

REFORMA TRIBUTÁRIA, O QUE É E PARA QUÊ? O MITO.

Mary Elbe Queiroz¹²

É recorrente o clamor por Reforma Tributária como uma salvação para o Brasil! Isto é um mito. Sai governo entra governo e não se faz nem ninguém sabe precisar o que é Reforma Tributária e para que ela deva ser feita. Para o Contribuinte, significa simplificação, desoneração e uma tributação mais justa, ele deseja melhores serviços públicos, educação, saúde e transporte de qualidade e que a economia cresça para serem gerados mais empregos. Para os governos federal, estaduais e municipais, apesar do discurso de procura de simplificação, na verdade, pensa-se em reforma como um meio de arrecadar mais para fazer frente ao constante aumento do gasto público, o que só pode acontecer com aumento de tributo e é sempre a escolha por ser o caminho mais fácil, pouco se pensa em reduzir custos e em reestruturar a máquina estatal. Daí porque é difícil conciliar tantos interesses conflitantes.

Quem reclama da carga tributária, entretanto, esquece-se de que ela é a medida para cobrir o custo do estado, como no dizer de Everardo Maciel "A carga tributária não é alta nem baixa. Ela é do tamanho da despesa, e a despesa é a opção de gastos ditada pelo povo"³. Ninguém quer reduzir despesas, mas, todos querem reduzir tributos. Daí se falar em Reforma Tributária e ela nunca acontecer. Não existe mágica, não se pode aumentar a arrecadação e os gastos e querer reduzir tributo que é a fonte de recursos do estado, a conta não fecha.

Há países, entretanto, com carga tributária muito maior em que o imposto é pago com satisfação, porque há o retorno em bons serviços públicos. Na Dinamarca, a carga tributária é de 45%; nos Estados Unidos, 26%; Chile, 20%. O Brasil, com 33%, está na média dos países da OCDE, mas aqui ela se torna mais pesada, por um efeito psicológico, porque não há contrapartida de bons serviços para o cidadão. Todo mundo reclama da alta carga brasileira, contudo, devem ser considerados outros fatores envolvidos no sistema, pois, como o PIB brasileiro é baixo e temos uma grande população o ônus a carga é mais pesado, e mais, precisamos de maiores investimentos,

¹ Pós-Doutora pela Universidade de Lisboa. Doutora em Direito Tributário (PUC/SP). Mestre em Direito Público (UFPE). Pós-graduação em Direito Tributário: Universidade de Salamanca – Espanha e Universidade Austral – Argentina. Pós-graduanda em Neurociência (PUC/RS). Presidente do Instituto Pernambucano de Estudos Tributários – IPET. Presidente do Conselho de Notáveis do Instituto das Juristas Brasileiras – IJB. Membro Imortal da Academia Brasileira de Ciências Econômicas, Políticas e Sociais – ANE. Membro do Comitê Superior de Assuntos Jurídicos e Legislativos da FIESP (CONJUR). Membro da Comissão Permanente de Revisão e Simplificação da Legislação Tributária do Estado de Minas Gerais. Coordenadora do IBET em Pernambuco. Professora. Livros e artigos publicados e palestras no Brasil e exterior. Advogada sócia de Queiroz Advogados Associados.

² Parte do conteúdo deste artigo consta, também, em entrevista dada à jornalista Joana Gonçalves, na Revista Supervarejo nº 219/11.2019 - Reforma Tributária: Remendo novo em pano velho, pp. 10-17.

³ Everardo Maciel – UOL -SP 14/04/2019 07h31

todavia, por estes motivos sobra pouco para investir, além de que grande parte dos recursos (mais ou menos 45%) é direcionada ao pagamento da dívida pública.

