
**Os desafios da Reforma
Tributária e os riscos
para a economia do País**

**ESPECIALISTAS DISCUTEM PONTOS DE
ATENÇÃO NA PROPOSTA APRESENTADA
PELO GOVERNO FEDERAL**

***Direito
Contemporâneo #3***

set . out

2021



A REFORMA PARA O RETROCESSO

Ives Gandra Martins é presidente do Conselho Superior de Direito da FecomercioSP



O BOLETIM DO CONSELHO SUPERIOR DE DIREITO DESTES BIMESTRES é, principalmente, dedicado à questão tributária.

Em momento de volta da inflação, sem que se tenha equacionado o problema de retomada do crescimento, com índices modestos neste ano de 2021, o projeto governamental de alteração da legislação do Imposto sobre a Renda (IR) preocupa o setor empresarial, o qual vê retrocessos desestimuladores ao desenvolvimento econômico.

A FecomercioSP enviou, sobre a matéria, seu posicionamento em ofício ao presidente da República e a presidentes da Câmara e do Senado, alertando sobre os riscos da reforma pretendida.

O Conselho Superior de Direito (CSD), que, anualmente, promove um congresso para discutir temas polêmicos do Direito – em parceria com a Academia Internacional de Direito e Economia (Aide) –, debruçou-se, no último dia 11 de agosto de 2021, sobre a reforma com eminentes palestrantes tecendo duras críticas ao projeto governamental, não obstante o esforço do deputado Celso Sabino (PSDB/PA) de aliviar a pressão tributária.

Neste boletim, divulgamos a pauta do Congresso, a fim de que se conheçam os nomes dos ilustres tributaristas convidados.

A desfiguração do lucro presumido, uma das grandes realizações do governo Fernando Henrique, cujo regime jurídico sofrerá forte abalo e redução de optantes, bem como a eliminação da dedução dos juros de capital próprio, que levará os acionistas a emprestar aos bancos, para estes emprestarem às empresas, elevando-se o custo dos financiamentos e o acréscimo da tributação sobre lucros, com pequena redução do imposto empresarial – que, ao lado da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) –, permanece elevado, foram, à unanimidade, criticados pelos juristas participantes do evento.

Aspecto também que não foi ignorado, ou seja, a proposta de moratória para os precatórios, com escolha do pior índice de correção e eliminação de juros, além do parcelamento em dez anos para débitos da União com a sociedade e outras entidades federativas, quando, de outro lado, faz-se benesse para alavancar carreiras políticas em R\$ 7 bilhões – a maior doação para auxiliar políticos do mundo – foi algo, também, criticadíssimo no referido Congresso.

Por esta razão, as matérias, pois, deste boletim são mais voltadas às finanças públicas e aos tributos. _____



Capa

Uma reforma tal como o sistema: ineficiente, onerosa e sem transparência

As propostas de Reforma Tributária, em tramitação no governo, são temas centrais e prioritários das discussões e dos trabalhos desenvolvidos pelo Conselho Superior Direito (CSD) da FecomercioSP.

Crédito de imagem
Area Broken by Perpendiculars
(ca.1941) - Joseph Schillinger

DETACAM-SE, NESTE MOMENTO, duas importantes reuniões realizadas entre os meses de junho e agosto de 2021, trazendo à luz da reflexão pontos sensíveis e, em muitos casos, incoerentes com relação ao atual cenário socioeconômico, de acordo com a análise de advogados e especialistas.

Em parceria com a Academia Internacional de Direito e Economia (Aide), no último dia 11 de agosto, o CSD promoveu o evento Desafios da Reforma Tributária.

O encontro virtual foi conduzido pelo presidente do CSD, Ives Gandra da Silva Martins, e por Francisco Rezek, à frente da presidência da Aide. Os debates ficaram em torno das modificações propostas pelo governo federal contidas no Projeto de Lei (PL) 2.337/2021 (também conhecido como "segunda fase da Reforma Tributária"), especialmente as que dizem respeito ao lucro presumido, à tributação de dividendos e ao Imposto de Renda (IR).

Durante a abertura, Rezek fez críticas contundentes ao se referir ao projeto em questão. "Estamos flertando com o risco fiscal gravíssimo. O Brasil não desperdiça a oportunidade de errar." O presidente da Aide ainda questionou o embasamento do conteúdo do texto: "Informações vazias, sem sentido".

Primeiro painel: Reforma do Imposto de Renda

Everardo Maciel, consultor tributário, acadêmico da Aide e ex-secretário da Receita Federal, e Edvaldo Brito, tributarista, professor e acadêmico da Aide, dividiram o primeiro painel do evento, mediado pelo presidente do Conselho de Relações de Emprego e do Trabalho (CERT) da FecomercioSP, José Pastore.

De maneira enfática, Maciel chamou a atenção para o retorno da tributação de lucros e dividendos, extinta em 1996, ano em que ainda ocupava a posição de secretário da Receita. O consultor criticou severamente a proposta do governo e fez questão de mencionar a diferença entre isenção e não incidência. "A lei prevê, neste caso, a não incidência", reforçou, em sua apresentação.

A proposta do governo aumenta a tributação sobre as empresas optantes pelo lucro presumido, e, para ele, isso pode acabar com a "única situação de absoluta paz tributária" no País. De acordo com Maciel, não há litígios associados a este regime de tributação.

Além disso, apontou que, apesar de a alíquota efetiva do lucro presumido ser maior do que a do lucro real, muitas empresas optam por aquela forma de tributação porque há simplicidade e segurança jurídica.

