

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM - Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuriçtiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Unifor - Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-167-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

Novamente nos encontramos a distância, no denominado II Encontro Virtual do CONPEDI. Não poderíamos negar a ansiedade que nos rodeia pela volta da decantada normalidade até para que possamos, novamente, nos reunir e congregar pessoalmente em nossos eventos. Entretanto, enquanto tal procedimento não se faz possível, nos reunimos remotamente e fazemos o possível (e muitas vezes além disso) para que nossa atividade acadêmica, na área da pós graduação em Direito no Brasil, continue e evolua como tem acontecido nos últimos anos. O tema proposto para o II Encontro do CONPEDI virtual não poderia ser mais apropriado, sem embargo das dificuldades iminentes a tal fato. A pandemia do Corona Vírus. É fundamental não se descurar atualmente tratando de qualquer assunto, mormente na área do Direito, que não seria associado à crise sanitária que toda humanidade enfrenta. No que diz respeito ao objeto do GT de Tributário e Financeiro (I e II), o que percebemos, além da qualidade sempre crescente dos trabalhos propostos, foi um fato inédito. A despeito do GT abranger o direito tributário e financeiro, normalmente nos eventos anteriores artigos com conteúdo de direito financeiro eram exceção, não significando quase nada dentro dos demais artigos que se voltavam, precipuamente, para o direito tributário, especialmente para tratar de tributos em espécie. Neste evento, em ambos GT's aferimos uma quantidade tal de artigos com viés para o direito financeiro que se aproximou de quase metade daqueles propostos. A questão orçamentária, portanto, chamou a atenção de muitos participantes que se preocuparam em apresentar não só reflexões maduras e bem organizadas, bem como também em propor soluções quanto à gestão dos escassos recursos financeiros dos entes públicos, a execução orçamentária ou mesmo mecanismos de contenção das fraudes fiscais. Mas não apenas se pensou na questão fundamental para a sobrevivência do Estado, como a aferição de receitas e seu direcionamento de gastos. Apresentaram-se também vários trabalhos voltados para a sempre e presente "reforma tributária" que, independente de encontro ou congresso, virtual ou presencial, se faz companhia a todo nós que militamos na área tributária. E, considerado o momento particularmente sensível quanto às necessidades de melhor equacionamento da distribuição de competências tributárias e sua arrecadação de receitas, não deixando de lado a preocupação com eventual aumento de carga tributária sob os auspícios de uma roupagem reformadora, a chamada reforma, muito debatida em 2020, mas sem qualquer avanço efetivo, ficou para as calendas gregas dos próximos anos.

No mais, agradecemos e parabenizamos todos os participantes do eventual virtual pela demonstração clara de ousadia intelectual e destemor em provocar os pilares que se assentam

os fundamentos do direito financeiro e tributário cujos elementos, básicos e secundários, devem ser necessariamente repensados e reformulados a vista da crise de saúde e financeira que toda a sociedade enfrenta e o Estado, enquanto sua estrutura organizacional, inexoravelmente reflete.

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Universidade FUMEC

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - Universidade Católica de Pernambuco

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Tributário e Financeiro II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Tributário e Financeiro. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A PANDEMIA PROVENIENTE DO CORONAVÍRUS, A REFORMA TRIBUTÁRIA E OS RISCOS DE REGRESSIVIDADE FISCAL

THE PANDEMIC FROM THE CORONAVIRUS, THE TAX REFORM AND THE RISKS OF FISCAL REGRESSIVITY

**Victor Verçosa do Nascimento ¹
Vicente de Paulo Augusto de Oliveira Júnior ²**

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar os impactos fiscais oriundos da pandemia proveniente do Coronavírus – COVID-19, principalmente quando analisa a imposição de novas figuras tributárias, a partir de mais uma proposta de reforma tributária experimentada pelo Brasil. Por intermédio de uma metodologia lógico-dedutiva, almeja-se demonstrar que as propostas podem gerar uma situação de regressividade fiscal que, após a recuperação fiscal do sistema tributário brasileiro em um contexto pós-pandemia.

Palavras-chave: Covid-19, Reforma tributária, Regressividade tributária

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the fiscal impacts arising from the Coronavirus pandemic - COVID-19, especially when it analyzes the imposition of new tax figures, based on yet another proposal for tax reform experienced by Brazil. Through a logical-deductive methodology, we aim to demonstrate that the proposals can generate a situation of fiscal regressivity that, after the fiscal recovery of the Brazilian tax system in a post-pandemic context.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Covid-19, Tax reform, Tax regressivity

¹ Graduando em Direito pela UNIFOR/CE.

