

Reforma Tributária e aprimoramento do marco regulatório do país

Visão das instituições financeiras

Gabriel Jorge Ferreira

Diretor Presidente da Confederação Nacional das Instituições Financeiras

1. A PROPOSTA ATUAL: ESCOPO E ABRANGÊNCIA

1.1 A PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA É FRUTO DE ANOS DE DISCUSSÃO E NEGOCIAÇÃO

Encaminhada ao Congresso em fevereiro de 2008, a atual proposta de Reforma Tributária do Executivo foi debatida e negociada ao longo dos anos, não só no Legislativo, mas em todos os setores da economia brasileira.

1.2 PARA ALGUNS, NÃO É OUSADA O SUFICIENTE PARA ATENDER ÀS ATUAIS DEMANDAS DA SOCIEDADE

Alguns a avaliam como tímida e que não atende aos anseios da sociedade e, tampouco, a necessidade de alteração legal que possibilite ao país atualizar sua legislação de forma definitiva, em vista do que é praticado no resto do mundo.

1. A PROPOSTA ATUAL: ESCOPO E ABRANGÊNCIA

1.3 A PEC, CONTUDO, TRAZ AVANÇOS E ESTABELECE PRINCÍPIOS DE MODERNIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

É importante ter em perspectiva que avanços estão sendo obtidos na legislação infraconstitucional e que a proposta, ora em discussão, estabelece alguns princípios que seguem na direção correta de modernização de parte de nossa legislação tributária.

1.4 DIFERENTE DE PROPOSTAS ANTERIORES QUE NÃO DERAM CERTO, ESTA NÃO PRETENDE SER DEFINITIVA, DÁ APENAS O DIRECIONAMENTO PARA O FUTURO

A proposta não busca inovações heterodoxas e não pretende ser definitiva e embora tenha a característica de ser apenas um primeiro passo, dá o direcionamento do que se pretende para o futuro e de como devemos chegar a regras mais permanentes e duradouras.

2. NOSSA REALIDADE ATUAL

2.1 No Brasil, aprendemos a conviver com um regime no qual a carga tributária de 35% do Produto Interno Bruto (PIB) não é compatível com a economia de um país em desenvolvimento.

2.2 Estamos acostumados a lidar com mais de 65 tributos que:

- a) não são administráveis por pequenas e médias empresas;
- b) têm alíquotas elevadas não proporcionais às bases tributárias reduzidas;
- c) se superpõem sobre a cadeia produtiva; e
- d) são regressivos.

2.3 A contrapartida aos recursos retirados da economia na forma de tributos também não é repassada adequadamente à sociedade.

3. O CUSTO DO NOSSO SISTEMA TRIBUTÁRIO

3.1 A que custo nos adaptamos a esse sistema tributário?

a) a verdade é que não só precisamos nos preocupar com quanto gastamos, mas, principalmente, com quanto o país deixa de ganhar;

b) o fato de termos uma legislação tributária arcaica acarreta, por exemplo, que entre os anos de 2004 e 2007, somente em relação a interposição de recursos judiciais, o STF tenha recebido 54.466 processos em que se discute matéria tributária, terceiro tema em ordem de números;

c) o ciclo se torna vicioso: a legislação atrasada leva a diversos questionamentos tributários, que retardam seu recolhimento, fazendo com que o governo trabalhe no sentido de criar e majorar tributos para suprir suas necessidades imediatas, o que leva a novas demandas judiciais.