"Há um regime mais bem-sucedido que o do lucro presumido? É funcional, bom para o contribuinte e bom para o Fisco. De 1996 até 2002, o IRPJ [Imposto de Renda Pessoa Jurídica] teve um crescimento de arrecadação de 117%. A participação do IRPJ no PIB [Produto Interno Bruto] cresceu 50% nesse período. Sabe o que é interessante? Os contribuintes gostaram. Conseguimos fazer algo proveitoso para o Fisco e para o contribuinte", declarou Maciel.

Seguindo o mesmo tom categórico às críticas do referido projeto, o também tributarista Edvaldo Brito definiu a "segunda fase da Reforma Tributária" como "descalabro" e como ela aumentará as complicações jurídicas.

Ainda segundo Brito, a proposta "é juridicamente impossível", pois fere o princípio constitucional da autonomia dos entes federados. Acrescentou, também, que embora a capacidade de tributar a renda tenha sido conferida à União, o IR pertence aos Estados e aos municípios.

Segundo painel: Proposta de Emenda à Constituição – PEC 110/2019 e PIS/Cofins

Já no segundo painel, Antonio Carlos Rodrigues do Amaral, professor de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e advogado internacional, foi o moderador do debate entre Humberto Ávila, professor titular de Direito Tributário da Universidade de São Paulo (USP), e Luiz Carlos Hauly, economista e ex-deputado federal (PSDB/PR). O debate foi em torno da PEC 110/2019.

Ávila considera o projeto como "extremamente genérico e vago, com grau elevadíssimo de insegurança", principalmente por causa da falta de transparência, como ele mesmo afirma: "Estamos substituindo sete [tributos federais] por um ou sete determinados por um indeterminado? Não há especificação sobre o que é uma operação com bem ou serviço".

"Há duas formas de fazer uma reforma: inauguramos um novo paradigma ou aperfeiçoamos o paradigma anterior. Um [o primeiro] é disruptivo, e o outro [segundo], digamos, visa a aperfeiçoar o existente. Desde 1988, temos mais de três décadas de experiência. Diante disso, fica a pergunta: será que o ideal seria perseguirmos um novo paradigma, com uma mudança radical na estrutura federativa tributária ou, em vez disso, aproveitarmos, dessa experiência de mais de três décadas, para identificar com precisão os problemas que surgiram e, cirurgicamente, tentar corrigir esses problemas?" A reflexão foi dada durante as últimas colocações de sua apresentação.

O contraponto foi expressado por Luis Carlos Hauly, cuja posição é favorável à proposta em questão. Para o economista, a carga tributária só cresceu no País, desconstruindo o sistema original, e definiu a atual estrutura como "manicômio tributário".

Aspecto que também ganhou sua defesa foi o fato de que a PEC 110 propõe a eliminação da inadimplência tributária, pois o modelo acaba com o imposto declaratório – antes de ser recolhido, o tributo precisa ser manifestado pelo contribuinte formalmente, ou seja, depende da sua vontade.

"A PEC proíbe o aumento da carga tributária e mantém a autonomia de Estados e municípios. O IBS [Imposto sobre Bens e Serviços] segue o padrão visto nas economias desenvolvidas, e o Brasil não ingressará na OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico] enquanto não tiver um modelo compatível com o dela", expôs o ex-deputado.



"Há uma indisposição crônica com relação à simplificação do sistema."

Everardo Maciel,
ex-secretário da
Receita Federal

"Temos que melhorar a qualidade dos gastos [públicos], essa é a prioridade. E não aumentar a tributação."

Raul Velloso, ex-secretário de Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento

Terceiro painel: A Reforma Tributária Possível

O terceiro e último painel, mediado por Samantha Meyer-Pflug Marques, professora titular de Direito Constitucional da Universidade Nove de Julho (Uninove) e acadêmica da Aide, teve como foco analisar as possibilidades de reestruturar o atual sistema tributário brasileiro.

Helene Taveira Torres, advogada e professor titular de Direito Financeiro da USP, defendeu medidas de simplificação, extraíndo como aspecto favorável da proposta do governo apenas a intenção de reajustar as alíquotas do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF).

"Não é suficiente a alegação de que será dada a isenção às empresas de pequeno porte. Sem dúvida, as empresas do Simples Nacional teriam vantagens ao não serem objetos desta tributação, porém, primeiro, estimularia uma "pejotização" extrema. Segundo, criaria um tratamento diferenciado que não encontra previsto no texto constitucional. Diferença a redução e unificação de alíquotas, mas teríamos aqui um debate discutido relevante sobre tratamento diferente entre contribuintes que se encontram em situações equivalentes. A outra grande questão é o que fazer com o lucro presumido, no qual está a grande parte da classe média, dos profissionais liberais e uma série de empresas que optaram pelo lucro presumido, porque, muitas vezes, este é o preço da simplificação. O grande mote de uma Reforma Tributária no Brasil deve ser a simplificação", argumentou Torres. E completou: "As expectativas com este projeto só trazem consequências negativas para as finanças públicas".

O também palestrante do mesmo painel, Paulo Rabello de Castro, economista e acadêmico da Aide, enfatizou o impacto do peso da máquina pública frente a uma proposta de Reforma Tributária.