² Pós-Doutorando em Direito Constitucional pela UNIFOR/CE. Doutor em Direito Constitucional Público e Teoria Política pela UNIFOR/CE. Professor do Centro Universitário Fanor Wyden.

INTRODUÇÃO

A proposta governamental sobre alterações tributárias a ser inserida nas propostas de Emenda Constituição de Reforma Tributária indica objetivos de facilitação das formas de arrecadação e a consequência melhoria no sistema. Propõe a incorporação de tributos em uma nova Contribuição.

Pensa-se ser necessária uma reforma fiscal antes de uma reforma tributária, pois esta significa a estruturação do Estado na sua atividade fazendária (arrecadando), diferente de uma reforma tributária que consiste na alteração das espécies tributárias que estão em vigor (tipos de tributos).

Uma das justificativas, repousa no fato do sistema atual ser altamente complexo, existindo um emaranhado de legislações e quantidade exorbitante de obrigações acessórias, demandando muito tempo para fiscalizar e arrecadar além da burocracia empregada no procedimento.

Uma característica marcante do nosso sistema tributário, reside no seu caráter regressivo, vale dizer que não mede a capacidade contributiva, assim os pobres pagam mais tributos do que os ricos.

Tal situação acontece devido a pesada tributação existente sobre bens, o que implica que os adquirentes de produtos arquem com uma pesada carga tributária e que, infelizmente tão tem ciência do problema ora retratado. Esta realidade já vem sendo discutido há muitos anos por especialistas, no entanto, nenhum teve uma resposta razoável ou, pelo menos, nenhuma que de fato diminuísse esse abismo.

O Coronavírus – COVID-19, gerou grave crise para o mundo inteiro de modo que as autoridades tiveram que determinar o isolamento social como forma para diminuir o contágio. Consequentemente, o mercado de trabalho não pode funcionar de maneira adequada, gerando desemprego e o fim de empresas.

Parte-se da premissa de que a tributação tendo como base a economia a recuperação econômica dependerá do retorno das atividades produtivas, dos empregos e do consumo, de modo que a recuperação depois desse fenômeno será fortemente influenciada pelas mudanças realizadas

Neste sentido, o presente estudo busca responder se se a PEC 45/19 e a proposta governamental é benéfica para as populações menos favorecidas, e se anula o peso da regressividade do sistema atual e se as alterações propostas que, se aprovadas, causará impactos para a sociedade como um todo tendo como consequência uma melhoria na crise econômica vivenciada por fatores político-econômicos, além da Pandemia de COVID-19.

1 A REFORMA TRIBUTÁRIA E AS ALTERAÇÕES PROPOSTAS

Várias propostas de reforma tributária tramitam no Congresso Nacional inclusive proposta do Governo Federal em forma de projeto de lei, propondo que seja incluída às propostas de emenda em tramitação. Passa-se a analisar referidas propostas e as possíveis consequências.

A PEC 45/19 tem como objetivo simplificar o mecanismo atual, aumentando sua eficiência e diminuindo gastos. O texto não menciona redução de carga tributária, o que implica que o custo ao contribuinte será o mesmo, somente alterando a espécie tributária imposta.

De acordo como o projeto de emenda à constituição, o Imposto sobre bens e serviços será da competência da União, resguardando as competências dos municípios e estados membros, competências para instituição do IPI(União), ICMS (Estado), ISS (Municípios) e PIS/CONFINS(União), devendo ser de competência da União Federal a iniciativa de Lei complementar para instituí-lo, conforme podemos observar do Art. 152-A da PEC 45/19: “Art. 152-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços, que será uniforme em todo o território nacional, cabendo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exercer sua competência exclusivamente por meio da alteração de suas alíquotas”.

Os outros entes da Federação (Estados e Municípios) não poderão mais legislar sobre os tributos extintos. Visando compensar isso, ficou previsto que eles deveriam instituir leis específicas fixando as alíquotas correspondentes para equilibrar as perdas que sofreriam caso deixassem de receber a receita de cada tributo.

Cada uma delas, será somada ao final da operação para compor a alíquota final que irá incidir sobre a base de cálculo do IBS, mensurando o seu valor. Caso não fixem, será utilizada a alíquota de referência do Senado Federal. Por exemplo, a União fixou alíquota de 1%, o Estado de 2%, e o Município de 4%, logo a alíquota aplicada será de 7%. Além disso, o imposto novo não terá isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros.

