

Reforma tributária: seria afinal uma solução econômica diante da pandemia que o país enfrenta?**Tax reform: would it be an economic solution to the pandemic the country is facing?**

DOI:10.34117/bjdv6n10-414

Recebimento dos originais: 13/09/2020

Aceitação para publicação: 20/10/2020

Gabriela Eduarda Marques Silva

Pós-Graduanda em Direito de Família e Sucessões pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina/PR. Bacharela em Direito pela mesma instituição.

E-mail: contato@gabrielamarquesadvogada.com.br

Júlia Gaioso Nascimento

Pós-Graduanda em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina/PR. Bacharela em Direito pela mesma instituição, vinculada ao projeto de pesquisa: "Negócios Biojurídicos: as Tecnologias e o Direito Civil" da Universidade Estadual de Londrina, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Rita de Cássia Resquetti Tarifa Espolador.

E-mail: julia_gn_@hotmail.com

Rita de Cássia Resquetti Tarifa Espolador

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade Estadual de Londrina. Docente concursada na Universidade Estadual de Londrina e integrante do Programa de Mestrado em Direito Negocial da UEL.

E-mail: rita.tarifa@gmail.com

Thiago Eduardo Marques Silva

Especialista em Processo Civil pela Escola Paulista da Magistratura e pós-graduando em Processo Penal pela Escola Paulista da Magistratura. Servidor Público do TJ/SP.

E-mail: thiagoems@tjsp.jus.br

RESUMO

O presente trabalho é realizado por elementos de convicção provenientes da doutrina, legislação e matérias de notícias atuais a respeito do COVID-19. O método a ser utilizado será o dedutivo, o qual corresponde à extração discursiva do conhecimento a partir de premissas gerais aplicáveis a situações concretas. Assim como o método histórico através da análise do instituto do sistema tributário brasileiro, buscando as suas raízes na antiguidade até chegar à contemporaneidade. É importante uma breve análise da formação do sistema tributário brasileiro dos tempos do Brasil Colônia, percorrendo o período imperial e constituições republicanas, para discorrer a respeito de entraves que sofre o modelo atual do sistema tributário nacional. A finalidade é promover um estudo sobre a necessidade da reforma tributária no Brasil, bem como seus benefícios e desafios diante do cenário atual que a economia brasileira enfrenta. Seria afinal uma solução impreterível neste momento ou deveria ser adiada, como vem sendo até hoje, devido ao momento de calamidade que o país enfrenta? Assim, a discussão será acerca da Reforma Tributária e se essa seria uma solução econômica diante da pandemia que o país enfrenta.

Palavras-chave: Reforma tributária, COVID-19, Sistema tributário brasileiro.

ABSTRACT

The present work is carried out by elements of conviction coming from the doctrine, legislation and current news articles about COVID-19. The method to be used will be the deductive, which corresponds to the discursive extraction of knowledge from general premises applicable to concrete situations. As well as the historical method through the analysis of the institute of the Brazilian tax system, seeking its roots in antiquity until arriving at contemporaneity. It is important a brief analysis of the formation of the Brazilian tributary system from the times of Colonial Brazil, going through the imperial period and republican constitutions, to discuss the obstacles that the current model of the national tributary system suffers. The purpose is to promote a study on the need for tax reform in Brazil, as well as its benefits and challenges facing the current scenario that the Brazilian economy faces. After all, would it be an imperative solution at this moment or should it be postponed, as it has been until today, due to the moment of calamity that the country is facing? Thus, the discussion will be about the Tributary Reform and if this would be an economic solution in face of the pandemic that the country faces.

Keywords: Tax Reform, COVID-19, Brazilian Tax System.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o debate sobre a Reforma Tributária tem adquirido crescente importância na definição das políticas públicas em vários países do mundo. De um modo geral, todas as sociedades democráticas têm questionado o modelo tributário, independentemente do seu grau de desenvolvimento econômico, do nível de carga tributária por ela suportada e da quantidade ou qualidade dos serviços públicos colocados à sua disposição. Neste sentido, Reforma Tributária é tema de alta recorrência.

O trabalho tem início com uma abordagem histórica, dado que a última reforma tributária ocorreu em 1965, o sistema tributário brasileiro é obsoleto e não acompanhou o avanço da economia, diante da globalização e tecnologia. O Brasil tem um sistema tributário complexo que abrange a coexistência de inúmeras legislações, repletas de exceções e alíquotas, o que gera insegurança jurídica e guerra fiscal entre os Estados e Municípios.

Será apresentada a complexidade do sistema tributário e seus reflexos, como o tempo excessivo que custa para as empresas para cumprirem as obrigações fiscais principais e acessórias. E diante do cenário atual, considerando a pandemia, isso se torna ainda mais visível a necessidade de uma reforma tributária a nível nacional.

A metodologia utilizada para alcançar o objetivo do trabalho é o método dedutivo, uma vez que, o estudo partiu de uma formulação geral, um estudo da reforma tributária desde a colonização do Brasil, para abordá-la no cenário atual, delimitado pela pandemia que o Brasil e o mundo enfrentam. A técnica de pesquisa utilizada foi a revisão bibliográfica, sendo que foram consultados livros, legislação, artigos publicados e documentos eletrônicos pertinentes ao tema.

