

MEDIAÇÃO INTERCULTURAL: INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA DE RELACIONAMENTO ENTRE FISCO E CONTRIBUINTE

Intercultural mediation: mechanism of promoting a new paradigm for the relationship between the tax authority and taxpayer

Revista de Direito Tributário Contemporâneo | vol. 33/2022 | p. 163 - 178 | Abr - Jun / 2022
DTR\2022\9401

Gigliola Lilian Decarli Schons

Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Grupo de Pesquisas CNPq – Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável. gldecarli@gmail.com

Lídia Maria Ribas

Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Líder do Grupo de Pesquisas Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável e pesquisadora no Grupo de Pesquisas - Tutela Jurídica das Empresas em face do Direito Ambiental Constitucional, ambos do CNPq. Membro da ABDT, da ADPMS, da ABDI e do CEDIS/UNL. Professora permanente do Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. limaribas@uol.com.br

Área do Direito: Tributário

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar o instituto da mediação intercultural na esfera tributária. A problemática enfrentada é sobre a possibilidade de adoção de meios consensuais para a solução dos conflitos tributários, considerando a pluralidade das relações no âmbito tributário, o que se apresenta em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Conclui-se ao longo da pesquisa restar assentada a possibilidade de adoção da consensualidade no âmbito da Administração Pública, inclusive a tributária, destacando-se a mediação intercultural como instrumento de promoção de um novo paradigma de relacionamento Fisco-Contribuinte. Trata-se de um artigo de caráter exploratório que busca, pela técnica da pesquisa bibliográfica e documental, revisar os conceitos e documentos necessários ao atingimento do objetivo proposto.

Palavras-chave: Mediação Intercultural – Consensualismo – Relacionamento Fisco-Contribuinte

Abstract: The purpose of this article is to analyze the institute of intercultural mediation in tax conflicts. The problem faced is about the possibility of adopting consensual means for the solution of tax conflicts, in particular intercultural mediation, considering the plurality of relations between taxpayers and tax authorities, which is in line with the Sustainable Development Goal n. 16 of the Agenda 2030 of the United Nations. In conclusion, the research found that the possibility of adopting consensuality within the Public Administration, including the tax administration, remains settled, highlighting the intercultural mediation as an instrument to promote a new paradigm of Taxpayer-Tax relationship. This is an exploratory article that seeks, through the technique of bibliographic and documental research, to review the concepts and documents necessary to achieve the proposed objective.

Keywords: Intercultural Mediation – Consensualism – Tax Authority-Taxpayer Relationship

Para citar este artigo: Schons, Gigliola Lilian Decarli; Ribas, Lídia Maria. Mediação intercultural: instrumento de promoção de um novo paradigma de relacionamento entre fisco e contribuinte. *Revista de Direito Tributário Contemporâneo*. vol. 33. ano 7. p. 163-178. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 2022. Disponível em: inserir link consultado. Acesso em: DD.MM.AAAA.

Sumário:

1. Introdução - 2. Solução consensual de conflitos na administração tributária - 3. Mediação intercultural e a Agenda 2030 da ONU - 4. Mediação intercultural como instrumento para aperfeiçoar as relações fisco-contribuinte - 5. Considerações finais - 6. Referências

1. Introdução

As formas consensuais de solução de litígios têm se apresentado como instrumentos concretos de solução dos problemas interpessoais, tendo sido a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas e o acesso à justiça erigidos como Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de 16, da Agenda

2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Dentre tais formas consensuais, destaca-se a mediação intercultural como instrumento que promove o diálogo entre as partes conflitantes, diálogo este comprometido com a diversidade, a promoção do respeito e da convivência pacífica, o que colabora para a superação do paradigma do crime nas relações entre Fisco e contribuinte.

O objetivo do presente artigo é analisar a adoção de meios consensuais de solução de conflitos na Administração Pública Tributária, em especial a mediação intercultural, tendo em vista a necessidade de adoção de um novo paradigma de relacionamento no âmbito tributário, de modo a se permitir a efetiva solução de litígios nesta esfera.

Inicialmente, examinam-se os meios consensuais de solução de conflitos, com a análise do acesso à justiça como ampliação do acesso aos meios consensuais de solução de controvérsias, com ênfase para a mediação, a conciliação e a transação, bem como sobre a possibilidade de adoção da consensualidade no âmbito da Administração Pública, em especial a tributária, destacando-se a necessidade de superação da visão clássica de indisponibilidade do interesse público. A seguir, estuda-se a mediação intercultural como instrumento de promoção do ODS 16 da Agenda 2030 da ONU, que busca a existência de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionando acesso à justiça para todos e construindo instituições eficazes, responsáveis e inclusivas. Ao final, analisa-se a mediação intercultural como instrumento de promoção de um novo paradigma de relacionamento Fisco-Contribuinte.