É difícil, porém, comparar percentuais apurados em bases diferentes, a partir de dados diferentes. Em estudo comparativo (2017) entre o PIB/a carga tributária/a arrecadação/e a população, o Brasil, com 39% de carga e PIB de três trilhões de reais, tem arrecadação de um trilhão para uma população de 207 milhões; já os Estados Unidos, com PIB de US\$ 19 trilhões, arrecada US\$ 3 trilhões (17%) para 326 milhões de pessoas, portanto, tem maior valor per capita pra investir. Nessa relação, Dinamarca lidera o ranking, pois, tem US\$ 27 mil para investir por pessoa; Japão, carga menor que a nossa (34%), aplicada sobre um PIB maior, arrecada mais, portanto, dispõe de mais recursos por habitante: US\$ 14 mil; Portugal, menor território, menos população, PIB maior: tem US\$ 12 mil per capita; Brasil em 11º lugar, só tem US\$ 6 mil para cada habitante.

Apesar de a carga tributária ser alta para quem paga e estar na média da OCDE, ela é insuficiente para o estado prestar serviços de qualidade, constata-se, assim, que o Brasil precisaria arrecadar 3 vezes mais ou ser 3 vezes mais eficiente para dar o retorno social que a população necessita. Naquele comparativo a carga tributária precisaria era aumentar. Resumindo, temos carga tributária ruim, gastamos mal e ela é insuficiente para o tamanho da população. E aqui não estão sendo computados desvios, sonegação etc.

A qualidade da tributação é ruim, pois temos um sistema burocrático, complexo, com tributação cumulativa e muitos tributos incidindo sobre a mesma base, tudo agravado com o maior peso dos tributos sobre a produção o que torna o sistema regressivo, pois, os que ganham menos proporcionalmente sofrem um ônus maior. Quem ganha até 2 salários mínimos (SM) paga mais que o dobro de tributos sobre o consumo do que aqueles que ganham acima de 30 salários mínimos. Até 2 SM paga-se 3,1% de tributos diretos e 45,8% de tributos indiretos, total de 48,8%. Já acima de 30 SM: paga-se 9,9% de tributos diretos e 16,4% de tributos indiretos, total de 26,3%.

Acrescente-se a babel legislativa e judicial que contribui para a insegurança dos investimentos; a chamada “guerra fiscal” dos estados para atrair investimentos, que nem sempre é maléfica uma vez que pode resultar da concorrência entre entes federativos, e a ilusão da não-cumulatividade do PIS/COFINS que não desonerou a cadeia produtiva e criou um emaranhado de leis que ninguém entende e contribuiu muito para a complexidade e litigiosidade do sistema.

Some o custo adicional da burocracia decorrente da complexidade e excesso de normas, exigências de várias inscrições, papéis e procedimentos repetidos em vários órgãos federais, estaduais e municipais. Perda de tempo e dinheiro para todos, inclusive para o estado, criando o “tributo da insatisfação” dos que têm que cumprir esse cipoal de exigências.

Para abrir uma empresa, no Brasil, gastam-se 120 dias e são mais de 18 procedimentos em 12 órgãos. Na Nova Zelândia são apenas 15 minutos. Se abrir é difícil, fechar é pior,

levam-se anos. Em média, gastam-se 1.958 horas para cumprir a burocracia. Segundo o Banco Mundial (*Doing Business - 2018*), entre 190 países pesquisados, o Brasil, está classificado entre os menos desenvolvidos: com relação à facilidade de fazer negócios (109^a); abrir empresas (138^a); pagamento de impostos (184^a) e fechamento de empresas (136^a).⁴

É preciso combater a sonegação, fraudes e desvios, mas esse controle não pode alimentar a burocracia e estimular tais desvios, aumentar o gasto da sociedade e criar um ônus adicional para os investimentos.

Todo governo se diz comprometido com a reforma tributária, e ela não sai. Não é aprovada porque existe um enorme conflito entre governo central, os 26 Estados, o distrito federal e os mais de 5.600 municípios, todos querendo arrecadar mais e gastar. Para uma reforma eficaz ter-se-ia de mexer em todo o sistema, o que traria reflexos no pacto federativo, que é cláusula pétrea. Impossível, sem que se faça uma releitura dos comandos constitucionais para se admitir mitigar o poder de tributar dos estados e municípios.

A última grande reforma tributária no Brasil foi em 1988. Daí para frente só remendos. Após a Constituição de 1988, todavia, já foram criados mais tributos como CPMF, COFINS, CIDE, CIP, CSLL, PIS IMPORTAÇÃO, COFINS IMPORTAÇÃO, ISS IMPORTAÇÃO. Tem um problema de caixa? Cria um imposto ou uma contribuição ou aumenta alíquota. Já foram apresentadas seis propostas de reforma tributária após 1988, que pudemos acompanhar e todas resultaram em nada ou só em pequenos remendos.

