

Entrevista: Raquel Alves, tributarista e assessora de Luiz Fux

Spacca



O fato de a União centralizar a arrecadação fiscal é um dos

grandes problemas do Brasil. O comportamento predatório do governo federal, de priorizar a criação e os reajustes de contribuições, em vez dos impostos, obrigatoriamente compartilhados com os demais entes federados, favorece a famosa barganha política em busca de repasses voluntários realizados mediante critérios subjetivos.

A solução é o Supremo Tribunal Federal ser mais firme em julgamentos de questões relativas à constitucionalidade das contribuições, muitas vezes meramente arrecadatórias, como forma de desestimular esse comportamento da União.

Essa é a conclusão da advogada **Raquel Alves**, mestre em Direito Tributário pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro e assessora do ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux. Ela explica sua tese no livro [*Federalismo Fiscal Brasileiro e as Contribuições*](#) (**disponível na [Livraria ConJur](#)**).

O objetivo da obra, conta Raquel, é justamente apontar o desvio da arrecadação das contribuições e o reflexo negativo disso dentro do federalismo fiscal brasileiro. Nos últimos anos, a arrecadação das contribuições superou a dos impostos federais. E boa parte das contribuições, alerta, não é aplicada na finalidade para a qual foram criadas.

“Qual intuito de instituir cada vez mais contribuições para depois expandir cada vez mais o mecanismo de desvinculação de receita? Por que o governo federal não aumenta a alíquota do IR, não investe na progressividade do IR, em vez de optar pela contribuição, que, depois, será desvinculada? A única

conclusão possível a se chegar é que o governo federal faz isso justamente para não ter que repartir aquela fatia do bolo”, conclui.

Ela lamenta uma oportunidade perdida pelo STF no fim do ano passado, [quando julgou os reflexos da desoneração de IR e IPI no Fundo de Participação dos Municípios](#). Na ocasião, houve debate acerca da situação do pacto federativo, mas chegou-se ao consenso de que o Legislativo seria o local adequado para resolver a questão.

[Clique aqui para comprar o livro *Federalismo Fiscal Brasileiro e as Contribuições*, de Raquel Alves, na Livraria ConJur.](#)

Leia a entrevista:

ConJur — Qual é a tese central do seu livro?

Raquel Alves — Eu quis abordar justamente o desvio da arrecadação das contribuições e o reflexo que isso tem no pacto federativo. Não propriamente na invalidade do tributo em si, mas como tem reflexo negativo dentro do federalismo fiscal brasileiro. A obra é fruto da tese de mestrado que defendi na UERJ. A ideia desde o início era abordar como o Direito Tributário pode ter reflexos a partir da destinação da arrecadação das contribuições. Como que isso tem reflexo no Direito Tributário, porque geralmente a doutrina aborda problemas de direito financeiro isolados e os problemas tributários também isolados. Então, é comum você observar a doutrina abordando aspectos inerentes à instituição e arrecadação de contribuições, mas não sob a ótica do desvio da arrecadação.

ConJur — Qual é a consequência disso?

Raquel Alves — Isso permite que o governo federal realize uma série de isenções e benefícios em relação ao Imposto sobre Produto Industrializado e ao Imposto de Renda, porque tem arrecadação muito grande em termo de contribuições. E as contribuições não são repassadas para os estados e municípios, ao contrário do IPI e do IR. A contribuição é uma arrecadação exclusiva da União.

ConJur — Esse é um processo histórico?

Raquel Alves — Ao longo dos anos, podemos observar, estudos apontam isso e também dados extraídos da Receita Federal, que a arrecadação das contribuições supera a arrecadação dos principais impostos federais. E boa parte das contribuições não é aplicada na finalidade para a qual foram criadas. Um outro mecanismo muito utilizado pelo governo federal que recentemente foi até expandido é a desvinculação de receita da União. Atualmente, 30% da arrecadação das contribuições está desvinculada da finalidade originária para a qual foi criada.

ConJur — E por que isso vem ocorrendo?

