

A NECESSÁRIA REFORMA TRIBUTÁRIA

Ives Gandra da Silva Martins*



erta vez, o Ministro Ernane Galvêas, quando no governo, chegou a dizer que a carga tributária do Brasil era indecente. À época, estava em patamar inferior a 30% do PIB, mas constituía um fator de inibição ao crescimento do país.

Quando dos trabalhos constituintes, o então constituinte Delfim Netto, em reunião comigo e Ozires Silva, em seu escritório, disse que o Estado brasileiro era maior que o PIB. A essa afirmação acrescentei, em artigo (O custo da Federação, 23/01/1992) para “O Estado de S. Paulo”, após a promulgação da Constituição em 88 - que alargou a Federação brasileira de 23 para 26 Estados e de 3.900 municípios para mais de 5.600 -, que a “Federação brasileira não cabia no PIB”.

À época, Ulisses Guimarães, ao lê-lo, telefonou-me, concordando que a estrutura burocrática criada pela Constituição, tornara o Estado pesado para o cidadão, como dissera naquele artigo já citado. Disse-me que, na Revisão Constitucional de 1993, se fosse nomeado, como esperava, presidente do processo revisional, pretendia reduzir esse custo. Adiantou-me, inclusive, que era sua intenção criar uma comissão de juristas nomeados alguns por ele e outros pelos partidos (um ou dois de cada agremiação política), para elaborar um texto revisional a

* Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martín de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária – CEU-Escola de Direito/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

ser submetido ao Parlamento. Tal idéia, repassei ao Procurador Geral da Argentina, no governo Menem, quando visitou-me e a Celso Bastos, após ler alguns dos volumes dos nossos Comentários à Constituição do Brasil, idéia que, talvez, tenha servido à revisão do texto daquele país, pois foi esquema adotado pelo Congresso, na discussão e promulgação da lei maior argentina, sendo o procurador geral seu principal articulador.

A morte trágica de Ulisses Guimarães frustrou o Brasil de ter uma revisão à altura, com o que a Federação brasileira e as estruturas burocráticas só cresceram, de lá para cá.

Hoje, tem o Brasil, como entidades federativas, a União, 26 Estados, o Distrito Federal e 5.568 Municípios.

Por outro lado, a estrutura burocrática da União é imensa, com 113.869 servidores não concursados e mais 757.158 concursados. Os aposentados do setor público, em torno de 1 milhão, recebem a remuneração que recebiam na ativa, gerando um déficit previdenciário, no regime especial, superior a 60 bilhões de reais anuais, ou seja, aproximadamente três vezes o custo do Bolsa Família, ofertado a mais de 13 milhões de brasileiros. Nos Estados Unidos, os não concursados são apenas 4.000 e na Alemanha 600!! (*O Estado de São Paulo*, p. 3, 13/01/2014).

Em face deste inchaço da máquina burocrática das três esferas da Federação, todos os detentores do poder (burocratas e políticos) gozam de mordomias que os países civilizados não outorgam a seus servidores. Esta adiposidade estatal fez com que a carga tributária crescesse, todos estes anos, tendo de 2012 para 2013 passado de 35,71% para 35,95% do PIB. Países cujos serviços públicos são muito melhores ou iguais aos do Brasil ostentam carga inferior, como os Estados Unidos 24,38%, Japão 29,52%, Suíça 28,2%, México 19,59%, Coréia do Sul 24,76%, Chile 21,39% etc. Os dados são da OCDE.

Com serviços públicos de péssima qualidade e equivocada política econômica - que levou à crise que vivemos hoje,

de inflação alta, recessão, baixa competitividade empresarial, atraso tecnológico na indústria, corrupção às escancaras, alta carga tributária, elevados encargos trabalhistas, falência energética, hídrica, cambial - falta de credibilidade no mercado e com o povo descrente (pesquisa recente da Folha mostra que apenas 22% do povo acredita na Presidente Dilma), deve o Brasil passar um turbulento ano de 2015. Não há nem mesmo um projeto aprovado pelo Parlamento, capaz de permitir uma luta real para fugir do caos, visto que o Projeto Levy tem sido contestado no Congresso e nos círculos governamentais, apesar de ser a única tentativa inteligente, nada obstante algumas falhas, do Governo Dilma para superar a fase crítica por que passa o país.

Neste contexto, a reforma tributária é urgente.

A alteração da Constituição não deve ser feita nas duas primeiras seções da Lei Maior (artigos 145 a 152 - Normas gerais e limitações constitucionais ao poder de tributar), por serem a melhor parte do sistema e que, em tese, visam garantir o pagador de tributos contra a voracidade fiscal de um Estado Mastodôntico, com 39 Ministérios, 32 partidos, quase todos sem qualquer ideologia, que buscam usufruir o poder, mais do que servir.

A reforma deve ser feita nas outras três seções (artigos 153 a 156) e no capítulo das contribuições (artigo 195 e seguintes).

A primeira delas é simplificar o sistema. Em 1990, propus a adoção de um sistema simples: os impostos ficariam na competência da Federação, que partilharia entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a receita dos impostos sobre a renda, patrimônio imobiliário, circulação de bens e serviços e sobre o comércio exterior. Haveria, por outro lado, uma única contribuição social.

Tal idéia, encampada pela Comissão Arioswaldo, no governo Collor, não chegou a ser levada ao Congresso.

A União Européia, pela esmagadora maioria dos países que a compõem, conta com um único imposto sobre circulação de bens e serviços (IVA – imposto sobre o valor agregado). Nós temos, sobre esta circulação, o IPI (União), o ICMS (Estados), o ISS (Municípios), o PIS (União)-Cofins (União), Cides (União). A irracionalidade é de tal ordem, que o contribuinte é obrigado a estudar em torno de seis legislações diversas para atender o regime próprio de cada um, afim de cumprir suas obrigações tributárias.