Para analisar a necessidade da Reforma Tributária deve-se partir de um estudo de sua história, os princípios envolvidos e no que consiste tal reforma. Naturalmente, a Reforma Tributária já encontra obstáculos no Brasil, como sonegação, concorrência desleal e interferência política, o que é ainda mais visível se comparado a outros países. É evidente que, diante do cenário atual, o entrave entre COVID-19 e o impacto fiscal no país, a reforma tributária enfrenta um desafio ainda maior.

Neste contexto, é preciso analisar o sistema tributário nacional ao longo da história até a Constituição Federal de 1988, para identificar de um modo geral suas maiores incongruências e quais seriam as soluções previstas na maioria das propostas de Emenda à Constituição. Deve-se aproveitar este cenário de crise para avaliar o desenho do sistema tributário.

2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Sempre foi uma constante na história a relação de causalidade entre tributação e bem comum, numa perspectiva aristotélica. Hoje, através dos tributos, os Estados modernos exigem do seu povo os recursos necessários para aplicá-los em serviços públicos e buscar as melhorias sociais em nome da coletividade. Portanto, os tributos sempre foram e continuam a ser uma expressão de poder.

No período colonial prevalecia a legislação da Coroa Portuguesa; o tributo passou a ser exigido nas primeiras décadas do século XVI, chamado quinto ou vintena, incidia sobre os produtos extraídos, principalmente o pau-brasil. Dessa forma, já havia um direito tributário, porém como ressalta Ubaldo Cesar Balthazar (2005, p. 32) “... não existia ainda, por outro lado, um ‘sistema tributário’, assim compreendido como um conjunto harmônico de princípios, regras e institutos disciplinadores da atividade tributária, cujo elemento nuclear é o tributo”. Assim, as raízes mais profundas do direito tributário brasileiro se encontram no conjunto das normas portuguesas vigentes na época do descobrimento, que exerceu uma inegável influência na formação cultural do ordenamento jurídico brasileiro.

Não obstante, a evolução histórica da tributação se confunde com a própria história dos Estados, como sociedades organizadas. A constituição do sistema tributário brasileiro desde o período colonial, percorrendo o período imperial e republicano, é objeto de atenção e de entraves que sofre o modelo atual do sistema tributário nacional brasileiro.

A Constituição do Império, de 1804, disponibilizou apenas um artigo sobre tributos que previa a competência da câmara dos deputados para a iniciativa das leis. Já em 1889, com a Proclamação da República, inaugurou-se enfim, uma nova era de fiscalidade no país. Dado que:

A República brasileira herdou do Império boa parte da estrutura tributária que esteve em vigor até a década de 30. Sendo a economia eminentemente agrícola e extremamente aberta, a principal fonte de receitas públicas durante o Império era o comércio exterior, particularmente o imposto de importação que, em alguns exercícios, chegou a corresponder a cerca de 2/3 da receita pública. Às vésperas da proclamação da República este imposto era responsável por aproximadamente metade da receita total do governo. (VARSAÑO, R, 1997, p.2)

São desse período os primeiros estudos financeiros do modelo rígido de tributação brasileiro, que ainda permitia a superposição dos tributos, a bitributação. A Constituição Republicana de 1891 trouxe de forma mais nítida os impostos que poderiam ser cobrados pela União e pelos Estados.

A Constituição de 1934 passou a atribuir também esta competência aos Municípios. As Constituições de 1937 e 1946 foram delimitando este rol, como ressalta Ataliba (1968, p.27), a

Constituição de 1946 é “completo, fechado e harmônico, que limita e ordena estritamente, não só cada poder tributante como — consequência lógica — toda atividade tributária, globalmente considerada”. Com isso, a Constituição de 1988 manteve o rol dos tributos exaustivo, não há competência tributária além do rol fechado explicitado na Constituição, mas sim limitações ao poder de tributar.

Posto isto, somente após a Segunda Grande Guerra Mundial, em 1945, e com o desenvolvimento e crescente participação dos Estados na economia, o Direito Tributário se consolidou como disciplina autônoma, com *status* de matéria jurídica, com princípios, regras e institutos próprios. Isso porque o termo “sistema” é conceituado como:

[...] a reunião ordenada de várias partes que formam um todo, de tal sorte que elas se sustentam mutuamente e as últimas explicam-se pelas primeiras. As que dão razão às outras chamam-se princípios e o sistema é tanto mais perfeito, quanto em menor número existam. (CARRAZZA, 2001, p. 32)

Assim, no Brasil, foi com a Constituição de 1946 que se iniciou a criação de um sistema tributário propriamente dito. A lei n. 4.729, publicada em 1965, transformou, formalmente, em crime a sonegação fiscal no Brasil. Também em 1965, época do Governo Militar, com a Emenda Constitucional nº 18, houve uma profunda reforma tributária no Brasil, sob a responsabilidade da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. Foi a mais ampla reforma tributária já efetivada na história do constitucionalismo brasileiro, desvendando um sistema tributário enxuto e eficiente, moderno para a época. Balthazar elucida:

A EC 18/65 efetivou profundas mudanças, alterando as discriminações de competência e classificando os impostos sob uma visão econômica e não jurídica, facilitando e tornando prática a discriminação de rendas tributárias. Procurou um maior entrosamento entre sistemas tributário federal, estadual e municipal, com a finalidade de instituir um sistema tributário nacional integrado. (BALTHAZAR, 2005, p.137)

A despeito das inúmeras mudanças na economia, a matriz tributária permaneceu a mesma. Mantém-se o sistema tributário, no entanto a economia mudou completamente. Na época da Emenda Constitucional nº 18, a economia brasileira era focada na indústria e, gradualmente, o setor de serviços ganhou importância dentro do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

A Constituição de 1967 ratificou a Reforma Tributária de 1965, conferindo status de legislação constitucional, “A Constituição de 1967 confirmou a Reforma Tributária de 1965, consolidando um modelo sistêmico de disciplina da tributação, erigido com status de legislação constitucional” (MACHADO; BALTHAZAR, 2017, p. 221). Ainda, esta Constituição de 1967 trouxe um capítulo próprio para tratar do sistema tributário.

A União criou novas contribuições sociais após a Constituição de 1988, sendo a maior parte incidente sobre o consumo, com o objetivo de aumentar a arrecadação. Esse aumento para que o Estado pudesse cumprir com as obrigações propostas elevou a carga tributária nas últimas décadas de 23% para aproximadamente 33% do Produto Interno Bruto (PIB).

No caso do Brasil, a controvérsia é alimentada pelo fato de a Carga Tributária Bruta (CTB) ter aumentado sensivelmente após a Constituição Federal de 1988, saltando de 23,4% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1988 para 33,6% em 2005. [...] . Desde então, a CTB interrompeu sua marcha ascendente e vem oscilando ao redor de 32% ou 33% do PIB há mais de uma década, sendo que as estimativas mais recentes indicam uma carga de 32,3% do PIB no ano de 2017 (segundo dados atualizados de Orair *et al.*, 2013). Mesmo nesse período de estabilidade, manteve-se o processo de deterioração da qualidade da tributação brasileira, diante da proliferação de benefícios tributários e regimes especiais mal calibrados e avanços pouco expressivos e erráticos na agenda de reforma. (ORAIR; GOBETTI, 2018, p. 214)

A Constituição de 1988 trouxe o primeiro capítulo do título VI, a partir do artigo 145, matéria que trata da tributação e orçamento. No entanto, atualmente, o sistema tributário nacional é considerado obsoleto devido sua complexidade e ineficiência, observada claramente nos custos e cargas elevados, resultando em grande insegurança.

3 ENTRAVES DO ATUAL SISTEMA TRIBUTÁRIO

O Brasil tem quatro principais tributos indiretos que incidem sobre o consumo de bens e serviços: os federais são Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sendo este estadual; e municipal: Imposto Sobre Serviços (ISS).

Esta gama de tributos consome tempo excessivo das empresas e aumenta o risco de erro, de autuação e de insegurança. Além disso, essa multiplicidade de tributos gera distorções na economia, como a guerra fiscal provocada pelo ICMS. A problemática da guerra fiscal diz respeito à coesão, pois interfere negativamente na consolidação e ampliação do mercado interno. Tanto que a:

[...] política regional de concessão de benefícios fiscais do ICMS, que culminou em uma guerra fiscal predatória entre os governos estaduais. Por isso, uma eventual revisão desse tipo de benefício tributário não significa que os objetivos das políticas de desenvolvimento devam ser abandonados, e inclusive abre espaço para o reforço dessas políticas via instrumentos mais apropriados para a consecução dos seus objetivos. (ORAIR; GOBETTI, 2018, p.217)

Com a fragmentação das bases tributárias, a produção, a venda e o consumo são tributados simultaneamente pela União, Estados e Municípios. Assim, os serviços e mercadorias seguem regras distintas, causando uma difícil distinção entre eles.

Em decorrência dessa realidade, uma empresa tem que informar várias vezes as mesmas coisas a diferentes entes, pois há um grande volume e sobreposição de obrigações acessórias quanto a União, Estados e municípios, há incidência de mais um tributo sobre uma base.

Como exemplo, o CIDE-Combustíveis e parte da arrecadação da Cofins e da Contribuição do PIS são cobrados várias vezes sobre um mesmo produto, ou seja, em todas as etapas de produção e circulação da mercadoria. O ICMS estadual tem legislações diversas em certos estados e o PIS e o Cofins acentuaram ainda mais a complexidade do sistema tributário ao mudarem o regime para não cumulativo. Não obstante, conforme informações do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) de 2017, as empresas brasileiras de médio porte gastam 1.958 horas por ano apenas para calcular e pagar impostos.