3 - O CUSTO DO NOSSO SISTEMA TRIBUTÁRIO

3.2. Também decorre dessa legislação ineficiente a insegurança jurídica, que nos força a conviver, repetidamente, com esqueletos legais cujos custos recaem, invariavelmente, sobre toda a sociedade:

a) é difícil verificar período em que não estejamos pagando por um pacote tributário do passado ou prestes a pagar por erros decorrentes de medidas emergenciais adotadas em função de questões específicas;

b) exemplificar é fácil: não está no horizonte próximo o fim do adicional de 10% do saldo do FGTS para indenizações por demissão imotivada;

3 - O CUSTO DO NOSSO SISTEMA TRIBUTÁRIO

c) o tão propalado direito às diferenças relativas aos expurgos das correções das poupanças, durante os diversos planos econômicos, é outro esqueleto em formação que, se não tratado adequadamente, resultará em enormes prejuízos à sociedade pois:

I - institui no Brasil direito adquirido por moedas e por indexadores;

II - determina a aplicação de legislação recente a ações anteriores à sua existência;

III - inviabiliza a futura utilização de instrumentos de política econômica; e

IV - desconsidera cumprimento de regras legais em momentos de crise.

4. PONTOS POSITIVOS

4.1 A reforma trata de questões relevantes ao:

- a) desenhar um sistema mais simplificado com dois tributos sobre o consumo;
- b) promover desoneração dos investimentos ao eliminar distorções no comércio exterior e desonerar as exportações;
- c) avançar na questão da não-cumulatividade;
- d) melhorar a transparência do sistema.

4. PONTOS POSITIVOS

4.2 É LEGÍTIMO BUSCAR APRIMORAMENTOS

Mesmo reconhecendo seus pontos positivos, é lícito que diversos setores da sociedade busquem avanços maiores e que façam sugestões de aprimoramento legal que ultrapassem o contido na proposta inicial do Governo.

5 - PRINCIPAIS PONTOS NEGATIVOS DA PROPOSTA

5.1 TRIBUTAÇÃO DIFERENCIADA POR SETOR

- a) a proposta atualmente em debate, embora aborde corretamente diversas questões, carrega em seu bojo afronta aos princípios da capacidade contributiva e da isonomia, uma das limitações constitucionais ao poder de tributar, ao incorporar um entendimento equivocado que introduz insegurança jurídica;
- b) essa percepção é a de que o sistema financeiro extrai lucros exagerados dos demais setores da economia mediante a imposição de taxas de juros excessivas.

c) como corolário, o setor deveria estar sujeito a tributação adicional, mesmo que esta seja inconstitucional e gere incertezas sobre uma futura extensão da diferenciação a outros segmentos, não por sua lucratividade ou resultado – base do tributo – mas sobre sua atividade:

I - estudo da Austin Rating examinou o desempenho de 672 empresas de capital aberto, agregadas em 28 setores, a partir do resultado apurado entre janeiro e setembro de 2007, com base no retorno do capital próprio investido (a relação lucro líquido sobre patrimônio líquido);

II - os quatro setores mais rentáveis apresentaram lucratividade entre 24% e 34%, enquanto o setor financeiro (148 bancos) ficou em 14º lugar, com rentabilidade de 12,5%;

III - as hipóteses baseadas em percepções não resistem aos fatos, pois o setor financeiro não obtém maiores lucros de juros altos;

IV - sua rentabilidade está diretamente ligada ao cenário macroeconômico, pois o setor interage com todos os segmentos;

V - lucro absoluto, contudo, é confundido com a lucratividade relativa e conduz a propostas de tributação diferenciada do setor, tais como a de um adicional de Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) por atividade.

d) a Constituição vincula a “capacidade econômica” ao patrimônio, rendimentos e atividades econômicas do contribuinte, não ao setor em que este opera;

e) a cobrança diferenciada poderia justificar-se somente pela adoção de alíquotas maiores em função do lucro ou da lucratividade, para todos os setores da economia:

I - o lucro já é critério adequado e justo para diferenciar contribuintes com maior capacidade contributiva;

II - já que o fato gerador do IRPJ é o resultado, e não a atividade econômica do setor, a tributação adicional de um segmento específico gera incertezas sobre uma futura extensão da diferenciação a outras atividades.

f) Hoje são os bancos, amanhã será qual setor?

I - no caso do setor financeiro, ademais do desestímulo à produtividade e à concorrência (por que abrir uma empresa se a tributação é discriminatória?);

II - a tributação diferenciada não corresponde a uma lucratividade excepcionalmente maior do que a de outros setores, mas pode introduzir insegurança jurídica, uma das raízes das elevadas taxas de juros no Brasil.

