

Os ralos do dinheiro público no campo tributário

Uma alternativa para elevar os recursos públicos é fechar seus ralos. No lado dos gastos, é preciso controle para evitar desvios com corrupção, e aprimorar a alocação. Já no lado dos ingressos, é urgente combater os buracos negros no campo tributário, que impedem muitos recursos de ingressar nos cofres estatais

Artigo de Clair Maria Hickmann, Dão Real dos Santos e Marcelo Ramos Oliveira

Publicado em 02/09/2013, pela Le Monde Diplomatique

Link: <https://diplomatique.org.br/artigo.php?id=1484>

A demanda por recursos públicos é cada vez maior. A briga pela apropriação do “bolo” é quase uma guerra. Nas recentes manifestações públicas brasileiras, surgiram novas e diversas demandas, desde o “passe livre”, saúde, educação, até melhorias do serviço público em geral. A resposta dos governantes é sempre a mesma: “Não há recurso público”. Mas será que realmente não existem recursos suficientes para atender às demandas da sociedade?

Inicialmente, cabe dizer que a aplicação e a origem dos recursos públicos são sempre uma decisão política. Ao governo cabe dizer onde os recursos serão investidos, e isso também significa dizer onde não serão aplicados. Cabe igualmente ao governo dizer de onde e de quem os recursos serão retirados, e de quem não serão cobrados, ou seja, quem vai e quem não vai pagar a conta. E governo aqui deve ser lido em sua acepção mais ampla, envolvendo todo seu conjunto de instituições. Trata-se, enfim, de uma opção política.

Uma alternativa para aumentar os recursos públicos disponíveis é fechar seus diversos ralos. No lado dos gastos e despesas, é necessário melhorar o controle e a gestão da coisa pública para evitar desvios com corrupção, além de melhorar a qualidade da alocação dos recursos. Já no lado dos ingressos, é urgente combater os

buracos negros no campo tributário, que fazem que muitos recursos públicos deixem de ingressar nos cofres estatais.

Vejamos, portanto, alguns ralos do dinheiro público no campo tributário. Estes ocorrem em no mínimo três dimensões. A primeira está no espaço da legalidade formal, em que leis e outras peças normativas exoneram as classes mais abastadas de contribuir com o custo do Estado. Outra se refere aos mecanismos de evasão ou elisão que proporcionam tantos espaços para os planejamentos tributários, sobretudo pela desregulamentação dos fluxos internacionais comerciais e financeiros, paraísos fiscais e países com tributação favorecida. Há ainda uma terceira dimensão, que compreende os mais variados mecanismos técnicos que impedem ou dificultam a cobrança dos créditos tributários devidamente lançados. Esse terceiro aspecto envolve ainda a dificuldade de manutenção dos créditos nas esferas de julgamento e os diversos artifícios de “blindagem patrimonial” usados por devedores “poderosos”.

Cada uma dessas três dimensões, embora se materialize de forma distinta no campo fático, decorre de uma mesma causa e produz efeitos convergentes. A submissão da política aos interesses daquelas minorias privilegiadas que detêm a maior fatia das riquezas sociais produz a apropriação do público pelo privado, perpetuando um círculo vicioso difícil de ser quebrado e que pode ser representado na expressão “tem poder quem tem dinheiro e tem dinheiro quem tem poder”. O efeito, portanto, não poderia ser outro senão a ampliação contínua das brechas e dos mecanismos para que esses setores não sejam alcançados pela tributação. Segundo Antonio David Cattani, em *A riqueza desmistificada* (Marcavizual, 2013), “corporações e indivíduos em condições socioeconômicas privilegiadas, em especial os super-ricos, têm capacidade de manejar uma série de expedientes que lhes permitem não obedecer aos regramentos válidos para todos, [...] elisão e evasão fiscais, ocultação de bens são práticas mais facilmente utilizadas por aqueles capazes de usar seus

incomensuráveis recursos para evitar que a tributação estatal recaia sobre suas fortunas”.

