

As contradições do Fisco

Liliana Lavoratti, *do Rio de Janeiro*

Existe um grande paradoxo no sistema tributário brasileiro: ao mesmo tempo em que as administrações fiscais estão entre as mais modernas do mundo, é alto o custo administrativo sobre as famílias e as empresas para o cumprimento das obrigações. Embora esse aspecto seja um dos menos reclamados quando o assunto é tributação, a solução do problema está mais no plano gerencial do que normativo. Ou seja, não é necessária uma reforma tributária, mas um bom gerente.

É assim que Everardo Maciel, ex-secretário da Receita Federal (1995-2002) e consultor tributário, resume sua visão sobre o modelo de tributação praticado hoje. "A carga tributária elevada, de fato, é inequívoca em relação às demais nações em desenvolvimento, mas isso decorre em boa parte de uma opção política: de um modelo geral de Estado, que tem uma Previdência Social generosa e um sistema universal de saúde pública", enfatiza. Portanto, quem faz a carga de impostos e contribuições sociais estar em torno de 35% do Produto Interno Bruto (PIB) são as despesas e não os impostos e contribuições sociais cobrados da sociedade para custear o Estado (governos, poderes Legislativo e Judiciário).

Outra coisa completamente distinta diz respeito ao "custo de conformidade", expressão técnica que significa o tamanho do dispêndio (administrativo, financeiro, de tempo) dos contribuintes para ficar em dia com a legislação. Estimulado por políticas públicas implementadas de 1995 para cá, o Brasil é um dos campeões

mundiais no uso de novas tecnologias da informação e comunicação em matéria fiscal. Foi pioneiro no envio de declarações pela internet, o que levou Bill Gates, em 1997, a afirmar que o Brasil era exemplo para as administrações tributárias de EUA, Canadá e Austrália.

"É como se tivéssemos uma Ferrari, que apesar da elevada velocidade chega sempre em último lugar", ressalta o ex-secretário. Em consequência, ocorre a proliferação do planejamento e contestações tributárias. "É usual escritórios procurarem os contribuintes com pacote de soluções, que vão desde a abertura de discussões judiciais até o uso de brechas na legislação, para reduzir o valor recolhido aos Fiscos", acrescenta.

A origem dessa situação está no formato da tributação adotado pelo Brasil. "É um modelo demasiado analítico em termos constitucionais, que dá margens a muitas interpretações e questionamentos. Nenhum outro país discorre em suas constituições sobre tributação de maneira tão analítica e tão extensa quanto o Brasil", argumenta Maciel. É o caso do conceito, "estritamente técnico", de cumulatividade na cobrança de determinados tributos. "Um dos perigos da maioria das propostas de reforma tributária está em aprofundar essas distorções, pois resultariam no aumento do espaço das regras tributárias na Constituição, elevando o caráter analítico da matéria e, no final das contas, ampliando o espaço para novos questionamentos", acrescenta.

Prodigalidade instrumental

Outro fator é que, a despeito da modernidade dos instrumentos disponíveis para o contribuinte, existe competição entre esses mecanismos — federal, estaduais e municipais. Exemplo: os cadastros dos contribuintes. "Embora uma empresa seja um único contribuinte, é como se fosse três, pois é um para a União, outro para o estado, outro para a prefeitura. Se a empresa atuar no Rio de Janeiro e em São Paulo, constará de quatro cadastros e assim por diante. Isso gera sobreposição de situações", analisa.

A "prodigalidade instrumental" é outra falha do sistema tributário, segundo Maciel. Por seu

> *"Embora uma empresa seja um único contribuinte, é como se fosse três, pois é um para a União, outro para o estado, outro para a prefeitura"*
>
> *Everardo Maciel*

bom funcionamento, certos instrumentos, como a substituição tributária e a retenção do imposto na fonte passaram a ser utilizados abusivamente. "O que era para acontecer em situação excepcional passou a ser trivial", critica. Também falta criatividade para superar alguns entraves nas relações Fisco-contribuinte. É o caso da autorização para certificação digital para transmitir declarações. "Reservei um dia para fazer isso, me apresentando pessoalmente e com cópia do contrato social da minha empresa. Sem contar o desembolso de R$ 400. São só duas empresas fazendo isso em Brasília", conta o ex-secretário.

A essa lista de exigências, Mauricio Tadeu de Luca Gonçalves, diretor da Partwork Associados e especialista em contabilidade tributária, adiciona cerca de 30 obrigações acessórias de uma empresa perante a Receita Federal e secretarias da Fazenda estaduais e municipais. Além da declaração anual do Imposto de Renda, existem a Guia de Informação e Apuração (GIA), estadual; e a Declaração Eletrônica de Serviços (DES), municipal. "São informações exigidas para que o contribuinte faça o papel do Fisco, ou seja, fiscalize sua própria atividade", diz.

