Entrevista: Luciana Aguiar, tributarista, economista e contadora

Não faz sentido promover uma reforma tributária que transfere o ônus da arrecadação federal para o lucro empresarial em um momento em que a crise da Covid-19 deixou boa parte das empresas do país em situação fragilizada.

A opinião é da advogada tributarista, contadora e economista **Luciana Aguiar**. Em entrevista à **ConJur** , ela fez duras críticas ao projeto de lei apresentado para o governo que prevê a tributação sobre lucros e dividendos e o aumento de renda para a pessoa jurídica.

Segundo Aguiar, faltou provar o impacto das medidas com estudos e dados. Mas não só. Também é crucial pensar na resposta do contribuinte às medidas que serão tomadas, porque esse comportamento por sua vez vai afetar o resultado final que se pretende atingir.

"Para termos uma mudança profunda, não basta olhar as consequências para o Erário, é preciso pensar nas consequências para o contribuinte. É o que os estudiosos de governança tributária chamam de análise ponto-a-ponto (Fisco-contribuinte-Fisco), imaginando que as escolhas racionais ocorrem e devem ocorrer. Nesse caso, parece que faltou fazer isso e agora estamos, lamentavelmente, correndo atrás do prejuízo enquanto o projeto tramita em regime de urgência."

Ibiapina Lira Aguiar tem tripla formação em Economia, Direito e Ciências Contábeis. Trabalhou por 18 anos como auditora contábil e tributária em uma grande empresa de avaliação de riscos, a PwC, e hoje é professora na FGV-SP e *managing partner* do escritório Bocater Advogados.

Leia os principais pontos da entrevista:

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

ConJur — Qual a avaliação da reforma tributária apresentada pelo governo ao Congresso?
Luciana Aguiar — A despeito das boas intenções, o PL 2.337/2021 em geral é uma proposta negativa por várias razões. O momento para uma reforma tributária profunda na tributação do lucro é ruim, dada a anormalidade causada pela pandemia prolongada que colocou a maioria das empresas em grande sofrimento e incerteza.

O processo todo também mostra que as ideias não estão maduras o suficiente. O PL original foi objeto de muitas críticas e o diálogo só começou com o PL em tramitação. Quanto às medidas, nada deveria ser apresentado sem estudo de impacto econômico (macro e micro) profundo e tenho a impressão de que isso não foi feito, ao menos como deveria.

ConJur — Qual vai ser o efeito da tributação de lucros e dividendos? Se vai substituir boa parte da tributação pelo IR, qual é o sentido da mudança?
Luciana Aguiar — Tributar dividendos só porque outros países tributam não me parecer ser uma escolha racional ou bem justificada. A escolha feita nos anos 1990 se deu não apenas pela simplificação, mas também pela concentração dos esforços de fiscalização. A tributação de dividendos traz muitas repercussões e elas precisam ser bem analisadas.

A tese a favor dessa tributação é que ela atinge o beneficiário final e portanto é mais transparente do que a tributação corporativa. Por outro lado, a introdução de uma alíquota elevada (20%) provoca uma ruptura grande numa dinâmica consolidada há mais de 20 anos.

Além disso, essa nova tributação traz de volta fatores que aumentam a complexidade como controles de DDL (distribuição disfarçada de lucros) e o aumento da complexidade não é só para o contribuinte, é também para o Fisco.

ConJur — A vinculação da alíquota do IRPJ à arrecadação do governo, conforme proposta pelo relator da reforma na Câmara, é uma boa saída?
Luciana Aguiar — Essa vinculação pode ser uma boa saída para o Erário, mas não é nem de perto uma boa medida para as empresas que não conseguem nem mesmo fazer orçamento e projeções com algum grau de segurança.