A pesquisa é exploratória e descritiva quanto aos fins e bibliográfica e documental quanto aos meios, utilizando-se artigos científicos, doutrina e documentos nacionais. O método utilizado será o dedutivo, partindo de conceitos gerais e buscando sua particularização.

A relevância do tema decorre da sua atualidade, ante a necessidade de adoção de um paradigma colaborativo nas relações entre Fisco e contribuinte, com a superação das diferenças, numa abordagem intercultural.

2. Solução consensual de conflitos na administração tributária

O conflito faz parte das relações humanas, é parte do cotidiano, sendo instrumento para aprimorar as relações interpessoais e sociais. Assim sendo, as partes envolvidas são corresponsáveis na construção de uma resolução mais adequada aos seus interesses, buscando a efetividade na solução da controvérsia e com isso pacificação social.

Tradicionalmente, a via judicial era tida como único meio de resolução de conflitos. Em razão da incapacidade de o Poder Judiciário dar uma solução adequada às demandas que lhes eram apresentadas diante do excesso de litigiosidade, e consequente morosidade nas decisões, passou-se a questionar o efetivo acesso à justiça, buscando formas alternativas de pacificação social.

O acesso à justiça na fundamentação trazida por Capeletti (1998) indicava tradicionalmente o direito de acesso à proteção judicial, seja pelo direito de propor, seja de contestar uma ação. Ele deve, contudo, ser considerado em duplo sentido, em sentido estrito como acesso ao Poder Judiciário e em sentido amplo como acesso a uma ordem de valores e direitos fundamentais ao indivíduo (RODRIGUES, 1994). Apesar de difícil definição, a expressão acesso à justiça determina que o sistema jurídico deve ser igualmente acessível a todos, face ao princípio da isonomia, e deve produzir resultados individual e socialmente justos (CAPELETTI, 1988).

O novo modelo processual civil inaugura o princípio constitucional da efetividade da prestação jurídica, sendo mister que diante desta nova realidade “o estado busque regular e gerir novas formas de resolução de conflitos pela autocomposição, atendendo ao disposto no preâmbulo constitucional, a partir das quais se tem solução pacífica das controvérsias e uma sociedade participativa, fraterna e democrática” (COSTA; RIBAS, 2017, p. 196-197).

As formas consensuais de solução de litígios têm, assim, se apresentado como instrumentos concretos de solução dos problemas interpessoais, tendo sido a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas e o acesso à justiça erigidos como Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de 16, da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Tradicionalmente o acesso à justiça aperfeiçoava-se apenas por meio do acesso ao poder judiciário, o que modernamente tem sido alargado para o acesso efetivo à instrumentos de solução de conflitos, como a mediação, a

conciliação e a transação, no que se denominou de sistema multiportas, de busca pelo meio mais adequado à solução do conflito, uma vez que cada tipo de controvérsia ensejaria uma forma de solução que lhe seria mais adequada (CUNHA *apud* TOLEDO; SANTIAGO, 2019).

Conforme a perspectiva de análise, os meios de solução de conflitos quanto à referência jurisdicional podem ser judiciais ou extrajudiciais, quanto ao poder decisório podem ser heterônomos ou autônomos, estes também chamados de meios consensuais. Judicial é o conflito dirimido por um juiz de direito e extrajudicial, por exclusão, as demais formas de solução de controvérsias. Heterônoma é a solução dada por um terceiro, estranho ao conflito, como ocorre com a jurisdição e a arbitragem. Autônoma, por sua vez, é a solução dada pelas próprias partes participantes do conflito.

O tom adversarial marca as formas heterônomas de solução de conflitos, de modo que na busca por uma cultura de menor litigiosidade e de efetivação do princípio democrático privilegiam-se os meios consensuais, por meio dos quais as partes procuram por si mesmas solucionar a contenda, de modo construído (SALES; RABELO, 2009, p. 76/77).

Considerando o conceito amplo de acesso à justiça trazido por CAPELETTI (1998), nele se enquadram os meios consensuais de resolução de conflitos, dentre os quais os mais conhecidos são a mediação, a conciliação e a negociação direta ou transação.

A mediação foi regulamentada pela Lei 13.140, de 2015. Ela caracteriza-se pela presença de um terceiro independente às partes, que figura como facilitador do diálogo. Ela visa a conscientizar as partes da importância da gestão de seus próprios problemas, reestabelecendo o diálogo, criando uma cultura de autorresponsabilidade e de comunicação pacífica, como veículo de instrumentalização da Democracia, por meio da horizontalização das relações interpessoais e superação das diferenças, num caminho de superação do conflito pelo consenso, pelo ganhar e ganhar (COSTA; RIBAS, 2017, p. 198).