"A Reforma Tributária possível começa com um reconhecimento de que estamos perdidos na floresta – e há muito tempo. A proposta da CBS [Contribuição sobre Bens e Serviços, prevista no PL 3.887/2020], por estar mal formulada, deveria ser banida, e a pauta da segunda fase piora ainda mais a situação. O [objetivo] é fiscalista", disse. "Jamais haverá Reforma Tributária [eficiente] para um país que não cuida da sua máquina pública", acrescentou.

Rezek, em suas considerações finais, destacou que o evento realizado, com a participação de profissionais ilustres do Direito e da economia, veio ao encontro do atual momento do Brasil, que, segundo ele, está ameaçado de se transformar em um país sem qualquer segurança jurídica, nem mesmo para seus governantes. Menos ainda para cidadãos e empresas locais. "O que dizer, então, sobre investidores estrangeiros que, durante tantas décadas acreditaram em nós, apostaram em nós, apesar de o Brasil ter se esquivado historicamente de entrar em mecanismos de proteção de investimentos (...) Estivemos fora de tudo isso por acreditarmos que a solidez das instituições locais é a prova de que merecemos confiança", destacou, em seu discurso.

Ives Gandra Martins endossou as considerações contrárias à reforma, citando como agravante o excesso de burocracia no Brasil e os gastos públicos. "O orçamento brasileiro não cabe dentro do PIB." Chamou atenção, ainda, para o momento delicado que estamos atravessando em razão da pandemia, cuja prioridade, segundo sua análise, são medidas de recuperação econômica, a exemplo do que vem ocorrendo em outros países. "Estamos tentando equacionar problemas e manter a mesma estrutura esclerosada da máquina pública brasileira nas três esferas, buscando remendos tributários", disse o presidente do CSD.

A atuação do CSD e do CAT da FecomercioSP sem o Poder Público

Semanas antes do evento, o conselho se reuniu em um debate acerca do Projeto de Lei (PL) 2.337/2021, denominado "segunda fase da Reforma Tributária", que pretende alterar "a legislação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza das Pessoas Físicas e das Pessoas Jurídicas e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido".

A ocasião contou com as apresentações do consultor tributário e ex-secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, e do consultor econômico e ex-secretário de Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento, Raul Velloso.

A discussão deu origem ao um ofício encaminhado às presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a líderes partidárias e entidades de representação.

Segundo o ofício, "o atual cenário impõe a todos o dever de, por motivos humanitários, concentrar todos os esforços na superação das crises associadas à pandemia, especialmente a sanitária, e de assumir uma atitude de prudência com relação às propostas de reformas tributárias estruturantes ou que produzam impactos severos sobre preços, setores ou entes federativos".

O documento é de autoria do CSD e do Conselho de Assuntos Tributários (CAT) da FecomercioSP, que, com o mesmo afinc, atua na condução de reivindicações e iniciativas que tragam melhorias ao ambiente de negócios e à economia em geral. A FecomercioSP e ambos os órgãos desaconselham dar prioridade à tramitação de quaisquer das propostas atualmente em avaliação.

Entre o motivos, estão: (i) a ausência de estimativas sobre os impactos nos preços e nos setores, que poderá ensejar aumento da carga tributária, principalmente para as empresas do setor de serviços optantes pelo lucro presumido; (ii) a concentração de recursos financeiros na União Federal, em prejuízo dos Estados e dos municípios, em indubitável desconformidade com o pacto federativo; (iii) o aumento da complexidade para apuração dos tributos, ao invés da necessária simplificação; (iv) a ausência do devido debate legislativo para a construção dessas propostas, impossibilitado pelas restrições de reuniões presenciais com a participação de numeroso público advindas das medidas sanitárias decorrentes da presente pandemia, entre outros.

O documento reforça o fato de que "o Poder Executivo vem adotando uma postura preocupante com relação ao andamento dessas medidas. Em vez de priorizar o combate aos prejuízos econômicos advindos deste período de recessão, impulsionando a reestruturação do sistema de saúde e a reconstrução da economia para estimular a retomada do crescimento econômico do País, está adotando a estratégia de "fatiar" a Reforma Tributária para conseguir a aprovação dela com celeridade, dentro do novo ciclo eleitoral".

Em virtude da apresentação de um novo texto substitutivo preliminar do projeto, no início de agosto, ambos os conselhos da FecomercioSP encaminharam mais um ofício ao governo, enfatizando o desestímulo ao empreendedorismo. Confira a seguir.

"(...) em função dos impactos negativos na economia e nas atividades empresariais sem precedentes na história oriundos da presente pandemia, este não é momento correto para discutir uma Reforma Tributária.

Além disso, é essencial que, primeiro, seja efetuada uma Reforma Administrativa, para conter os gastos do Estado.

A capacidade contributiva do empresariado exauriu-se. O setor privado já fez sua Reforma Administrativa, de modo a diminuir seus dispêndios para sobreviver às crises sanitária e econômica.

Neste contexto, é inadmissível uma alteração deste sistema que resulte em aumento da carga tributária, já considerada como uma das maiores do mundo, sem amplo debate dando à sociedade ciência de todos os efeitos práticos dessas mudanças.

As assessorias técnicas desta Casa e destes conselhos discordam da afirmação do deputado Celso Sabino de que, após os ajustes propostos, não haverá aumento da carga tributária, por divergirem dos cálculos utilizados como embasamento.