Raquel Alves — Qual é o intuito de você instituir cada vez mais contribuições para depois expandir cada vez mais o mecanismo de desvinculação de receita? Por que o governo federal não aumenta a alíquota do IR, não investe na progressividade do IR, em vez de optar pela contribuição, que, depois, será desvinculada? A única conclusão possível a se chegar é que o governo federal faz isso justamente

para não ter que repartir aquela fatia do bolo. Mas aos poucos vai proporcionando uma centralização política, uma centralização fiscal que vai se refletir no campo político.

ConJur — Qual é o reflexo na política de boa vizinhança entre os estados e entre os municípios?

Raquel Alves — No momento de crise financeira, isso fica mais acirrado. É justamente nesse momento que estados e municípios estão precisando de mais dinheiro, mas a União prioriza aumentar contribuição e desonerar IPI e IR. Como vão sobreviver financeiramente? Basicamente, através de transferências. E não são transferências constitucionalmente asseguradas, mas as voluntárias, por convênio, e que não são concedidas mediante critério objetivo. Esse tipo de comportamento predatório do governo federal favorece a famosa barganha política dos estados e municípios para conseguir recursos, a famosa política do pires na mão. O repasse fica atrelado a motivações políticas e partidárias, e não necessariamente a critérios objetivos. A gente não tem critérios que estimulem os entes da federação a conseguir transferência voluntária. É muito subjetivo.

ConJur — Dentro da atual conjuntura, não teria ao menos uma solução paliativa?

Raquel Alves — Minha conclusão é que, no cenário que temos, que está longe do ideal, o Legislativo só institua contribuições quando precisar daquela espécie tributária para cumprir uma finalidade específica. Mas isso não está ocorrendo. Por exemplo, em vez de usar a CIDE, que foi criada para o Estado intervir na economia e que é a única contribuição partilhada, a União aumentou o combustível através do PIS/Cofins.

ConJur — Esse debate tem sido feito pelos atores políticos?

Raquel Alves — Não vejo vontade por parte do Legislativo nem do Executivo para mudar esse cenário. Mas há o debate. Quando se fala muito de federalismo, normalmente o primeiro ponto que vem à mente é a guerra fiscal. Isso é uma consequência da centralização fiscal, porque quando você tira dinheiro dos estados e municípios, eles começam a correr cada vez mais para atrair investimentos e recursos. Então, a guerra fiscal está intimamente ligada na isso, como consequência da centralização tributária.

ConJur — O Judiciário não deveria tomar mais iniciativa quanto a isso?**Raquel Alves** — A única solução que eu vejo é realmente a Justiça ter postura mais firme quando vai julgar questões relativas à constitucionalidade das contribuições, como forma de desestimular o comportamento da União. O Judiciário chancela contribuições instituídas com nítido intuito arrecadatório, que são fraudes à própria tipologia tributária da contribuição, e acabam representando uma fraude no pacto federativo. Se o STF não é firme com esse tipo de postura, acaba estimulando que isso se perpetue e acho que vai chegar um momento que ficará insustentável, porque as contas dos estados e municípios nunca vai fechar.

ConJur — Qual a sua opinião sobre a reforma tributária e a proposta de instituição do imposto único?

Raquel Alves — Particularmente, acho que não seria solução. Acho que piora o quadro atual. Difícil falar em imposto único em federação como a nossa. Geralmente, esse tipo de proposta é fruto de importação de ideias de fora. Isso existe em alguns países da Europa. Mas temos que lembrar que essas nações têm um sistema político diferente do nosso. A Alemanha, por exemplo, tem concentração fiscal grande na mão da União, mas naquele país os estados têm participação efetiva na vontade política nacional. Conseguem, por meio do parlamento, interferir nas políticas fiscais do governo federal, e aqui não tem isso. Lá, a concentração fiscal não é maléfica.

ConJur — O Senado não seria o responsável por representar os estados nessas discussões?