A conciliação¹, por sua vez, figura muito semelhante à mediação, desta difere pela presença de um terceiro que apesar de sua imparcialidade, tem “competência para aproximar as partes, controlar as negociações, ‘aparar as arestas’, sugerir e formular propostas, apontar vantagens e desvantagens objetivando sempre a resolução do conflito” (SALES; RABELO, 2009, p. 78).

Ao contrário da mediação, cujo objetivo maior é restabelecer o diálogo e criar uma cultura não adversarial, a conciliação tem por fim último a composição das partes de modo a pôr fim à controvérsia, sendo mais efetiva em demandas cujas partes não possuem relacionamento significativo.

Na negociação, forma de solução consensual prevista no Código de Processo Civil, Lei 13.105, de 2015, não há a figura de um terceiro que intermediará o processo, mas tão somente das partes envolvidas, que buscam um entendimento amigável para a solução do conflito. Ela só tem efetividade se houver condições de diálogo entre as partes, sendo mais comum nos conflitos patrimoniais.

Nessa perspectiva de consensualidade, devem as relações Administração – Administrado ser revisadas, com a efetivação do direito à participação na esfera administrativa, o que tem importância na realização dos direitos fundamentais, tendo em vista o princípio constitucional do acesso à justiça (art. 5º, inc. XXV, da Constituição Federal). A participação administrativa enseja maior publicidade e transparência, maior e melhor informação e conhecimento dos cidadãos sobre as diretrizes dos órgãos administrativos e a criação de efetivos espaços de negociação, na perspectiva da ponderação dos interesses envolvidos e da reciprocidade de concessões.

Diante do aperfeiçoamento do sistema de solução de conflitos, assim como do disposto no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 da Agenda 2030 da ONU, é mister a adoção de instrumentos não adversariais na Administração Pública Tributária, como forma de acesso à justiça e concretização do princípio democrático no âmbito da Administração, dentre os quais se destaca a mediação.

Existe uma dificuldade na aceitação da composição consensual no âmbito da administração pública. Tal resistência decorre da visão herdada da doutrina francesa arraigada no sistema administrativo brasileiro. O modelo originário da administração pública era um modelo ministerial, em que se administrava sob a égide de um ministro responsável. Atualmente é inquestionável sua natureza

plurifórmica e pluricêntrica. A administração pública contemporânea, para atuar segundo os valores e princípios constitucionais deve atuar coordenada e descentralizadamente (ARAGÃO, 2002, p. 134).

Se inicialmente o objeto central da Administração Pública era o princípio da indisponibilidade do interesse público, hoje tal visão não mais se justifica em face da nova conceituação do interesse público, como interesse não mais do governante, mas de toda a sociedade, pretendendo-se negociar modos de atingimento do interesse público com muito mais eficiência.

Denota-se, portanto, que a Administração Pública evoluiu na sua atuação, não se falando mais apenas em interesse público, mas em interesses públicos representativos dos vários setores da sociedade civil. A consequência foi “a multiplicação dos interesses públicos, dos interesses difusos, dos interesses coletivos; a diminuição da separação entre Estado e sociedade; e o aumento da colaboração do particular com a Administração Pública” (DI PIETRO, 1993, p. 30-31).

Nessa seara, a conceituação acerca da indisponibilidade do interesse público também demanda revisão. O ordenamento jurídico brasileiro não conceitua o que sejam direitos indisponíveis. Existe uma compreensão de que se trata de uma categoria especial de direitos atrelados ao interesse público, o que os torna irrenunciáveis, inalienáveis e intransmissíveis. A indisponibilidade, assim, “seria uma ferramenta de proteção de determinados direitos fundamentais individuais ou coletivos contra lesões ou ameaças de seus titulares ou de terceiros, o que atenderia o interesse público (VENTURI *apud* FANTIN; FREITAS 2016, p. 02).

O conceito de interesse público foi se alterando o longo do tempo. No “ancien régime” confundia-se com o interesse do rei. Com a revolução francesa ganhou autonomia pela sua inserção dentro dos diplomas legais, que passaram a defini-lo. A evolução do constitucionalismo fez com que as normas constitucionais, antes meramente programáticas, fossem alçadas a regras de eficácia geral, passando então a definir o que seria o interesse público.