Em seus estudos, o nobre relator parte da premissa de que a média de distribuição aos sócios é de 50% sobre os lucros auferidos. No entanto, nas companhias representadas pela FecomercioSP e nas médias e pequenas empresas (93% dos negócios nacionais), responsáveis por mais de 68% dos empregos formais nacionais, de acordo com dados atualizados pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), é comum que economicamente a pessoa física se confunda com a pessoa jurídica e que seja distribuída quase a totalidade dos lucros auferidos. Considerando tais critérios, haverá aumento do percentual incidente sobre o lucro de 34,2% para 37,2%.

Além disso, pode ser que a implementação da tributação de lucros e dividendos ocasione a utilização de artifícios para a distribuição disfarçada de lucros, o que é de difícil apuração e eleva a ocorrência de litígios. Cabe lembrar que, em 1994, a alíquota sobre lucros e dividendos era de 15% e, no mesmo período, a carga tributária brasileira correspondia a 28% do Produto Interno Bruto (PIB) – atualmente, de 32%. O retorno da tributação de lucros e de dividendos pretendido pelo PL 2.337/2021 certamente aumentará ainda mais essa pesada carga.

A propositura sob estudo, em vez de incentivar o empreendedorismo e o crescimento das empresas, resultará em aumento da carga tributária para a maioria dos contribuintes e em complexidade e litigiosidade, desestimulando o crescimento dos negócios.

Os novos critérios para redução da alíquota do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), que atendem às reivindicações dos Estados e dos municípios, podem prejudicar ainda mais as empresas. Considerando a alíquota incidente de 7,5%, haverá um aumento ainda maior do percentual incidente sobre o lucro, que, na atualidade, é de 34%, e passaria para 41,2%, uma vez que a última redução proposta não assegura as reduções para 5% em 2022, e para 2,5%, a partir de 2023, como constou do texto anterior, o que se configurava como garantia fundamental, uma vez que a distribuição de lucros e dividendos permanecerá em 20%.

No que concerne às empresas tributadas pelo lucro presumido, existem milhares de hipóteses, mas, em todas elas, para cada faturamento de R\$ 100 mil mensais, na situação em que as despesas da companhia antes de serem apurados os tributos forem inferiores a 54% do faturamento em questão (mesmo considerando que as alíquotas de IR dessas empresas caiam pela metade, o que não está claro), o resultado final será negativo para o sócio, e muitos serão esses casos, não apenas um pequeno grupo de exceção, como faz parecer a exposição da reforma.

A título de ilustração, no caso de uma companhia com um faturamento médio mensal de R\$ 100 mil enquadrada no regime de lucro presumido, considerando a presunção de 32%, a tributação de 20% sobre a distribuição de lucros e dividendos e a alíquota de 12% da Contribuição Social Sobre Operações com Bens e Serviços (CBS), a carga tributária passaria de 17,53% para 34,78%.

Cabe ressaltar ainda que os investimentos no mercado financeiro terão alíquota uniformizada de 15%, enquanto será mantido o percentual de 20% sobre o investimento no mercado produtivo. Dessa forma, depreende-se que tanto o Executivo, autor da proposta, quanto o Legislativo querem transmitir a ideia de que, no País, vale mais a pena investir no mercado financeiro do que empreender.

Outro aspecto importante que ainda não passou pelo ajuste adequado, como sugerem estudos realizados pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco), é a atualização da tabela atinente às alíquotas de Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), defasada desde 1996, cujo valor de base deveria ser majorado em 113,09%, e não em 31,1%, como consta do PL sob análise, que considera a atualização tendo como base o ano de 2015.

Ainda sobre esse ponto, a FecomercioSP, o CSD e o CAT sugerem que os valores de dedução relacionados a atendentes e a despesas com instrução também sejam atualizados, a fim de que haja ao menos a redução dos prejuízos advindos da não utilização do desconto simplificado de 20%.

Novamente de acordo com os dados do Sindifisco, se os valores das deduções fossem corrigidos pela defasagem do período supracitado, o abatimento financeiro por dependente seria de R\$ 4.850,40, e o montante relativo aos gastos com educação, de R\$ 7.589,61, ambos superando em duas vezes os valores atuais, de R\$ 2.275,08 e R\$ 3.561,50, respectivamente.

Quando da elaboração do PL 2.337/2021, o governo federal parece ter ignorado dois fatores importantes sobre o mercado de trabalho brasileiro: o custo de contratação, que é um dos mais altos do mundo, e as transformações em curso – as quais inicialmente se mostram irreversíveis – no âmbito dos negócios, promovidas pela automação, pela digitalização e pela economia compartilhada, que têm afetado as relações de trabalho, com jornadas de trabalho restritas a locais e horários fixos cada vez menos frequentes e com os próprios trabalhadores preferindo empreender em vez de serem assalariados (os números relativos aos novos registros de Microempreendedores Individuais – MEIs comprovam essa tendência).

Na avaliação desta Federação e de seus conselhos, deve ser priorizada a implementação de uma Reforma Administrativa "ampla" e sem exceções, que objetive a redução do tamanho da máquina estatal e, conseqüentemente, da carga tributária.

A sociedade brasileira já arca com uma das maiores cargas tributárias do mundo em relação à renda per capita, estando em patamar próximo aquele apresentado pela média dos países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Recente histórico tem mostrado que o aumento dos tributos acaba se transformando em elevação dos gastos públicos – que, por sua vez, favorece ainda mais a concentração da renda na camada mais rica da população, já que superalários e privilégios do funcionalismo público permanecerão – e gerando um Estado cada vez mais inchado." —

Pensata

CAT e CSD apoiam a revogação do artigo 22 da Lei Estadual 17.293/2020

Ainda durante a mesma reunião do dia 30 de junho, os conselheiros manifestaram concordância com o Projeto de Lei (PL) 82/2021, que visa a revogar o artigo 22 da Lei Estadual 17.293/2020.