A proposta da União de transformação do PIS/CONFINS em contribuição sobre bens e serviços, prevista no Projeto de Lei do Governo Federal, repetindo, proposta que segundo ele, governo, deverá ser inserido na PEC que for aprovada, no caso da PEC 45/19, persistindo a competência dos Estados e Municípios sobre bens e serviço a soma das alíquotas irão a percentual acima de 31% .

Característica marcante das propostas de alterações refere-se ao mecanismo de repartição de receita tributária. Tal distribuição ocorrerá de tal forma que cada Ente Federado receberá o valor máximo de 20% do valor dos produtos industrializados, devendo os Estados-Membros entregar 25% do que arrecadaram aos municípios.

Nas causas judiciais e extrajudiciais, cabe à União Federal fazer a representação perante o juízo nos processos que envolvam o IBS. Além disso, seu recolhimento irá ocorrer no Estado ou no Município de destino. A extrafiscalidade será extinta com a fim da seletividade dos impostos que incidem para desestimular ou incentivar o consumo de bens, serviços ou direitos. Devido a isso a regressividade do Sistema Tributário será agravada.

2 ANÁLISE DAS CONSEQUÊNCIAS DAS PROPOSTAS PARA O SISTEMA TRIBUTÁRIO

A Constituição Federal de 1988 fixou de forma bastante objetiva e clara a competência tributária de cada Ente político, cada um deverá instituir os tributos que são de sua responsabilidade, respeitando a vontade do constituinte e o Federalismo Fiscal proposto.

A simplificação do IBS trará consequências desastrosas ao sistema atual porque irá diminuir a autonomia dos Estados e Municípios, fazendo com que a gerência da receita seja feita pela União. A PEC 45/19 tem um caráter centralizador, pois aumenta as atribuições do ente federal em matéria tributária.

A característica da autoadministração será a que sofrerá as maiores percas, pois se refere a possibilidade de ofertar serviços públicos visando combater algum problema local. Isso, por sua vez, gerará um desequilíbrio entre a arrecadação e a despesa dos Estados e Municípios, mesmo que cada um receba a receita correspondente, é necessário manter sua competência tributária a fim de preservar a forma federativa de Estado.

A fixação da alíquota final, é outro ponto que merece ser destacado. Seus idealizadores alegam que é necessária uma simplificação no sistema para que esse se torne mais fácil de ser

trabalhado, no entanto, a sistemática das alíquotas acabará por aumentar a sua complexidade devido a quantidade enorme de legislação correspondente, além da dificuldade em determinar o valor da receita do IBS.

A questão do fim dos benefícios ou das isenções fiscais, acabará com a extrafiscalidade tributária, pois torna o IBS um tributo neutro (funciona com caráter meramente arrecadatório). O IPI e o ICMS são de suma importância devido a seletividade que possuem. O IPI é a segunda fonte de receita para a União, além de servir como inibidor do consumo de tabaco por onerar os produtos e tentar diminuir seu manuseio.

Por outro lado, defende Ricardo Lodi Ribeiro (*on-line*) que o ICMS é o principal meio de manutenção de recursos financeiros em muitos estados, além de servir como fomento para as Guerras Fiscais. Estas, podem ser entendidas como a utilização de incentivos tributários para atrair empresas e desenvolvimento para as regiões mais pobres. Dessa determinação podemos concluir que as desigualdades regionais serão combatidas pela União e não pelos entes periféricos.

Ante as mudanças impostas, a Regressividade aumentará. Esta pode ser conceituada como o fenômeno no qual os pobres pagam mais tributos do que os ricos, fazendo com que a Justiça Fiscal seja violada e o princípio da capacidade contributiva.

A extrafiscalidade e a seletividade irão desaparecer devido a forma de tributação neutra, ou seja, o IBS terá caráter fiscal (arrecadatório) não primando por combater eventuais injustiças fiscais que serão agravadas com a tributação sobre o consumo.

Esta forma onerará os mais pobres, pois os produtos terão uma carga tributária maior. Devido às necessidades inerentes a condição de vida mais humilde, os menos abastados gastaram boa parte de seus rendimentos na aquisição de produtos que se tornarão mais caros.¹

¹ O Art. 145, §1º da CF/88 elenca que: “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

O Texto constitucional elenca que é necessário respeitar a capacidade econômica do contribuinte para que ocorra uma tributação proporcional ao ser poder aquisitivo. Então, as mudanças propostas não efetivarão o princípio da capacidade contributiva, pelo contrário, acabarão por violá-lo.

