

# Tributação de empresas e unificação dos cadastros fiscais

LEONARDO GARCIA BARBOSA

## Sumário

1. Introdução. 2. Função dos tributos. 2.1. Desigualdade de renda. 3. Unificação cadastral. 3.1. Previsão constitucional. 3.2. Tentativas de aproximação dos fiscos. 3.2.1. Cadastro Sincronizado Nacional. 3.2.2. Central Fácil. 3.3. Comitê Gestor Intergovernamental. 4. Certidão negativa no fechamento de empresas. 5. Considerações finais.

## Introdução

Estima-se que as empresas gastem bilhões de reais por ano para cumprir as exigências burocráticas previstas na legislação tributária editada pelos fiscos federal, distrital, estaduais e municipais. A maior quantidade de normas é editada pelos municípios, em segundo lugar, vêm os estados e o Distrito Federal e, por último, a União. As empresas precisam manter equipes de trabalho e sistemas dedicados exclusivamente ao cumprimento das obrigações tributárias. A redução dos departamentos tributários das empresas, por meio da simplificação das exigências, colaboraria para a redução dos custos, aumentando a sua competitividade.

A geração de riqueza e o desenvolvimento econômico poderiam ser impulsionados pela redução do tempo que as empresas gastam cumprindo obrigações com o fisco. A complexidade da legislação estatal reflete a tentativa de forte intervenção do Estado na Economia que vigorou da década de 30 até o final da década de 80 do século XX. A incapacidade de racionalizar as relações sociais demonstrada pela desarticulação das economias planificadas leva a um modelo de desenvolvimento que exige a simplificação das obrigações.

O tamanho da estrutura burocrática varia em relação direta com a necessidade da sociedade e de seu poder dominante. Os gastos com a

Leonardo Garcia  
Barbosa é consultor  
legislativo do Senado  
Federal.

manutenção de complexas estruturas estatais e sua interlocução com estruturas burocráticas empresariais são questionados em face da abertura econômica e seu ambiente de competição verificado a partir dos anos 90 do século XX.

A necessidade de certeza e segurança jurídica, com o mínimo de perturbação social e de questionamento lógico, leva a produção da norma a buscar com exatidão os seus limites, mediante comandos meramente operacionais. A obscuridade e a complexidade da legislação sobrecarregam os contribuintes com reiteradas obrigações formais.

Examinaremos no item 2 qual a função dos tributos, bem como seus impactos sobre a desigualdade de renda. No item 3, discorreremos sobre a possibilidade de implantação de um cadastro fiscal unificado, sua previsão constitucional, as tentativas atuais de aproximação dos fiscos e a organização de um Comitê Gestor Intergovernamental. No item 4, abordamos o tema da obrigatoriedade de apresentação de certidão negativa de tributos para o fechamento da empresa. No item 5, tecemos algumas considerações finais.

## 2. Função dos tributos

A tributação é uma das mais potentes intervenções que a ordem jurídica pode promover na autonomia privada (CARVALHO, 2012, p. 246). Por esse motivo, uma das matérias mais relevantes no âmbito do Direito Constitucional Tributário são as limitações ao poder de tributar. O objetivo é não sobrecarregar o desenvolvimento dos indivíduos e da sociedade, principalmente em momento no qual as empresas estão expostas à competição internacional mais intensa. A lei da transparência tributária colabora para o esclarecimento do cidadão acerca do montante suportado pela sociedade para a manutenção dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 2012a). Ela exige a prestação da informação so-

bre o valor aproximado dos tributos incidentes sobre os preços de venda dos bens.

O Estado deve implementar suas políticas minimizando os efeitos sobre a sociedade por razões de eficiência econômica (CALIENDO, 2009, p. 208). Normas como a vedação ao confisco, a legalidade tributária e a exigência de tratamento igual entre contribuintes são essenciais para garantir a competitividade entre os empresários e afastar o abuso na intervenção estatal. Um sistema econômico de mercado demanda um mecanismo mais sofisticado de tributação em relação ao sistema econômico administrado pelo Estado (GICO JUNIOR; VALADÃO; ALMEIDA, 2012, p. 34).