Na minha opinião, uma ideia que poderia ser explorada seria a introdução de uma alíquota pequena na tributação de dividendos (por exemplo, 2%) e uma redução pequena mas pre-definida na alíquota corporativa combinada (34%). Isso poderia aumentar a tolerância às mudanças que ocorreriam de forma mais gradual e sem grandes solavancos.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

ConJur — A ideia geral parece ser transferir a arrecadação da pessoa física para a empresa, aumentando a faixa de isenção e concentrando a tributação nas PJs. Esse não é um bom movimento?
Luciana Aguiar — A ideia de tributar dividendos, mais do que a tributação da PJ em si, pode permitir maior transparência e compreensão sobre o ônus tributário. Ocorre que o PL 2.337 não está fazendo uma troca da carga da PJ para a PF apenas, mas em muitos casos fará um aumento de carga que pode ser relevante. Tudo isso pode gerar desequilíbrios no curto prazo aumentando o sofrimento para muitos numa época já muito difícil.

É possível que a tributação dos dividendos resulte, por exemplo, em mudança na política de pagamento de dividendos das companhias abertas, com o intuito de reduzir o pagamento de dividendos e reter os recursos dentro das companhias. Esse movimento, se acontecer, poderia reduzir também a atratividade das ações para as pessoas físicas que estão tomando gosto por esse mercado.

ConJur — Que outros pontos podem ter impacto tributário significativo no longo prazo?
Luciana Aguiar — A primeira versão do PL estava eivada de matérias claramente dispostas a partir de vieses. Eliminar peremptoriamente a dedução do ágio, mudar as regras para as mais valias e para amortização de intangíveis, tudo isso parece negativo para um país que quer crescer promovendo investimentos privados, inclusive privatizações. Essas medidas saíram da atual versão do substitutivo, mas até pelo texto que justifica a sua eliminação, é possível imaginar que voltarão.

Também é uma ideia ruim acabar com a opção pelo lucro real anual. Isso aumentará o custo de conformidade e pode prejudicar bastante negócios que enfrentam grande sazonalidade.

ConJur — Há algum ponto positivo?
Luciana Aguiar — Revisar benefícios fiscais concedidos nos últimos anos é um ponto que me parece acertado, ao menos em tese. Incentivos fiscais precisam ser revisados comparando sempre o custo (renúncia) x benefício (ganhos macro econômicos). Não adianta ter uma boa intenção e não ter clareza se a intenção se converteu em benefícios para o desenvolvimento do país.

Sobre as mudanças na tributação das operações financeiras, é sempre importante ter em mente que essa tributação tem fatores indutores importantes quanto à alocação de recursos.

"Benefícios" concedidos normalmente não miram o investidor individualmente, mas os efeitos indutores que provocam na economia. A isenção das LCIs e LCAs teve por objetivo reduzir o custo de financiamento da atividade imobiliária e agro, o que de fato aconteceu. As alíquotas regressivas em função do prazo nas operações de renda fixa geram melhor capacidade de organização do mercado para empréstimos e financiamentos oferecidos pelas instituições financeiras. Mudanças nessas regras precisam ser muito bem planejadas porque causam efeitos colaterais dos mais diversos.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

A primeira versão do PL 2.337 aparentemente partiu da premissa de que a mobilidade de capital não é tão grande como de fato é. As versões seguintes já corrigiram os principais pontos, mas ainda é possível prever um contencioso relevante em relação à tributação de fundos fechados pela presunção de pagamento ou crédito de ganhos no sistema "come-cotas" inclusive em relação aos ganhos acumulados até 31/12/2021.

ConJur — O que faltou, então?
Luciana Aguiar — É preciso fazer estudos profundos que deem embasamento a cada uma das mudanças e que reduza o ruído na tramitação. O Brasil precisa aprender a conviver com o "convencimento" com base em dados e fatos (bem fundamentado, portanto) e com uma visão mais holística dos temas.