A importância da extrafiscalidade também é demonstrada por Alfredo Augusto Becker (2010, p. 417), quando afirma que as posições tradicionais, direcionadas para a exclusividade da arrecadação de recursos financeiros (fiscais) para o atendimento das necessidades coletivas, exsurge a tributação extrafiscal, que se orienta para o fim ordenador e reordenado da economia e das relações sociais, e não para a missão meramente arrecadadora de riquezas.

Neste sentido, é possível perceber certas violações em princípios que são necessários para manter a sociedade de forma justa e acessível. Além disso, o fim da possibilidade de concessão de isenções acaba por priorizar áreas que já possuem um alto desenvolvimento socioeconômico em detrimento de outras que precisam desses benefícios para poder produzir riquezas.

3 A (DES)NECESSIDADE DE UMA REFORMA TRIBUTÁRIA PÓS COVID-19 E OS RISCOS DE REGRESSIVIDADE FISCAL

O Coronavírus é um patógeno que ocasiona uma doença altamente transmissível denominada de COVID-19. Teve sua origem constatada na China sendo transmitido globalmente no ano de 2020. Com alto grau de transmissibilidade e potencial de morte também alto, fez com que autoridades governamentais adotassem o isolamento social como forma de diminuir a sua transmissão. Isso fez com que várias empresas e outras atividades laborais tivessem que se manter temporariamente fechadas. Algumas foram obrigadas a demitir funcionários, enquanto outras de fato encerraram suas atividades.

A quantidade de mortes e as consequências econômicas ensejaram várias consequências para os países. No Brasil, a Reforma Tributária ganhou notoriedade após esse fenômeno, já que voltou a tramitar no Congresso Nacional. Além da COVID-19, o país já atravessava uma crise econômica que deixou milhares de desempregados, depois da pandemia esse quadro ficou mais delicado já que muitos perderam seus empregos.

Acredita-se que a Reforma Tributária pode ser um instrumento para melhorar ou para piorar essa situação, já que aumentará a tributação sobre bens e serviços. Estes, mais notadamente, ganharão mais espaço na discussão econômico-tributária depois da Pandemia.

A regressividade fiscal pode ser conceituada como um sistema tributário em que onera os mais pobres, e os mais ricos pagam menor quantidade de tributos. Isso ocorre devido à alta incidência de tributos indiretos do sistema de modo que 60% da carga tributária é proveniente dessa modalidade de tributo contra 40% advinda de tributos diretos.

A forma de tributação do nosso sistema prioriza tributar o consumo, lucro e os serviços de modo que vários de nossos tributos baseiam-se nessa forma de arrecadação, como o ICMS. Já os tributos que incidem sobre a renda e patrimônio, os tributos diretos, correspondem a uma pequena fonte de arrecadação para o Estado.

Nessa linha de raciocínio, pode-se afirmar, na esteira de Hugo de Brito Machado Segundo (2018, p. 129), que a estrutura tributária brasileira, constitui-se, predominantemente, de tributos indiretos, ou seja, daqueles que incidem sobre o consumo, o lucro, o faturamento, tais como o ICMS, o IPI, o IRPJ, o ISS, o PIS, a COFINS, a CSLL, entre outros. No plano arrecadatório, estes gravames sobressaem, de modo expressivo, em relação aos chamados “tributos diretos”, geralmente incidentes sobre o patrimônio, com pouco volume arrecadável.

A eminência da reforma impõe a preocupação com a possibilidade de um sistema muito mais regressivo e prejudicial principalmente para o contribuinte de menor poder aquisitivo. Percebe-se essa realidade a partir da análise do princípio da isonomia tributária e a evidência do caráter regressivo

O princípio da isonomia tributária preconiza que o Estado precisa tratar os indivíduos de forma igual, quando estão em condições iguais. Tem sido mal interpretado ao longo da história do ordenamento jurídico brasileiro, pois certamente as pessoas não são iguais, cabe à lei nos tratar iguais ensejando uma igualdade político-jurídica, e não nos tornar iguais, tal façanha é um mito possuindo antecedentes desastrosos para a sociedade.

