

Consultor Tributário: Por um Legislativo mais atuante em defesa do contribuinte

Durante os dias de sol na Bahia, tive a oportunidade de ler a festejada biografia de Getúlio Vargas de autoria do jornalista Lira Neto. Logo no início do primeiro volume, em capítulo dedicado ao período de 1908 a 1912, chamou-me atenção a seguinte passagem:

“Mas mesmo os republicanos fronteiriços não eram assim tão favoráveis à política de combate rigoroso ao contrabando. O comércio ilícito estava entranhado na cultura da zona missioneira e se devia, em boa parte, à precariedade do sistema de transportes na região, que permanecia isolada do resto do estado. A prática também era consequência direta da burocracia e da voracidade tributária do governo — uma mercadoria negociada entre o interior e a capital deveria seguir acompanhada de 13 documentos distintos, em inúmeras vias, com a devida apresentação de 96 assinaturas e a cobrança de alguns milhares de réis em estampilhas. Com tamanha parafernália legal, a traficância de mercadorias nas divisas gaúchas se tornara um fenômeno endêmico”.[\[1\]](#)



Fiz uma pequena “orelha” na página que continha o trecho acima. Pensei que poderia ser útil para citar em algum estudo, só não imaginava que a utilidade seria quase imediata.

Com efeito, quase que em seguida a imprensa divulgava os desastrosos números da balança comercial, cujo saldo foi o menor em 13 anos. Em sequência, na sexta-feira 24 de janeiro, o jornal carioca *O Globo* publicava matéria intitulada “Burocracia trava exportações”, da qual transcrevemos a passagem abaixo, reveladora de que, desde os primórdios do século XX até os dias de hoje, nada mudou:

“O excesso de burocracia é um dos fatores que contribuíram para o déficit comercial da indústria brasileira em 2013, de US\$ 105 bilhões. Em pesquisa inédita realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), 83% dos empresários disseram ter problemas para exportar e 79% afirmaram que não conseguem melhorar as vendas devido a entraves burocráticos tributários, alfandegários e de movimentação de cargas. Além dos custos elevados e da demora na liberação da mercadoria para o exterior, são exigidos até 26 tipos de documentos no processo exportador por mar e 15 por via terrestre. (...) Conforme a CNI, no Brasil, os gastos com burocracia chegam a US\$ 2.200 por contêiner. A média nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) – formada, em sua maior parte, por países desenvolvidos – é de US\$ 1 mil. Os exportadores se queixam, principalmente, dos chamados órgãos anuentes e das taxas aduaneiras e alfandegárias, que encarecem os custos de exportação. Citaram, com maior frequência, a Receita Federal e os ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e da Agricultura”.[\[2\]](#)

É triste constatar que, passados mais de cem anos, os problemas enfrentados pelos contribuintes no comércio exterior continuam sendo rigorosamente os mesmos excessos de burocracia e de tributação.

É mais triste ainda constatar que o poder Legislativo pouco ou quase nada tem feito em defesa do contribuinte, seja para reduzir a burocracia, seja para aliviar a carga tributária das exportações, simplificando o emaranhado de incidências que gravam em cascata, cumulativamente, o ciclo produtivo.

É muito mais triste constatar que além de nada fazer para solucionar tais problemas, o poder Legislativo tem contribuído para agravá-los.

Nesse sentido foi o providencial o alerta da última coluna de Gustavo Brigagão (*Desoneração da exportação não pode ser restringida*) para dois Projetos de Emenda à Constituição da Câmara dos Deputados — PECs 92 e 122 — que configuram um gravíssimo retrocesso na política fiscal de desoneração das exportações. Referidos projetos autorizam, respectivamente, a tributação pelo ICMS das exportações de “bens minerais primários ou semi-elaborados” e de “produtos primários não renováveis” e, com isso, desvirtuam o cânone máximo da desoneração tributária das exportações que é o princípio do país do destino.^[3]

Como ensina Alberto Xavier, “os impostos de consumo sobre as transações são geralmente lançados no país consumidor, revertendo em benefício dos Estados nos quais são consumidos os bens sobre que incidem. Precisamente por isso, o país de origem, isto é, o país no qual o bem foi produzido, procede normalmente à restituição ou isenção do imposto no momento da exportação; e por razões simétricas o país do destino, onde o bem irá ser consumido, institui um encargo compensatório sobre as mercadorias importadas, em ordem a colocá-las ao menos em pé de igualdade com os produtos nacionais. O sistema assim descrito — adotando o princípio do “país do destino” (*Bestimmungsland-Prinzip*) — permite, pela eliminação da dupla tributação e da evasão fiscal, evitar perturbações nas condições da concorrência, conduzindo a que um mesmo consumo ou uma mesma transação sejam tributados apenas uma vez e que as mercadorias estrangeiras suportem o mesmo encargo fiscal que as mercadorias nacionais.”^[4]

Ou seja, segundo este princípio, os produtos exportados devem estar desonerados de tributação para que os impostos sobre seu consumo sejam cobrados apenas no país a que se destinam. Só assim evita-se a “exportação de impostos”, tornando o produto nacional mais competitivo no mercado externo.

Lamentavelmente a “exportação” da componente tributária ainda persiste no Brasil, principalmente no âmbito do ICMS, eis que, como se sabe, os créditos registrados nas etapas anteriores do processo produtivo não são integralmente abatidos, ensejando uma acumulação de difícil ou quase impossível aproveitamento.

