



Fábio Andrade: As distorções dos programas de parcelamentos

Nos dias atuais assistimos a uma crise institucional política (agudizada com a recente ruptura do presidente da Câmara dos Deputados com a presidenta da República) e econômica (com um cenário recessivo cujo fundo do poço ainda não foi visto, mas já se sabe que não há boa perspectiva no curto prazo). Para piorar, as investigações da operação "lava-jato" (que devem ser feitas e levadas a cabo) culminaram com a paralisação das principais empreiteiras do país (vitais para a construção civil) e a redução drástica das operações da Petrobras (maior empresa de petróleo no país).

Além dessas características descritas, muitas outras poderiam ser acrescidas, mas optamos por simplificá-las apenas para dar a ideia do quão peculiar é o nosso atual momento político, econômico e social. Diante desse cenário de incerteza e dúvida, uma questão parece alcançar a unanimidade, tanto de especialistas como também da sociedade: é necessária uma reforma tributária.

Aqui, voltamos sempre ao ponto de início: que reforma tributária? O problema é a falta de consenso político – e até de vontade política – para buscar implementar uma proposta que seja consequente, coerente e condizente com os objetivos almejados pelo país para as próximas décadas. Como resultado, continuamos com a velha e tradicional política de legislar pelas beiradas, por contrabando, a conta-gotas, na medida do arranjo político alcançado para cada etapa necessária.

Como decorrência disso, a legislação tributária torna-se cada vez mais uma colcha de retalhos, de difícil compreensão para especialistas que se dedicam ao seu estudo e militam nessa área (imagine só para o comerciante comum, o prestador de serviço leigo e até o pequeno empresário industrial).

Acresce a isso uma prática que se tornou comum nos últimos anos. A edição de programas de parcelamentos para quitar dívidas tributárias para com a administração pública. Como parece ocorrer em diferentes situações no Brasil, o que nasceu para ser excepcional e em situações bem específicas, hoje se transformou a regra geral.

De fato, o próprio governo federal considera o Refis como instrumento hábil para aumentar a arrecadação tributária, com o objetivo de incrementar o superávit primário, e não como instrumento de política tributária, reservado às hipóteses excepcionais para as quais foi originalmente concebido.

Não é por outra razão que nos últimos anos tais programas se multiplicaram, chegando ao esdrúxulo absurdo de o último ter sido “reaberto” algumas vezes. Essa prática deletéria do governo federal, que encara o Refis como mecanismo arrecadador a incrementar seu caixa (ultimamente deficitário), envia mensagens para a sociedade.

A primeira mensagem enviada relaciona-se ao uso dado pelo governo federal para esse instrumento que, ao lado dos tributos (impostos e contribuições sociais), vem sendo manejado cada vez mais com o objetivo exclusivo de incrementar as contas públicas.

A segunda mensagem é mais grave. Atinge os destinatários da legislação, isto é, os contribuintes. Assim agindo, a administração tributária e o governo federal bradam aos seus administrados: você tem a opção



válida, legítima e segura de não pagar os tributos, porque adiante (logo mais) será editado um programa de parcelamento e nele você terá condições de pagar com descontos o que deve.

Aí a questão passa a ser financeira. O que vale mais para a empresa? Recolher regularmente os tributos nos devidos vencimentos ou deixar de recolhê-los e depois pagá-los com a incidência de juros, multa e encargos, menos os descontos a depender da quantidade das parcelas que serão escolhidas para o pagamento (e o desespero do governo federal para fechar as contas públicas)? Repare que nesse meio tempo, que pode variar em alguns anos, a empresa pode aplicar financeiramente os valores que outrora seriam destinados ao recolhimento pontual dos tributos, pode reinvestir em suas atividades operacionais, enfim, pode destiná-lo como bem quiser sem o constrangimento imposto pelo pagamento dos tributos (sem trocadilho).

Uma empresa de certo setor que opte por essa segunda opção, com legitimidade, se colocará em uma situação até vantajosa em relação aos seus concorrentes, desde que estejam recolhendo regular e pontualmente seus tributos. E se todas as principais empresas de determinado setor estiverem no mesmo barco, com a opção pura e simples pelo não recolhimento e no aguardo de serem fiscalizadas e autuadas para, depois, aderirem a um novo programa de parcelamento (Refis)? Aí, nesse caso, a distorção já extrapolaria a esfera de opção gerencial de cada empresa e chegaria a ser compreendida pela generalidade do empresariado de tal setor.

A distorção para o sistema tributário seria fruto de decisões legítimas das empresas. Parece um paradoxo. Ou bem se trata de uma distorção ou bem se cuida de uma decisão legítima. Pois é, mas é assim mesmo, paradoxal: a decisão legítima de não recolher tributos, se tomada em bases regulares pelas empresas, leva a uma distorção do sistema tributário.

Para que o ponto levantado seja adequadamente compreendido pelo leitor, levaremos o raciocínio ainda mais longe. No atual cenário de crise, com a recessão que temos visto e a redução do comércio em diversos segmentos da economia, para uma empresa tipicamente em uma situação de necessidade de preservar a qualquer custo o seu caixa, então deixar de recolher os tributos pontualmente seria não só uma opção válida e legítima na administração de seus negócios, mas seria até igualmente necessária.

E será que o administrador de uma sociedade que adote a decisão gerencial de pagar regular e pontualmente os tributos devidos pode vir a ser responsabilizado quando sair aquele Refis com condições especialmente vantajosas (na proporção direta da necessidade de fazer caixa pelo governo federal para fechar suas contas)? Acho que ainda não chegamos a isso, mas estamos caminhando nessa direção.