O art. 5º, caput da CF/88 determina que todos somos “iguais perante a lei”, mas, conforme dispõe Hugo de Brito Machado (2019, p. 38), é necessário também a igualdade “na lei” para que o princípio atinja o próprio legislador, visando evitar que pessoas que estejam inseridas em uma mesma situação sejam tratadas de forma desigual. A exigência de respeito à igualdade é evidenciada ainda no art. 150, II ambos da CF/1988.²

² “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

A regressividade fiscal é uma característica do regime de tributação adotado no Brasil por opção política, obrigando que os bens de consumo e serviços sejam mais onerados do que a Renda e o patrimônio. Conseqüentemente, o terceiro que arca com a repercussão econômica de um tributo é um indivíduo com um menor poder aquisitivo.

Logo, a carga tributária total tem como sua fonte matriz pagadora as classes menos abastadas. Obviamente, que a tributação indireta induz à regressividade, já que onera não aquele tem uma relação pessoal, direta e econômica com o fato gerador, mas aquele que é o consumidor final do produto ou do serviço.

Por exemplo, uma família de baixa renda que adquira uma geladeira terá que pagar a mesma carga tributária do que outra que tenha um poderio econômico superior e adquira o mesmo aparelho. Outro exemplo, reside no ICMS-energia elétrica que é aplicado com alíquota de 30% no estado de Minas Gerais³, obrigando pessoas humildes a arcar com o preço devido. O que piora a situação é o fato de elas não terem conhecimento do valor do imposto que está sendo cobrado.

Os principais, tributos que incidem sobre o consumo são o ICMS, IPI, ISS, PIS, COFINS, CSLL. Muitos desses serão pauta de alterações da Reforma Tributária proposta visando compor o IBS. Por conseguinte, a regressividade será amplamente afetada principalmente no que tange ao ICMS e ao IPI. O primeiro tem uma forte influência na Guerra Fiscal e o segundo tem uma nítida função extrafiscal.

A função extrafiscal dos tributos tem se demonstrado de suma importância para vencer as disparidades que existem no que se refere ao poderio econômico dos indivíduos. Conceituada como sendo a função que algumas exações exercem para intervir no domínio econômico ou no meio social (inibindo ou induzindo condutas). Apresenta-se como um instrumento essencial para efetivar a isonomia tributária e a capacidade contributiva.

4 CONSEQUÊNCIAS DAS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA PARA A REGRESSIVIDADE FISCAL

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”.

³ Ribeiro, Ricardo Lodi. A reforma tributária viola o Federalismo Fiscal e a capacidade contributiva. Disponível em: <https://www.academia.edu/38735334/A_REFORMA_TRIBUT%C3%81RIA_VIOLA_O_FEDERALISMO_FISCAL_E_A_CAPACIDADE_CONTRIBUTIVA> . Acesso em 05 de setembro de 2020.

O IBS será a simplificação de tributos já existentes, não implicando aumento na carga tributária, tão somente a forma de arrecadar. Sua composição consistirá justamente naqueles que oneram os mais pobres, por incidirem de forma indireta nos produtos e bens. O IPI, ICMS, ISS, PIS/CONFINS, comporão o novo imposto sobre bens e serviços não sendo permitida sua alteração por lei de iniciativa dos estados e municípios. Tão somente a fixação das alíquotas.

Neste sentido, evidencia-se que a regressividade continuará no sistema tributário, pois a mera simplificação não reduzirá a carga tributária e nem será composta por outros tributos que são cobrados de forma direta do contribuinte. Além disso, a concessão de benefícios e isenções será proibida o que causará uma maior dificuldade para que as camadas menos abastadas da sociedade se desenvolvam, uma vez que os tributos possuem essa função de alteração da realidade social.

Outro fator que merece uma análise é o aumento da complexidade que o regime de fixação de alíquotas provocará. Cada ente estabelecerá a alíquota que julgar necessária para receber a receita da respectiva operação, para que seja compensado a perda da competência tributária sobre os tributos extintos. Essa medida, porém, não preserva o regime federativo já que reduz a autonomia dos entes federados⁴.

Não basta manter o fruto da receita, é necessário continuar as aptidões para impor ou extinguir um tributo. Teria sido mais lógico distribuir alguns tributos que são de competência da União para os Estados e Municípios, fortalecendo nossa federação e descentralizando a competência tributária. Tal alteração, possibilitaria que os Estados e Municípios pudessem resolver seus problemas regionais e locais de forma mais eficiente, uma vez que estão mais envolvidos com a situação na qual estão inseridas.