Os direitos fundamentais, assim como os instrumentos de participação, tiveram impacto sobre o conceito tradicional de supremacia do interesse público. A supremacia não seria do Estado, tampouco do gênero interesse público sobre quaisquer outros, até porque os direitos fundamentais se sobrepõem a todos os outros direitos e interesses. As relações entre Estado e sociedade passam, então, de uma relação de supremacia, para uma relação de ponderação.

A composição consensual de conflitos tem “importância sócio-política, enquanto via de fomento de civismo, de aperfeiçoamento da participação cívica e de agilização das relações sócio-econômicas, [...]” (MOREIRA NETO, 2003, p. 154). O consenso, deste modo :

“[...] contribui para aprimorar a governabilidade (eficiência), propicia mais freios contra os abusos (legalidade), garante a atenção de todos os interesses (Justiça), proporciona decisão mais sábia e prudente (legitimidade), evitam os desvios morais (licitude), desenvolve a responsabilidade das pessoas (civismo) e torna os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem). (MOREIRA NETO, 2003, p. 145)”.

O interesse público visto sobre a perspectiva dogmática clássica não admitiria conciliação ou transação. Como assinala Volpi (2011-2012, p. 48), “de um modo geral, a doutrina e a jurisprudência assinalam que o interesse público, em razão de sua indisponibilidade e supremacia, não admite e conciliação ou transação, exceto se autorizada por lei”.

Atualmente já há no ordenamento jurídico brasileiro diversos diplomas legais admitindo o uso de instrumentos consensuais no âmbito da Administração Pública, inclusive no âmbito da Administração Tributária. A Lei 10.259, de 2001 (Lei dos Juizados Especiais Federais) admite expressamente a conciliação nas causas em que os entes públicos federais estejam presentes. A Lei 13.988, de 2020, regulamentou a transação tributária na esfera federal. O art. 32 da lei de mediação (Lei 13. 140, de 2015) trouxe disposições específicas para a aplicação da mediação às pessoas jurídicas de direito público, porém, seu art. 38 excluiu sua aplicação das controvérsias envolvendo a Receita Federal e a União. Existem, ainda, outras iniciativas em trâmite, como o projeto de lei para implementação da mediação tributária no município de Porto Alegre-RS².

O uso dos instrumentos consensuais de solução de conflitos na esfera tributária justifica-se, portanto, não apenas pela sua efetividade na solução dos litígios tributários, mas pela promoção de uma cultura de pacificação social no âmbito tributário, sendo possível a utilização da chamada mediação

intercultural como instrumento de implementação de um novo paradigma de relacionamento Fisco-Contribuinte.

3. Mediação intercultural e a Agenda 2030 da ONU

A mediação intercultural insere-se como instrumento consensual de solução de litígios caracterizada por uma abordagem intercultural no diálogo entre as partes conflitantes, oportunizando a participação de todos nas discussões, debates e interações, para alcançar o consenso sobre a melhor solução para o conflito que se apresenta (BONAVIDES; GARCEZ, 2020, p. 19).

Quando se fala em diálogo intercultural este se refere ao diálogo comprometido com a diversidade e suas diferentes formas de expressão, promovendo o respeito e a convivência pacífica. É a forma ideal de resolução de conflitos oriundos da pluralidade e do choque entre culturas.

A noção de cultura envolve a experiência do indivíduo no meio em que vive. Citando Tylor, Laraia (2012, p. 58) assim a descreve:

“Cultura, ou Civilização, tomada em seu amplo sentido etnográfico, é este todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos como membro de uma sociedade”. Tylor não só abrangeu numa só palavra todas as possibilidades de realização humana, como enfatizou o caráter de aprendizado próprio à cultura, em oposição à concepção de uma aquisição inata, transmitida por mecanismos biológicos”.

Nos dias atuais, esse conceito de cultura é alargado em decorrência do fenômeno da globalização, o que também torna a sociedade mais plural:

“A globalização consiste numa integralização do que acontece no mundo, com características de instantaneidade e velocidade, e que possui caráter polissêmico, uma vez que abrange mais de uma área. Isto é, não pode ser reduzida simplesmente a processos tão somente no setor econômico, pois abrange outras dimensões da dinâmica social cotidiana.

[...]

Com isso, diferentes culturas permanecem em abundante contato. Sem mencionar que, esse fenômeno é intensificado pelos crescentes movimentos migratórios, que tornam a composição de cada sociedade mais complexa e plural.

Com isso, pode-se dizer que, a sociedade do século XXI é essencialmente intercultural” (BONAVIDES, GARCEZ, 2020, p. 21-23).

