que mudou? Agora o município conta com uma carreira estruturada de Procuradoria que passou a promover execução fiscal que antes não havia. Agora há o litígio fiscal municipal, mas também há o incremento arrecadatário de recursos que retornam à sociedade em forma de políticas públicas.

Não se trata de defender o litígio

Que eu não seja, com essa afirmação, mal compreendida: não estou aqui a defender o litígio, muito ao contrário. Mas é inevitável a pergunta: o litígio é, em si, o problema?

Schopenhauer ensinava que o mundo se divide entre representação — o reflexo — e a vontade, aquilo que realmente move a realidade. Lacan, por sua vez, nos lembra que o que aparece no espelho não coincide com o que pulsa no interior do sujeito. Talvez devamos então nos perguntar: a litigiosidade é apenas o reflexo no espelho ou é expressão de algo mais profundo, entranhado em nosso sistema tributário?

E será que a reforma tributária será capaz de transformar essa essência? Ou limitar-se-á a ordenar princípios: “faça-se a simplicidade, a justiça tributária, a cooperação” — sem, contudo, alterar a lógica estrutural que mantém a relação entre Fisco e contribuinte como um campo de batalha? Minha impressão é que, ao criar novos enunciados normativos, corremos o risco de apenas converter velhos problemas em novas roupagens, sem enfrentá-los de fato.

O Brasil convive com um contencioso tributário de proporções excepcionais. Segundo o último relatório Justiça em Números, fruto da parceria entre o Insper e o CNJ, tramitam no Judiciário cerca de 84 milhões de processos, dos quais 40% de natureza tributária. Não há margem de

dúvidas: as execuções fiscais lideram a morosidade e representam mais de 70% das execuções pendentes e têm taxa de congestionamento de 87% — ou seja, apenas 13% dos processos baixam a cada ano.

No plano internacional, a comparação é devastadora. O contencioso tributário brasileiro já alcança o equivalente a 70% do PIB, se somadas as esferas administrativa e judicial de todos os entes federativos. Na OCDE, a média é inferior a 1%. O que isso revela é um sistema preso a uma cultura de desconfiança recíproca entre Fisco e contribuinte, marcado pela proliferação legislativa, pelo excesso de normas infralegais e pelo uso do litígio como instrumento de gestão financeira. O impacto não é apenas estatístico: significa desperdício de eficiência administrativa, paralisação de investimentos, imobilização de bilhões em discussões intermináveis e erosão da segurança jurídica.

Spacca



opinião

Projeção da reforma tributária

É neste cenário que se projeta a reforma tributária da EC 132/2023. O novo desenho promete simplificação, neutralidade e transparência, com um IVA dual e a criação de um Imposto Seletivo. Mas não se pode ignorar os riscos: complexidade institucional nova, sobretudo durante a longa transição até 2033. A criação do Comitê Gestor do IBS é, em tese, uma boa ideia — um espaço de coordenação federativa, responsável por arrecadar, distribuir receitas, uniformizar procedimentos e arbitrar conflitos. Virtuoso em teoria, mas potencialmente palco de disputas políticas e de assimetrias federativas se não contar com governança robusta, regras claras de voto, transparência e *accountability*.

O Imposto Seletivo, por sua vez, nasceu sob a promessa de caráter extrafiscal, destinado a desestimular bens e serviços nocivos. Na prática, porém, também assumirá função arrecadatória, em um contexto em que o IPI perde protagonismo. A tensão entre neutralidade e função indutora exigirá parcimônia regulatória, num momento em que a necessidade

arrecadatória dos entes federativos se impõe como realidade incontornável.

E há ainda o “calcanhar de Aquiles” de qualquer promessa de neutralidade tributária: as renúncias fiscais. O demonstrativo de gastos tributários da Receita Federal estima que, em 2025, o Brasil deixará de arrecadar R\$ 544,47 bilhões em razão de isenções, reduções de base de cálculo, imunidades e regimes especiais. Isso corresponde a quase 4,7% do PIB e a cerca de 25% de toda a arrecadação federal. Em termos simples: de cada quatro reais que o Estado poderia arrecadar, um é renunciado por meio de benefícios fiscais. O problema não é apenas a dimensão, mas a concentração: benefícios setoriais muitas vezes mantidos sem qualquer avaliação de impacto socioeconômico. O que nasceu como exceção ou medida temporária acaba, por inércia política, transformado em regra.

Frente a esse quadro, será indispensável calibrar o papel do Comitê Gestor, fortalecer a transparência sobre os incentivos e aperfeiçoar os mecanismos de controle orçamentário, sob pena de a reforma se reduzir a um rearranjo formal.

Negociação de dívidas

É justo reconhecer, contudo, que tanto a União quanto diversos estados vêm buscando soluções alternativas. No plano federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional lançou, em 2018, o programa de transação tributária e a plataforma “Regularize”, que permitiram avanços concretos na negociação de dívidas. Em paralelo, procuradorias estaduais e municipais também têm experimentado soluções conciliatórias, em busca de eficiência e menor custo.

Ainda assim, o desafio persiste. A hiperlitigiosidade fiscal, a complexidade normativa e as renúncias que corroem a base tributária demonstram que não basta enunciar princípios constitucionais. É preciso ir além da imagem refletida no espelho e enfrentar o que está entranhado na estrutura do sistema.

A chegada do “ano-teste” da reforma se avizinha. Resta ver se, de fato, teremos simplificação e indução de comportamentos virtuosos, ou se permaneceremos prisioneiros da mesma lógica, apenas com nova moldura normativa.

O debate que se abre é, sem dúvida, indispensável e precisamos refletir criticamente sobre nossos dilemas, confrontar as fragilidades do modelo vigente e projetar caminhos que fortaleçam a efetividade dos direitos sociais alinhado a um modelo tributário mais simples, justo e cooperativo.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-set-03/a-hiperlitigiosidade-fiscal-no-espelho/>