Os tributos são instituídos para custear os serviços prestados pelo Estado. Dessa forma o tamanho do Estado é fator fundamental para a definição da carga tributária sustentada pela sociedade. Quanto mais serviços são a ele carregados, maior é a pressão para o aumento da carga tributária. Ao Estado compete adotar políticas regulatórias com a finalidade de minimizar o poder de monopólio; de reduzir a assimetria de informações entre os agentes econômicos; de fornecer bens públicos; de fomentar atividades que geram externalidades positivas para a sociedade e de desestimular atividades que geram externalidades negativas. Os tributos corretivos são formas de minimizar imperfeições de mercado (CALIENDO, 2009, p. 208). A tributação possibilita ainda a formulação de políticas públicas cujo objetivo é reduzir desigualdades de renda. Os impostos são o instrumento mais importante para se colocar em prática uma concepção de justiça econômica ou distributiva (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 5).

### 2.1. Desigualdade de renda

A renda sempre foi irregularmente distribuída ao longo da história (POSNER, 2003). Em

alguns países, como o Brasil e os Estados Unidos da América, há grande irregularidade na distribuição da renda; em outros, como a Suécia e a Alemanha, a renda é distribuída de forma mais igualitária.

As estatísticas sobre desigualdade de renda não fornecem claramente uma direção para as políticas públicas. Elas muitas vezes comparam pessoas em diferentes fases da vida, como um empresário iniciante e um empresário sênior. Possivelmente, os dois ganharão o mesmo ao longo de suas vidas, no entanto é provável que o empresário iniciante, com o crescimento econômico, ganhe mais quando for sênior do que ganha o do empresário sênior atualmente.

A riqueza da sociedade não aumenta com a redistribuição da renda, mas os custos para promovê-la reduzem a eficiência. A redistribuição da renda não pode ignorar os interesses de grupos na política pública, o que pode minar eventuais efeitos redistributivos. Os custos da intervenção devem ser considerados ao se defender políticas redistribucionistas.

A aversão ao risco não é significativa ao ponto de fazer com que as pessoas renunciem à chance de serem ricas em favor de uma distribuição de renda mais igualitária. Elas buscam maximizar sua expectativa de serem ricas, dependendo de quanto risco estão dispostas a correr. Caso a renda geral suba, argumentos a favor da redução da desigualdade de renda são enfraquecidos.

Eventual argumento a favor da complexidade da legislação tributária sob o fundamento da redução da desigualdade de renda esbarra nos problemas apontados da adoção de políticas de redistribuição da renda. A nosso ver, é possível simplificar a legislação tributária ainda que se corra o risco de redução da eficácia de políticas redistribucionistas. Uma das medidas simplificadoras é a unificação dos cadastros fiscais.

### **3. Unificação cadastral**

A elevada carga tributária no País deve-se não somente ao custo propriamente dito dos tributos, mas também ao custo de cumprimento dos deveres instrumentais relacionados às obrigações tributárias, as chamadas obrigações acessórias, previstas no § 2º do art. 113 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional). Esses custos revelam-se exacerbados à iniciativa privada, colaborando para altos índices de evasão fiscal e informalidade (CARVALHO, 2007, p. 120). Uma empresa que explora uma atividade econômica de venda de mercadorias e prestação de serviços, por exemplo, deve ter inscrição, entre outros cadastros, tanto como contribuinte estadual quanto como contribuinte municipal. Caso explore a atividade econômica em dois ou mais estados, deve solicitar seu cadastro em cada uma das administrações tributárias.

Um Estado é considerado unitário, quanto à forma, caso não sejam previstas competências legislativas e não hajam atribuições distribuídas entre unidades sub-nacionais, características do Estado federal. O Brasil é uma federação e adota uma distribuição de competências entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. A forma de repartição das competências na tributação do consumo e a precariedade de uma política de desenvolvimento regional têm gerado problemas de “guerra fiscal” entre as unidades federativas, além de sobreposições de competência tributária no consumo. A administração tributária unificada proporciona benefícios quanto ao planejamento, gestão e controle tributários (GICO JUNIOR; VALADÃO; ALMEIDA, 2012, p. 39).

O aumento populacional e a crise do Estado causam problemas de ordenação e cooperação entre os entes federativos quanto ao atendimento das demandas da população. Os programas de simplificação tributária estão associados à criação de mecanismos de desburocratização das relações entre o Estado e o cidadão. No âmbito do registro de empresas, o número do movimento total de empresas nas juntas comerciais no Brasil, englobando os atos de constituição, alteração e extinção, praticamente dobrou em um período de dez anos, conforme informações constantes do quadro a seguir:

Ano	Constituição (em mil)	Movimento total (em mil)
2011	608	2.320
2010	617	2.329
2009	622	2.136
2008	594	2.038
2007	529	1.764
2006	467	1.324
2005	490	1.712
2004	460	1.975
2003	472	1.514
2002	445	1.299

Dados obtidos no endereço eletrônico do Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC).