Para termos uma mudança profunda, não basta olhar as consequências para o Erário, é preciso pensar nas consequências para o contribuinte. É o que os estudiosos de governança tributária chamam de análise ponto-a-ponto (Fisco-Contribuinte-Fisco), imaginando que as escolhas racionais ocorrem e devem ocorrer. Nesse caso, parece que faltou fazer isso e agora estamos, lamentavelmente, correndo atrás do prejuízo enquanto o projeto tramita em regime de urgência.

ConJur — Mas a ideia de simplificar a carga tributária não é positiva? Unificar o PIS e o Cofins, por exemplo, não seria uma simplificação?
Luciana Aguiar — Sem dúvida, seria uma simplificação. Assim como unificar imposto de renda e contribuição social poderia ser. Mas é uma simplificação bem pequenininha. Porque no caso de PIS e Cofins, por exemplo, as duas bases são idênticas. Então, o trabalho para fazer duas apurações, na verdade, é quase nenhum. É só replicar um trabalho que já estava feito.

A simplificação poderia vir se, por exemplo, se procurasse entender nas obrigações acessórias aquilo que já é exigido em outras e eliminar algumas exigências.

Pegando o exemplo das empresas de economia compartilhada: você faz um monte de operação. Para emitir as notas fiscais, precisa ter pessoas que ficam lá digitando aqueles informações. Existe um exército de pessoas digitadoras de informação de nota fiscal. E depois, há uma série de outras obrigações que são cumpridas a partir das informações que já tinham sido dadas e que vão precisar ser conciliadas novamente, revisadas novamente. Quando você precisa dar a mesma informação de formas diferentes muitas vezes, isso gera um retrabalho.

ConJur — É uma espécie de terceirização do trabalho do governo? Ele transfere a responsabilidade para o contribuinte, obrigando a preencher tabela várias vezes?
Luciana Aguiar — Como auditora, eu entendo que muitas vezes ter a confirmação por um terceiro de alguma informação que é necessária tem muita utilidade para o trabalho de auditoria. Então, se pedir para o banco fazer o informe de rendimentos para os clientes e disponibilizar uma obrigação acessória para a Receita Federal espelhando isso que ele fez para os clientes, a Receita Federal consegue fazer o cruzamento da informação.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Em outros casos, o que a gente pode dizer é que talvez seja mais desorganização. Alguém acha que é muito importante fazer essa obrigação, outra turma acha que é muito importante fazer outra obrigação, e a impressão expressão que eu tenho é que muitas vezes cada um olha para o seu objetivo e não enxerga que poderia atingir aquela informação por outro caminho que já existe, por uma base de dados.

Nós sabemos que a Receita Federal é bem equipada em termos de equipamentos, de inteligência artificial. Mas a questão não é nem como eles trabalham os dados, e sim como eles solicitam os dados. É importante, para quem precisa da informação, saber pedir. Isso, aqui no Brasil, ainda é uma coisa que não está tão presente nas demandas que os contribuintes têm de obrigação acessória. Então o contribuinte se sente sobrecarregado.

ConJur — A crise da Covid fez o Supremo adotar mais amplamente o Plenário Virtual. Isso agilizou o julgamento de muitos temas tributários importantes, mas por outro lado essa ampliação foi muito criticada, porque esses julgamentos se deram sem o debate necessário. Qual a opinião da senhora?
Luciana Aguiar — Isso é visto no Supremo de uma maneira mais evidente, mas está acontecendo em outras instâncias também. A ampliação do plenário virtual muitas vezes representou um prejuízo para o mérito em benefício do tempo. Em muitas situações, a crítica é que o ministro "não entendeu exatamente o meu ponto". É para isso que existe audiência, a oportunidade do advogado se manifestar.

O plenário virtual para causas que envolvem repercussão geral, que envolvem uma consequência financeira muito impactante para as empresas, acaba gerando a sensação de um cerceamento do debate que é necessário para o processo. Apesar de ser algo legítimo.