4 A REFORMA TRIBUTÁRIA

A Reforma Tributária não é um fenômeno inovador. Durante a evolução do sistema tributário, houve alterações nos critérios e procedimentos de arrecadação tributária, com avanços nos aspectos de proteção dos direitos individuais e efetivação da justiça social.

A única reforma tributária profunda ocorreu na Emenda Constitucional nº 18, posteriormente houve negligência dos legisladores a respeito desta questão. Diante da inconsistência do sistema tributário atual é importante considerar aspectos mais relevantes para uma reforma tributária efetiva no país.

É necessária uma adaptação à evolução estrutural da economia brasileira e de uma recuperação dos princípios constitucionais fundamentais da justiça fiscal, de equidade, progressividade e capacidade contributiva. Por isso, é frequente a alusão à reforma tributária como solução de muitos problemas que o Brasil enfrenta.

A simplificação do recolhimento tributário resulta no aumento da eficiência econômica e da produtividade; deve haver a convergência entre esses princípios e objetivos.

De acordo com as propostas de emenda à Constituição (PECs), a PEC 110/2019, do Senado, e a PEC 45/2019, da Câmara, oito impostos deverão ser extintos, entre eles: ISS, ICMS, IPI (Imposto sobre produtos industrializados), PIS e Cofins. O novo sistema tributário, de acordo com o projeto, terá três categorias: IVA (Imposto de Valor Agregado) e Imposto Seletivo

Monofásico, na base do consumo; e impostos na base de renda (IR e impostos patrimoniais). O objetivo é simplificar, eliminar tributos e cessar a “guerra fiscal” entre os estados.

Os tributos na base de consumo eliminados serão substituídos pelo IVA nacional e sua criação irá reduzir a cumulatividade do sistema tributário. Proposta já prevista na reforma tributária, nº 175, em discussão no Congresso Nacional desde 1995, que frente as dificuldades do IVA em um modelo federativo buscam preservar a harmonização e o a Federação:

Para lidar com as questões até aqui mencionadas e as dificuldades em implementar os modelos tradicionais de tributação das vendas no Brasil, a saída aprovada pela Comissão Especial de Reforma Tributária da Câmara dos Deputados foi a proposição de um IVA dual, isto é, um IVA estadual e um IVA federal, que, por meio da instituição de regras gerais de política e gestão, possuem suas normatizações e seus procedimentos administrativos amplamente harmonizados. (AFONSO; ARAUJO; REZENDE; VARSANO, (2000, p. 159)

Há um grande enfoque da reforma tributária quanto aos bens e serviços, através de propostas mais amplas de fusão dos vários tributos em um imposto sobre o valor adicionado. Assim, o IVA, por ter poucas alíquotas e isenções, se torna mais eficiente. Isso se deve à extinção de cinco tributos federais, Cofins; PIS; CIDE; Contribuição Social do salário-educação.

Além disso, outro aspecto abordado na proposta de reforma tributária, o imposto monofásico, sistema pelo qual se atribui a um contribuinte a responsabilidade pelo tributo devido em toda a cadeia, terá cobrança nacional de forma eletrônica.

Nos modelos monofásico/bifásico na produção e/ou distribuição, a arrecadação do tributo se dá uma única vez sobre o produtor/indústria (ou também na distribuição, se bifásico). A vantagem é a grande facilidade de arrecadação e fiscalização, principalmente em cadeias concentradas. (DE CARVALHO; LUKIC; SACHSIDA; OLIVEIRA; LOZARDO, 2018, p.11-12)

Essa arrecadação seria igualitária entre União, Estados e Municípios, o que também contribui para uma maior eficiência da arrecadação tributária. Já que a complexidade tributária gera desperdícios de recursos, uma vez que acentua o ônus da tributação sobre os contribuintes sem, no entanto, elevar a arrecadação dos governos.

4.1 A REFORMA TRIBUTÁRIA E A PANDEMIA COVID-19

Preliminarmente, é de suma importância conceituar o que se entende por pandemia, antes de adentrar no problema atual que o Brasil e o mundo vêm enfrentando. O termo “pandemia” é utilizado “para referir-se a uma **doença que se espalhou por várias partes do mundo de maneira simultânea**, havendo uma **transmissão sustentada** dela” (SANTOS, 2020); essa realidade tem sido

vivenciada pelo mundo atualmente, diante da pandemia do COVID-19, causada pelo novo corona vírus, o SARS-CoV-2.

O COVID-19 surgiu na China, na cidade Wuhan, no final de dezembro de 2020; contudo, pouco conhecimento se tinha acerca da doença e de suas implicações. Foi somente no dia 11 de março de 2020 que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o novo coronavírus como uma pandemia, após 114 países terem sido acometidos pela doença; a partir disso, as recomendações da OMS eram para que os países realizassem teste em massa e tomassem medidas de isolamento para evitar a disseminação do vírus (PAIVA, 2020).

