



**CONGRESSO
INTERNACIONAL
FDRP-USP e INPET
REFORMA TRIBUTÁRIA**

**TEMA: Desafios da Reforma para a Administração
Tributária - Estruturação e Cooperação**

Palestrante: Prof. Mestre Diego de Souza Araujo



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
DE RIBEIRÃO PRETO



Desafios da Reforma para a Administração Tributária - Estruturação e Cooperação

Estruturação e Cooperação: Estrutura institucional, profissionalização das carreiras fiscais e cooperação federativa

Diego de Souza Araujo

Formado em Direito pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco (USP), mestre em Direito pela FDRP-USP e MBA em IFRS pela FIPECAFI. Atualmente, atua como Auditor Fiscal Tributário do Município de São José do Rio Preto, é Coordenador da Comissão de Regimento Interno do CGIBS, Membro da Comissão de Regulamento do CGIBS e Diretor Jurídico e de Defesa Funcional da FENAFIM. Também coordena Grupos de Trabalho no Conselho Técnico das Administrações Tributárias da CNM (CTAT) e participa ativamente de diversos fóruns de discussão sobre administração tributária.



I. Introdução

A reforma tributária brasileira inaugurou um novo ciclo institucional no sistema fiscal. Debates tradicionais concentram-se na criação ou simplificação de tributos — mas reformas bem-sucedidas dependem também da **capacidade institucional** das administrações responsáveis por sua implementação.

Federalismo Complexo

União, Estados, DF e Municípios exercem competências tributárias próprias, exigindo reorganização das relações administrativas.

Novos Princípios Constitucionais

A Constituição passou a exigir simplicidade, transparência, justiça tributária e cooperação — revelando que a eficiência depende da qualidade institucional.

- 📌 A reforma impõe um desafio estrutural: o fortalecimento das administrações tributárias como instituições permanentes, profissionais e tecnicamente qualificadas.

II. A Administração Tributária como Função Essencial do Estado

A Constituição conferiu às administrações tributárias um status institucional singular: **instituições permanentes e essenciais ao funcionamento do Estado**. A arrecadação tributária é o mecanismo pelo qual o Estado financia políticas públicas, garante direitos sociais e promove o desenvolvimento econômico.

Três Objetivos Fundamentais do Modelo Institucional

Autonomia Técnica

Aplicação independente da legislação tributária, livre de interferências externas.

Continuidade Administrativa

Gestão fiscal estável e previsível ao longo do tempo.

Proteção Institucional

Salvaguardas contra interferências políticas indevidas na atividade fiscal.

A administração tributária integra as chamadas **funções típicas de Estado**, ao lado da magistratura, do Ministério Público e das carreiras policiais. A Constituição determina que essas estruturas sejam organizadas em carreiras específicas, dotadas de profissionalização e estabilidade institucional.

III. O Microsistema Constitucional da Administração Tributária

A Constituição estabelece um conjunto de dispositivos que, interpretados sistematicamente, revelam um verdadeiro **microsistema constitucional** da administração tributária — normas que definem sua posição institucional, princípios de organização, garantias e diretrizes de atuação.

Art. 37, XXII

Essencialidade, carreiras específicas, recursos prioritários e atuação integrada.

Art. 37, XVIII

Precedência institucional da administração fazendária sobre os demais setores.

4

3

Art. 167, IV

Exceção à vedação de vinculação de receitas para financiamento da administração tributária.

Art. 37, §17

Mandato para lei complementar com normas gerais aplicáveis a todos os entes federativos.

ART. 37, XXII – CF/88

1. Essencialidade Institucional

"As administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **atividades essenciais ao funcionamento do Estado**, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais."

Ao atribuir esse status, a Constituição reconhece que a arrecadação tributária constitui a **base material que sustenta a atuação estatal**. Sem arrecadação eficiente, o Estado não dispõe dos recursos para financiar políticas públicas nem garantir direitos sociais.

2. Carreiras Específicas e Precedência Fazendária

Carreiras Específicas (Art. 37, XXII)

A atividade fiscal deve ser exercida por **servidores efetivos**, ingressos por concurso público, em carreiras próprias e especializadas — incompatíveis com cargos genéricos ou estruturas híbridas.

Precedência Fazendária (Art. 37, XVIII)

"A administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, **precedência sobre os demais setores administrativos**." O financiamento das políticas públicas depende diretamente da eficiência da arrecadação.

3. Recursos Prioritários e Integração entre Fiscos

Recursos Prioritários

O art. 37, XXII impõe o dever de assegurar infraestrutura adequada: sistemas tecnológicos avançados, análise de grandes bases de dados, mecanismos de inteligência fiscal e equipes altamente qualificadas.