Há argumentos a favor e contra a forma federativa. Por um lado, ela garante a preservação das peculiaridades estaduais e locais. Devido à autonomia dos entes federativos, o cidadão tem mais fácil acesso às autoridades locais. A descentralização do poder dificulta a ascensão de governos totalitários. Por outro lado, a forma federativa implica maiores gastos com a burocracia, caso não haja uma cooperação entre as unida-

des federativas, principalmente se os governos forem antagônicos do ponto de vista partidário e ideológico.

De acordo com a regra atual, não havendo previsão legislativa que imponha aos entes federativos a adoção de um cadastro único e os impeça de adotar cadastros estaduais e locais, inclusive mediante o estabelecimento de sanções, a criação de cadastro unificado depende da vontade dos entes federativos de celebrar convênios de cooperação.

### **3.1. Previsão constitucional**

A previsão constitucional de cadastro nacional único de contribuintes aplica-se somente às microempresas e empresas de pequeno porte. A Constituição prevê, no inciso IV do parágrafo único do art. 146, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que será adotado cadastro nacional único de contribuintes.

O dispositivo foi regulamentado pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional. No entanto, esse diploma legal muito pouco fez pela implantação do cadastro nacional único de contribuintes, nem mesmo citando entre os seus objetivos a efetivação do cadastro, o que poderia ser feito mediante acréscimo de inciso IV ao art. 1º.

Acreditamos que a imposição à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios de um cadastro único de contribuintes, além daquele previsto para as microempresas e empresas de pequeno porte, demandaria alteração constitucional, haja vista que as unidades federativas são entes que gozam de autonomia

para exigir o cumprimento das obrigações acessórias. Por esse motivo, o Relatório Suplementar da Comissão do Pacto Federativo (BRASIL, 2012b) concluiu pela apresentação de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) contendo um Código do Federalismo Fiscal.

No texto da PEC, está prevista, no art. 251, § 2º, I, f, a edição de uma lei complementar que disporá de forma integrada sobre as normas gerais aplicáveis à integração das administrações tributárias dos entes federativos, inclusive unificação cadastral, compartilhamento de informações fiscais, execução de procedimentos conjuntos de fiscalização e delegação de competência, observado que as atividades relativas àquelas administrações terão caráter essencial para o funcionamento do Estado e prioridade na alocação de recursos, sendo exercidas por meio de servidores de carreiras específicas.

### **3.2. Tentativas de aproximação dos fiscos**

Algumas iniciativas têm por objetivo aproximar os fiscos federal, estaduais, distrital e municipais. As autoridades fiscais da União trabalham atualmente com uma espécie de cadastro sincronizado nacional, que não resolve o problema da exigência de múltiplos cadastros e inscrições. As autoridades vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior estão trabalhando na denominada Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM), que tampouco prevê a adoção de cadastro nacional único de contribuintes.

#### **3.2.1. Cadastro Sincronizado Nacional**

A Emenda Constitucional nº 42, de 2003, determina que as administrações tributárias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios atuem de forma integrada, inclusive

com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio (inciso XXII, acrescentado ao art. 37 da Constituição).

A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) deu início ao projeto Cadastro Sincronizado Nacional, que consiste na integração dos procedimentos de cadastramento tributário entre a RFB e as Secretarias de Fazenda dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Está prevista a entrada única de dados cadastrais, por meio do Programa Gerador de Dados (PGD), disponível no endereço eletrônico da RFB. A empresa deve preencher todos os campos do formulário, inclusive com os dados de interesse específico da Secretaria de Fazenda. A documentação apresentada passa a atender à RFB e à Secretaria de Fazenda. A ideia é utilizar o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) como única inscrição cadastral em todas as esferas de governo. As informações do cadastro serão acessadas pelas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