O problema é que no Brasil parte-se do princípio de que o cidadão é desonesto, até prova em contrário, como definiu no passado o então ministro da Desburocratização Hélio Beltrão. A partir dessa premissa, criou-se um emaranhado de leis para amarrar o cidadão. "Mesmo quem procura agir corretamente é penalizado por uma minoria que, quando quer escapar da regra, procura um jeitinho", lembra Amir Khair, especialista em finanças públicas e consultor.

Ao contrário dos Estados Unidos, onde se considera que as pessoas são honestas e os infratores são punidos de maneira severa, aqui as casas legislativas — Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores — a toda hora inventam uma nova lei. "Isso gera para governos federal, estaduais e municipais a necessidade de regular essas medidas, baixando decretos, portarias e, assim, ampliando a legislação. Nem Jesus Cristo consegue se atualizar com tantas minúcias, que no final das contas acabam sobrecarregando o Judiciário", comenta.

E quando a empresa contrata alguém para dar conta de tudo isso, arca com outro ônus. "O custo do empregado pode representar o dobro do salário pago", diz o diretor da Partwork. Apesar de significar um avanço, o Simples Nacional (reúne seis tributos federais, mais o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, ICMS, estadual, e o Imposto sobre Serviços, ISS, municipal) deixou de proporcionar os benefícios iniciais depois das alterações feitas nos últimos anos, na avaliação de Gonçalves. "As alíquotas acabaram ficando maiores, e as regras não são tão claras."

Com o consultor concorda Carlos Eduardo Rocha Campos, dono da Polimax Brasil, empresa de reciclagem industrial instalada em Uchoa, interior paulista. "No Brasil, não temos Fisco, mas sim um sócio majoritário que não coloca a mão no bolso", afirma o médio empresário. Quando abriu a empresa, alguns anos atrás, ela foi enquadrada no Simples e usufruía dos seus benefícios. "Mas as restrições introduzidas pelo governo e a falta de ampliação dos limites de faturamento excluíram nossa empresa do Simples. No fundo, essa foi uma maneira disfarçada de aumentar tributos", reclama Uchoa.

Decisões desse tipo são negativas, pois engessam o crescimento. "Não é fácil empreender no Brasil. Muitos investidores pensam duas vezes antes de expandir seus negócios, tamanha é a dor de cabeça e falta de estímulo", queixa-se o empresário. A Polimax gasta em torno de 26% de seu orçamento para cumprir a legislação ambiental no exercício de sua atividade — a limpeza de peças industriais por meio de processos ecológicos, permitindo que montadoras e fabricantes de eletroeletrônicos reutilizem essas peças, antes descartadas. "Não sei se é melhor ser empresário ou empregado", afirma. Antes de abrir a Polimax, trabalhou durante 22 anos como executivo de grandes montadoras.

Faces da mesma moeda

O reverso da questão é o excesso de burocracia, que começa na abertura de uma empresa — registros na Junta Comercial, no cartório, na Receita Federal, no governo estadual, na prefeitura, na Vigilância Sanitária, em vários órgãos, dependendo da atividade, relata o diretor da Partwork. As sociedades anônimas ainda são forçadas a publicar seus balanços. Depois, a burocracia continua com as obrigações tributárias. Hoje, no Brasil, são 66 tipos de impostos e taxas, um emaranhado com mais de um milhão de leis, e a cada três minutos uma delas é atualizada. "É uma colcha de retalhos, não se revoga uma lei para outra vigorar, só se muda um ou dois parágrafos de uma determinada legislação", argumenta Gonçalves.

Diante disso, não adianta ter um departamento contábil e fiscal competente. "Além de fazer tudo certo, é fundamental ter alguém revisando, dada a complexidade do sistema. Se ficar só na mão do contador ou do encarregado fiscal, podem escapar detalhes, porque é muito grande o volume de informações e declarações que as empresas têm de entregar", afirma Marcelo Lico, sócio da Macro Auditoria e Consultoria, prestadora de serviços de auditoria e consultoria focada em pequenas e médias empresas.

Com o conhecimento acumulado em 22 anos de atuação nessa área, Lico não tem dúvida de que o panorama tributário brasileiro se tornou um dos melhores do mundo, em termos de tecnologia. "Atualmente, é quase tudo eletrônico. O Sistema Público de Escrituração Digital deverá estar totalmente implementado até o próximo ano e vai amarrar todos os dados federais, estaduais, municipais e previdenciários, permitindo um cruzamento de informações mais eficaz. Tudo isso começou com a emissão da nota fiscal eletrônica, cada vez mais disseminada no país", ressalta.

