

Uma visão pragmática da reforma tributária

Autor: Ricardo Luiz Paiva Medeiros¹

O sistema tributário brasileiro é caduco, irracional, oneroso e contrário ao desenvolvimento do país. Entretanto, atinge o objetivo de exação, com níveis de arrecadação aceitável para a fazenda pública dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União. No polo passivo, os contribuintes e/ou responsáveis tributários se submetem ao caos tributário, por outro lado, tal ambiente favorece a proliferação de sonegadores contumazes ou perpetua a informalidade em setores produtivos e em expansão.

Por óbvio, a sistemática tributária brasileira está, literalmente, ultrapassada e causa prejuízos aos entes públicos. A sociedade e o setor privado assumem um preço alto pela confusão da quantidade excessiva de impostos, taxas e contribuições, assim como pela infinidade de leis, decretos, portarias, normas e tudo aquilo que torna a legislação um emaranhado de regras instituídas pelos entes públicos, muitas vezes contrariando preceitos constitucionais ou afrontando a ciência do Direito, seus princípios e doutrinas consagradas, entre outras contradições.

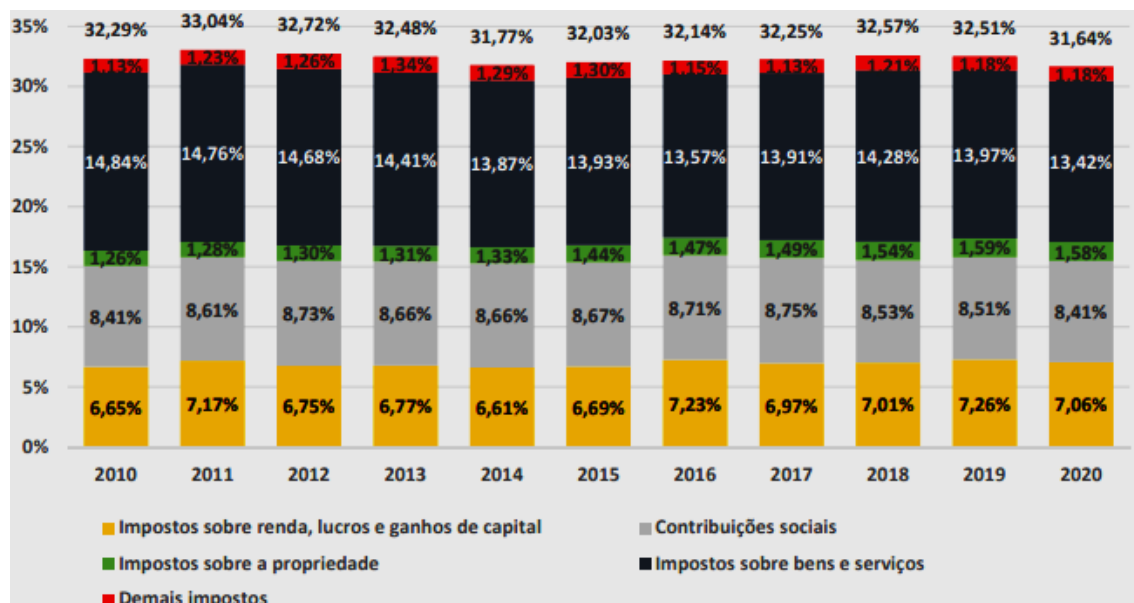
Por oportuno, para melhor ilustrar a complexidade tributária brasileira, cite-se o julgamento do recurso extraordinário (RE) nº 574706, no Supremo Tribunal Federal, iniciado em 15/3/2017, gerando o Tema 69 com repercussão geral, inaugurando a seguinte tese: O ICMS não compõe a base de cálculo para a incidência do PIS e da COFINS. Em 13/5/2021, o STF, julgando os embargos de declaração da fazenda pública, interpostos naquele processo, ratificou a tese posta, restando à publicação do acórdão. A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), com a edição do PARECER SEI Nº 7698/2021/ME, antecipadamente e em prol do contribuinte, esclarece as orientações iniciais a serem observadas no cumprimento da decisão da Corte Suprema.

A Receita Federal do Brasil publicou índice da carga tributária bruta de 32,52% do PIB no ano de 2019, apresentando uma queda de 0,05 p.p. em relação ao PIB do ano anterior. Presume-se (STN) a carga tributária bruta do exercício de 2020 de 31,64% do

¹ Advogado, com pós-graduação lato sensu em Direito Tributário, UFRN.