5 - PRINCIPAIS PONTOS NEGATIVOS DA PROPOSTA

5.2 A COBRANÇA POR DENTRO

Outra questão que não pode permanecer no debate é a tentativa de constitucionalizar o cálculo “por dentro” do ICMS e do IVA-F, camuflando a alíquota efetivamente cobrada e complicando o cálculo do tributo:

- a) não é aceitável uma fórmula de cálculo obscura e burocrática, de conteúdo puramente arrecadatário, que esconde a real carga tributária e dificulta ao contribuinte ter a clara noção de quanto paga de imposto;
- b) a proposta de reforma não pode dar sinais opostos a tese que propõe a transparência do sistema tributário;
- c) é claro que atender a diversos interesses específicos em uma reforma a torna politicamente inviável, mas qualquer proposta com viés favorável ao fisco, sem a devida preocupação com o contribuinte, também se apresenta como ineficiente e injusta.

5 - PRINCIPAIS PONTOS NEGATIVOS DA PROPOSTA

5.3 A RECRIAÇÃO DA CPMF

a) além dos pontos anteriores, também causa estranheza o tratamento dado pelo Governo a propostas esdrúxulas como a de recriação da CPMF, através da CSS, em um momento em que se discute fundamentos do nosso sistema tributário;

b) a falta de um posicionamento concreto do Executivo a respeito de iniciativas equivocadas de parlamentares dificulta o engajamento da sociedade na defesa da verdadeira Reforma Tributária.

5 - PRINCIPAIS PONTOS NEGATIVOS DA PROPOSTA

5.4 A preservação da regra de tributação de grandes fortunas:

- a) dificuldade na definição do conceito de grandes fortunas;
- b) experiência mal sucedida em outros sistemas econômicos (fuga de capitais);
- c) tributação em duplicidade;
- d) novo modelo de partilha estimulará Estados e municípios a apoiar a introdução do tributo.

6 - O QUE REALMENTE ESPERAMOS DA REFORMA - QUESTÕES MAIS PERTINENTES

6.1 O que se espera do novo modelo quanto à tributação?

- a) adotar sistema compatível com padrões internacionais de tributação;
- b) buscar a redistribuição da carga tributária e adotar o princípio da progressividade;
- c) preservar, como base referencial de tributação, a renda, o patrimônio e o consumo.

6 - O QUE REALMENTE ESPERAMOS DA REFORMA - QUESTÕES MAIS PERTINENTES

6.2 O que se espera do novo modelo quanto à segurança do contribuinte?

a) instituição de código de defesa do contribuinte onde seus direitos fiquem claramente estabelecidos (as obrigações já estão definidas na legislação tributária) e criando-se instituições que promovam a defesa desses direitos, a exemplo do que já ocorre com o Código de Defesa do Consumidor;

b) incentivar a prática da cidadania fiscal como princípio fundamental para o desenvolvimento econômico e social do País, em contrapartida da prática da responsabilidade fiscal pelo Poder Público;

c) simplificação e desburocratização da legislação tributária;

d) assegurar a estabilidade da legislação tributária.

6 - O QUE REALMENTE ESPERAMOS DA REFORMA - QUESTÕES MAIS PERTINENTES

6.3. O que se espera do novo modelo quanto à eficiência econômica?

- a) reduzir significativamente a tributação em cascata – PIS, COFINS – regime que afeta a competitividade;
- b) desestimular a prática da guerra fiscal, privilegiando o local onde o bem ou serviço for adquirido;
- c) assegurar:
 - I - aumento da competitividade do produto nacional pela imunidade tributária na exportação de bens e serviços;
 - II - tratamento tributário harmônico para o produto nacional e o importado, que goza, na origem, de tratamento tributário menos oneroso;
 - III - o aproveitamento do crédito das aquisições de bens destinados ao ativo permanente, como forma de estimular os investimentos produtivos.