No ano de 2019, de uma vez, surgiram 5 novas propostas: a PEC 45 (Câmara dos Deputados), a PEC 110 (Senado), tributo único sobre movimentação financeira (grupo dos 200 empresários), IVA dual (estados - Conseq) e uma a ser apresentada pelo governo federal. Nenhuma logrou êxito, pois, já estamos em janeiro de 2020 e nada foi aprovado.

Todas as propostas faladas pretendem acabar com a “guerra fiscal”, porém, têm reflexos sobre o pacto federativo que podem levar a posteriores discussões judiciais. São ideias boas, mas que não vão solucionar, por exemplo, o caos tributário, labora-se em cima de modelos de tributação antigos. O desejo de unificação de alguns tributos sobre o consumo (IPI, ICMS, ISS, PIS e COFINS) é um avanço, porém, não são atacadas outras questões estruturais, inclusive, diante da inteligência artificial e os novos negócios digitais nada foi apresentado.

Convivemos, repita-se, com um sistema complexo, burocrático e com excesso de obrigações acessórias. Só na área federal são 36 declarações a serem apresentadas, importante controle contra a sonegação, mas, representa custo significativo para o contribuinte. Desde 1988, já foram editadas mais de 390 mil normas tributárias. É difícil e caro manter-se atualizado o que, também, poderá levar a equívocos de interpretações.

⁴ https://portugues.doingbusiness.org/pt/data/exploreconomies/brazil#DB_tax.

Aqui são gastas 1.958 horas para apurar e pagar tributos, um custo adicional para as empresas.

Temos três trilhões de reais em execuções fiscais no judiciário e mais de quinhentos bilhões de reais em cobranças tributárias administrativas. Hoje são mais de 32 milhões de processos. Nesse meio, podem haver maus pagadores que se aproveitam da demora do judiciário para postergar o recolhimento de tributos, porém, existem muitas cobranças indevidas e outras que são fruto de divergências de interpretações entre o fisco e o contribuinte que provocam litígios e ficam anos no aguardo da manifestação judicial. Existem, porém, aqueles que não pagam porque não conseguem arcar com mais essas despesas, especialmente, em períodos de crise econômica. E ainda há leis inconstitucionais e atos normativos ilegais feitos unicamente com a finalidade imediata de arrecadar que levam centenas de contribuintes a se socorrerem do judiciário, gerando mais litígios e processos. O que pode ser confirmado com a recente discussão, ainda pendente no STF, acerca da indevida inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS e da COFINS, da qual decorrerão muitos outros processos com relação ao ISS, à Contribuição Previdenciária, o próprio PIS e COFINS sobre eles mesmos etc. É muito tempo, dinheiro e congestionamento do judiciário.

Todas as propostas apresentadas prometem simplificação, todavia, nenhuma fala em redução da carga tributária. E mais, se analisadas com maior profundidade, nem mesmo a promessa de simplificação será cumprida, a começar pela quantidade de novos dispositivos, mais de cem, que serão introduzidos na Constituição e vão requerer interpretação, o que poderá levar, ao contrário, à criação de mais litígios judiciais tendo em vista que tais normas trazem novos conceitos abstratos que somente serão definidos em lei complementar posterior cujo conteúdo ainda é totalmente desconhecido.

Relativamente à PEC 45, se acontecer a simplificação, será somente após dez ou vinte ou cinquenta anos, até lá, ao contrário, haverá mais complexidade e mais litígios. É que existe um longo período de transição entre o atual sistema e o novo, em que iriam conviver os cinco tributos atuais e mais o novo IBS, ou seja, de imediato, não reduziria o peso da carga nem simplificaria nada. A PEC 45 propõe juntar IPI, ICMS, PIS, COFINS e ISS em um só, o IBS, que funcionaria como o IVA europeu (imposto sobre valor adicionado); a PEC 110, mais ampla, pretende unir esses cinco tributos e o IOF, a CIDE, etc. Excelente, sim? Acontece que a PEC 45, com discussão mais adiantada, prevê a criação de IBS seletivo e todos os Estados e municípios poderão ter suas próprias alíquotas. Então, por dez anos, serão 7 tributos, os 5 de hoje e mais esses 2 IBS. Na PEC 110 o prazo de transição é de cinco anos. Nesse prazo de transição o IBS será mais um tributo.