A dimensão da legalidade define formalmente a abrangência da “mão” do Estado, aonde e como ela pode ir com o intuito de buscar os recursos que financiem sua atuação. É nessa dimensão que as classes dominantes constroem os conceitos ideológicos que regerão e dominarão a sociedade. Um exemplo disso é a contestação geral de que a carga tributária, atualmente em torno de 35% do PIB, é muito alta, o que reforça em todos uma ideia de consenso a legitimá-la, levando a crer que todos os brasileiros pagam em torno desse percentual. Todavia, vemos que a carga não recai uniformemente, mas, de modo paradoxal, concentra-se sobre as camadas menos aquinhoadas da sociedade.¹ É difícil explicar, segundo princípios de equidade e de justiça fiscal, que alguns tipos de renda tenham tratamento diferenciado simplesmente em razão de sua origem. É o caso da isenção do Imposto de Renda na distribuição de lucros e dividendos. Por outro lado, rendimentos oriundos do trabalho são tributados normalmente.

Renúncia fiscal – JCP

Entre tantos casos de construções legais de renúncias e benefícios fiscais, escolhemos escrever nesta edição sobre a dos juros sobre o capital próprio (JCP). Esse mecanismo permite que as empresas paguem a seus sócios juros sobre o capital investido, criando com isso uma despesa fictícia na pessoa jurídica que reduz o lucro tributável de Imposto de Renda e da contribuição social sobre o lucro em 34%. Além disso, o acionista contemplado com a distribuição dos JCP é privilegiado ao ser tributado com uma alíquota única de 15% de Imposto de Renda na fonte. No final dessa conta, há uma renúncia fiscal de 19% no recolhimento de Imposto de Renda. Trata-se, na verdade, de uma modalidade de distribuição dos lucros mascarada por um artifício fiscal.

A Internacional de Serviços Públicos é uma federação sindical mundial que representa 20 milhões de trabalhadores e trabalhadoras que prestam serviços públicos essenciais em 150 países. A ISP defende os direitos humanos, promove a justiça social e o acesso universal a serviços públicos de qualidade. A ISP trabalha com o sistema das Nações Unidas e em colaboração com entidades da sociedade civil, sindicatos e outras organizações.

Destaque-se aqui, novamente, o privilégio na tributação do rendimento do capital (juros sobre o capital próprio), que paga apenas 15%, e ainda exclusivamente na fonte, o que quer dizer que esse rendimento não é levado à incidência da tabela progressiva, cuja alíquota chega a 27,5%. Trata-se de mais uma forma “legal” de burlar o princípio constitucional da progressividade, criado para tornar a tributação mais justa.

Nas contas do governo federal, os JCP não são considerados renúncia fiscal. No entanto, é importante esclarecer que, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a renúncia fiscal compreende também “alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.²

Qual será o valor dessa renúncia fiscal? Seguramente, alguns bilhões. E o valor das outras tantas renúncias e privilégios tributários existentes nas três esferas de governo?

Por que o governo não revela o montante dessas renúncias? A sociedade pode e deve exigir dos governantes a divulgação desses valores. Será necessário o povo ir às ruas para reivindicar a transparência dessas renúncias fiscais que já deveriam ser divulgadas?

Evasão ou elisão fiscal

Uma segunda dimensão é aquela definida pela omissão do Estado em exercer sua jurisdição delimitando as áreas de atuação dos agentes econômicos que se aproveitam para se evadir de suas obrigações tributárias por meio dos mais variados esquemas. O “jeitinho brasileiro” é pródigo em inventar “esquemas” e “interpretações” em que a forma é mais importante que a substância, de modo a possibilitar a fuga dos tributos. O uso de paraísos fiscais, pelos quais transitam apenas

A Internacional de Serviços Públicos é uma federação sindical mundial que representa 20 milhões de trabalhadores e trabalhadoras que prestam serviços públicos essenciais em 150 países. A ISP defende os direitos humanos, promove a justiça social e o acesso universal a serviços públicos de qualidade. A ISP trabalha com o sistema das Nações Unidas e em colaboração com entidades da sociedade civil, sindicatos e outras organizações.

papéis para transferir lucros e impostos de um ponto a outro do planeta, é a ponta do iceberg da fuga dos capitais de suas legítimas obrigações tributárias.

Nas exportações

Uma prática muito comum das grandes corporações é criar uma filial ou empresa coligada em um paraíso fiscal e/ou país com baixa tributação e transferir seus lucros para esses locais. Grandes empresas exportadoras de commodities (ferro, soja, sucos) e de outras atividades vendem suas mercadorias para suas próprias filiais, localizadas em paraísos fiscais, a um preço muito baixo, reduzindo o lucro no Brasil. Essas filiais, por sua vez, refaturam o mesmo produto para o cliente final, porém agora a preço de mercado. A mercadoria vai direto ao cliente final, mas o lucro fica na filial brasileira localizada no paraíso fiscal, onde não paga tributo algum ou paga muito pouco. Nesse caso, sob o aspecto formal, o adquirente da mercadoria é uma empresa, por exemplo, da Suíça, mas o destino final da mercadoria é outro país. Os recursos que ingressam no Brasil são aqueles faturados para o paraíso fiscal, e não aqueles que o cliente final efetivamente pagou.