Esse "sistemão", como diz o sócio da Macro Auditoria e Consultoria, dificulta o cotidiano dos contribuintes, mas acaba funcionando como uma fiscalização eletrônica, facilitando a vida das administrações fiscais, que têm déficit de mão de obra. Antigamente, o processo manual era mais suscetível a erros e fraudes. "Do ponto de vista tecnológico estamos superavançados, mas um dos lados complicados disso é que a maior parte dos profissionais não está preparada para gerar as informações corretamente", alerta. Não é por menos: somente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) possui 27 legislações estaduais diferentes, com especificidades sobre as bases de incidência e formas de apuração do tributo.

A obrigação de acompanhar todos esses temas fiscais não é mais apenas dos contadores. "A tendência é as empresas criarem um setor ou ter um profissional a mais e de alto nível para monitorar tudo isso. Uma informação errada pode ser captada pelo cruzamento dos Fiscos, gerar multa, demandar defesa da empresa nos processos administrativos e judiciais", exemplifica Lico. De acordo com ele, as exigências também são crescentes para as pessoas físicas, que agora podem cair na malha fina da Receita Federal por força do cruzamento de informações.

Silvia Helena de Alencar Felismino, presidente do Sindireceita Nacional, o sindicato dos analistas tributários da Receita Federal do Brasil, traz à tona outra causa para a via-crúcis dos contribuintes: "Quando os importadores e exportadores sentem na pele os entraves, estão sendo vítimas da má definição de atribuições entre auditores fiscais e analistas tributários, as duas carreiras de nível superior na Receita Federal", destaca. Embora uma questão corporativa, a disputa de espaço entre as duas carreiras atrapalha o desembaraço das mercadorias nas aduanas, segundo a sindicalista.

"Os analistas tributários não podem concluir o desembaraço aduaneiro, como já aconteceu no passado. E essa parte final do processo depende de um auditor fiscal para botar sua assinatura lá", afirma Silvia. Como solução, ela aponta o caminho adotado pela Secretaria de Fazenda da Bahia, que ampliou as atribuições dos analistas tributários estaduais, resultando em aumento médio de 36% na arrecadação do ICMS. "A busca de eficiência no sistema tributário também passa pela desconcentração de poder no funcionalismo público, não deixando o contribuinte na mão de um único cargo", conclui a presidente do Sindireceita.

Por fora da reforma

Se existe consenso sobre a necessidade de simplificação, por que isso não acontece? Embora seja um dos principais pontos das propostas de reforma tributária colocadas em debate nos últimos anos, a unificação das 27 diferentes legislações estaduais do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal tributo estadual, não vinga. "Por mais que o governo federal capriche nessa intenção, mexer no ICMS é mexer na fonte de 83% das receitas próprias dos governos estaduais. Qualquer alteração nesse esquema representa ameaça de perda de recursos, e a reação natural por parte das bancadas estaduais na Câmara e no Senado é se colocar contra qualquer tentativa de mudança", diz o especialista em contas públicas Amir Khair.

E o que era para ser simplificado acaba virando um "Frankenstein" tributário. "Isso não tem nada a ver com esse ou aquele governo, nem com partidos, é uma questão relacionada ao pacto federativo, à divisão de responsabilidades e receitas tributárias entre União, estados e municípios", enfatiza Khair. Ele defende a adoção de novas saídas como o Simples Nacional, "uma medida pragmática de simplificação", que requer apenas mudanças infraconstitucionais. "É uma visão equivocada achar que ao simplificar o sistema haverá redução da carga tributária. O mais previsível é que as alíquotas serão puxadas para cima e a carga vai aumentar", conclui.

Everardo Maciel, ex-secretário da Receita Federal e consultor tributário, também está convencido de que a reforma tributária ampla, nos moldes da que foi pleiteada após a Constituição de 1988, é uma ideia praticamente enterrada. "É perda de tempo permanecer nesse debate. A maioria dos gargalos não passa por alterações constitucionais. E mais: não dá para refundar o sistema tributário, isso criaria um caos desnecessário", afirma. Ele não nega a existência de problemas, mas acredita que para resolvê-los não é preciso "jogar água suja do banho com a criança dentro da bacia. Basta acertar o que não serve e ficar com o que é bom".

Silvia Helena de Alencar Felismino, presidente do Sindireceita Nacional, também defende a simplificação e é simpatizante de tributos na linha da extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). "Esse tipo de imposto é perfeito para checar os furos da arrecadação. Não que eu queira a CPMF de volta, mas ela poderia ser reinstituída com uma alíquota simbólica apenas para facilitar a fiscalização", diz.