Vale refletir sobre o histórico e a experiência tributária brasileira: dez anos para começar a valer esse único tributo, no período haverá três eleições presidenciais, como ficará a proposta de simplificação nos próximos governos? Além do mais, serão 20 anos de transição para o pagamento deixar de ser na origem e passar para o destino, e 50 anos para as empresas que hoje têm crédito conseguirem liquidação e recebimento dos

mesmos. É bem provável que a maioria das pessoas dessa geração não veja o resultado da reforma que somente se completará, repita-se, em 50 anos.

Além da transição longa, o que incomoda nas propostas é a falta de estudos e dados bem fundamentados que justifiquem as opções assumidas sobre: qual a alíquota a ser adotada? Quais atividades terão a carga tributária reduzida ou aumentada? Quais os produtos que serão considerados para fins do IBS seletivo? Quais os critérios dessa escolha e seus reflexos sobre a economia como um todo? Como ficarão as regiões menos desenvolvidas que precisam de incentivos fiscais para atrair novos investimentos e gerarem empregos? Se as empresas do Simples não poderão dar crédito significa o fim do regime? A bolsa-tributo, a ser paga a quem ganha menos, será paga e suficiente para reduzir a regressividade da nova tributação, qual o fundamento para a sua aplicação? São muitas perguntas sem respostas, isto é, carecem as propostas de maior transparência.

Em nenhuma das propostas há expectativa de redução de carga, pois, as propostas nem mesmo prometem diminuição de tributo, ao contrário, todas elas dizem garantir a arrecadação atual. Para isso, alguns setores, como o de serviços, transporte, saúde, educação, pagarão até bem mais, o que implicará em aumento de preços para todos. Também, a taxa sobre o consumo afetará os estados, por conta do ICMS e do ISS dos municípios. A questão é que o Brasil, em desenvolvimento, tem uma alta tributação sobre bens e serviços, 15%, contra a média de 11% de países da OCDE. O efeito é perverso sobre a economia e o emprego, pois, se o produto é caro, compra-se menos; ao comprar-se menos, produz-se menos e vende-se menos e, por consequência, são gerados menos empregos; e ainda temos uma alta taxa sobre a folha de pagamentos, o que encarece o emprego.

Segundo alguns dados apresentados em palestras por expertises no assunto,⁵ o setor de serviços poderá ter aumento na sua carga tributária, por exemplo, de 470% para o serviço autônomo, 211% para escola particular e 1.150% para o taxista autônomo. Isso porque, ao unificar os cinco tributos, todos pagarão tudo. E quando todo mundo paga tudo numa mesma alíquota, alguém acaba pagando mais, inclusive, por que alguns setores passarão a pagar tributos embutidos nessa alíquota que antes não pagavam. Não se fez ainda um estudo substancial sobre qual será essa alíquota que não impacte tanto os prestadores de serviço, que hoje não pagam ICMS e IPI, pagam PIS/COFINS de forma diferenciada e são tributados pelo ISS de 5%, alguns até com percentuais menores. Esse provável aumento de carga encarecerá o serviço, podendo reduzir o consumo e impactará os demais setores uma vez que todos utilizam serviços.