O sistema encontra-se implantado nas Secretarias de Fazenda dos Estados de Alagoas, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Norte e São Paulo, e nas Secretarias de Fazenda dos Municípios de Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR), Natal (RN), Salvador (BA), São Luís (MA) e Vitória (ES). Está em fase de implantação nas Secretarias de Fazenda do Distrito Federal e dos Estados do Acre, Amazonas, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins, e nas Secretarias de Fazenda dos Municípios de Aracaju (SE), Barra Mansa (RJ), Boa Vista (RR), Campo Grande (MS), Montes Claros (MG), Petrópolis (RJ), Pinhais (PR), Recife (PE), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Santarém (PA) e Sorocaba (SP), além das juntas comerciais de Minas Gerais e Santa Catarina. Há vários convênios assinados com as Secretarias de Fazenda dos Estados do Amapá, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Goiás, Rio de Janeiro e Rondônia, e com as Secretarias de Fazenda dos Municípios de Bragança (PA), Camaçari (BA), Contagem (MG), Maceió (AL), Manaus (AM), Palmas (TO), Piraju (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Sete Lagoas (MG) (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2008).

O projeto Cadastro Sincronizado Nacional prevê, ainda, quando de sua total implementação, a integração no sistema de todos os órgãos do Governo envolvidos no processo de abertura de empresas, entre eles as juntas comerciais, os cartórios de registro das pessoas jurídicas, o Corpo de Bombeiros e a Vigilância Sanitária.

Cumpre destacar que não se trata de um cadastro único de empresas, mas de uma sincronização entre os diversos cadastros existentes. Como já anotado, a Emenda Constitucional nº 42, de 2003, estabeleceu no art. 146, parágrafo único, IV, que será adotado cadastro nacional único das micro e pequenas empresas, o que não é atendido pelo cadastro sincronizado

nacional. Uma possível solução para o problema em relação às micro e pequenas empresas é a criação, por meio de projeto de lei que altere a Lei Complementar nº 123, de 2006, do Conselho Gestor do Cadastro Nacional Único das micro e pequenas empresas (CGCNU).

### **3.2.2. Central Fácil**

A criação ou o aprimoramento de um local que reúna os agentes dos principais órgãos envolvidos na abertura e fechamento de empresas é importante mecanismo para diminuir o deslocamento dos empresários entre os diversos locais onde estão sediados os órgãos citados. A introdução ou a melhoria de procedimentos informatizados é outro mecanismo que colabora para a simplificação do registro de empresas. A tecnologia permite desde a pesquisa do nome empresarial, para a constituição da empresa, até o seu registro completo por esse meio.

A Lei nº 11. 598, de 3 de dezembro de 2007, que criou a Redesim, prevê a instalação de Centrais de Atendimento Empresarial – Fácil, unidades de atendimento presencial da Redesim, que funcionarão como centros integrados para a orientação, o registro e a legalização de empresários e pessoas jurídicas, com o fim de promover a integração, em um mesmo espaço físico, dos serviços prestados pelos órgãos que façam parte, localmente, da Redesim. As Centrais de Atendimento Empresarial – Fácil serão compostas por um Núcleo de Orientação e Informação e um Núcleo Operacional.

Destacamos o projeto da Central de Atendimento Empresarial – Sistema Fácil desenvolvido pelo Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC), em Brasília-DF, que simplifica a criação e registro de empresas. A ideia é reunir todos os órgãos envolvidos no processo de registro e legalização de empresas em um mesmo local. Assim, integram a Central:

a Junta Comercial do Distrito Federal, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Fazenda e Planejamento do Distrito Federal, as Administrações Regionais do Governo do Distrito Federal, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), o Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (INMETRO), a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), a Trade Point e o Conselho Regional de Contabilidade. Essa iniciativa do DNRC foi premiada, em 1998, no 3º Concurso Nacional de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal – Prêmio Hélio Beltrão. A Trade Point Brasília (existem outras unidades em Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Porto Alegre e São Paulo) faz parte da Rede Trade Point, que integra um programa da Organização das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) com o fim de estimular, agilizar e aumentar a participação de micro, pequenas e médias empresas no comércio exterior.

Consideramos como ação fundamental para a simplificação e agilidade no registro de empresas mercantis a implantação de Centrais de Atendimento Empresarial – Sistema Fácil nos demais estados da Federação, com o fim de reunir todos os órgãos envolvidos no processo de registro e legalização de empresas em um mesmo local, o que reduzirá o caminho a ser percorrido pelos interessados. Atualmente, existem Centrais Fácil nas seguintes localidades: Maceió e Arapiraca, em Alagoas; Brasília, no Distrito Federal; Colatina, no Espírito Santo; Boa Vista, em Roraima; e Aracaju, em Sergipe.