No Brasil, no final de fevereiro de 2020, começaram a surgir os primeiros casos do COVID-19; as medidas de quarentena passaram a ser adotadas no mês de março. No país, cada estado tem decidido acerca das medidas a serem tomadas. Em São Paulo, através do Decreto 64.881, de 22 de março, assinado pelo governador João Dória, foram definidas restrições de atividades para evitar a propagação do novo vírus, como suspensão do comércio, shoppings, eventos, atividades culturais e boates, mantendo-se, assim, apenas o funcionamento de estabelecimentos essenciais (mercados, farmácias, postos, etc.) (VALENTE, 2020).

O isolamento social no Brasil atingiu pico de 70% no Brasil, em março, conforme índice fornecido por uma base de dados de dispositivos móveis. Contudo, os índices diminuíram, especialmente após o pronunciamento do presidente Jair Bolsonaro, ao se referir a pandemia como uma “gripezinha” e se mostrar contra o isolamento social (FOLHAPRESS, 2020).

No panorama mundial, a medida adotada para conter a propagação do vírus é o distanciamento social; pouco se sabe sobre a doença e ainda não foi descoberta vacina. Os sintomas do COVID-19 podem variar, existem pessoas assintomáticas, e pessoas que manifestam, desde um resfriado, com tosse seca e febre, até pneumonia severa, podendo levar ao óbito, conforme informações do Ministério da Saúde (G1, 2020).

O Brasil, ao final de maio, encontrou-se em uma situação alarmante, foram registradas 27.878 mortes provocadas pelo COVID-19 e 465.166 casos confirmados, conforme dados atualizados pelo Ministério da Saúde, dia 29 de maio de 2020 (NOGUEIRA, 2020). Em vista desse grave cenário, o país figura no quinto lugar dentre os países com o maior número de mortos pela doença, atrás dos Estados Unidos, Reino Unido, Itália e França; e figura como o segundo país do mundo com o maior número de casos confirmados pela doença, sendo superado apenas pelos Estados Unidos, conforme balanço feito pelo Ministério da Saúde (G1, 2020).

Devido à instabilidade política que o Brasil vem enfrentando, especialmente em relação às divergências do Presidente da República referente às medidas de combate da pandemia, o país

enfrenta um caos, com flexibilização em algumas regiões e grande número de morte em outras. Assim, diante desta nova realidade, a sociedade tem enfrentado uma série de desafios, e muitas demandas têm sido levadas ao judiciário.

O país, assim como o mundo, atravessa uma crise sanitária e econômica causada pela pandemia do coronavírus, já reconhecida como configuradora do estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020 c/c art. 65 da Lei Complementar n. 101/2000.

No atual cenário brasileiro há uma grande insatisfação acerca da tributação, pois o cidadão suporta uma pesada carga tributária, direta ou indiretamente, e o Estado que almeja arrecadar cada vez mais. E toda a crise da pandemia agrava ainda mais o cenário caótico que o Brasil vivencia, certamente houve inúmeros reflexos em toda a sociedade e a economia não teria como não sofrer os impactos decorrentes disso; o Brasil parou em diversos setores e isso contribuiu para agravar a crise econômica que o país já vinha enfrentando.

A instrução principal dos órgãos de saúde é o isolamento, que deve ser rigorosamente respeitado, visando minimizar os impactos para os sistemas de saúde públicos e privado a fim de preservar a vida da população. Com isso, estabelecimentos de comércio e serviços têm sido fechados, assim como parques, museus e outros estabelecimentos de lazer que normalmente geram aglomerações. É evidente que esse cenário impactou todos os aspectos da vida em sociedade, as relações familiares, econômicas, sociais, políticas e sobretudo as relações de trabalho. Sendo que,

A epidemia de COVID-19 encontra a população brasileira em situação de extrema vulnerabilidade, com altas taxas de desemprego e cortes profundos nas políticas sociais. Ao longo dos últimos anos, especialmente após a aprovação da Emenda Constitucional no 95, que impõe radical teto de gastos públicos e com as políticas econômicas implantadas pelo atual governo, há um crescente e intenso estrangulamento dos investimentos em saúde e pesquisa no Brasil. É justamente nesses momentos de crise que a sociedade percebe a importância para um país de um sistema de ciência e tecnologia forte e de um sistema único de saúde que garanta o direito universal à saúde. (WERNECK; CARVALHO, 2020, p.3).

Na atual conjectura econômica mundial, de crise assolada decorrente da disseminação do vírus COVID-19 pelo mundo, bem como estado de calamidade pública decretado em nosso país, as projeções para a economia são desastrosas.

Segundo estudo elaborado pela Secretária de Política Econômica (SPE) estima-se aumento substancial no número de pedidos de recuperação judicial no Brasil nos próximos meses (VALOR, 2020); ainda que se refira apenas ao cenário mais pessimista, o alerta deve ser ligado, como já se manifestou o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com a criação de comissão de enfrentamento dos impactos da epidemia da Covid-19 no funcionamento das Varas de Falência e Recuperação Judicial, a se justificar, sobretudo, pelo risco de colapso (VIAPIANA, 2020).