É ilusório pensar que somente o rico utiliza serviços e por isso haveria justiça fiscal em aumentar brutalmente a tributação sobre o setor, pois, os serviços integram as cadeias produtivas e muitas vezes são prestados por pessoas de mais baixa renda, portanto, este aumento se refletirá sobre o todo. Como falta transparência nas regras, nos critérios do jogo, não se sabe se a alíquota vai baixar ou aumentar e para qual segmento. Acredita-se

⁵ <https://www.conjur.com.br/2019-nov-08/opinio-reforma-tributaria-brasil-parte>.

que, ao juntar esses cinco tributos, a alíquota fique em torno de 25%, mas ninguém sabe ao certo. Os governos precisam de recursos e a arrecadação não pode cair de uma hora para outra e, pelas experiências, as alíquotas sempre são majoradas de forma a garantir a arrecadação e, depois, nunca baixam. Fala-se que a alíquota do IBS será uniforme, isto também não acontecerá. É que se a ideia é dar poderes aos Estados para fixarem as suas alíquotas, elas vão variar dentro dos parâmetros que serão definidos na lei complementar que vai regulamentar o imposto que for criado.

No tocante à proposta de um tributo único em substituição a todos os demais, apesar de sedutora quanto à simplificação, ela em nada reduziria a carga tributária ou a desigualdade social, daí porque esta proposta não teve muito espaço para discussão. É que uma alíquota única incidindo tanto no pão como no caviar e de forma cumulativa por toda a cadeia produtiva, mesmo com uma alíquota pequena, resultaria em alta tributação ao final. Proporcionalmente, haveria um sistema regressivo, então, o mais pobre sempre será mais onerado. E não é justo que alguém que recebe menos pague o mesmo que alguém que recebe mais.

Um tributo único, nos moldes da antiga CPMF, seria o mais injusto de todos. Todos devem ainda se lembrar que no início era um imposto provisório que ficou permanente, depois foi transformado em contribuição e perdurou longo tempo. A CPMF tinha alíquota de 0,38% em só momento, mas em cada elo da cadeia, terminava em uma tributação bem alta. Agora, propõem uma alíquota de 5%, sendo 2,5% na entrada e 2,5% na saída, em todas as operações da cadeia produtiva e de forma cumulativa. Qual o total do imposto que será pago quando se chegar à ponta da cadeia? Será que em nome da simplificação vamos pagar bem mais? A CPMF acabou há mais de 20 anos e até hoje ainda tramitam processos com discussões sobre ela. É equivocado, também, achar que a CPMF evitaria a sonegação. Pelo histórico, sabemos que muitas operações passarão à margem do sistema bancário. E vale insistir, se o mais rico e o mais pobre pagam o mesmo percentual de tributação, proporcionalmente, ela se tornará injusta.

Quem ganha mais deve pagar mais Imposto sobre a Renda, entretanto, como hoje este imposto é limitado à alíquota de 27,5% não existe uma verdadeira progressividade. E ainda há quem questione essa alíquota porque o imposto pago não retorna sob a forma de serviços, ao contrário de outros países que têm alíquotas bem mais altas e são consentidas pelo povo. Em 1985, o imposto sobre a renda no Brasil tinha alíquotas variáveis que chegavam até a 55%.

Já a proposta do Conseq, tem praticamente as mesmas bases das PEC 45 e PEC 110, porém, com característica dual, dois IBS, haveria a unificação dos tributos federais em um tributo federal e o ICMS e o ISS seriam unificados em um tributo estadual. Assim, todas as colocações já apresentadas são aplicáveis, igualmente, a esta proposta. Relativamente às outras propostas, os secretários dos Estados reunidos no Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, receiam perder o controle, o poder e a competência de mandar no ICMS e, por consequência, perder arrecadação. Na verdade, a maior discussão diz

respeito à composição do comitê gestor do novo tributo, para corrigir o que entendem ser uma distorção propõem que estados e municípios integrem o comitê gestor dos recursos, deixando de fora a União. Propõem, ainda, que a transição para compensar eventuais perdas ocorra em vinte anos, e não em cinquenta, como no texto da PEC 45. A proposta do Consefaz não está em tramitação, mas estão negociando para ver se conseguem incorporar alguma coisa dela aos textos em tramitação.

O governo federal criou uma comissão (Portaria 548 – ministro da Economia, DOU-10/10/2019) para estudar uma proposta a ser apresentada em 60 dias prorrogáveis por mais 60 dias. Caso esse prazo seja cumprido só teremos uma proposta em alguns meses e, então, já estaremos no período eleitoral e será mais difícil a sua aprovação. Inicialmente circulou que na proposta do governo seria criado um imposto sobre movimentação financeira (IMF) nos moldes da velha CPMF, mas, pelas dificuldades de aprovação pode ser que ela faça, ou não, parte do pacote.