Não sem razão, em levantamento de alguns anos atrás, o Banco Mundial e a Coopers, analisando o número de horas que, em média, o empresariado de cada um de 175 países pesquisados dedicava ao cumprimento de suas obrigações tributárias por ano, verificou que o Brasil, de longe, era aquele que mais exigências burocráticas impunha, com uma média de 2.600 horas anuais contra aproximadamente 100 na Alemanha, pouco mais de 300 nos Estados Unidos e uma média pouco superior a 500 na América Latina.

Tal custo, que obriga as pessoas jurídicas a fazerem um trabalho burocrático não remunerado, que deveria ser da responsabilidade do Poder Público, demonstra, por si só, a irracionalidade do sistema brasileiro.

Uma simplificação de legislação ordinária para tais tributos impõe-se, mas, como a legislação pátria constitui uma colcha de retalhos, em função da gula permanente do “Molock burocrático” - que, tal qual um viciado em drogas, necessita cada vez de doses maiores de entorpecentes - todas as propostas neste sentido têm sido fulminadas. Ao contrário, a legislação tem sido adaptada a cada aumento do nível de impostos, com uma completa desfiguração do sistema e da própria natureza jurídica do tributo.

E, à evidência, quanto mais complicada for a legislação, mais gera sonegação e corrupção, ingredientes que vicejam em todos os sistemas complexos e irracionais, como é o brasileiro.

Uma reforma tributária simplificadora, faz-se necessária, em nível de legislação ordinária, para tornar intelegível o sistema, não necessitando de gênios de exegese fiscal para que possa ser aplicado com um mínimo de riscos para o sofrido pagador de tributos brasileiro.

Independentemente deste aspecto, há necessidade de balizar definitivamente a legislação do ICMS e do ISS, geradora de guerra fiscal entre Estados e Municípios.

O ICMS é um imposto de vocação nacional entregue à competência impositiva dos Estados. É opção equivocada e rara, no mundo, para um tributo de circulação de mercadorias e serviços. Quando um Estado dá um incentivo fiscal de ICMS, seu produto, enviado para um outro Estado que não tem incentivo fiscal, fica mais competitivo. Daí a necessidade de os Estados, por unanimidade, aprovarem tais estímulos, como determina a Lei Complementar nº 24/75.

A esmagadora maioria dos Estados têm estuprado a Constituição, instituindo ilegalmente incentivos fiscais, criando a denominada guerra fiscal, em que passam a prejudicar as empresas de outros Estados, pela agressão que fazem ao texto constitucional. O Supremo Tribunal Federal atalhou tal maculador procedimento dos governos, que não respeitam a lei maior, sem êxito, pois os Estados que pisotearam a Lei Suprema continuam a violentá-la, malgrado as decisões do Pretório Excelso.

Quando participei da “Comissão dos Notáveis” --a denominação sempre nos causou desconforto— composta de treze especialistas para repensar o pacto federativo, apresentamos solução para que os incentivos pudessem ser autorizados, a saber:

- 1) não serem dados por mais de 8 anos;
- 2) só Estados que tivessem renda per capita média inferior à média da renda per capita nacional, poderiam outorgá-los;

- 3) haveria sempre uma alíquota mínima de 4% na sua concessão;
- 4) só poderia ser dado às indústrias desse Estado.

Infelizmente, o nosso projeto dorme, serenamente, numa das gavetas de algum gabinete no Senado Federal. O trabalho que realizamos “pro bono” foi também um trabalho inútil, embora nenhum dos parlamentares tivesse a mesma qualificação técnica - excetuando a minha pessoa - dos outros doze membros da Comissão.

Outro problema a ser enfrentado é o da guerra fiscal entre os Municípios. Quase todos os Municípios cobram duas vezes o tributo das empresas, ou seja, cobram das que estão sediadas em seu território e daquelas que prestam serviços em seus burgos. Uma regulação clara faz-se necessária para evitar tal situação.

As contribuições sociais também precisam ser simplificadas, tanto aquelas no interesse das categorias, como as de intervenção no domínio econômico, para que não sejam multiplicadas de acordo com as “desnecessidades” crescentes do Erário.

O imposto sobre a renda poderia tornar-se menos complexo com a incorporação de contribuição social sobre o lucro ao próprio imposto.

No "Movimento Bem Eficiente", fundado por Carlos Schneider, Paulo Rabello de Castro e por mim, propusemos um modelo, que, se adotado, sem queda imediata da arrecadação, mas com notável simplificação do sistema, facilitaria a redução gradual da carga até chegar a 30% do PIB. A matéria, estudada exaustivamente por empresários, políticos e técnicos na área, ainda carece de parlamentares capazes de levá-la à discussão no Congresso Nacional.

Por fim, a aprovação de um Código de Defesa do Contribuinte, como existe em diversos países, em nível nacional, facilitaria a eliminação dos crimes de concussão e as arbitrarie-

dade constantes do Fisco contra o contribuinte, mais preocupado em arrecadar, o legal e o ilegal, do que em orientar o cidadão.

O certo é que a carga burocrática no Brasil, condiciona a carga tributária, e esta é necessariamente injusta, pois sustenta uma Federação maior do que o PIB, confirmando minha tese de doutoramento, apresentada em 1982, de que a norma tributária é uma norma de rejeição social, conciliando as teses de Kelsen e Cóssio sobre as normas secundárias e de conduta. Nas normas de aceitação, é primária a norma de comportamento e secundária aquela sancionatória. Nas de rejeição social, como a tributária, é primária a norma sancionatória e secundária a de comportamento, pois sem sanção ninguém pagaria tributos. É o que acontece no Brasil, em que a carga tributária é particularmente injusta.