O sistema tributário brasileiro é complexo e a carga tributária é alta. A atual tributação brasileira não é o instrumento adequado para se fazer justiça social, o foco deve ser no gasto e não na arrecadação, ainda mais no contexto de crise. Durante a pandemia, é ainda mais evidente que o sistema tributário deixou de atender o país de forma eficiente e se perdeu em sua extensa complexidade, tanto que

O levantamento divulgado pela Serasa Experian mostra ainda que em abril houve o registro de 53 pedidos de recuperação judicial por parte de micro e pequenas empresas, o que representa 44% do total solicitado no mês. [...] O advogado especialista no assunto, Antônio Frange Júnior, afirma que a expectativa é que o número de pedidos de recuperação chegue a 5 mil em 2020, mais que o triplo da média anual de 1,4 mil. (Olhar Jurídico, 2020).

E a expectativa dos especialistas é que estes números cresçam ainda mais, já que a grande parte das empresas ainda estão buscando alternativas antes de solicitar a recuperação judicial. No entanto, a recuperação judicial será a única alternativa para grande parte dessas empresas que estão fechadas, principalmente as do setor de turismo e eventos, sendo que serão as últimas a retomarem as atividades.

Em meio a esse caótico panorama, os setores da economia clamam por medidas no campo tributário, porquanto uma coisa está relacionada à outra; fato é que, por ora, apenas houve deliberação acerca da prorrogação para pagamentos de tributos federais, de acordo com a Resolução do Comitê Gestor do Simples Nacional nº 154, de 03 de abril de 2020.

No entanto, a dificuldade enfrentada pelas empresas no panorama atual reacendeu a necessidade para algo mais amplo - uma reforma tributária; como visto, tramitam algumas modificações, mas duas vem ganhando amplitude, a PEC 110/2019, do Senado, e a PEC 45/2019, que, em verdade, não refletem uma diminuição da carga tributária, mas simplificação, com unificação e extinção de alguns impostos, na tentativa de dar um alento às empresas, pois um sistema tributário complexo exige especialização, que tendem a gerar gastos.

Os custos de conformidade à tributação (compliance costs of taxation) correspondem ao custo de tempo e recursos necessários ao cumprimento das determinações legais tributárias aos contribuintes. Estes custos envolvem atividades como cálculo e retenção de impostos e contribuições, preenchimento de declarações, atendimento a fiscalizações, gastos em planejamento tributário, pesquisas e treinamentos, entre outros. (BERTOLUCCI; NASCIMENTO, 2002, p. 20-21)

Para que o Brasil consiga se recuperar dessa crise uma solução seria a reforma tributária. Antes da pandemia o debate de reforma era voltado às mudanças na composição de impostos sobre o consumo, atualmente as propostas visam mais a questão da tributação sobre a renda.

É notória regressividade do sistema tributário nacional, com base nos dados dos estudos tributários e aduaneiros da Receita Federal, no qual a tributação direta sobre a renda representa apenas 7,19% do PIB, e a sobre o patrimônio somente 1,54%, e a tributação indireta sobre os bens e serviços mais que a 14,32% (BRASIL, 2018).

A tributação geral sobre o consumo no Brasil acaba ficando muito regressiva e os excessos de gastos tributários (desonerações tributárias) têm impedido ou dificultado os sucessivos esforços de reformas tributárias, frustradas ainda que parcialmente, sucumbido a alterações pontuais e insatisfatórias. (BOMTEMPO, 2020, p.20120)

É imprescindível que haja uma reforma tributária, ainda que seja uma medida de difícil aceitação por parte daqueles que detém grandes patrimônios; a economia brasileira beira o colapso e o sistema precisa ser reformado para poder superar a crise.

Duas propostas de Reforma Tributária estão sendo avaliadas no cenário atual, a PEC 45/19 e a PEC 110/19, já citadas anteriormente neste trabalho.

Apesar das diferenças entre as duas propostas, os textos têm como objetivo central a simplificação na cobrança de impostos sobre consumo e propõe a unificação de vários tributos – no entanto, a carga tributária seria mantida, mudando apenas a forma de cobrança, que passaria a ser no consumo em si, ao invés de ser na produção de cada item. (CAMPOS, 2020).

Nesse contexto, a otimização dos aspectos tributários pode contribuir para alavancar de forma menos onerosa a recuperação do país logo após a pandemia da Covid-19, pois, além dos efeitos imediatos gerado pelo caos ora vivido, as consequências se perpetuarão por um longo período.

Mas não é só. Além da dificuldade gerada às empresas, constatam-se sonegações, em ascensão, sendo que resultados de 2019 revelam que o crédito tributário constituído pela Fiscalização da Receita Federal atingiu o montante de 201,66 bilhões, representando valor 7,9 superiores ao crédito constituído no ano de 2018, de acordo com Relatório Anual da Fiscalização da Receita Federal do Brasil – 2019/2020 (BRASIL, 2020). E para piorar, apuraram-se fraudes também ligadas à pandemia.