Sabe-se que isso ocorre devido a origem do nosso Estado, fruto do Federalismo Centrífugo (o Estado Unitário desfez-se em vários estados autônomos que constituíram a República Federativa do Brasil), que tem como peculiaridade a centralização do poder. Exemplificando, é mais fácil um Governador instituir um novo tributo para custear algum serviço de saúde do que necessitar que a União Federal edite uma lei para criar uma nova exação tributária visando suprir os custos da prestação estatal. Sabe-se que outros países têm sistemas tributários invejáveis, como a Dinamarca e a Suécia pois são caracterizados pela efetivação da

⁴ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; “

capacidade contributiva, transparência fiscal e retorno para a sociedade por meio de serviços públicos com alto nível de qualidade.

Infelizmente, o Brasil apresenta um histórico de reformas tributárias que sempre pioraram a situação, as que foram apresentadas acabaram por onerar as camadas mais humildes e tornaram a tributação altamente complexa. Consequentemente, a burocracia cresceu, os custos aumentaram e a devolução para a sociedade não se dá e quando ocorre são serviços precários.

A burocracia é prejudicial para um desenvolvimento de um país, pois gera dois grandes males: Aumento de gastos e corrupção. A primeira deve-se pela quantidade excessiva de obrigações acessórias, que em vez de auxiliar o pagamento do tributo devido acabam por ter um valor mais caro do que ele próprio. Nesta linha de raciocínio salienta Hugo de Brito Machado Segundo:

O tempo para cumprir obrigações acessórias, preencher formulários, guias, declarações, etc., representa um custo oculto da tributação, e não é razoável que um contribuinte obrigado ao pagamento mensal de em média R\$ 1.000,00 a título de tributo tenha que suportar um custo mensal, no cumprimento de deveres burocráticos, de R\$ 10.000. (MACHADO SEGUNDO, 2018, p. 130).

Enquanto a segunda, é uma mazela da nossa história que fez com que surgissem absurdos no que tange as prestações estatais bem como o fomento de privilégios para políticos. Muitos alegam que a sonegação é alta, mas a corrupção é o verdadeiro mal, a burocracia acaba por gerá-la já que aumenta muito a operacionalização de procedimentos fazendo com indivíduos inescrupulosos desviem verbas necessárias para fornecer serviços básicos.

Seria necessária uma tributação que de fato respeitasse a capacidade contributiva e a isonomia tributária, considerando a capacidade aquisitiva de cada um. Também uma distribuição de competências tributárias para os outros entes, bem como uma redução da quantidade de tributos cobrados.

Neste último caso, deveria vir aliado a uma redução do Estado para que este se tornasse mais barato e mais eficiente nas suas prestações, já que pode assumir as suas funções básicas de maneira mais eficiente (saúde, educação, segurança pública, justiça e relações exteriores).

A redução da carga tributária também deveria parar de incidir de forma demasiada nas empresas, estas geram bens e serviços. Se o Estado impuser tributos de forma excessiva, isto fará com que somente as grandes empresas tenham condições de pagar as prestações, impedindo

que os pequenos negócios prosperem ou que surjam novos empreendedores. A carga tributária não pode anular a livre concorrência, consagrada no art. 170 da Constituição Federal.⁵

5 A REGRESSIVIDADE FISCAL E A PANDEMIA DE COVID-19: POSSÍVEIS SOLUÇÕES

A pandemia gerou vários impactos econômicos nos países, pois impediu que estabelecimentos continuassem suas atividades gerando desemprego e terminando atividades comerciais. A tributação está totalmente ligada ao mercado, uma vez que muitas vezes retira desse os meios financeiros para manter a maquinaria estatal. No Brasil já demonstramos que os bens e serviços recebem a maior parte da carga tributária, o que justamente provoca a regressividade fiscal.

Diante da situação, a tributação regressiva precisa ser alterada para que ocorra o desenvolvimento de atividades comerciais e novos empregos. Não pode as sociedades empresárias se desenvolverem com essa carga tributária muito elevada, além do fato dos consumidores precisarem comprar produtos que também sejam caros ante a cobrança desses tributos.

Seria necessária a concessão de isenção ou formas de suspensão do crédito tributário, para que o Brasil se recuperasse e gerasse novos empregos. Especialistas, advogam que seria necessária uma transferência dos bens e serviços para o patrimônio ou a renda, já que consideraria a capacidade contributiva do contribuinte. Enquanto outros advogam que seria necessária uma redução do Estado, já que é caro e oneroso e ineficiente.