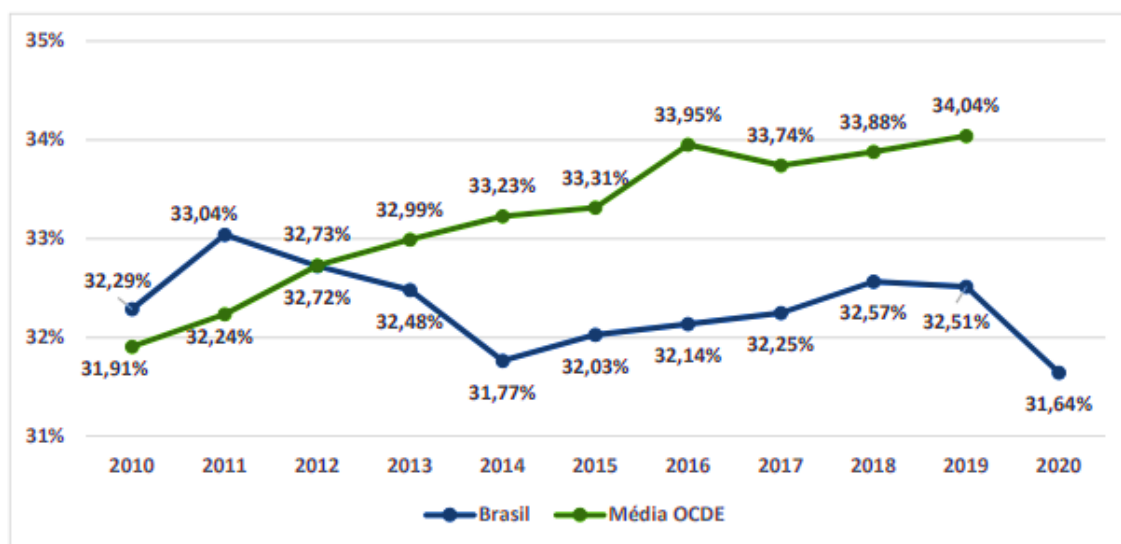
PIB, sendo a segunda redução (0,87%) se comparada com o ano de 2019, levando-se a deduzir que a pandemia influenciou nessa segunda queda em grandeza maior².

Gráfico 1 – Estrutura da carga tributária bruta – 2010/2020



Fonte: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:38233 (STN)

Gráfico 2 – Evolução da Carga Tributária do Brasil x OCDE – 2010/2020



Fonte: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:38233 (STN e OCDE)

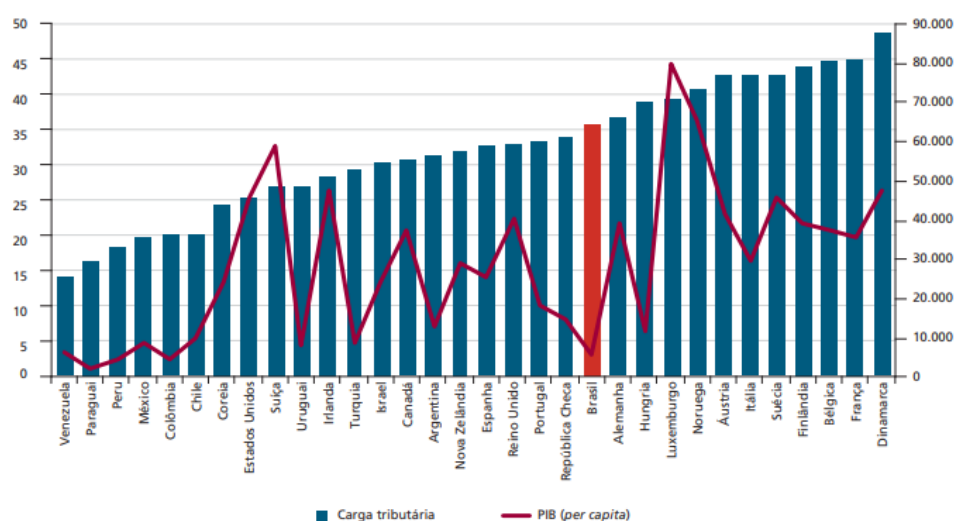
Com efeito, os gráficos 1 e 2 demonstram a configuração da carga tributária brasileira. Em especial, o gráfico 2 que expõe a comparação dos índices atingidos do Brasil em relação às médias da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

² Tesouro Nacional Transparente. Carga Tributária do Governo Geral. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2020/114>. Acesso em: 01.08.2021. Acesso em: 1/8/2021.