Um dos caracteres mais assinalados quanto à realidade decorrente do sistema tributário contemporâneo, é o do elevado nível e objecto dos movimentos de evasão e da fraude tributária, praticado, tanto nos campos dos impostos ou tributos internos como no dos direitos aduaneiros e das relações econômicas de projeção internacional; (FAVEIRO, 2002, p.62)

O estímulo à fraude é prejudicial à economia do país, induz a uma concorrência desleal na comercialização dos produtos. A estrutura tributária brasileira, por comportar diversas formas de tributação, como os impostos sobre a renda, sobre valor adicionado, sobre o patrimônio, taxas de serviços e outros, torna excessivamente complexa a fiscalização da cobrança desses tributos. Além disso, aumenta os custos das empresas com planejamento tributário e, até mesmo, para o próprio poder público, o que não soluciona, mas sim acentua a desigualdade do ônus entre os contribuintes.

A complexidade do funcionamento surge por conta da não unificação das leis tributárias. Há, por exemplo, um tributo denominado ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) de competência estadual. Porém, cada estado tem sua própria legislação sobre o ICMS. Isso acaba criando 27 legislações, cada uma tratando especificamente de um dos mais complexos impostos no país! (EDUCAÇÃO, 2020)

Há uma elevada tributação sobre o consumo, impostos sobre bens e serviços, principalmente na esfera estadual, visto que o ICMS possui 27 legislações diferentes, e o excesso de tributação na pessoa jurídica em comparação com a pessoa física. No Brasil, se tributa muito pouco a pessoa física, excessivamente o consumo, prejudicando a camada mais pobre da população e muito a pessoa jurídica, como consequência a indústria e os investimentos são prejudicados.

Vários países perceberam o efeito perverso dos impostos sobre o consumo. Os Estados Unidos, por exemplo, realizaram uma mega reforma tributária na década de 80, e reduziram os tributos pagos sobre o consumo para 20%. Outros países também seguem a mesma linha. Japão – 18%; França – 30%; Alemanha – 25%, Espanha – 25%. (TERRAÇO ECONÔMICO, 2020).

Não se olvida aqui, em absoluto, a política de sonegar adotada por alguns, no entanto, a expectativa dos especialistas é que a simplificação tributária assegure uma maior higidez do sistema em si, porquanto a complexidade atual fortalece mecanismos de sonegação e da própria fiscalização.

Além de todos esses pontos, a interferência política também barra a reforma tributária. Houve muitos recuos nas propostas e amplas negociações com diferentes atores políticos, sob o argumento de que o modelo de reforma gradual é o mais compatível com democracias de tipo consensual, como o sistema presidencialista brasileiro.

Foi Max Weber o primeiro a mostrar que o desafio das democracias contemporâneas encontra-se na integração da lógica da eficiência com a lógica democrática, e não na sua separação. Decerto que a tensão sempre existirá na relação entre política e técnica, mas a via mais adequada, no entanto, é procurar estabelecer ganhos mútuos entre democracia e eficiência. É o que tentamos comprovar neste artigo, tanto do ponto de vista normativo como, principalmente, pela análise da experiência brasileira recente. (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004, p.70)

Diante desse conjunto de fatores, a questão de reforma tributária representa uma via de mão dupla: atende os anseios da classe econômica e do próprio Poder Público.

O sistema tributário brasileiro é oneroso, complexo e envolve uma burocracia excessiva, o que gera altos custos para se pagar impostos e insegurança jurídica. Isso reduz a competitividade das empresas e desestimula investimentos no país, prejudicando a integração internacional da economia brasileira (MAPA ESTRATÉGICO, 2020).

A reforma tributária não uma solução milagrosa, porém já era necessária, agora então, seria imprescindível para pelo menos amenizar os danos econômicos do país, visto que se encontra em estado de calamidade decretado. Estado este que irá provar que a reforma tributária é imprescindível.

5 CONCLUSÃO

Observando a história do sistema tributário nacional, este aparenta ser um elemento de reforço da histórica desigualdade no Brasil. Os impostos indiretos que necessitam ser reestruturados, pois, a subterfúgio de interpretação à informalidade e combate à evasão, trancam a circulação de bens e serviços e oneram excessivamente os consumidores menos favorecidos, cidadãos vulneráveis em sua dignidade humana por serviços públicos ineficientes.

A última e, na verdade única grande reforma tributária ocorreu em 1965, ou seja, o sistema tributário nacional é obsoleto e não acompanhou o avanço e a interação da economia com as tecnologias, frente à globalização e uma concorrência cerrada. O sistema tributário vigente no Brasil possui conhecidas incongruências, é excessivamente complexo, facilita a sonegação e se mostra inadequado à harmonização com os sistemas tributários dos parceiros comerciais do país.

A multiplicidade de impostos no país gera distorções na economia como a guerra fiscal provocada pelo ICMS e o consumo de tempo das empresas, visto que o grande volume de sobreposição de obrigações acessórias exige um detalhamento das empresas, tudo isso leva uma segurança tributária. Não é viável o gasto excessivo de tempo dessas empresas, é preciso simplificar, unificar tributos e racionalizar as obrigações tributárias. O sistema tributário nacional deve ser simples, seguro e eficiente.