MP 627

Por isso que, em vez de propor medidas que aumentem os ônus tributários para os contribuintes, deveria o Congresso Nacional preocupar-se mais em defender os particulares do autoritarismo fiscal que sobeja no país.

A conversão em lei da Medida Provisória 627, de 11 de novembro de 2013, será uma ótima oportunidade para o poder Legislativo dar uma prova de sua força.

Não foram poucas as emendas apresentadas à MP 627. Noticiaram-se mais de quinhentas (513 para sermos precisos) apresentadas por 21 senadores e 61 deputados, preocupados em aperfeiçoar a legislação

e defender seus representados da voracidade arrecadatória do fisco federal^[5].

Os temas tratados pela MP 627 são dos mais variados e, certamente, a eles nos dedicaremos ao longo do ano. Os mais relevantes a nosso ver são: (i) a criação de novo regime de dedução do ágio na aquisição de investimentos; (ii) nova sistemática de tributação de lucros de sociedades controladas no exterior; (iii) a tributação das pessoas físicas por lucros não distribuídos de sociedades controladas no exterior; e (iv) o fim do regime de transição e a introdução de ajustes à legislação tributária em decorrência da adoção dos IFRS, com reflexos nas legislações do imposto de renda e das contribuições sociais (PIS e COFINS).

Nessa coluna inicial de 2014 não gostaríamos de ficar presos a temas da MP 627 individualmente considerados. Preferimos compartilhar uma reflexão que mais se acentuou na leitura da magistral coluna de Igor Mauler Santiago, intitulada *Segurança jurídica exige estabilidade de conceitos*.

Em uma abordagem elegante e precisa, o colega confirma a fundamental importância do princípio da tipicidade da tributação, que é corolário direto e reto do princípio da legalidade, a maior das garantias conquistadas pelo cidadão. Aceitar uma lei tributária flexível, maleável, é aceitar o arbítrio. Lei tributária em nosso ordenamento constitucional é lei de tipicidade cerrada, lei que aplica conceitos jurídicos tal como consagrados nos respectivos ramos do direito.

O que mais nos preocupa na MP 627 é a confirmação do fenômeno recente de “contabilização” do direito tributário que vem desvirtuando conceitos jurídicos estáveis, forjados ao longo do tempo pela jurisprudência dos tribunais superiores, em interpretações pretorianas voltadas à garantia da justa medida da tributação. É esse o caso, por exemplo, do conceito de renda enquanto acréscimo patrimonial real, efetivo, realizado e disponível (art. 43 do CTN), que nessa medida provisória foi desvirtuado pelo poder Executivo, na ânsia desenfredda de arrecadar mais e mais, a qualquer custo.

Isso se verifica, sob o prisma da ausência de disponibilidade, no caso da tributação das sociedades controladas no exterior, em que se insiste em tributar o resultado positivo de equivalência patrimonial como se lucro distribuído fosse e, o que é pior, passou-se a tributar resultados de sociedades controladas indiretas, insuscetíveis de distribuição direta, *per saltum*, como se possível fosse. A entorse dos conceitos jurídicos e a invocação de conceitos contábeis, para confundir o legislador e, o que é mais grave, os julgadores, tem sido a tônica da ação do poder Executivo nesse domínio.

Fenômeno análogo se verifica na introdução de um modelo de tributação de pessoas físicas pelo regime de competência quando, tradicionalmente, a tributação segue o regime de caixa, único que permite aos particulares terem recursos líquidos disponíveis para satisfazerem suas obrigações tributárias.

Outra entorse conceitual diz respeito ao ágio enquanto elemento do custo de aquisição dos investimentos em sociedades controladas ou coligadas, avaliados pelo valor de patrimônio líquido — o dito método de equivalência patrimonial —, ágio que simplesmente deixou de existir ou foi reduzido a hipóteses marginais. Que isso ocorra para fins contábeis, por conta de uma evolução dogmática, nada podemos reclamar; mas já não é juridicamente adequado usar essa nova perspectiva para recusar o reconhecimento de perdas de capital efetivas, quando da extinção ou liquidação de investimento para cuja aquisição o contribuinte experimentou um sacrifício financeiro.

Como se vê, há muito ainda por fazer para tornar palatável tão importante texto legal. O Parlamento é o

foro adequado para isso. Resta-nos, pois, acreditar no trabalho daqueles parlamentares que apresentaram emendas à MP 627/13, em uma parcela do Legislativo mais atuante em defesa do contribuinte. A conversão em lei da MP 627/13 seria uma excelente oportunidade para que os parlamentares exerçam seus mandatos em defesa dos contribuintes que os elegeram.

[1] Getúlio (1882-1930), vol. 1, 1ª ed. Companhia das Letras, São Paulo, 2012, p. 110.

[2][2] O GLOBO de 24/1/2014, p. 19.

[3] Cfr. J. G. Xavier de Basto, *A tributação do consumo e a sua coordenação internacional*, Lisboa, 1991.

[4] Cfr. *Direito Tributário Internacional do Brasil*, 7ª ed., Rio de Janeiro, ed. Forense, 2010, p. 198.

[5] Cfr. <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=141038&c=PDF&tp=1> Cfr. também http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/461052-MEDIDA-PROVISORIA-QUE-ALTERA-REGRAS-CONTABEIS-RECEBE-MAIS-DE-500-EMENDAS.html?utm_campaign=boletim&utm_source=agencia&utm_medium=email

Date Created

29/01/2014