Raquel Alves — O Senado é para isso, mas, na verdade, estão mais preocupados em fazer campanha política para quando sair dali e talvez assumir outro cargo do que propriamente votando em projetos de interesse dos estados. E, para os municípios, é pior ainda. O município é uma aberração, não tem nem uma casa legislativa que tenha o dever constitucional de representá-lo. Foi reconhecido como ente federado, mas não tem representatividade. Então, é muito complicada a posição dos municípios dentro da federação, por que é mais difícil para eles se fazerem ouvidos.

ConJur — Alterar a cobrança do Imposto de Renda seria uma alternativa?

Raquel Alves — O que acho interessante é que sempre mexem em tributos sobre consumo, em vez de mudar a lógica e ver a situação sob outra ótica, que é privilegiar tributação da renda, como acontece em outros países. Porque IR é um imposto progressivo por excelência. Aqui, a ideia era que fosse progressivo, mas só tem duas faixas. Se tivesse faixas que representassem progressividade melhor do que deveria, se teria uma Justiça social muito maior e, ao mesmo tempo, melhoraria atuação de estados e municípios.

ConJur — Como o STF tem se portado na análise de processos tributários?

Raquel Alves — Em março, a corte julgou apenas casos tributários. Em abril, teve um julgamento sobre o tema que durou o dia inteiro e, em maio, também. Depois, parou. O STF tem agido, mas perdeu uma oportunidade boa de apreciar melhor questão federativa no julgamento dos reflexos da desoneração de IR e IPI no Fundo de Participação dos Municípios no fim do ano passado. Foi um caso bem interessante, em que houve debate acerca da situação do pacto federativo, mas chegou-se ao consenso de que o Legislativo seria o local adequado para o debate.

ConJur — O governo federal nunca esboçou uma reação a esse problema?

Raquel Alves — A questão é que, no Legislativo, não se tem tido vontade política. Muito difícil governo federal, por livre e espontânea vontade, abrir mão de receita. Caso da repatriação de recursos não declarados no exterior foi um exemplo. Estava na lei a divisão que incluía os demais entes, o presidente vetou e depois teve que negociar com os estados. E aí negociou outras coisas, como a renegociação das dívidas. Isso deveria vir espontaneamente num cenário ideal. Mas é só um exemplo de como o comportamento do governo federal, que deveria ter posição de coordenação no pacto federativo, não tem sido amistoso com outros entes.

ConJur — A centralização dos recursos na União é um problema recente do ponto de vista

histórico do país?

Raquel Alves — O federalismo brasileiro é marcado por períodos de centralização e de descentralização, conforme o momento político. Na época da política do café com leite, por exemplo, tínhamos estados fortes. Minas Gerais e São Paulo estavam no poder, os governadores eram figuras importantes. Teve época que estava descentralizado, mas a União começou um processo de concentração de receita fiscal e hoje o que temos é o retorno do modelo centralizado. E não consigo, a curto prazo, ver solução para isso.

ConJur — Falta um ministro especialização em Direito Tributário para que a corte dê mais atenção ao assunto?

Raquel Alves — É sempre bom, porque dá mais destaque para o tema. Mas o STF tem julgado muitas matérias tributárias.

ConJur — O Supremo tem apreciado questões tributárias sempre vinculando a discussões constitucionais. Essa é uma tendência?

Raquel Alves — De fato, como falamos de uma corte constitucional, é normal que o debate seja voltado para esse viés. Não sei se é por quê não tem especialista em Tributário ou se é decorrente da formação deles. Os debates têm ido mais para o lado constitucional

ConJur — Advogados têm criticado o Supremo por errar no momento da fixação da tese. Isso tem ocorrido?

Raquel Alves — Realmente é um problema. Muitas vezes o debate no Plenário é muito mais rico e a tese é minimalista. Ou o contrário, e aí fica como *obiter dictum* [parte da decisão considerada dispensável]. E a tese é muito importante, porque é o momento que se define como o STF e todos tribunais irão analisar questões específicas. É um momento mais importante até que o próprio debate. E a tese vai resolver um sem número de litígios. É interessante que o advogado passe a incluir nos memoriais e em audiência com ministros, uma sugestão de tese. É sempre bem vinda.

Date Created

23/09/2017