Crédito de imagem

Xilogravura de Furuya Korin (1904)

POR INTERMÉDIO DO CONSELHO DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS (CAT)

da FecomercioSP, à frente do assunto e com o apoio do CSD, foi encaminhado um ofício ao Poder Público no primeiro semestre do ano. De acordo com o pleito, “a implementação da lei em comento resultou em aumento do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), tendo autorizado o Poder Executivo a renovar os benefícios fiscais em vigor e a reduzir aqueles relacionados ao referido imposto, considerando como benefício fiscal a alíquota inferior a 18%”.

Ainda de acordo com o ofício, “no mesmo dia da sanção da Lei 17.293/2020, foram editados decretos que alteraram os anexos I, II e III do Decreto 45.490/2000 (Regulamento do ICMS – RICMS), cujos escopos tratam de isenções, de reduções de base de cálculo e de créditos outorgados do mencionado imposto, criando complemento nas alíquotas internas e restringindo as isenções (em função da implementação da 'isenção parcial'), o que resultou em aumento da carga tributária. Ocorre que a referida lei e, conseqüentemente, os aludidos decretos padecem de inconstitucionalidades, como a ofensa aos princípios da estrita legalidade tributária e da separação de poderes, já sendo objetos de questionamento no Judiciário”.

O CSD corrobora as argumentações do documento, descrito a seguir.

“Ao conceder ao Poder Executivo a faculdade de manter ou de reduzir alíquotas com o fim de que isso se reflita nos benefícios fiscais, o artigo 22 da supracitada Lei viola a cláusula constitucional de reserva de controle de tais benefícios pelo Poder Legislativo (artigo 155, § 2º, inciso XII, “g”, da Constituição Federal – CF) e o princípio da estrita legalidade tributária, o qual só permite a instituição ou a majoração de tributo com embasamento em lei, trazido pelo inciso I, do artigo 150, da Carta Magna, e pelo inciso I, do artigo 163, da Constituição Estadual paulista.

A majoração do ICMS no Estado de São Paulo requer a apresentação de projeto de lei visando à alteração do artigo 34 da Lei nº 6.374/1989 (Lei do ICMS), delimitando cada patamar de alíquota para cada produto ou serviço nele previsto.

Além disso, ao pretender substituir o parlamento paulista na função legislativa e permitir que as alíquotas do ICMS sejam alteradas pelo Poder Executivo, há clara violação ao princípio da separação de poderes (artigo 2º da CF). Vale dizer que nem sequer uma Proposta de Emenda à Constituição – PEC poderia mudar uma regra nesse sentido, já que essa separação é cláusula pétrea explícita prevista no texto constitucional (artigo 60, § 4º, III).

Ademais, de acordo com os últimos dados sobre a arrecadação tributária paulista, em dezembro de 2020, houve uma majoração real de 0,5% em relação ao mesmo mês de 2019 e, no acumulado do período de janeiro a dezembro de 2020, uma variação negativa de 2,5% em relação ao mesmo período do ano anterior. Se for analisada apenas a arrecadação de ICMS, em dezembro de 2020, houve um aumento de 9,1% em relação ao mesmo mês de 2019 e uma queda de 1,5% na arrecadação acumulada anual, quando comparado ao mesmo período do ano anterior.

Assim, apesar da crise econômica mundial ocasionada pela pandemia oriunda da disseminação da covid-19 e das diversas restrições impostas pelo Poder Público ao funcionamento dos estabelecimentos comerciais paulistas, não houve uma perda significativa da arrecadação no Estado. No entanto, os referidos decretos resultaram em aumento da carga tributária.

Como exemplos de majorações tributárias trazidas pelas medidas em comento, podem ser citadas aquelas incidentes sobre ovos, que teve uma elevação de 34,29% (artigo 53-A do RICMS), e sobre aves, gados bovino e suíno, farinha de trigo, pedra, areia e implementos e tratores agrícolas, que tiveram acréscimo de 10,83% (artigo 54 do RICMS).

Os preços dos produtos básicos, em especial de alimentação, já estão elevados bem acima da inflação, comprometendo os orçamentos das famílias. Com a adição de custo em decorrência do aumento do ICMS, essa majoração pode ser considerada ainda mais danosa.

Outrossim, uma vez que o imposto em tela incide sobre o consumo e que a sua carga é suportada pelo consumidor final, a elevação da referida alíquota afeta mais a renda das pessoas que estão em condições de pobreza, ampliando as dificuldades às quais está submetida essa parcela da população, já prejudicada pelos efeitos negativos da maior crise da história do País.

O ajuste fiscal das contas do governo estadual em razão da crise atual é necessário, contudo, o aumento da carga tributária promovido pelas medidas em tela é insustentável para diversos segmentos.

Trata-se de uma majoração inoportuna em um momento em que muitos negócios estiveram por mais de cem dias sem poder operar em sua plena capacidade, encontrando-se com dificuldades para atuar, enquanto outros não resistiram, motivo pelo qual este Órgão apoia a aprovação do PL nº 82/2021.” —

Ponto de vista

POR QUE FALTAM RECURSOS PÚBLICOS NO BRASIL?