Principalmente nesses processos de repercussão geral, de grande repercussão para muitos contribuintes, fazer julgamento em plenário virtual deveria ser só um último recurso, e não uma forma de agilizar. A gente sabe que não existe nenhuma Corte Suprema no mundo afogada em trabalhos como a nossa, mas essa não é a melhor forma de resolver.

ConJur — A AGU divulgou que as vitórias do governo sobre o contribuinte superaram os R$ 600 bilhões no ano passado. O que se percebe é que existe essa preocupação de fundo, nos julgamentos tributários, com o possível de impacto de uma decisão para os cofres públicos. É papel do Judiciário levar em consideração a viabilidade financeira do governo quando vai interpretar as leis?
Luciana Aguiar — Essa pergunta faz a gente voltar várias casinhas. Tem a questão do consequencialismo, que muitos acadêmicos discutem, que é justamente pensar nas consequências da decisão. E pensar nas consequências da decisão é diferente de pensar na repercussão financeira para o erário.

Quando se pensa nas consequências de uma decisão, é papel do Judiciário garantir que a sua decisão seja entendida como uma justiça para que ela não incentive comportamentos contra a lei? Acho que sim. Isso é um consequencialismo que precisa ser levado em consideração pelo Judiciário. Afinal de contas, o Judiciário precisa ajudar a confirmar o ambiente de legalidade, e não o contrário.

Agora, quando a gente fala de questões tributárias, nas vitórias dos contribuintes, a resposta é o argumento: "Ah, mas vai gerar um rombo de R$ 60 milhões". Precisa voltar e entender: por que vai

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

gerar agora um rombo?

Primeiro, não é uma novidade. No momento em que você sabe que existe um contraditório, ninguém tem o direito adquirido enquanto isso não estiver resolvido. Logo, se o governo contava com um dinheiro que ele não tinha certeza que seria dele, contou errado. Se não era seu direito antes, ninguém produziu um rombo. Você que avaliou errado a forma como fazia o seu orçamento.

O segundo ponto é que muitas dessas questões demoram muito, vão se arrastando muito na Justiça. Um exemplo que uso muito em aula é de um caso de ágio, em que a operação societária aconteceu em 2005 e a decisão agora, a favor do contribuinte, TRF-5, aconteceu em 2021. Quem fez a operação, há 15 anos, leu uma doutrina que hoje em dia está superada, de lá para cá essa empresa já perdeu tudo.

Qual é o nosso problema? Há muito tempo se sabe que existe uma controvérsia em determinados assuntos e a lei continua lá com as mesmas brechas, sem que ninguém faça o aprimoramento que ela merece.

Na Lei 12.973 alteraram o conceito de receita bruta. Mas por que alterar o conceito de receita bruta em 2014, por uma discussão, sobre PIS e Cofins, que estava acontecendo desde 1994? Porque levar tanto tempo para aprimorar a legislação, ao invés de cortar o mal pela raiz? Antes disso, fizeram quatro Refis sobre esse assunto. Então, o rombo só existe porque quem precisava tomar atitudes não tomou.

ConJur — Quem tinha que fazer alguma coisa e não fez, no caso, é o legislador?
Luciana Aguiar — Seria o legislador. Mas a gente conhece o nosso país. As legislações nascem e podem nascer com defeitos? Podem. E é o legislador que precisa fazer o aprimoramento, não é o Judiciário. É evidente que, aqui no Brasil, o legislador recebe uma grande influência na assessoria técnica da Receita Federal, nas questões nacionais. Logo, à medida que estão lá muito habilitados, capacitados e informados, com todos os dados que nós não temos, mas que eles têm, eles também poderiam propor esse aprimoramento. Essa é a questão, deixar o assunto crescer é ruim para todos os lados, só que os contribuintes têm uma capacidade um pouco mais limitada de direcionar esses processos.