Econômico (OCDE). Note-se que, desde o ano de 2013, o Brasil apresenta carga tributária bruta inferior à média da OCDE. No exercício de 2019, o índice do Brasil foi de 32,51% e da OCDE de 34,04%.

Destarte, a carga tributária brasileira apresenta índice cabível se confrontado com os países mais desenvolvidos, em particular, pertencentes a OCDE e do continente europeu, estes com rubricas governamentais com serviços públicos relevantes. O gráfico 3, ponderando-se o presente em razão do tempo decorrido (ano de 2013), elaborado a partir da base de dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), evidencia o PIB per capita de cada um dos países. Os países que têm a carga tributária próxima ou superior à brasileira apresentam renda e qualidade de vida elevada, cite-se a França, Bélgica, Áustria, Suécia e Alemanha. Outros países com carga abaixo à brasileira possuem renda maior e qualidade de vida significativa, por exemplo, a Espanha (31,7% do PIB), o Canadá (30,9%), a Suíça (29,8%), os Estados Unidos (24,8%) e da Coreia do Sul (25,0%)³.

Gráfico 3 - Carga tributária e renda per capita: países selecionados (2013)



Fonte: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5714/1/Radar_n41_tributa%C3%A7%C3%A3o.pdf

Abaixo, quadro 1 com alíquotas do imposto de renda da pessoa física nos países da América. O Brasil pratica alíquota inferior, por exemplo, aos Estados Unidos, México, Chile e Argentina, e superior a países de menor PIB e sem representatividade no continente.

³ RABELO, Gabriel Gouvêa; OLIVEIRA, João Maria de. Tributação sobre empresa no Brasil: comparação internacional. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5714/1/Radar_n41_tributa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 1/8/2021, p.26

Quadro 1 - Comparativo do IRPF na América

País	Último	Anterior	Referência	Unidade
Aruba	52	52	2021-12	%
Chile	40	40	2021-12	%
Colômbia	39	39	2021-12	%
Suriname	38	38	2021-12	%
Estados Unidos	37	37	2021-12	%
Uruguai	36	36	2021-12	%
Argentina	35	35	2021-12	%
Ecuador	35	35	2021-12	%
México	35	35	2021-12	%
Venezuela	34	34	2021-12	%
Canadá	33	33	2021-12	%
Porto Rico	33	33	2021-12	%
El Salvador	30	30	2021-12	%
Jamaica	30	25	2021-12	%
Nicarágua	30	30	2021-12	%
Peru	30	30	2021-12	%
Barbados	28.5	28.5	2021-12	%
Brasil	27.5	27.5	2021-12	%
Costa-Rica	25	25	2021-12	%
República Dominicana	25	25	2021-12	%
Honduras	25	25	2021-12	%
Panamá	25	25	2021-12	%
Bolívia	13	13	2021-12	%
Guatemala	7	7	2021-12	%
Baamas	0	0	2021-12	%
Bermudas	0	0	2021-12	%
Ilhas Caimã	0	0	2021-12	%

Fonte: <https://pt.tradingeconomics.com/country-list/personal-income-tax-rate?continent=america>

Os índices acima demonstram peremptoriamente que a carga tributária e o IRPF no Brasil não divergem de outros países em desenvolvimento e/ou mais ricos, inclusive, haveria espaço para aumentar ambos. Porém, cogitar-se aumentar a carga tributária seria um contrassenso, pois, atualmente, o ônus administrativo e operacional para o contribuinte e a própria fazenda pública sanar a ineficiência do sistema tributária impacta fortemente nos “custos tributários”. Outro aspecto a ser considerada, a renda e a qualidade de vida são inferiores aos países já comprados, porquanto não haveria minimante condições políticas para aumento da carga tributária.

A Constituição Federal estabeleceu à lei complementar as matérias básicas de integração do Sistema Tributário Nacional (STN), como garantia constitucional taxativa destinada ao contribuinte. O inciso II, do art. 146, em particular, descreve que compete à lei complementar regular as limitações constitucionais ao poder de tributar. As reformas tributárias ora apresentadas - tema discutido há aproximadamente 10 anos - a partir do legislativo e com a participação do executivo esboçam lampejos de uma reforma definitiva, simplifica alguma coisa e reduz um pouco a tributação das empresas

e aumenta a tributação da renda com alteração de alíquotas e mais progressividade (tributar melhor, proporcionalmente a riqueza do contribuinte).

Acerca da necessidade de reforma tributário, asseverou o Ministro João Otávio de Noronha, *in verbis*, “Parece que as normas são feitas para não serem aplicadas ou para se contradizerem, porque todo dia é necessária uma interpretação judicial”, ressaltou. O ministro lembrou sua trajetória no STJ, quando integrou a Segunda Turma e a seção de direito público, período em que teve que empregar grande esforço para entender a lógica das normas tributárias do Brasil⁴.