Atuação Integrada

As administrações tributárias devem atuar de forma integrada, com compartilhamento de cadastros e informações fiscais — diretriz de especial relevância no contexto da reforma tributária e da governança compartilhada.



4. Financiamento Institucional e Lei Complementar de Normas Gerais

Financiamento (Arts. 37, XXII e 167, IV)

O art. 167, IV admite exceção à vedação de vinculação de receitas de impostos para financiar a administração tributária, permitindo:

- Fundos de modernização tributária
- Programas de investimento em tecnologia fiscal
- Estruturas de inteligência e análise de dados

Lei Complementar (Art. 37, §17)

A reforma tributária criou mandato constitucional para um **estatuto nacional da administração tributária**, assegurando uniformidade institucional mínima entre os entes federativos, preservando a autonomia organizacional de cada esfera de governo.

5. A Função Estruturante da Administração Tributária

A análise conjunta desses elementos evidencia que a Constituição estabeleceu um conjunto coerente de normas destinadas a estruturar institucionalmente a administração tributária — verdadeiras **garantias institucionais**, não meras regras organizacionais.



Instituições Fortes

A eficiência da arrecadação depende de estruturas administrativas sólidas e permanentes.



Profissionalização

Carreiras técnicas qualificadas são condição para a efetividade do sistema tributário.



Cooperação Federativa

Níveis crescentes de integração institucional são exigidos pela reforma tributária contemporânea.

CAPÍTULO IV

IV. A Reforma Tributária como Transformação Institucional

A reforma tributária brasileira representa uma mudança estrutural que **transcende a simples reorganização de tributos**, inaugurando um modelo de governança fiscal cooperativa baseado na integração administrativa entre os fiscos.



A Entidade de Gestão Compartilhada do IBS

A principal inovação institucional é a criação de entidade responsável pela coordenação da administração do **Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)**, com natureza pública, regime especial e independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira.



Uniformização

Interpretação uniforme da legislação tributária entre os entes.



Fiscalização

Coordenação das atividades de fiscalização e processo administrativo tributário.



Distribuição

Gestão da arrecadação e distribuição entre os entes federativos.



Integração

Integração de sistemas e compartilhamento de informações fiscais.

CAPÍTULO V

V. Heterogeneidade Estrutural das Administrações Tributárias

Apesar da sofisticação do novo sistema, a realidade brasileira apresenta **grande heterogeneidade estrutural**. Enquanto fiscos federal e estaduais dispõem de elevado grau de profissionalização, municípios de pequeno e médio porte operam com estruturas extremamente limitadas.

Ausência de Carreira Fiscal Estruturada

Funções tributárias exercidas por cargos genéricos que acumulam atribuições heterogêneas — contrariando o modelo constitucional de carreiras específicas.

Vínculos Precários

Contratações temporárias para atividades fiscais permanentes, em desacordo com a jurisprudência constitucional que exige servidores efetivos por concurso público.

Qualificação Técnica

A crescente complexidade tributária e o uso de tecnologias avançadas exigem formação superior — prática já adotada nas administrações mais estruturadas.



CAPÍTULO VI

VI. A Profissionalização das Administrações Tributárias

A eficiência das administrações tributárias está **diretamente relacionada ao grau de profissionalização** de suas estruturas institucionais.

Pilares da Profissionalização Fiscal



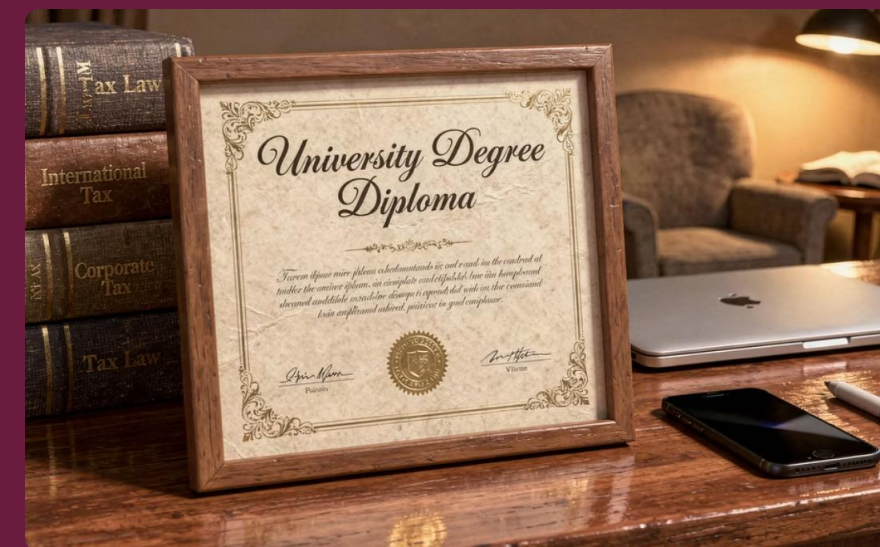
Carreiras Específicas

Permitem a formação de quadros especializados para lidar com planejamento tributário agressivo, operações internacionais, auditoria baseada em dados e fiscalização digital.