ConJur — Vamos falar da "tese do século", que acabou mas ainda não acabou. Quais são as frentes que ainda não ficaram esclarecidas? O que pode acontecer agora nesse caso do RE 574?
Luciana Aguiar — Eu vejo acontecer com essa tese o mesmo que aconteceu quando decidiram sobre a constitucionalidade do parágrafo 1º, do artigo 3º da 9.718, que era a tese chamada do alargamento da base de cálculo de PIS e Cofins. PIS e Cofins nasceu para ser a ovelha negra dos tributos. Naquela época, também se passou 15 anos discutindo no Judiciário.

Depois que decidiram que o alargamento do conceito de receita bruta, os contribuintes começaram a fazer suas compensações. O que aconteceu depois? A Receita Federal autuou vários contribuintes, falando: "olha, você ganhou mesmo, mas entendeu errado que você ganhou".

O que eu vejo que vai acontecer agora no ICMS na base de cálculo do PIS/Cofins é semelhante. Na medida em que forem feitas essas autuações, os contribuintes vão ter que se defender. E isso ainda vai gerar muita discussão. Tem várias teses filhotes saindo dessa, e vai ser curioso ver como essas teses

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

filhotes vão se desenvolver, porque já dá para ver que não existe uma vontade de seguir um caminho uniforme, coerente.

Por exemplo, ISS na base de cálculo PIS/Cofins. Para mim, é muito mais direito o ISS não ser receita, até do que o ICMS. O ISS é um ativo. É muito mais fácil e lógico identificar que não se trata de receita. No entanto, não dá para cravar que decisão será a mesma.

ConJur — Há um alargamento da admissão de constitucionalidade das contribuições? Isso é preocupante?
Luciana Aguiar — O que eu vejo nesse momento é uma grande pressão em função das contas públicas. O que preocupa, de muitas formas, é que desde a Constituição de 88 as contribuições sociais se tornaram o grande protagonista do orçamento público. É a forma como a União consegue reter recursos para distribuir. E enquanto a reforma administrativa não é feita, nosso país gasta muito e cada vez o nosso orçamento precisa ser maior. A tendência é que as contribuições sociais sejam mais protagonistas.

E claro, existe uma pressão grande também para que as decisões em relação a elas sejam mais favoráveis ao erário. Pragmaticamente, estamos diante de um problema real, que é um problema orçamentário, de déficit público grande no Brasil. E, obviamente, isso é levado em consideração.

Infelizmente, tudo é judicializado e isso acaba chegando de alguma maneira na nossa Justiça que, claro, leva o orçamento público em consideração, porque são pessoas que de alguma maneira também se preocupam também com a solvência do do Brasil.

Do jeito que as coisas vão, o que eu vejo é que a contribuições sociais serão cada vez mais protagonistas na carga tributária. E não existe outra maneira de solucionar essa questão sem reduzir o gasto.

ConJur — A atuação do Judiciário tem ajudado a resolver os problemas tributários do país ou tem mais ajudado a piorar?
Luciana Aguiar — Sobra ao Judiciário resolver questões que estão não resolvidas há muitos anos, e nem sempre essa atuação ajuda a diminuir nosso caos tributário.

O que existe hoje em dia é uma combinação que é prejudicial para o Brasil: um ambiente tributário muito complexo e juízes, que não são super-homens, que precisam entender de vários assuntos diferentes, de crime e de legislação de imposto de renda. É muito complexo imaginar.

E tudo é constitucional. A nossa Constituição é enorme, do ponto de vista tributário. Então muitas coisas chegam nas Cortes Superiores, e encontram um funil, um gargalo, muito grande. Porque tem muito trabalho, muita demanda.

Então o Judiciário — não por má atuação — prolonga muitas discussões e dá a sensação para o contribuinte de que as questões nunca são resolvidas.

Mas também acho que a culpa não é do Judiciário. Nós temos um sistema que é muito disfuncional, uma regra muito complicada e uma Justiça que não é especializada para essa regra tão complicada.

Meta Fields

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.