6 - O QUE REALMENTE ESPERAMOS DA REFORMA - QUESTÕES MAIS PERTINENTES

6.4 O que se espera do novo modelo quanto à administração tributária?

a) federalização da legislação do ICMS, eliminando a burocracia do regime atual (27 regulamentos estaduais) o que tornaria as operações interestaduais mais transparentes;

6 - O QUE REALMENTE ESPERAMOS DA REFORMA - QUESTÕES MAIS PERTINENTES

6.4 O que se espera do novo modelo quanto à administração tributária?

b) instituir mecanismos visando o aumento da eficiência do controle de tributação, arrecadação, cobrança e fiscalização fazendária, de forma integrada entre as unidades federadas criando-se, entre elas, uma comunhão de interesses, mediante:

I - emprego de tecnologia e metodologias modernas de administração tributária que permitam trabalhar com dados consolidados, a partir de um cadastro unificado de contribuintes e cruzamento de informações;

II - aprimoramento da legislação sobre cobrança da dívida facultando-se ao Fisco o direito de transigir e de executar a cobrança através de serviços jurídicos estranhos aos quadros do funcionalismo;

III - colocação à disposição de sistema de consultas para esclarecimento de dúvidas dos contribuintes em regime online, com prazos para manifestação do Órgão fazendário.

7. MARCO REGULATÓRIO - AVANÇOS RECENTES

7.1 Relevante reconhecer que os princípios por nós defendidos estão presentes em diversas iniciativas recentemente incluídas em nosso marco regulatório.

- a) A nova Lei de Recuperação de Empresas.
- b) Atualização da Legislação processual.
- c) Modernização de instrumentos financeiros.
- d) Melhoria da qualidade do crédito - alienação fiduciária de imóveis, o patrimônio de afetação e valor incontroverso.

7. OS AVANÇOS RECENTES

e) A Reforma do Judiciário - Conselho Nacional de Justiça e súmula vinculante;

f) Parcerias público-privadas;

g) Crédito Consignado;

h) Lei Geral da Micro e pequena empresa;

i) Securitização – mercado em formação;

j) Resseguros – entrada do setor privado;

7. OS AVANÇOS RECENTES

k) Correspondente bancário:

I - Facilitador da bancarização;

II - Necessidade de controles eficientes.

l) Microcrédito – espaço para crescer quando bancos entenderem como funciona.

m) Acesso ao Sistema Bancário – abertura interna e externa.

7.2 OUTRAS MEDIDAS COMPLEMENTARES

- a) Cadastro positivo - regime jurídico e regulatório que permitam a troca de informações sobre tomadores de crédito, positivas ou negativas.
- b) Portabilidade do crédito – importante instrumento de fortalecimento da concorrência – problemas a superar.
- c) Centrais de riscos: delegar ao sistema bancário a gestão do cadastro.
- d) Regulamentação da terceirização.
- e) Lei de recuperação de empresas – o crédito fiscal deve ficar sujeito aos efeitos da recuperação.

7.2. OUTRAS MEDIDAS COMPLEMENTARES

- f) a desburocratização da economia como incentivadora do desenvolvimento;
- g) agências reguladoras - necessidade de processo regulatório mais técnico e estimulador do investimento privado;
- h) definição de padrões contábeis mínimos para as médias, micro e pequenas empresas (aproximar padrão Lei 11.638);
- i) sistema de crédito – Maior participação da sociedade no processo normativo de competência do CMN (exemplo: Basileia);
- j) modernização da Legislação trabalhista e sindical - com regras que assegurem liberdade de negociação das relações de trabalho e segurança jurídica dos acordos (exemplo OIT 158).

8. Discussão no Congresso Nacional – possível aprovação em 2008.

- a) disposição do relator e presidente da Comissão em aprovar a proposta após as eleições;
- b) governadores querem postergar a votação da matéria;
- c) partidos da base ainda querem analisar melhor os impactos.