Concurso Público

Garante ingresso baseado em mérito e capacidade técnica, reforçando a independência funcional dos agentes fiscais e reduzindo riscos de interferência política.



Formação Técnica Qualificada

A fiscalização contemporânea exige competências em direito, economia, contabilidade, tecnologia da informação e análise de dados — justificando a exigência de formação superior.

CAPÍTULO VII

VII. Cooperação Federativa e Compartilhamento de Informações

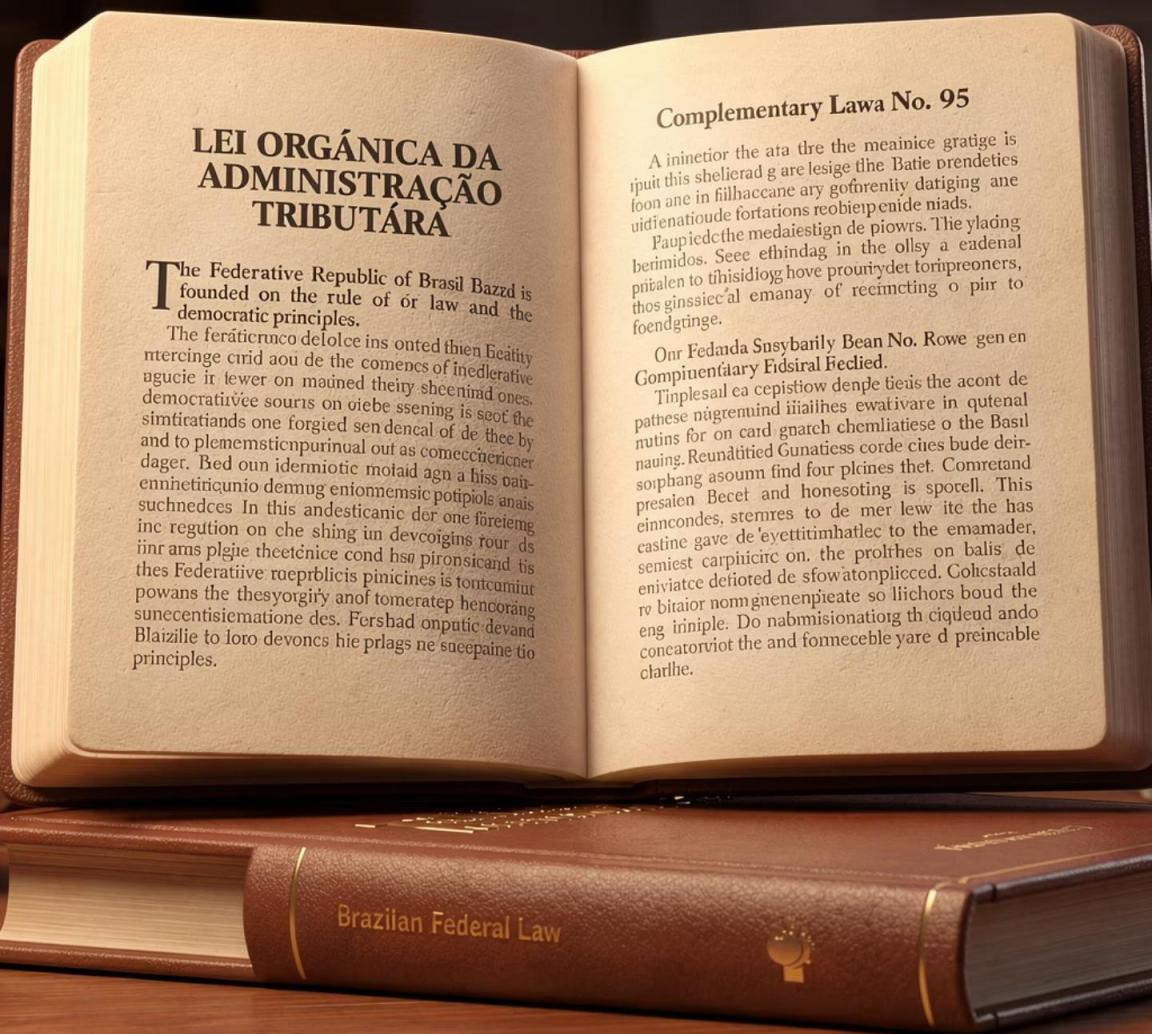
Mecanismos de Integração

- Compartilhamento de cadastros fiscais
- Interoperabilidade de sistemas tecnológicos
- Troca de informações entre os fiscos

Objetivo: aumentar eficiência da fiscalização, reduzir evasão e simplificar obrigações dos contribuintes.