Nesta linha de raciocínio, pode-se concluir que a reforma tributária deveria reduzir a carga tributária, com o fito de aumentar ou facilitar a geração de empregos, circulação de bens e mercadorias e a prestação de serviços. Não seria totalmente plausível a mera simplificação sem uma menor quantidade de tributos, principalmente os impostos da União. Estes, caso não fossem extintos, deveriam ser de competência dos estados ou municípios dependendo do tipo de prestação. Além disso, a COVID-19 mostrou um impacto na arrecadação com os setores de

⁵ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] IV - Livre concorrência;”

comércio parados o que ensejou uma queda nos impostos indiretos e a elaboração de uma nova forma de obter financiamento.

A regressividade fiscal já é muito gravosa para a sociedade (onera os mais pobres), o Sistema Tributário induz a isso e agora a COVID demonstrou a importância de uma tributação mais justa, garantindo a o princípio da capacidade contributiva e da isonomia tributária.

A pandemia do COVID 19 deu um novo grau de importância para a reforma tributária, que poderá servir de impulso para a recuperação do país, mas apresenta alguns pontos de controvérsia que prejudicam o nosso Federalismo Fiscal. É necessário a mudança de alguns pontos da reforma, como será demonstrado.

A PEC 45/19 busca simplificar os tributos cobrados, formando o IBS (Imposto sobre bens e serviços), porém o texto determina que será a união de alguns impostos de competência de diferentes entes (conforme já demonstrado).

O texto da proposta de emenda à constituição deveria transferir alguns para os estados e municípios, facilitando a arrecadação e diminuindo a centralização de poder na União Federal. Dessa forma, acabaria por fortalecer o Federalismo, possibilitando que os entes que tenham uma relação maior com problemas regionais ou locais pudessem atuar de maneira mais livre e eficiente em prol da população local.

A fixação de alíquota não deveria ser da forma como foi apresentada, melhor seria os tributos fossem distribuídos para os demais entes evitando a complexidade. Infelizmente, as propostas que foram apresentadas somente tornaram o sistema mais complicado, seja pelo aumento dos tributos ou pela forma de obtê-los.

Uma reforma deveria primar por uma redução da carga tributária, e a diminuição da quantidade de obrigações acessórias, bem como acabar com a complexidade do sistema. A sistemática atual é bastante ineficiente, pois existe uma gama enorme de tributos e uma maneira de operar dificultosa tanto para o Fisco quanto para o contribuinte.

A Constituição Federal determina que a receita advinda de alguns impostos deve ser repartida com os outros entes, neste sentido determina o Art. 157 e o Art. 159 da CF/88⁶. Em

⁶ “Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

razão dos artigos, pode-se perceber que o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) são repartidos com os Estados e o Distrito Federal, mas poderia ser que outros tributos de competência federal tivessem as receitas repartidas com os demais entes.

O imposto de importação ou o imposto de exportação, bem como o imposto sobre operações financeiras, são exemplos de espécies tributárias que poderiam ter suas receitas repartidas. Dessa forma, a União acabaria de concentrar recursos financeiros, permitindo um maior desenvolvimento dos demais entes, pois teriam uma melhor condição financeira para operar, principalmente na sua capacidade de autoadministração.

Faz-se necessária uma redução da cobrança de tributos indiretos, pois esses são os principais responsáveis pela regressividade. Operam, segundo Jucilaine Andrade (2015, p. 832) de forma a criar “o efeito cascata”, ou seja, tributam uma base de cálculo já tributada. Também fomentam a cumulatividade, os tributos que são pagos ao longo da cadeia de produção não geram créditos para os tributos pagos no final da cadeia produtiva.

O país já estava arrasado com a crise econômica, agora, com a Pandemia, a situação se agravou. Verificou-se mais de 130.000,00 óbitos⁷ e um crescente aumento dos desempregos além do fechamento de muitas empresas. A tributação é altamente importante para o desenvolvimento do mercado, tanto que uma das justificativas da reforma seria a melhoria da tributação para as empresas.

No entanto, a PEC determina a vedação da concessão de isenções pelos entes federados para que seja evitada a guerra fiscal. O momento vivenciado, porém, necessita das isenções para que empresas sejam atraídas para as regiões mais pobres no intuito de gerar riquezas (bens e serviços). Assim, os efeitos da pandemia seriam minimizados por meio da criação de

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

Art. 159. A União entregará

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: [...]"