Esse pluralismo exige um diálogo intercultural, com caráter diatópico (SANTOS, 1997, p. 116), especialmente nas situações de conflitos entre partes diversas, como é aquele existente entre Fisco e Contribuinte.

Para que seja possível a mediação intercultural, é necessário o envolvimento das partes na solução dos litígios e da necessária adequação do conflito ao instituto de solução de controvérsias escolhido:

“Nesse contexto é importante desapegar-se da visão de que só é possível a resolução de um conflito por um caminho exclusivo ou quando houver intervenção estatal e passar a construir a ideia de que um sistema de resolução de conflitos é eficiente quando conta com instituições e procedimentos que procuram prevenir e resolver controvérsias a partir das necessidades e dos interesses das partes (SALES e RABELO, 2009, p. 75-76).

[...]

Esses mecanismos possíveis [...] colocam-se ao lado da tradicional jurisdição como uma opção que visa vincular o tipo de conflito ao meio de solução apropriado, apresentando-se também como mecanismos de inclusão social, na medida em que as partes se tornam corresponsáveis pela construção de uma resolução mais adequada para suas contendas, e, ainda, de pacificação social, já que um dos objetivos dos mesmos é que as partes aprendam a administrar seus conflitos por meio do diálogo” (SALES e RABELO, 2009, p. 76).

Essa compreensão acerca do outro, com a superação da cultura de mera tolerância com as

diferenças por meio da transformação dos indivíduos em processos de interação, é o que propugna o interculturalismo, e é nessa perspectiva que se desenvolve a mediação intercultural.

Acerca da mediação, trata-se em essência não somente de instrumento de solução de conflitos, mas também de mecanismo de ressignificação dos conflitos sociais, tendo em vista a participação ativa das partes, por meio de um diálogo intercultural, na construção da solução.

Em uma sociedade globalizada e plural os conflitos devem ser solucionados mediante o uso de meios consensuais, pacíficos e inclusivos. Vislumbra-se estarem os meios consensuais de composição de conflitos em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, a qual estabeleceu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a guiarem as decisões estatais para os 15 anos seguintes à sua celebração. Dentre os ODS, releva-se para o presente estudo o ODS 16, de promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionando acesso à justiça para todos e construindo instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

“[...] A nova Agenda reconhece a necessidade de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que ofereçam igualdade de acesso à justiça e que são baseadas no respeito aos direitos humanos (incluindo o direito ao desenvolvimento), em um efetivo Estado de Direito e boa governança em todos os níveis e em instituições transparentes, eficazes e responsáveis. [...]” (PRACUCHO, 2020, p. 558).

Referido ODS é sobre paz, justiça e instituições eficazes, ressaltando a necessidade de esforços voltados à prevenção e resolução de conflitos. “Um mundo tolerante, aberto, justo e equitativo. Socialmente inclusivo, [...] “de respeito universal dos direitos humanos e da dignidade humana, do Estado de Direito, da justiça, da igualdade e da não discriminação” (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 4, *op cit* PRACUCHO, 2020, p. 558).

Destaca-se a transversalidade deste ODS, uma vez que não “seria possível pensar em uma sociedade verdadeiramente pacífica, inclusiva e sustentável na ausência de qualquer um dos demais 16 objetivos” (PRACUCHO, 2020, p. 559). Saliente-se três particularidades deste ODS, o fortalecimento das instituições, o aumento do acesso à justiça e a promoção do Estado de Direito.

Com relação ao fortalecimento das instituições, “abrange, especificamente, o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes; e que sejam orientadas por uma governança responsiva, inclusiva, participativa e representativa, em todos os níveis” (PRACUCHO, 2020, p. 560).

Vislumbra-se, destarte, estar a mediação intercultural alinhada ao ODS 16, que pugna pela construção de sociedades mais pacíficas, inclusivas e sustentáveis, bem como instituições mais eficazes, responsáveis em todos os níveis:

“Isso porque, somente o diálogo intercultural permite ir além do constante relacionamento, da simples coexistência, para almejar a ‘instauración del conocimiento mutuo, el respeto y el diálogo entre los diferentes grupos culturales ’ (UNESCO, 2007, p. 18), o que é capaz de formar cidadãos abertos e disponíveis a inclusão de todas as formas de ser e pensar, o que levará à sociedades pacíficas e inclusivas, que permitam aos indivíduos viverem efetivamente juntos, desenvolvendo a compreensão do outro, através da apropriação do respeito aos valores do pluralismo e da paz, preparando cada indivíduo para enfrentar os diversos conflitos sociais com sabedoria, ou seja, o espírito de cooperação entre os diversos membros da sociedade e de seus grupos. É, afinal, o fortalecimento da personalidade e a criação de condições capazes de dar autonomia e responsabilidade pessoal a cada cidadão, praticando, assim, o sentido de identidade e de significado pessoal (UNESCO, 2007, p. 19-20).