Kiyoshi Harada é membro do CSD, professor de Direito Financeiro e Tributário. Presidente do Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário (Ibedaft) e ex-procurador-chefe da Consultoria Jurídica do Município de São Paulo.

O BRASIL É O QUINTO MAIOR PAÍS EM EXTENSÃO TERRITORIAL, com 8.515.767 quilômetros quadrados, e o sexto mais populoso do mundo, com 211.049.519 de habitantes, só perdendo para China, Índia, Estados Unidos, Indonésia e Paquistão.

O Brasil chegou a ser a quinta maior economia do mundo, mas foi sendo rebaixado paulatinamente para sexto, sétimo e oitavo, até se situar, atualmente, no 12º lugar no ranking mundial.

O orçamento anual do Brasil, de 2021, é de R\$ 4,324 trilhões.

O Brasil arrecada o equivalente a 35% do Produto Interno Bruto (PIB), sendo que na década de 1990 tributava o equivalente a algo ente 26% e 27% do PIB, empatando com a tributação dos demais países do Mercosul.

De lá para cá, a tributação foi crescendo ano a ano, até chegarmos ao ponto de saturação, acarretando o odioso fenômeno da sonegação de impostos e inadimplências voluntárias e involuntárias com os planos de recuperação judicial, que não param de crescer.

Apesar do crescimento da receita, os serviços públicos tendem a ser cada vez mais claudicantes. Temos uma tributação de fazer inveja aos países adiantados e uma prestação de serviço público de um país subdesenvolvido.

A elite política elegeu os valores da solidariedade, da fraternidade, da igualdade, etc., mas continua indiferente aos 40 milhões de brasileiros que vivem abaixo da linha de miséria. E a Constituição garante o emprego para todos, o exercício de qualquer profissão e também uma vida condigna de acordo com os ditames da justiça social; porém, temos mais de 14 milhões de desempregados.

Apesar da pandemia, a economia segue bem sustentada, sobretudo pelo agronegócio, que, neste ano, bate novo recorde de produção e gera um superávit comercial fantástico.

Como então se explica a falta de recursos financeiros para a implementação de políticas públicas? Nem para fazer o Censo Demográfico programado para este ano haverá verbas, por causa do “sumiço” de R\$ 2 bilhões que estavam na proposta originária de orçamento enviado pelo Executivo.

O orçamento anual, que deveria ser um instrumento de exercício da cidadania, virou uma mera ficção jurídica, uma mera formalidade constitucional. Não reflete, como deveria, o plano de ação governamental adiantado nas campanhas eleitorais. O orçamento anual falece, pois, de legitimidade.

A proposta orçamentária é desfigurada parcialmente com as emendas parlamentares, que somam 2,2% da receita corrente líquida prevista na proposta. O orçamento nasce com vinculação de 15% de receita corrente líquida para a Saúde e 18% para a Educação. Os recursos destinados aos poderes Judiciário e Legislativo, bem como ao Ministério Público e à Defensoria Pública, devem ser disponibilizados em duodécimos no dia 20 de cada mês. Essas verbas são, pois, de execução obrigatória, o que não acontece com as dotações do Executivo cujas verbas podem ser contingenciadas, provocando a piora dos serviços públicos essenciais.

Logo, cerca de 50% dos recursos orçamentários já nascem com destinação certa de obrigatoria execução.

Por fim, temos o grande instrumento demolidor do orçamento anual, a Desvinculação das Receitas da União (DRU), sucessora do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que, por sua vez, sucedeu ao Fundo Social de Emergência (FSE), criado no governo Fernando Henrique Cardoso, porque, no ano de 1994, o País ficou sem orçamento, em razão do tempo tomado pelo processo de impeachment do presidente Collor.

A causa cessou, mas o gosto pelo gasto discricionário, sem obediência ao princípio da legalidade das despesas públicas, fez com que os congressistas encampassem as sucessivas propostas do Executivo de promulgar, periodicamente, uma emenda para não deixar findar este terrível instrumento que promove a desmontagem do orçamento anual de até 30% das verbas fixadas, dificultando, senão impossibilitando, o controle e a fiscalização da execução orçamentária, por ausência de indispensáveis elementos de despesas. Essa DRU representa, pois, um cheque assinado em branco e entregue ao governante para gastar à sua discricção.

Antes, essa DRU era de 20% do total da arrecadação tributária. Ao mesmo tempo que pregava necessidade de fazer a Reforma de Previdência para evitar a sua quebra, a União retirava mensalmente 20% da arrecadação da contribuição previdenciária, fato que mereceu sucessivas críticas externadas na nossa obra *Direito Financeiro Tributário*, hoje na 30ª edição, até que foi, finalmente, promulgada a Emenda 93/2016, poupando os recursos da Previdência Social, mas elevando o porcentual de desvinculação para 30%, além de estender a DRU para os Estados e os municípios. Estava plantada a semente da quebraadeira financeira dos Estados. Hoje, temos seis deles quebrados, dentre os quais Rio, Minas e Santa Catarina.

Por falta de vontade política, falta de planejamento e falta de gestão fiscal responsável, na contramão da Lei de Responsabilidade Fiscal, o governante não consegue cumprir com as suas obrigações até o fim do exercício, lançando mão, de forma sistemática, do expediente de “restos a pagar”, que consiste em transferir as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro, para serem executadas no exercício seguinte. Assim, o orçamento subsequente já nasce desequilibrado materialmente.

Qual a **REAL CAUSA** desse desequilíbrio das contas públicas?