⁷ Estima-se que morreram 130 mil pessoas, segundo dados do G1.globo.com. “Brasil passa de 119 mil mortes por Covid-19; foram 868 em 24 horas”. 28 ago.2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/08/28/casos-e-mortes-por-coronavirus-no-brasil-em-28-de-agosto-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>. Acesso em 10 set. 2020.

empregos, não é razoável o fim desses “benefícios” tanto pelo fato de prejudicar as regiões pobres quanto pelo fato de a situação demandar uma iniciativa mais incisiva do poder público.

A extrafiscalidade será praticamente extinta o que acarretará o fim da utilização dos tributos para combater as desigualdades regionais, bem como não efetivar o princípio da capacidade contributiva. A função extrafiscal é de suma importância para a recuperação econômica pós-pandemia, principalmente por sua característica de proteger a indústria e incentivar determinados setores.

CONCLUSÃO

Pode-se concluir que a reforma tributária não é instrumento adequado para que ocorra a recuperação econômica do país, por acabar com vários instrumentos aptos a beneficiar o mercado.

A centralização de competência na União Federal, coloca em risco o Federalismo Fiscal pois acarreta o choque de competências dos entes políticos e diminui suas respectivas autonomias. Estas deveriam ser aumentadas por meio da delegação de competências para os Estados e Municípios, aumentando especialmente sua capacidade de autoadministração (aptidão para fornecer serviços públicos específicos de acordo com a região).

No que tange a Regressividade Fiscal, o novo IBS em nada ajudará a reverter essa situação, somente simplificará algumas prestações que já fomentam esse problema. O IPI, ICMS, ISS, PIS/COFINS, apesar de “extintos” ainda terão os seus valores embutidos no novo imposto.

É necessária uma alteração que diminua a tributação indireta para que os mais pobres não tenham que ser a principal base de sustento do Estado. Uma provável alteração seria redirecionar para a tributação do patrimônio e da renda ou realmente extinguir algumas espécies tributárias acabando com a regressividade fiscal e barateando os custos do poder público.

A pandemia aumentou a necessidade de atuação do Estado, a reforma tributária, caso aprovada, prejudicará sua atividade uma vez que extinguirá a extrafiscalidade, sendo um importante instrumento para vencer a crise. A COVID-19 impediu o exercício do trabalho presencial ante o seu alto grau de contágio, o que coloca a vida dos trabalhadores e empregadores em risco.

Não se limitando a isso, a PEC acaba com a possibilidade de concessão de benefícios, diminuindo a capacidade de atuação da Administração Pública. Conseqüentemente, certas regiões terão uma dificuldade ainda maior de se recuperar com o fim desse instituto, fomentando ainda mais a pobreza.

A simplificação não deveria somente atingir os tributos, mas também, as obrigações acessórias (“burocracia”), estas possuem um valor oculto que é onerosa para os contribuintes, muitas vezes mais caras do que o próprio tributo. Então, as mudanças propostas não melhorarão o Sistema Tributário Nacional, somente o tornarão mais complexo e menos justo, distanciando-se da Justiça Fiscal.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Jucilaine. Reforma tributária no Brasil e seus impactos na redução da desigualdade: uma análise das Propostas de Emenda à Constituição sob a perspectiva da justiça fiscal. *In: Gestão e Sociedade*, v. 9, n. 22, p. 832-852, jan./abr. 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

G1.globo.com. Brasil passa de 119 mil mortes por Covid-19; foram 868 em 24 horas. 28 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/08/28/casos-e-mortes-por-coronavirus-no-brasil-em-28-de-agosto-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>. Acesso em 10 set. 2020

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 40ªed. São Paulo. Malheiros, 2019.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

RESENDE, Henrique Andrade Fontes de. Justiça distributiva fiscal e capacidade contributiva: uma análise da regressividade do sistema tributário brasileiro. *In: Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 24, n. 128, p. 149-181, maio/jun. 2016.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **A reforma tributária viola o Federalismo Fiscal e a capacidade contributiva.** Disponível em: <https://www.academia.edu/38735334/A_REFORMA_TRIBUT%C3%81RIA_VIOLA_O_FEDERALISMO_FISCAL_E_A_CAPACIDADE_CONTRIBUTIVA>. Acesso em 05 de setembro de 2020.