E, além disso, promover também instituições fortes, resilientes e eficazes, capazes de reduzir significativamente todas as formas de violência, proporcionando o verdadeiro sentido do Estado de Direito, fortalecer a participação, e, permitir o desenvolvimento sustentável, nos termos do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável nº. 16, e das metas: 16.1, 16.3, 16.6, 16.8, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015)”. (BONAVIDES; GARCEZ, 2020, p. 30).

Nessa perspectiva propõe-se analisar a mediação intercultural como mecanismo para fortalecimento das conflituosas relações entre Fisco e Contribuinte, de modo a estimular uma corresponsabilidade das partes da solução dos litígios.

4. Mediação intercultural como instrumento para aperfeiçoar as relações fisco-contribuinte

A relação Fisco-Contribuinte desde os seus primórdios é marcada por uma postura repressora do órgão estatal em face do responsável pelo recolhimento dos tributos. Analisando-se a história, vislumbra-se que essa atividade tributária marcada por arbitrariedade e abusos favoreceu o surgimento de revoltas, como a Revolução Francesa e a *Boston Tea Party*³, nos EUA. A atuação dos Fiscos hoje tem se pautado por um elevado índice de autuações, que enseja uma dívida ativa com alto custo, em face da inadimplência no recebimento do chamado passivo tributário (COELHO, 2017).

No relatório “Justiça em números”, publicado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça, verifica-se que o passivo tributário se avoluma ano após ano, havendo uma taxa de congestionamento das execuções fiscais da ordem de 90%. Desta forma, para cada 100 execuções fiscais, em apenas 10 delas há uma solução final no processo.

O modelo tradicional sobre o comportamento dos contribuintes foi desenvolvido por Allingham e Sandmo (*apud* XAVIER, 2012), os quais defenderam, com base na teoria da economia do crime de Becker (*apud* XAVIER, 2012), que a decisão pelo pagamento ou não dos impostos decorreria de cálculos realizados em face tanto da possibilidade de detecção, como do valor da eventual penalidade a ser aplicada em caso de inadimplência. Por esse raciocínio, a obediência às regras fiscais aumentaria na mesma proporção em que se elevaria a gravidade e extensão do castigo por descumprimento delas. Sendo assim, a melhor estratégia a ser tomada pela Administração Tributária com vistas a aprimorar o pagamento de tributos seria reforçar o nível de detecção das condutas ilícitas e de severidade das sanções, o que poderia ferir direitos e garantias dos contribuintes.

Ocorre que recentes estudos sobre evasão tributária e eficiência fiscal indicam que o uso prioritário de penalidades para inibir a desobediência pode conduzir a uma redução do cumprimento voluntário das obrigações tributárias, assim como a aversão social às determinações do Estado. A Administração Tributária não deve enfatizar apenas a punição, mas, ao contrário, deve encarar o contribuinte como um cliente demandante por seus serviços, já que, além do medo de sofrer uma sanção, outras variáveis são consideradas na decisão de pagar tributos, tais como as normas sociais. É importante, portanto, que a Administração mantenha um relacionamento mais estreito, pautado na confiança, com os contribuintes, deixando de considerá-los tão só como potenciais criminosos. James Alm (*apud* XAVIER, 2012) propõe, dessa forma, que além dos antigos instrumentos de estímulo, tais como aplicação de penalidades e alto nível de detecção de infrações, o Fisco se valha de mecanismos voltados a influenciar a ética dos contribuintes, a fim de aumentar o cumprimento voluntário das obrigações tributárias.

É nesse contexto que se pretende a utilização da mediação intercultural, como instrumento para um novo paradigma de relacionamento entre Fisco e Contribuinte, tendo em vista sua característica de ressignificação dos conflitos sociais.

O conflito é inerente ao homem e à convivência em sociedade, podendo se manifestar de forma individualizada ou de forma social, quando há mais de um interessado envolvido no conflito (MACHADO; SAMPAIO, 2019, p. 06). Os conflitos sociais possuem como característica implicar mudanças nos sistemas normativos ante as demandas sociais advindas da sua existência. Assim, “o conflito, quando bem trabalhado, origina mudanças de atitudes, de ideias, e resulta em melhora para o convívio entre as pessoas”. (SPOSATO; SILVA, *apud* MACHADO; SAMPAIO, 2019, p. 06).

