

## **Complexidade tributária: a bola de ferro amarrada aos pés do empreendedor**

Isaias Coelho<sup>1</sup>

A atividade do empreendedor brasileiro enfrenta dois sérios obstáculos de natureza tributária: a carga tributária é elevada e as obrigações acessórias são complexas e custosas. Quando falamos em obrigações acessórias estamos nos referindo a: informar-se das exigências das leis tributárias; inscrever-se nos vários cadastros; adotar escrituração, emitir documentação e manter sistemas informáticos que satisfaçam as exigências fiscais; manter atualizados os registros e documentos; elaborar e apresentar declarações; pagar os impostos devidos e eventuais acréscimos; relatar transações com terceiros; prestar informações adicionais que sejam solicitadas por autoridades fiscais; receber e assistir as auditorias tributária e a lista não para por aí.

Isso para cada um dos múltiplos impostos, taxas e contribuições federais, estaduais e municipais. Ao contribuinte a lei até impõe a tarefa quase impossível de informar, no documento fiscal, o total de tributos incluídos no preço dos produtos que vende.

- **O empreendedor sofre as consequências da complexidade tributária**

No Brasil, cabe ao empreendedor calcular e recolher os tributos, além de interpretar a legislação por conta própria. O contribuinte também não conta com orientação clara e temporânea do fisco e acaba tendo que calcular e pagar o imposto assumindo o risco de erro de interpretação. E para piorar a situação, **o fisco se reserva ao direito de revisar o pagamento nos cinco anos seguintes** e se encontrar, segundo seu entendimento, qualquer insuficiência exigirá o imposto acrescido de multas pesadas e juros.

Os tribunais administrativos e judiciais estão abarrotados de processos tributários, cujo valor, em muitos casos, se aproxima do patrimônio líquido do contribuinte. **Há até casos em que o contribuinte, em relação a uma mesma operação, é autuado por dois entes públicos**, o estado exigindo ICMS e o município exigindo ISS.

Mesmo nos casos em que a norma tributária é clara, ela frequentemente abstrai dos custos de cumprimento. O fisco sabe quanto custa, para ele, arrecadar e fiscalizar os tributos, mas não tem ideia de quanto o cumprimento das normas custa ao contribuinte. **Não se percebem esforços de simplificação.** O regulamento de apenas um dos impostos, o ICMS no estado de São Paulo, tem

---

<sup>1</sup> Do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) e do Núcleo de Estudos Fiscais da FGV Direito SP.

170 mil palavras. A complexidade tributária é uma bola de ferro amarrada aos pés do empreendedor.

- **A complexidade emana do desenho das leis tributárias**

Como resquício colonial, as leis tributárias, desde a constituição política até as resoluções menores das atividades fazendárias, frequentemente guiam-se pelo que Fernando Rezende chamou de "**princípio da comodidade**". Em outras palavras, o fisco busca sempre o arranjo que assegure o máximo de arrecadação e o mínimo de trabalho, sem preocupação com os custos para o contribuinte e o empresário responsável.

Exemplos disso são o chamado cálculo "por dentro" que consiste na cobrança de imposto sobre imposto, as restrições artificiais à dedução de custos, a tributação em separado de bens (ICMS) e serviços (ISS) sem crédito recíproco, a substituição tributária que transforma impostos ao consumo em impostos à produção, a multiplicidade de alíquotas. **E por aí vai.**

Some isso à proliferação de regimes especiais - isenção, redução de base de cálculo - e os inúmeros incentivos fiscais que, sem avaliação de seus resultados, mais se assemelham a privilégios concedidos aos melhor conectados. Os muitos benefícios fiscais não permitem que as alíquotas dos principais impostos sejam reduzidas a níveis mais razoáveis como as praticadas no resto do mundo.