Uma questão relevante a ser observada é um ponto incorporado nas propostas, o fim dos incentivos fiscais. Não se pode defender o fim dos incentivos fiscais de modo generalizado! É necessário debater quais os incentivos fiscais são prejudiciais à economia e àqueles imprescindíveis como política econômica do país tendo em vista não existir, ainda, uma política nacional de desenvolvimento. Por exemplo, como acabar com os incentivos fiscais se não temos como movimentar a economia e gerar empregos nas regiões mais longínquas e mais carentes do país? Ora, basta um mínimo de lógica para ver que uma empresa não vai ser atraída para se instalar em Manaus, na região norte ou nordeste, com toda dificuldade de infraestrutura, logística, mão de obra e de tudo o mais, se não tiver algum incentivo. Aos que argumentam que não é justo para a empresa, que prefere se instalar em um ambiente melhor para negócios, pergunto: e as pessoas daqueles lugares distantes, como é que irão ter emprego, se não existe sequer um plano macroeconômico para o Brasil que gere recursos em cada local? É necessário não se deixar seduzir por razões imediatistas que poderão causar danos maiores a longo prazo.

Igualmente, relativamente ao SIMPLES e as políticas públicas direcionadas às micro e pequenas empresas, há que se olhar de forma diferenciada em decorrência da própria desigualdade delas dentro do mercado. De forma expressa, a PEC 45 não extingue essa sistemática de tributação, mas impede que as empresas do SIMPLES concedam crédito para outras pessoas jurídicas. Ora, isso vai inviabilizar essas pequenas empresas. Em 2003, participei da elaboração da proposta do Simples Nacional, quando prestava consultoria ao SEBRAE Nacional. O nome Lei Geral da Micro e Pequena empresa fui eu quem deu. Sempre defendi que a empresa que está começando ou ainda não cresceu deve ter estímulo para se desenvolver. E, realmente, esse sistema superou todas as expectativas. Hoje micro e pequenas empresas representam 99% das empresas com faturamento de até 8,9 milhões de reais, compõem 27% do PIB, geram 52% dos empregos com carteira assinada e 40% dos salários pagos. O pequeno negócio legalizado não consegue produzir e sobreviver com essa tributação. É muito fácil mexer na legislação e disfarçar o fim do regime. Veja o que acontece com o ICMS, todos

pensam que a alíquota é de 18%, mas, como a tributação é por dentro, ele incide sobre ele mesmo (calcula-se o ICMS do produto com o próprio ICMS embutido) e termina em 23% dependendo do produto. Como não há transparência no modelo, ninguém se dá conta disso.

Penso, inclusive, que em matéria de simplificação, a ideia do SIMPLES, em que se inclui todos os tributos a serem pagos pela empresa é um modelo a ser seguido, pois, não interfere no pacto federativo uma vez que a simplificação é para quem paga e a distribuição da arrecadação é feita diretamente ao respectivo ente federativo competente.

No tocante às alegações de que no Brasil é necessária uma reforma em decorrência da alta sonegação, é importante ponderar que, nos últimos anos, os fiscos têm se organizado e estão dotados de ferramentas eficientes para evitar desvios e sonegação, inclusive, com a utilização de novas tecnologias para identificar todas as operações e cercar os contribuintes de todas as formas. Tem que ser assim, pois, se além de tudo isso menos gente pagar tributos sobrarão menos ainda para a prestação de bons serviços públicos e a carga tenderá a aumentar mais para quem já paga.

A sociedade precisa ter a consciência de cidadania de que é ela quem paga por todos os serviços públicos, portanto, para que estes serviços sejam de qualidade e a carga tributária não seja sufocante, são os cidadãos que têm de provocar as mudanças, cobrar dos parlamentares e governantes a quem deram seu voto, precisa-se cobrar bom atendimento dos servidores públicos que muitas vezes tratam os administrados com descaso. Em vários casos é necessário buscar medidas judiciais para fazer valer direitos, por exemplo, fazer com que o INSS pague as pensões devidas, haja vista a atual crise porque passa esse órgão. Como uma pessoa pobre vai sobreviver com a demora em receber a pensão a que tem direito? Esse tipo de ineficiência, também, congestionaria ainda mais o judiciário.