Será que o Refis hoje pode ser considerado evento futuro e incerto? Se hoje já se fala em mini-refis (a criatividade se deve ao fato de que já tivemos Refis suficientes nos últimos anos, inclusive com reaberturas suficientes), dá para imaginar quando o final do ano se aproximar e o desespero do governo federal aumentar (inclusive do desgaste político junto ao Congresso Nacional que, pelos indicadores, serão inevitáveis)? Ou mesmo o ano de 2016, será que não terá um Refis das Olimpíadas? E nos anos seguintes, dá para enxergar algumas potencialidades. Parece mais realista se referir a um evento futuro e certo.



Outra distorção criada pelos sucessivos programas de parcelamento se refere a excessiva calibragem para mais que se verifica nas autuações fiscais das empresas. Com a canetada de uma quantia exorbitante que, muitas vezes, inviabilizaria a manutenção da empresa se tivesse que pagar em até trinta dias, a adesão ao Refis torna-se uma alternativa atraente, sobretudo se considerarmos as limitações que envolvem tais autuações, como explicações nos balanços, ressalvas das auditorias e notas para o mercado, dentre outras. Por vezes, tais limites impactam tão negativamente a saúde financeira da empresa que se torna um bom negócio para ela aderir ao Refis, baixar essa pendência e seguir com a vida.

Ora, se a prática não fosse de editar sucessivos programas de parcelamento, talvez a mão dos fiscais que autuam não fosse tão pesada. Afinal, é de conhecimento geral que o fechamento de uma empresa não é o objetivo a ser almejado em uma economia saudável, ainda mais sob a circunstância de ter contraído dívidas para com o Fisco. Do contrário, a galinha dos ovos de ouro seria sufocada, o que não parece ser a intenção de ninguém, sob pena de subalternizar e sucatear os diferentes setores produtivos da economia.

Com uma relação bem próxima a essa distorção, é possível encontrar ainda outra, também grave, agora referente ao contencioso e à pacificação social da relação entre os contribuintes e o Fisco. Certa vez tive a oportunidade de ler um artigo muito interessante do professor Schoueri, no qual ele analisou como a edição de sucessivos programas de parcelamento criou uma jurisprudência distorcida no Carf a respeito de certos temas, na medida em que a questão jamais foi concluída no âmbito próprio do Poder Judiciário. Em outras palavras, certas matérias chegaram ao Carf, que as julgou. Com a derrota dos contribuintes, eles levaram tais questões ao conhecimento do Poder Judiciário. Todavia, antes que um pronunciamento definitivo viesse a ser alcançado pelos Tribunais Superiores, os contribuintes viram-se obrigados a desistir de suas ações e de seus recursos, com a finalidade de aderir ao Refis, na medida em que é uma exigência necessária para a formalização do ato de adesão. Diante disso, a jurisprudência do Carf que se consolidou em tais temas jamais se submeteu ao crivo revisional do Poder Judiciário, que ainda não conseguiu se pronunciar em última e definitiva instância sobre tais matérias.

Sem qualquer sombra de dúvida essa é mais uma distorção criada, agora no campo da entrega da prestação jurisdicional, relacionada aos sucessivos programas de parcelamento que pipocam ano sim e ano também. A gravidade disso é a consolidação de uma jurisprudência administrativa que pode estar equivocada, vez que jamais teve a chancela do Poder Judiciário, que a legitimaria em última e definitiva instância, e a manutenção de incerteza jurídica em torno de tais temas, que ainda está longe de ser pacificado entre os contribuintes e o Fisco.

Depois de explicitado todo esse cenário desolador em torno da prática acerca dos programas de parcelamento, cabe indagar: e qual é a saída? Em primeiro lugar, devemos todos atentar para os problemas e as distorções mencionadas acima. Em seguida, é necessário que haja um comprometimento genuíno do governo federal e da administração tributária de recolocar o programa de parcelamento com uma função excepcional que atinja a finalidade originária, de aliviar a carga tributária em situações específicas.

A título meramente exemplificativo, com o fim de criar uma polêmica inicial, uma ideia inicial seria constar no Darf para pagamento, ao final do contencioso administrativo junto ao Carf, o valor que seria



devido à vista e da primeira parcela (de x parcelas), com os juros que incidiriam e com a opção de débito automático na conta corrente da empresa. Isso lograria aliviar a carga tributária que seria despejada nas costas de uma empresa que tivesse saído derrotada na disputa do contencioso administrativo junto ao Carf, mas sem que tal opção de pagamento seja uma política instituída com a finalidade única de incrementar a arrecadação tributária. No exemplo ocorreria justamente o contrário. A arrecadação se daria ao longo do período de parcelamento, mas possivelmente a certeza do pagamento seria maior. Por outro lado, é necessário ponderar igualmente o efeito adverso que isso poderia ter, na medida em que eventualmente aumentaria a litigiosidade em torno do pagamento dos tributos. Claro que isso dependerá do uso institucional que se optar por dar ao “Refis”. Fica aqui só uma ideia inicial, que ainda precisa ser muito discutida.

Pelo exposto, nesse momento em que se especula sobre rumores de mais um Refis, agora nominado como “mini-refis”, entendemos que é necessário que esse importante instrumento de alívio de pesada carga tributária em momentos excepcionais e específicos não se torne um mecanismo de mero incremento na arrecadação tributária para que o governo federal chegue mais perto de sua meta de superávit primário, desconsiderando todas as distorções elencadas acima (e até outras porventura não contempladas no rol). Afinal, a política tributária orquestrada pelo governo federal já é suficientemente confusa para admitir ainda mais essa distorção. É chegada a hora de simplificar e desburocratizar. E quem sabe se a partir disso o governo federal procure também revirar a vontade política para liderar a discussão em torno da reforma tributária, tão necessária e cara ao país.

Date Created

24/07/2015