Limites e Salvaguardas

A cooperação federativa exige regras claras para o compartilhamento de informações, especialmente quanto à **preservação do sigilo fiscal**. O ordenamento jurídico estabelece limites rigorosos à divulgação de dados dos contribuintes — a integração deve ocorrer em ambiente institucional seguro e juridicamente regulado.



CAPÍTULO VIII

VIII. A Necessidade de uma Lei Orgânica da Administração Tributária (LOAT)

Diante das transformações da reforma tributária, torna-se evidente a necessidade de um **marco normativo estrutural** para as administrações tributárias brasileiras — a Lei Orgânica da Administração Tributária (LOAT), com normas gerais aplicáveis a todos os entes federativos.

Elementos Centrais da LOAT

1

Definição Institucional

Reconhecimento formal das administrações tributárias como instituições permanentes responsáveis pela justiça fiscal.

2

Carreiras Obrigatórias

Obrigatoriedade de carreiras fiscais próprias, com atribuições definidas e ingresso por concurso público.

3

Autonomia Institucional

Mecanismos que assegurem autonomia técnica e administrativa das administrações tributárias.

4


Integração Federativa

Instrumentos permanentes de cooperação entre os fiscos, com compartilhamento de informações e atuação coordenada.

CAPÍTULO IX

IX. O Papel das Instituições de Controle

Tribunais de contas e ministérios públicos de contas têm desempenhado papel crescente na fiscalização da estrutura institucional das administrações tributárias, especialmente em âmbito municipal — atuando como **indutores de boas práticas institucionais** na gestão fiscal.

-  O Ministério Público de Contas do Estado do Paraná elaborou relatório técnico específico sobre as administrações tributárias municipais, diagnosticando fragilidades e propondo recomendações de fortalecimento.

Diagnóstico do MPC-PR: Fragilidades nos Fiscos Municipais

Ausência de carreiras fiscais estruturadas

Cargos sem especialização adequada às funções tributárias.

Remuneração inadequada e ausência de capacitação permanente

Fragilidades que comprometem a atração e retenção de profissionais qualificados.

Escolaridade incompatível com a complexidade das funções

Exigências de formação aquém do necessário para a atividade fiscal contemporânea.

Fragilidades na organização dos setores de arrecadação

Estruturas administrativas insuficientes para os desafios da reforma tributária.

Tribunais de Contas como Agentes de Modernização

O TCE-PR expediu recomendações a municípios para reestruturar carreiras fiscais, incluindo exigência de **formação superior compatível** com as atribuições e **remuneração condizente** com a complexidade das atividades. Ao fiscalizar concursos públicos, planos de carreira e estruturas de arrecadação, essas instituições promovem a efetividade do art. 37, XXII da Constituição — atuando como indutoras de modernização institucional nos entes subnacionais.

CONCLUSÃO

X. Conclusão: Instituições Fiscais Fortes para uma Reforma Bem-Sucedida

O sucesso da reforma tributária dependerá não apenas das normas que instituem novos tributos, mas da **capacidade institucional das administrações responsáveis por sua implementação**. Sem estruturas adequadas, a modernização normativa não se traduzirá em ganhos efetivos de eficiência, justiça fiscal e capacidade arrecadatória.



Os desafios trazidos pela Reforma

Profissionalização

Carreiras fiscais especializadas são condição sine qua non para sistemas tributários modernos.

Qualificação Técnica

Competências multidisciplinares — jurídicas, econômicas, tecnológicas — são indispensáveis.

Estruturação Institucional

Garantias constitucionais de autonomia e recursos prioritários asseguram eficiência.

Cooperação Federativa

A atuação integrada entre os fiscos é pressuposto do novo modelo tributário brasileiro.

- 📄 A construção de um sistema tributário moderno exige não apenas novas regras tributárias, mas também **instituições fiscais fortes, profissionais e integradas.**

Muito Obrigado!

Agradeço imensamente a atenção e participação de todos ao longo desta apresentação.

Espero que o conteúdo sobre a reforma tributária e seus impactos sobre as subvenções e indenizações tenha sido esclarecedor e útil para a compreensão desse tema tão relevante.

Para continuar a conversa ou tirar dúvidas, fiquem à vontade para me contatar:



Instagram

@oqueedecesar



E-mail

prof.diego.souza.araujo@gmail.com