Já no que se refere à tributação sobre a renda, realmente, o correto, em uma verdadeira reforma tributária que promovesse a justiça fiscal, seria trocar o peso da tributação sobre o consumo para aumentar a tributação sobre a renda.⁶ Ao se considerar esse tipo de tributação, contudo, deverá ser adotado o correto conceito do que efetivamente é renda, ou seja, um real acréscimo patrimonial por meio de um ganho novo. Daí porque um salário que apenas garante a sobrevivência de uma família não pode ser considerado como renda para fins de pagar tributo sobre ele, no caso, não há qualquer acréscimo ou aumento de patrimônio. A maioria das pessoas físicas, dos que pagam IR, é assalariada, pois, os lucros distribuídos pelas pessoas jurídicas são isentos. Então, é uma injustiça quem recebe R\$ 1.903,99 reais mensais pagar 7,5% de imposto sobre a renda. Com esse valor, dá para sobreviver com dignidade, como garantido na Constituição? Segundo o DIEESE, o salário mínimo ideal a ser pago, em dezembro de 2019, seria de R\$

⁶ QUEIROZ, Mary Elbe. Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. São Paulo: Manole, 2003. (Tese de Doutorado em Direito Tributário – PUC/SP).

4.342,57, contra os atuais R\$ 1.039,00 (para 2020), para assegurar alimentação, saúde, educação, vestimenta, etc. a uma família de quatro pessoas.

Ora, se o valor da isenção do IR não dá nem para cobrir o gasto mínimo necessário à sobrevivência com dignidade, como já se cobra imposto sobre ele? Tudo agravado, ainda, por estar a tabela do IRPF sem atualização há muito tempo. Porém, quem vai sustentar o Estado? Assim, deve existir razoabilidade ao se fixar o limite de isenção.

Relativamente à isenção dos dividendos, muito criticada, é importante refletir que quando os lucros eram tributados as alíquotas do IR das pessoas jurídicas era menor e não existia a CSLL, a alteração para a sistemática atual foi feita e nome da simplificação. Hoje estes dois tributos somados dá uma alíquota de 34% de tributação sobre os lucros. Ora, voltando a tributação da distribuição de lucros e dividendos, alíquota da tributação sobre a pessoa jurídica terá que ser reduzida, para evitar que tenhamos uma tributação confiscatória e, com isso, haja reflexos na economia e sejam afetados investimentos e incentivos à informalidade. Como no dizer de Everardo Maciel, "A melhor forma de tributação do sócio é a tributação exclusiva no lucro da empresa", justificando que esse modelo é "mais simples, menos vulnerável à sonegação e mais neutro em relação aos regimes de tributação".⁷

Outro desacerto no nosso modelo tributário é que, além da alta carga sobre o consumo, o maior peso recai sobre produtos essenciais que impactam toda a economia. Quais produtos hoje têm maior tributação? Produtos essenciais como gasolina e eletricidade, isso porque é mais fácil controlar a arrecadação e justamente porque os dois são de grande utilização por todos, entretanto, sem se ponderar que são produtos indispensáveis. Na visão dos governantes, são mais fáceis de arrecadar e todo mundo paga, então, não se discute se a tributação é justa ou injusta.

Acompanhamos propostas de reformas tributárias desde 2003, e a experiência mostra que remendos sempre geram mais impostos, cumulatividade, cálculo do tributo por dentro e litigiosidade. Em 2003, o Finsocial deu lugar ao PIS/COFINS. O discurso era de que resolveria a questão da cumulatividade e da sobreposição da cascata dos tributos na cadeia produtiva. Ótima intenção, porém, não concretizada. A alíquota, de 3,65% no total, passou então a 9,25%, porque seria dado o direito de compensar créditos e com o tempo haveria a calibragem das alíquotas. O que aconteceu ao longo do tempo? Normas posteriores e interpretações diversas foram retirando o direito ao crédito e a alíquota ficou maior em definitivo.