A relação conflituosa existente entre Fisco e Contribuinte caracteriza-se como conflito social, uma vez que existe uma cultura adversarial instalada entre as partes de modo coletivo, e não meramente individual. Daí a existência do chamado paradigma do crime, segundo o qual os contribuintes são vistos pela Administração Pública Tributária como sonegadores (XAVIER, 2012).

Nessa seara, a mediação intercultural promoveria uma gestão positiva desse conflito social, trazendo uma nova visão às partes envolvidas, na busca pela superação das diferenças e da redução dos estereótipos e preconceitos culturais (MACHADO; SAMPAIO, 2019, p. 11).

De igual modo, a mediação intercultural colabora para a superação desse paradigma adverso de relacionamento entre as partes em mediação, destacando-se as desenvolvidas no âmbito tributário.

As relações entre Fisco e Contribuinte têm se pautado por um caráter adversarial decorrente da

adoção da citada teoria da economia do crime. Estudos recentes demonstraram, contudo, que essa postura adversarial por parte da Administração Pública tem um efeito negativo no comportamento do contribuinte. Tal conclusão está em consonância com o que se busca por meio do diálogo intercultural, uma nova abordagem no relacionamento entre partes de um determinado conflito, diálogo este comprometido com a diversidade e suas diferentes formas de expressão, promovendo o respeito e a convivência pacífica (COELHO, 2017).

Uma das formas de diálogo intercultural se aperfeiçoa pela chamada mediação intercultural, forma consensual de solução de conflitos que se utiliza do diálogo entre as partes, oportunizando a participação de todos os envolvidos no conflito nas discussões, debates e interações, para alcançar o consenso sobre a melhor solução para o conflito que se apresenta.

Denota-se uma dificuldade na aceitação da composição consensual nos conflitos envolvendo a Fazenda Pública, o que decorre da visão herdada da doutrina francesa arraigada no sistema administrativo brasileiro, tendo-se como objeto central o princípio da indisponibilidade do interesse público, o que não mais se justificaria em face da nova conceituação de interesse público como interesse não mais do governante, mas de toda a sociedade, pretendendo-se negociar modos de atingimento do interesse público com muito mais eficiência (DI PIETRO, 1993).

A mediação intercultural destaca-se como instrumento alinhado ao ODS 16 da Agenda 2030 da ONU, de construção de sociedades mais pacíficas, inclusivas e sustentáveis, bem como instituições mais eficazes, especialmente na seara tributária. Tal instrumento colaboraria na superação do tom adversarial que refere as relações entre Fisco e Contribuinte, decorrente de uma cultura da doutrina administrativista clássica, hoje em superação.

Conclui-se ser necessária uma mudança de cultura no âmbito administrativo, principalmente na seara tributária, ainda marcada pelos resquícios de uma cultura feudal. A coleta de impostos foi substituída por um amplo, e em tempo real, controle e gestão por parte da Administração Tributária, decorrente do uso maciço da tecnologia da informação, de modo que se faz necessário superar as diferenças, horizontalizando as relações entre Administração e Administrado, visando a implementar o consensualismo no âmbito da Administração Tributária.

5. Considerações finais

O presente artigo teve por objetivo analisar a possibilidade de adoção de meios consensuais de solução de conflitos na administração pública tributária, em especial a mediação intercultural, tendo em vista a necessidade de adoção de um novo paradigma de relacionamento no âmbito tributário, de modo a se permitir a efetiva solução de litígios na esfera tributária.

Inicialmente foram analisados os instrumentos alternativos de solução de conflitos, com enfoque nas formas consensuais autocompositivas, mediação, conciliação e negociação, restando assentada a possibilidade de adoção da consensualidade no âmbito da Administração Pública, inclusive a tributária, destacando-se a necessidade de superação da visão clássica de indisponibilidade do interesse público.

Em seguida, enfrentou-se a temática da mediação intercultural como instrumento de promoção do ODS 16 da Agenda 2030 da ONU, a qual foi considerada como instrumento efetivo de promoção do referido ODS, promovendo sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionando acesso à justiça para todos e construindo instituições eficazes, responsáveis e inclusivas.

Por fim, verificou-se ser a mediação intercultural instrumento de promoção de um novo paradigma de relacionamento Fisco-Contribuinte, tendo em vista sua característica de restabelecimento do diálogo entre as partes conflituosas, buscando a prevenção de novos conflitos, sendo o meio mais adequado para litígios em que as partes envolvidas são plurais e possuem relacionamentos dotados de perenidade, como são aqueles entre o administrado e o poder público.