Na década de 1990, constituí dois grupos de pesquisas com os meus alunos de Direito Financeiro. O primeiro grupo deveria levantar os dados concernentes às receitas previstas e às receitas realizadas nos cinco últimos orçamentos. O segundo grupo ficou encarregado de confrontar, no mesmo período, o montante das despesas consignadas para os diferentes ministérios e o real montante das despesas executadas em cada ministério.

O resultado foi estarecedor. O primeiro grupo concluiu que em nenhum dos exercícios analisados a arrecadação de receitas ficou aquém do montante estimado na Lei Orçamentária Anual (LOA). O segundo grupo concluiu que nenhum dos ministérios havia executado totalmente a verbas consignadas, situando-se, em média, em 70% das despesas fixadas na LOA.

Pergunta-se: para onde foram os 30% das verbas consignadas, considerando que não houve, no período pesquisado, queda de arrecadação, dizendo-se abaixo do estimado? Ninguém sabe, nem se descobre – melhor dizendo, ninguém se esforça para descobrir os desvios orçamentários rotineiros.

Descobrimos que um dos grandes “ralos” por onde desaparece o dinheiro público são os fundos que não contêm elementos de despesas; portanto, não permitem o controle e a fiscalização dos gastos.

Por isso, o legislador constituinte estabeleceu que lei complementar deveria estabelecer condições para instituição e funcionamento fundos (artigo 165, § 9º, II, da CF). Esse artigo jamais foi regulamentado pelo Parlamento Nacional.

E mais, o artigo 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) prescreveu que os fundos existentes na data da promulgação da Constituição (5 de outubro de 1988) deveriam ser ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos, sob pena de extinção.

Nenhum dos inúmeros fundos existentes foi ratificado pelo Congresso Nacional e nenhum deles foi extinto conforme determinação do legislador constituinte.

Ao contrário, periodicamente, novos fundos são criados, como o Fundo Nacional de Segurança Pública, o Fundo Nacional do Idoso, o Fundo Partidário e o Fundo Eleitoral, só para citar alguns. O pior deles é o Fundo Eleitoral, que consome, a cada eleição, mais de R\$ 7 bilhões retirados da sociedade para financiar as caras campanhas, a pretexto de democratizar o processo eleitoral, permitindo a participação de candidatos pobres, como se estes conseguissem receber qualquer centavo por conta desse fundo que beneficia apenas os “donos” de partidos políticos. Onde está o critério objetivo para a distribuição de verbas desse fundo? A desfaçatez só encontra resposta na absoluta ausência de ética de políticos que se posicionam desta forma, entretanto, o baixo índice de esclarecimento da população em geral não permite detectar o mau caráter desses “legítimos” representantes do povo.

Como é possível manter esses “ralos” por onde desaparecem os recursos financeiros tomados dos particulares para que o Estado possa retribuir em forma de políticas públicas planejadas, implantadas e executadas de forma a atender às necessidades basilares da população?

Todos os males da elaboração e execução do orçamento resultam da contribuição conjunta dos três Poderes. Como detectado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no orçamento de 2020, R\$3 bilhões de Ministério da Integração foram desviados para senadores e deputados por meio de “emendas do relator”, conhecidas como “orçamento secreto”.

Se fosse para simplesmente favorecer o Estado representado pelo senador, ou o eleitorado que o deputado representa, como alegam os parlamentares, o mal não assumiria uma dimensão tão grave. Mas, não, tratores foram comprados por valores que superam em 279% aqueles que o governo vinha gastando dentro dos limites das dotações orçamentárias próprias. E mais, esses mesmos parlamentares desviaram R\$ 1,6 bilhão destinado à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), para execução de obras em municípios que distam mais de 1,5 mil quilômetros das águas do São Francisco – isto é, em atividades alheias à finalidade da Codevasf. A auditoria do TCU revelou ainda indícios de irregularidade nas licitações para execução de obras em locais que nada têm a ver com as obras contempladas pela Codevasf.

Para reverter esse quadro, é preciso ter uma mudança cultural radical. Substituir a cultura do individualismo, do egoísmo arraigado na nossa sociedade desde o tempo do Império, pela cultura do coletivismo e da empatia.

Vale dizer, é preciso ética no agir de cada um. Ética vem da palavra grega *ethos*, que significa ação, comportamento, atividade. Daí o conceito de ética como parte da filosofia que estuda os **VALORES MORAIS E OS PRINCÍPIOS DA CONDUTA HUMANA**. É preciso que o agir de cada um no dia a dia esteja voltado para a prática do bem, a fim de promover o bem-estar social, ou seja, direcionar o seu comportamento para o bem da humanidade.

Por isso, é preciso ética no ato de legislar; ética no ato de executar; e ética no ato de julgar.

Somente assim estaremos abrindo o caminho para, aos poucos, materializar os direitos e as garantias enumerados no artigo 5º e esparsos em outros dispositivos constitucionais.

Recursos financeiros para consecução de grande parte desses direitos e dessas garantias nunca faltaram. É preciso que os recursos arrecadados sirvam única e exclusivamente para satisfação do interesse público exteriorizado na LOA e não desappareçam pelos “ralos”, para satisfação de interesses individuais dos detentores do poder político.

É preciso que haja efetivo controle e fiscalização da execução orçamentária pelos mecanismos de controle interno, controle externo e controle privado ou social.