### **3.3. Comitê Gestor Intergovernamental**

Uma importante questão referente à unificação cadastral diz respeito ao órgão responsável

pela administração do cadastro unificado. A administração do cadastro por órgão federal dificulta, a nosso ver, a viabilidade da proposta, sendo mais palatável a sua gestão por órgão que conte com representantes federais, estaduais, distritais e municipais. Desse modo, poderia ser previsto em sede constitucional que a lei federal dispusesse sobre a administração do cadastro, especialmente a composição e competência do Comitê Gestor Intergovernamental.

Uma iniciativa possível no âmbito da microempresa e da empresa de pequeno porte é a alteração da Lei Complementar nº 123, de 2006, com o objetivo de criar uma espécie de Comitê Gestor específico para tratar do cadastro nacional único de contribuintes, composto por dois representantes da Secretaria da Receita Federal do Brasil, um representante dos estados e do Distrito Federal, possivelmente indicado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária, e um dos municípios, possivelmente indicado pela entidade representativa das Secretarias de Finanças das Capitais ou pelas entidades de representação nacional dos municípios brasileiros, visando a tornar realidade o comando constitucional de cadastro nacional único de contribuintes.

#### **4. Certidão negativa no fechamento de empresas**

A unificação cadastral diminui a dificuldade para fechar uma empresa nos diversos órgãos fiscais. No momento da abertura da empresa, o empreendedor geralmente está otimista em relação ao sucesso do negócio. Por ocasião do seu fechamento, muitas vezes mostrar-se arrependido, especialmente se as expectativas iniciais não tiverem sido realizadas da maneira como foram idealizadas.

Uma importante questão relacionada à unificação dos cadastros diz respeito à exigência

de documentos para a extinção da empresa, especialmente no que tange à apresentação de certidão negativa de tributos. A baixa de inscrição do empresário individual ou da sociedade empresária sem a apresentação desse documento no Registro de Empresas (e não no cadastro de contribuintes) foi objeto de projeto de lei já aprovado pelo Parlamento, mas a iniciativa foi vetada pelo Presidente da República.

O texto do projeto que resultou na Lei nº 11.598, de 2007 (REDESIM), aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, previa no art. 7º, inciso V, que, para os atos de registro, inscrição, alteração e baixa de empresários ou pessoas jurídicas não poderia ser exigida a comprovação da regularidade de obrigações tributárias, previdenciárias ou trabalhistas, principais ou acessórias, do empresário, da sociedade, dos sócios, dos administradores ou de empresas de que participem, sem prejuízo da responsabilidade de cada qual pelas obrigações apuradas antes ou após o ato de extinção.

O projeto aprovado dispensava, ainda, a apresentação de certidões negativas no registro dos empresários e das pessoas jurídicas, com a revogação do inciso V do *caput* do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.715, de 22 de novembro de 1979, e do inciso III do *caput* do art. 1º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1998 (exigência de prova de quitação de tributos, multas e outros encargos fiscais, cuja administração seja da competência do Ministério da Fazenda), da alínea *e* do *caput* do art. 27 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (exigência de apresentação do Certificado de Regularidade do FGTS), da alínea *d* do inciso I do *caput* do art. 47 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (exigência de apresentação de Certidão Negativa de Débito – CND – Seguridade Social).

Os dispositivos foram vetados pelo Presidente da República. De acordo com as razões do veto, a dispensa da comprovação da regula-



ridade fiscal para o registro do ato de extinção societária foi iniciada com a Lei Complementar nº 123, de 2006, aplicando-se tão somente às microempresas e empresas de pequeno porte. O veto afirma que os fundamentos para o tratamento especial e diferenciado encontram-se na Constituição e não se aplicam seus pressupostos para as demais pessoas jurídicas. Foi alegado ainda que a exigência de regularidade fiscal para a extinção da empresa é fundamental instrumento de garantia de recuperação de créditos tributários. Além disso, afirmou-se que o Código Civil e a Lei das Sociedades por Ações condicionam a extinção da sociedade ao prévio levantamento do ativo e pagamento do passivo, o que afasta a possibilidade de extinção de sociedade sem que esta promova a quitação de seus débitos, inclusive os fiscais. O veto ao dispositivo declarou ainda que o objetivo de impedir sua entrada em vigor é preservar e garantir a satisfação do crédito fiscal, impedindo ou dificultando que o devedor pratique atos que resultem na dilapidação do patrimônio e sua decorrente insolvência. O veto também assinala que o dispositivo fragilizaria a recuperação dos créditos tributários, pois haveria sério risco de a Fazenda Pública não conseguir provar em juízo o dolo ou a culpa dos sócios-gerentes, administradores e gestores da sociedade extinta, gerando prejuízos ao Erário.