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)³ tem divulgado que o maior comprador dos produtos brasileiros é a China, seguido dos Estados Unidos. Mas esse estudo considera que o país comprador é aquele do destino da mercadoria. Contudo, se fosse feito um levantamento para identificar o país adquirente, de acordo com os documentos fiscais, o resultado seria chocante, porque Suíça e Ilhas Cayman, provavelmente, apareceriam como os dois maiores compradores das exportações brasileiras. Para o resultado do comércio exterior, isso pode não ser relevante, mas para os cofres públicos brasileiros representa uma enorme perda de arrecadação tributária.

Bem, você pode dizer que o lucro da filial brasileira no exterior deve ser tributado no Brasil. Sim, de fato, e a legislação brasileira assim prevê. Mas aí começa

A Internacional de Serviços Públicos é uma federação sindical mundial que representa 20 milhões de trabalhadores e trabalhadoras que prestam serviços públicos essenciais em 150 países. A ISP defende os direitos humanos, promove a justiça social e o acesso universal a serviços públicos de qualidade. A ISP trabalha com o sistema das Nações Unidas e em colaboração com entidades da sociedade civil, sindicatos e outras organizações.

outro problema que parece interminável: essas corporações interpretam que essa tributação somente pode ocorrer quando o lucro for efetivamente disponibilizado no Brasil (quando será?) e recorreram à Justiça, fazendo que essa discussão se prolongue por mais de dez anos. Sabe-se que a pressão desses grupos é grande para ganhar a disputa e até para mudar a legislação. Alegam que o “Brasil precisa incentivar a expansão das empresas brasileiras no exterior”. Não nos parece que deva ser essa a política do Brasil, quando temos carência enorme de capital e financiamento de infraestrutura.

Nas importações

Nas operações de importação, ocorrem práticas semelhantes, porém em sentido contrário. Grandes empresas, principalmente multinacionais, importam mercadorias, bens e serviços por intermédio de uma companhia vinculada e/ou localizada em um paraíso fiscal. O preço da mercadoria, porém, é superfaturado para aumentar o custo brasileiro e, em consequência, reduzir o lucro tributável. O objetivo final é o mesmo: transferir lucros para um local onde a tributação seja nula ou muito baixa.

Há uma legislação específica de “preço de transferência” que limita essas operações, mas sua aplicação é complexa e muito questionada juridicamente, e as discussões nos tribunais arrastam-se por muitos anos. Vale lembrar que se trata de planejamentos tributários internacionais, elaborados pelas maiores empresas e por grandes bancas de advogados, e a influência desses grupos no meio político e no financiamento de campanhas eleitorais é bastante conhecida.

Além disso, a legislação tributária nunca alcança todas as situações, muitas vezes por falta de vontade política, outras porque as empresas estão sempre criando novos artifícios para burlar o fisco.

A Internacional de Serviços Públicos é uma federação sindical mundial que representa 20 milhões de trabalhadores e trabalhadoras que prestam serviços públicos essenciais em 150 países. A ISP defende os direitos humanos, promove a justiça social e o acesso universal a serviços públicos de qualidade. A ISP trabalha com o sistema das Nações Unidas e em colaboração com entidades da sociedade civil, sindicatos e outras organizações.

Paraísos fiscais, o grande buraco negro mundial

Recentemente, em nível internacional, tanto os países do G20 como os do G8 reconhecem que a exagerada desregulamentação dos fluxos comerciais e financeiros internacionais, promovida pela globalização para dar eficácia à fragmentação dos processos produtivos pelo mundo, tem de fato produzido uma profunda erosão das bases tributárias em todos os países, na medida em que permite que as grandes corporações possam transferir com facilidade grande parte de seus lucros para os paraísos fiscais. Segundo estudos produzidos por organizações internacionais,⁴ esse fenômeno faz que essas grandes corporações empresariais não paguem mais do que 5% de impostos sobre seus lucros globais obtidos ao redor do mundo, e os estudos visam propor medidas para reduzir esses impactos negativos. Paradoxalmente, na próxima reunião marcada pela Organização Mundial do Comércio, para dezembro deste ano, em Bali, na Indonésia, está prevista a assinatura do Acordo de Facilitação de Comércio Internacional, medida fortemente influenciada pelo interesse das grandes empresas e que objetiva impor aos Estados nacionais inúmeras restrições ao seu poder de controlar ou fiscalizar tais fluxos, dificultando, assim, ainda mais o combate à evasão fiscal.