Dois pontos delicados: (i) isenção dos lucros e dividendos; (ii) incentivos fiscais. O primeiro foi contemplado nas propostas, e o segundo depende muito mais de uma coragem política para eliminar a bondade pública, salvo os incentivos com efetivo e substancial retorno direto ou indireto para o erário público. E para entendermos que o STN é ultrapassado e confuso, a começar pela nomenclatura, bastante destacar apenas um tributo, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), um festival de legislações, convênios, etc.

Em relação aos incentivos fiscais, tais concessões do Poder Público, nos tempos atuais, não tem comprovação de que o nobre interesse público foi preservado, mas consentidos os interesses de pequenos grupos seletivos e de alto poder econômico, assim como aqueles têm representatividade no Congresso Nacional e influência no Executivo.

A patologia do sistema tributário nacional, os interesses corporativos e os desejos políticos de cada ente da federação, deixam distantes os verdadeiros propósitos de uma reforma tributária equânime e que pudesse colocar o país no rumo do desenvolvimento. É compreensivo e inadequado que uma reforma tributária mais ampla e definitiva seja feita agora, no curso de uma pandemia e sucessivos anos de dificuldades econômicas.

⁴ Superior Tribunal de Justiça. Presidente do STJ defende reforma tributária em palestra magna no Conselho Federal da OAB. Notícia em 12.8.2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Presidente-do-STJ-defende-reforma-tributaria-em-palestra-magna-no-Conselho-Federal-da-OAB.aspx>. Acesso em: 3/8/2021.

Nas palavras de Ministro Noronha⁵: [...] o código tributário atual está superado, desatualizado, não conseguindo mais normatizar os negócios jurídicos. "Toda essa desatualização, somada a uma quantidade enorme de leis esparsas, faz com que vivamos em um ambiente de insegurança jurídica. Não adianta fazer a reforma da previdência se nós, paralelamente, não criarmos um ambiente de segurança jurídica" [...].

Posterga-se o sonho de um sistema tributário com mais progressividade, simplificado e moderno; sem privilégios; com carga tributária justa, os miseráveis e pobres devem ser protegidos do leão/Estado e que os ricos paguem mais tributos. No mundo, por exemplo, o desafio é tributar a renda e menos o consumo. E também, no mercado digital definir os variados fatos geradores e tributação correspondente a cada modelo de mercado, pois este possui nichos que apenas lucram e têm arranjos financeiros e/ou usam o instituto da elisão fiscal para minimizar ou fugir dos impostos.

Por derradeiro, de fato, o contexto global e nacional não permite uma reforma tributária ampla e necessária. O Congresso Nacional discute algumas inovações que podem sinalizar para futuras mudanças que coloque o sistema tributário nacional alinhado com os países mais desenvolvidos, em tramite o Projeto de Lei 3.887/2020, autor o Poder Executivo, apresentado em 21/7/2020. Para viabilizar o projeto, o Governo criou fases para execução da reforma e obedecerá a um cronograma para os próximos anos. O projeto tem críticas dos Estados, que afirmam que perderão arrecadação, e dos empresários ricos, que terão a distribuição de lucros e dividendos tributados, ou seja, não será fácil a aprovação das primeiras fases da reforma proposta.

Referências

FOTO. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/06/governo-entrega-2a-fase-da-reforma-tributaria-ao-congressonacional>>. Acesso em: 5/8/2021.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. Carga Tributária do Governo Geral. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2020/114>. Acesso em: 01.08.2021. Acesso em: 1/8/2021.

⁵ Superior Tribunal de Justiça. Presidente do STJ defende reforma tributária em palestra magna no Conselho Federal da OAB. Notícia em 12.8.2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/porta/paginas/Comunicacao/Noticias/Presidente-do-STJ-defende-reforma-tributaria-em-palestra-magna-no-Conselho-Federal-da-OAB.aspx>>. Acesso em: 3/8/2021.

RABELO, Gabriel Gouvêa; OLIVEIRA, João Maria de. Tributação sobre empresa no Brasil: comparação internacional. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5714/1/Radar_n41_tributa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 1/8/2021, p.26.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Presidente do STJ defende reforma tributária em palestra magna no Conselho Federal da OAB. Notícia em 12.8.2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Presidente-do-STJ-defende-reforma-tributaria-em-palestra-magna-no-Conselho-Federal-da-OAB.aspx>>. Acesso em: 3/8/2021.