Antes de pensarmos em uma reforma tributária, todavia, é imprescindível que haja uma reforma do estado para que se consiga enxugar gastos, reduzir a litigiosidade, combater desvios e sonegações, ter uma boa gestão do dinheiro público e uma administração eficiente que preste serviços de qualidade. Somente então poderemos pensar em fazer uma reforma tributária que possa reduzir a carga tributária.

⁷ <https://www.conjur.com.br/2018-set-27/imposto-dividendos-cria-assimetria-tributaria-professor>

Eu quero aproveitar para destacar que medidas como a Lei da Liberdade Econômica (nº 13.874/2019) e a Lei do Contribuinte Legal (transação tributária) sinalizam que parece ter havido nos últimos dias uma mudança de prioridade, mais acertada, que é, primeiro, discutir o gasto público e fazer ajustes fiscais. Elas são positivas, só espero que não sejam criados óbices e que o bom contribuinte que está passando por dificuldades e quer se legalizar possa pagar seus tributos com tranquilidade. Acrescente-se, também, a iniciativa da apresentação da PEC Mais Brasil ou PEC do Pacto Federativo, da PEC Emergencial e a PEC dos Fundos.

Para uma verdadeira reforma tributária precisamos de estabilidade fiscal, simplificação, transparência, reestruturação do Estado e gastos públicos equilibrados e eficientes. Que esteja baseada em fundamentos macroeconômicos sólidos que reduzam as incertezas sobre o futuro e gerem confiança para o investidor. Precisa-se ampliar a base contributiva, que reduza o peso excessivo da carga tributária e a burocracia nela embutida, bem assim desonerar a folha de salários para aumentar a competitividade e a eficiência econômica e poder haver um crescimento do PIB brasileiro.

Embora haja luz no horizonte com as desonerações tributárias, como não se pode diminuir a arrecadação, a alternativa é tornar eficiente e reduzir o gasto público, as demandas judiciais, simplificar e desburocratizar o cumprimento de obrigações.

Deve-se reduzir a quantidade de tributos. A destinação, partilha dos recursos e disputas federativas não podem gerar complexidade e ônus para quem paga. A solução é tecnológica, tome-se a ideia do Simples Nacional.

Tem-se que unificar os tributos com bases idênticas: o IRPJ e a CSLL; o PIS, a COFINS e a CIDE; o IPI, o ICMS e o ISS. Dos 8 só restariam 3! Para simplificar, também, precisa-se: reduzir o excesso de certidões, licenças, alvarás e declarações; criar um só cadastro e inscrição para fins fiscais e societários. Os tributos devem ser recolhidos em um só documento e a repartição dos recursos caberia ao Estado.

Do lado dos gastos precisa-se de racionalidade. Veja-se a saúde e a educação com obrigações e despesas repartidas e triplicadas pelas três esferas de governo sem que a população seja atendida nas suas necessidades.

O País precisa de uma reforma no nosso modelo tributário, inclusive, não só olhando para a economia hoje existente, especialmente, voltada para o presente e futuro onde as relações da economia estão passando para o mundo virtual e sem fronteiras espaciais. Uma reforma que aumente a atração de investimentos, geração de empregos, ampliação da base contributiva, desoneração da folha de salários. Com desemprego e a carga tributária aumentando, o país termina arrecadando menos exatamente pelo impacto que ela tem na atividade econômica. É preciso ter esperança e confiar de que a médio prazo poderemos ter esses ajustes no sistema tributário brasileiro.

Daí porque, é fácil falar em reforma tributária, entretanto, pelos modelos propostos já sabemos que as discussões não são aprofundadas o suficiente para que seja atendido

esse clamor. A superficialidade revela que hoje se tem um mito, pois, os cidadãos não sabem o que é e para que é a Reforma Tributária. Sem essa tomada de consciência ela não acontecerá, pois a carga tributária é baixa para o Estado e é alta e injusta para quem paga, além de os serviços serem de pouca qualidade.

Enfim, governo e sociedade precisam se unir em torno de uma proposta que consiga pelo menos simplificar o sistema e trazer bons ventos sobre: custos, arrecadação, desenvolvimento, emprego, competitividade e governabilidade do País.