Limitações administrativas

Finalmente, a terceira dimensão pela qual se esvaem recursos públicos é aquela das limitações definidas na área administrativa. São construções ideológicas, escondidas sob o manto da tecnicidade, que, por exemplo, definem que as administrações tributárias devem ser eficientes e eficazes, acima de tudo sobre os pequenos contribuintes, enquanto relevam ações mais contundentes sobre os maiores. Os créditos tributários lançados enfrentam mil e uma dificuldades para sua conversão em recursos recolhidos. As infindáveis possibilidades de recursos administrativos e judiciais é um dos grandes problemas: o contribuinte pode recorrer a

A Internacional de Serviços Públicos é uma federação sindical mundial que representa 20 milhões de trabalhadores e trabalhadoras que prestam serviços públicos essenciais em 150 países. A ISP defende os direitos humanos, promove a justiça social e o acesso universal a serviços públicos de qualidade. A ISP trabalha com o sistema das Nações Unidas e em colaboração com entidades da sociedade civil, sindicatos e outras organizações.

diversas instâncias administrativas e depois ainda discutir a causa na Justiça. Com isso, as cobranças arrastam-se por mais de quinze anos. E, quando finalmente a dívida é cobrada, o devedor já não tem mais patrimônio em seu nome ou o transferiu para algum paraíso fiscal, o que no mercado é conhecido como “blindagem patrimonial”. Outra dificuldade é a inimizabilidade penal pelo pagamento, o que significa que, caso o sonegador seja autuado pelo fisco, ele pode pagar a dívida e então seu crime deixa de ser crime. Aliás, não precisa nem pagar tudo, pode parcelar.

Conclusão

Os elementos apresentados aqui são apenas parte dos inúmeros mecanismos legais, estruturais, culturais e jurídicos que não fazem outra coisa que não colocar uma parcela significativa das riquezas a salvo de qualquer tributação, desmentindo o clássico aforismo de Thomas Fuller, de que por mais alto que se esteja, a lei sempre estará acima, como demonstra Cattani. A dificuldade de cobrar tributos daqueles com maior capacidade contributiva ou a opção política de não fazê-lo fragilizam a capacidade dos Estados de promover políticas públicas voltadas para o bem comum, seja, de um lado, pela falta de recursos, ou, de outro, pela necessidade de adotar a alternativa mais fácil de construir e manter um sistema tributário altamente regressivo, baseado em tributos sobre o consumo que, comprovadamente, retiram a maior parte dos recursos das classes que mais necessitam, aumentando a desigualdade e a precarização das condições de vida dos mais pobres e forçando a alocação dos gastos sociais muito mais para ações compensatórias do que para promover acréscimo de bem-estar.

Fontes: 1 Fátima Gondim Farias e Marcelo Lettieri Siqueira, “Bases tributárias brasileiras: penalizando os pobres e beneficiando os rentistas”. In: A sociedade justa e seus inimigos, Tomo, Porto Alegre, 2012.

2 Lei Complementar n. 101/2000, em seu art. 14, § 1o.

3 Ver: <www.mdic.gov.br/arquivoswnl_1365787109.pdf>.

4 Nesse sentido, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em julho de 2013, divulgou seu relatório de proposição de ações denominado “Action plan on base erosion and profit shifting” [Plano de ação sobre erosão na base e deslocamento de lucros]. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>>. Ainda que o assunto seja complexo, as organizações sociais ligadas ao tema da justiça fiscal têm sérias críticas à limitação de sua abrangência.

A Internacional de Serviços Públicos é uma federação sindical mundial que representa 20 milhões de trabalhadores e trabalhadoras que prestam serviços públicos essenciais em 150 países. A ISP defende os direitos humanos, promove a justiça social e o acesso universal a serviços públicos de qualidade. A ISP trabalha com o sistema das Nações Unidas e em colaboração com entidades da sociedade civil, sindicatos e outras organizações.