A nosso ver, a dispensa da apresentação da certidão negativa de tributos é medida que facilitaria o fechamento de empresas, devendo ser aplicados os seus fundamentos a todas as empresas e não apenas às micro e pequenas empresas. A exigência de certidão negativa não é instrumento de garantia do pagamento de tributos, criando-se muitas vezes um impasse em virtude da ausência de valores disponíveis para o pagamento dos tributos, impossibilitando-se o fechamento da empresa. Não se fecha a empresa, tampouco se pagam os tributos. Ademais, a

possibilidade de fechamento da empresa sem a apresentação da certidão negativa não impede o Estado de cobrar da empresa e dos eventuais responsáveis o crédito tributário, desde que sejam encontrados bens que possam satisfazer as obrigações.

## 5. Considerações finais

Os tributos são instituídos para custear os serviços prestados pelo Estado, mas não devem sobrecarregar o desenvolvimento dos indivíduos e da sociedade por razões de eficiência econômica. Desse modo, é possível simplificar a legislação tributária, especialmente por meio da implantação de um cadastro fiscal unificado, ainda que se corra o risco de reduzir a eficácia de políticas de redistribuição de renda.

A unificação cadastral reduziria o custo de cumprimento dos deveres instrumentais relacionados às obrigações tributárias. A existência de múltiplos cadastros na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios sobrecarrega a atividade econômica privada e dificulta a atuação da administração tributária.

A Constituição da República prevê a existência de um cadastro nacional único de contribuintes para as microempresas e empresas de pequeno porte, que poderia ser estendido para as demais empresas de maior porte. A aproximação entre os fiscos vem sendo tentada por meio de iniciativas como o Cadastro Sincronizado Nacional e as Centrais de Atendimento Fácil que, no entanto, não preveem a adoção de um cadastro nacional único de contribuintes. A administração desse cadastro poderia ficar a cargo de um Comitê Gestor Intergovernamental, composto por representantes federais, estaduais, distritais e municipais.

Além da unificação cadastral, outra medida que facilitaria o fechamento de empresas é a dispensa da apresentação de certidão negativa

de tributos, não impedindo o Estado de cobrar da empresa e dos eventuais responsáveis o crédito tributário, desde que sejam encontrados bens que possam satisfazer as obrigações.

## Referências

BASSOLI, Marlene Kempfer; FORTES, Fellipe Cianca. Análise econômica do direito tributário: livre iniciativa, livre concorrência e neutralidade fiscal. *Scientia Iuris*, Londrina, n. 14, p. 235-253, nov. 2010.

BRASIL. Lei n. 12741, de 8 de dezembro de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 set. 2012a.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Relatório suplementar*: comissão especial externa do Senado Federal criada pelo RQS nº 25, de 2012, com a finalidade de analisar e propor soluções para questões relacionadas ao Sistema Federativo. Brasília: Senado Federal, 2012b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=116693&tp=1>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

CALIENDO, Paulo. Direitos fundamentais, direito tributário e análise econômica do direito: contribuições e limites. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça*, Porto Alegre, v. 3, n. 7, p. 203-222, abr./jun. 2009.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. Sobre a distribuição do ônus tributário no Brasil. *Tributação em Revista*, Brasília, v. 8, n. 33, p. 26-36, jul./set. 2000.

\_\_\_\_\_. Deveres instrumentais e custos de transação. *Revista da Faculdade de Direito UniRitter*, Porto Alegre, v. 9, n. 8, p. 115-122, 2007.

\_\_\_\_\_. Análise econômica da tributação. In: TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direito e economia no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2012.

GICO JUNIOR, Ivo; VALADÃO, Marco Aurélio; ALMEIDA, Wilson. Tributação e desenvolvimento na China: transição e ajustes para um sistema compatível com os signatários da OMC. *ComCiência*, Campinas, v. 137, p. 34-41, 2012.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade*: os impostos e a justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

POSNER, Richard. *Economic analysis of law*. 6. ed. New York: Aspen, 2003.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Cadastro sincronizado*: nova versão do programa gerador de documentos do CNPJ. Brasília: Receita Federal, 2008.