- **Leis complexas + a mão forte do fisco**

As administrações fiscais brasileiras ainda se baseiam no paradigma do crime e castigo, na percepção de que em cada contribuinte se esconde um sonegador. Falta a essas administrações a organização de seu trabalho segundo análise de riscos, de maneira que os contribuintes cumpridores de suas obrigações recebam tratamento diferenciado e o esforço de repressão se concentre nos casos de fraude. Isso é o que já se faz em muitos países com excelentes resultados. Para isso:

1. O fisco precisa assumir a responsabilidade de interpretar a lei, ainda antes que ela entre em vigor. Fazer interpretações retroativas é deslealdade;
2. O contribuinte tem o direito de conhecer a opinião do fisco sobre como sua atividade deve ser tributada antes de praticar atos com efeitos tributários;
3. As páginas de internet do fisco devem ser amigáveis e solucionar dúvidas em linguagem simples;
4. Deve haver canais de orientação para escalar dúvidas difíceis de solucionar na internet;
5. Deve haver espaço para diálogo entre fisco e contribuinte na aplicação das normas tributárias.

- **Bases para um sistema tributário orientado para o desenvolvimento**

Devido à sua complexidade, volatilidade, imprevisibilidade, inequidade, opacidade e incerteza, o sistema tributário brasileiro é um entrave ao desenvolvimento econômico e social do país. Não se trata de discutir aqui o tamanho da carga tributária, mas a maneira como ela é arrecadada. A arrecadação de R\$ 1 em tributo pelo governo custa ao setor privado R\$ 1 mais um “peso morto” considerável: são os múltiplos custos de cumprimento pelo contribuinte.

Aqui vemos um **excerto da Constituição** que ilustra a complexidade do sistema tributário: como pode o cidadão comum entender o principal documento da cidadania?

*“§ 1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 15”*

**A complexidade é o principal desses custos e boa parte dela é desnecessária.** A Constituição brasileira traz mais palavras sobre tributos que qualquer outra constituição no planeta. O ICMS e o ISS deviam ser unificados em um imposto geral sobre o consumo (IGC) de base uniforme em todo o país, na forma de arrecadação estadual e receita compartilhada com os municípios.

As contribuições federais, PIS e Cofins, devem ser unificadas em uma contribuição geral sobre o consumo (CGC) com base igual à do IGC. O IPI devia ser aplicado apenas na importação ou na fabricação, estágio único, e limitado a alguns poucos produtos como tabaco, bebidas alcoólicas e combustíveis. Tanto o IGC quanto a CGC deviam desonerar completamente o investimento e a exportação, com a pronta devolução dos créditos acumulados. **Os incentivos fiscais deviam ser gradualmente eliminados.**

O imposto de renda sobre empresas (IRPJ) devia ser unificado com a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL). A tributação dos lucros obtidos no exterior devia ser revista, em linha com a melhor experiência internacional, para permitir que o Brasil possa atrair *hubs* ou centros de negócios regionais ou globais.

A eliminação de incentivos fiscais e regimes especiais deve abrir espaço para a adoção de alíquotas tributárias mais moderadas, que por si só já constituem incentivo adicional ao cumprimento voluntário. **Sem privilégios a tributação se torna mais justa e onde todos pagam, todos pagam menos.**

As administrações tributárias deviam unificar seus cadastros e procedimentos de registro e baixa (*one stop shop*) de empresas. Deviam, além disso, utilizar o maior controle permitido pela nota fiscal eletrônica e sistema digital de

contabilidade para diminuir as obrigações acessórias que pesam sobre os contribuintes.

Ainda é importante lembrar que os fiscos deviam adotar uma nova atitude de facilitação de negócios. **O empresário deve ser visto não como antagonista,** mas como agente que recolhe do contribuinte final e entrega ao fisco o montante do tributo. Todo esforço deve ser feito para que cumpra bem e cooperativamente essa função. **O peso da lei deve ser reservado aos fraudadores.**

É possível simplificar significativamente o pagamento de impostos no Brasil. Os frutos dessa simplificação serão mais atividade, mais emprego, mais renda, mais crescimento da economia. E também mais arrecadação tributária! Que tal nos unirmos em prol desta reforma em que todos ganham?