A aridez do tema demonstra ser preciso avançar nos debates sobre a consensualidade administrativa, em especial na seara tributária. As relações entre Fisco e Contribuinte são dotadas de um tom adversarial que não condiz com a busca por uma sociedade pacífica e inclusiva. É preciso avançar na implementação de instrumentos que promovam a superação da visão de mera tolerância entre as partes conflitantes, buscando um diálogo intercultural, o que seria estimulado pela adoção

da mediação intercultural nos conflitos tributários. Sua implementação, talvez como fase preliminar ao lançamento tributário, seria um aperfeiçoamento da autotutela administrativa unilateral, reduzindo os conflitos e aumentando o cumprimento das obrigações tributárias.

6. Referências

ARAGÃO, A.S. Administração pública pluricêntrica. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, 227: 131-150, jan./mar. 2002.

BONAVIDES, R.S.; GARCEZ, G.S. Mediação Intercultural a Luz da Agenda 2030: Contribuições Para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº. 16. *Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo*. v. 6, n. 2, p. 18-37, jul./dez. 2020. Disponível em: [https://indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/7010]. Acesso em: 16 .06.2021.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT, Portugal, 2011. Palestra. COELHO, I. *La cobranza administrativa como mecanismo efectivo de incremento de recaudo*. Disponível em: [http://ccif.com.br/la-cobranza-administrativa-como-mecanismo-efectivo-de-incremento-de-recaudo/]. Acesso em: 10 .08.2017.

COSTA, T. N. G.; RIBAS, L. M. Inovação na jurisdição Estatal: de Contenciosa para uma Jurisdição Singular, compartilhada, Efetiva, Democrática e Emancipatória. *Conpedi Law Review*, v. 3, p. 190-215, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na Administração Pública. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, 191:26-39, jan./mar. 1993.

FANTIN, I. A., FREITA, F. D. Autocomposição em processos envolvendo a Fazenda Pública. *Anais do III Congresso de Processo Civil Internacional*, Vitória, 2018.

LARAIA, Roque de B. Cultura. In: SOUZA LIMA, Antonio C. *Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*. RJ/Brasília: Contra Capa, LACED, ABA. 2012.

MACHADO, L. de A.; SAMPAIO, A. I. M. A mediação intercultural de conflitos à luz da Agenda 2030 da ONU. *Administração de Empresas em Revista*, [S.l.], v. 2, n. 16, p. 148 -164, abr. 2019. ISSN 2316-7548. Disponível em: [http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/4055]. Acesso em: 16.06.2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, jan. 2003. ISSN 2238-5177. Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823]. Acesso em: 15.06.2020. doi: [http://dx.doi.org/10.12660/rda.v231.2003.45823].

PRACUCHO, D. M. A agenda 2030 e o Brasil: um diagnóstico com foco no IDS 16 (paz, justiça e instituições eficazes). In: CAMPELLO, L.G.B. (Org.). *Direitos Humanos e Meio Ambiente: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030*. São Paulo: IDHG, 2020.

RODRIGUES, H. V. *Acesso À Justiça No Direito Processual Brasileiro*. São Paulo: Acadêmica, 1994.

SALES, L. M. de M.; RABELO, C. de M. S. Meios consensuais de solução de conflitos: instrumentos de democracia. *Revista de informação legislativa*. Brasília, a no 46, n. 182, p. 75-88, abr./jun. 2009.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Lua Nova*, São Paulo, v. 39, 1997.

TOLEDO, A.M., SANTIAGO, M. R. Instrumentos alternativos de solução de conflitos como medidas de sustentabilidade, calcadas na solidariedade social. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 52-72, jan./abr. 2019. doi: [10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i1.23531]. Disponível em: [https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/23531]. Acesso em: 08.06.2020.

VOLPI, E. K. R. Conciliação na justiça federal. A indisponibilidade do interesse público e a questão

da isonomia. *Revista da PGFN*. Ano 1, n. 2, 2011/2012. Disponível em:
[www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-i-numero-ii-2011/012.pdf].
Acesso em: 12.07.2020.

XAVIER, L. F. *Certidão de Regularidade Fiscal Federal: Repensando a relação entre fisco e contribuinte a partir do paradigma do serviço e da confiança*. Orientador: Eurico Marcos Diniz de Santi. 2012. 224f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

1 Prevista no Código de Processo Civil, Lei 13.105, de 2015.

2 Disponível em:

[<https://prefeitura.poa.br/pgm/noticias/porto-alegre-deve-ser-primeira-capital-brasileira-ter-mediacao-na-area-tributaria>]

3 Lançamento nas águas do Porto de Boston do carregamento de chá de três navios pertencentes à Companhia Britânica das Índias Orientais como forma de protesto dos colonos ingleses nos Estados Unidos contra o governo britânico.