Quando os integrantes do Congresso Nacional, órgão incumbido de efetuar o controle externo com auxílio do TCU, estão envolvidos nos desvios de verbas orçamentárias, só resta o exercício da cidadania fiscal por intermédio do controle social da execução orçamentária, sempre dependente de conhecimentos técnicos especializados na área do Direito Financeiro.

Daí a reversão desse triste quadro financeiro-orçamentário por via de alteração da cultura do egoísmo, do individualismo e do materialismo, substituindo o verbo “ter” pelo verbo “dar”, o que demanda a postura ética de que falamos. —



1000 C O N T E M P O R Â N E O 111

well ania

abril . maio
2021

Notas

Novo texto substitutivo mantém risco para contribuintes

O **CSD E O CAT**, juntamente com todo o corpo diretivo da FecomercioSP, seguem contrários à atual proposta, apresentada pelo governo em meados de agosto. Primeiro, as constantes alterações no conteúdo do projeto têm dificultado o debate com a sociedade e, por consequência, a transparência da proposta.

Mesmo com algumas mudanças, nas condições mais favoráveis, a atual carga tributária sobre as empresas passaria dos atuais 34% para 39,2% em 2022, considerando uma alíquota de 7,5% para a CSLL, e atingiria 38,4%, em 2023.

A maior mudança do texto substitutivo mais recente, apresentado em 12 de agosto, é na alíquota do IRPJ, que passaria a ser de 6,5% a partir de 2022. Inicialmente, a promessa do relator era de 5%, em 2022, e de 2,5%, a partir de 2023. Contudo, isso não se manteve.

Fica inviável qualquer investimento, já que a empresa não saberá o quanto terá de pagar.

Os cálculos apresentados pelo relator do projeto na Câmara dizem que a média de distribuição aos sócios é de 50% sobre os lucros auferidos. No caso do lucro real, pelas simulações da Federação, apenas se a empresa distribuir uma parcela próxima dos 50% (ou menos) dos lucros, terá redução da carga tributária, ou seja, uma pequena parcela do total.

Caso a proposta do governo avance, o setor de serviços estará em uma situação grave e será radicalmente penalizado, no pior momento possível: pode vir a ser tributado com PIS/Cofins integral (12%, pela proposta da CBS, a “primeira fase da Reforma Tributária”), com uma tributação mais pesada de dividendos (20%, pela proposta do governo) e com o risco de uma futura tributação semelhante à Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). O maior setor da economia brasileira, em termos de PIB e de geração de empregos, corre o risco de não conseguir acomodar este imenso ônus. —

CSD analisa estudo sobre a viabilidade de prioridades na habitação de pessoas em condições de vulnerabilidade

O **ADVOGADO HORÁCIO MACHADO**, que, como jogador de basquete, foi medalhista de bronze pelo Brasil nos Jogos Olímpicos de Roma em 1960, está, no momento, elaborando estudo sobre a viabilidade de prioridades na habitação para os mais necessitados, sem impactos negativos nos orçamentos, nem reflexos positivos na economia.

Submetê-lo-á ao Conselho Superior de Direito (CSD), pelas mãos do presidente Ives Gandra da Silva Martins, a quem já expôs as linhas de suas pesquisas. —

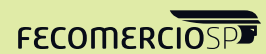
Entidades se juntam em manifesto encaminhado à Câmara dos Deputados

A **CONTRARIEDADE EM RELAÇÃO** ao PL 2.337/2021 ganhou ainda mais força com a união de entidades representativas do setor produtivo, em manifesto entregue ao presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira.

A FecomercioSP, uma das participantes, com o apoio do CSD e do CAT e demais entidades, reivindicou uma audiência com o parlamentar para debater como esta e outras propostas de Reforma Tributária em tramitação irão afetar diretamente os setores produtivos, os contribuintes, a geração de empregos e a população de baixa renda.

De acordo com o documento, “as justificativas para que haja uma Reforma Tributária no Brasil são legítimas: simplificar um dos sistemas mais complicados e burocráticos do mundo, tributar mais a renda e menos o consumo (que afeta proporcionalmente mais os consumidores de menor renda) e tornar o sistema tributário brasileiro menos pesado para quem ganha menos. Estes objetivos, no entanto, não serão atingidos com as propostas atualmente postas. O rótulo de neutralidade em torno do PL 2337 não faz jus sob nenhuma ótica. Do lado dos entes subnacionais, há a convicção de que as fontes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), mais uma vez, se reduzirão estruturalmente após a transição. Do lado dos setores produtivo e empresarial, a conclusão é de que há aumento desproporcional da tributação sobre as empresas e sobre os investidores – afugentando o ingresso de receitas no País –, ao passo que se concede um reajuste tímido no IRPF, que nem sequer cobre a inflação do período. A conta não fecha”.

Ainda de acordo com o conteúdo, a pergunta que fica é: “Quem ganha com essa reforma?”. —



RUA DOUTOR PLÍNIO BARRETO, 285
BELA VISTA • SÃO PAULO/SP

www.fecomercio.com.br

PRESIDENTE

Abram Szajman

SUPERINTENDENTE

Antonio Carlos Borges

ASSESSORIA TÉCNICA

Fabio Cortezzi, Leandro Alves de
Almeida e Luis Antonio Flora



SUPERIOR DE DIREITO

Conselho FecomercioSP

Esta publicação é uma produção do Conselho Superior de Direito (CSD)
da FecomercioSP, presidido por Ives Gandra Martins.

COORDENAÇÃO EDITORIAL E PRODUÇÃO ● TUTU