As soluções mais óbvias para o problema seriam um aumento de carga tributária, porém ela já se encontra em patamar elevado. É necessária uma reformulação dos gastos do país para ser possível modular a elevada carga tributária.

A reforma deve abordar as características dos sistemas tributários modernos, propor mudanças nos tributos que representam a principal fonte de arrecadação nacional, tratar das distorções sobre a competitividade da economia. Como por exemplo, o modelo de IVA dual, além

de lidar positivamente com a questão da harmonização externa e interna, permite trabalhar com as difíceis questões envolvidas na alteração nas regras de tributação dos fluxos interestaduais.

Todos esses fatores ainda mais visíveis diante da pandemia mundial tornam a reforma do sistema tributário brasileiro um processo inadiável. A tributação coloca em desvantagem competitiva a produção nacional, prejudica a eficiência econômica e desestimula o investimento, isso agrava ainda mais a crise que naturalmente a pandemia causa no sistema nacional.

O sistema tributário é excessivamente complexo, tanto que, dificulta a harmonização com sistemas tributários dos parceiros comerciais do Brasil e facilitam a evasão fiscal. Portanto, o próprio sistema tributário do país é um obstáculo ao seu desenvolvimento econômico. Obstáculos é o que não faltam no cenário atual de calamidade pública, o sistema tributário nacional não deve ser um deles e sim um instrumento para superá-los.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R., ARAUJO, E. A., REZENDE, F., VARSANO, R. **A Tributação Brasileira e o Novo Ambiente Econômico: A Reforma Tributária Inevitável e Urgente**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 159, jun. 2000.

ATALIBA, Geraldo. *Sistema Constitucional Tributário Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 27.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do Tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

BERTOLUCCI, A. V.; NASCIMENTO, D. T. Quanto custa pagar tributos? **Revista de Contabilidade e Finanças**, São Paulo, v. 13, n. 29, p. 20-21, maio/agosto 2002.

BOMTEMPO, Eugênio Pacceli de Moraes. Análise e Avaliação do Julgamento do Recurso Extraordinário número 405.579 – PR pelo Supremo Tribunal Federal, com base na Argumentação Jurídica de Robert Alexy. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 4, p.20117-20136, apr. 2020. ISSN 2525-8761.

BRASIL. Constituição (1966). **Emenda Constitucional nº 5172, de 25 de outubro de 1966**. Emenda constitucional nº 18 de 1º de dezembro de 1965. Código Tributário Nacional.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios. Diário Oficial da União, Brasília, v. 7, 27 out. 1966. Seção 1.

_____. **PEC 45/2019**. Proposta de Emenda à Constituição. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>>. Acesso em 20 jul. 2020.

_____. **PEC 110/2019**. Proposta de Emenda à Constituição. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>>. Acesso em 20 jul. 2020.

_____. **Relatório Anual da Fiscalização**. Receita Federal, 2020. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/resultados/fiscalizacao/arquivos-e-imagens/plano-anual-de-fiscalizacao-resultados-de-2019-e-plano-para-2020.pdf> Acesso em: 24 jul. 2020.

_____. Numa carga tributária bruta de 33,26% do PIB, cf. Receita Federal, 2018. Disponível em: <<http://www.receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-cap>>, tabela 1, p. 1; e tabela 5, p. 4.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de emenda à Constituição nº 175-A, de 1995**. Substitutivo da Comissão Especial. Brasília: Câmara dos Deputados, mar. 2000.

CAMPOS, Ana. **Reforma Tributária e possíveis rumos para a retomada econômica brasileira pós-COVID-19, atraindo investimentos**. Âmbito Jurídico, 19 jun. 2020. Disponível em:

<https://ambitojuridico.com.br/noticias/reforma-tributaria-e-possiveis-rumos-para-a-retomada-economica-brasileira-pos-covid-19-atraindo-investimentos/> Acesso em: 23 jul. 2020.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 32.

DE CARVALHO, Alexandre Ywata; LUKIC, Melina Rocha; SACHSIDA, Adolfo; OLIVEIRA, Carlos Wagner de Albuquerque; LOZARDO, Ernesto (2018): **Uma reforma dual e modular da tributação sobre o consumo no Brasil**, Texto para Discussão, No. 2418, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília. p.11-12.

Educação. **Sistema Tributário Nacional Brasileiro**: entenda como funciona. Educação, 6 fev. 2019. Disponível em: <https://educacao.ibpt.com.br/blog/sistema-tributario-nacional-brasileiro/> Acesso em: 15 jul. 2020.

FAVEIRO, Vitor. **O Estatuto do Contribuinte**. Coimbra: Coimbra Editora, 2002, p.62.

FOLHAPRESS. **Isolamento social atingiu pico de quase 70% no Brasil em março**: Mapeamento é feito a partir de dispositivos móveis. Folha press, 03 abr. 2020. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/isolamento-social-atingiu-pico-de-quase-70-no-brasil-em-marco/136000/> Acesso em: 25 jul. 2020.

G1. **Da descoberta de uma nova doença até a pandemia**: a evolução da Covid-19 registrada nos tuítes da OMS. G1, 3 mar. de 2020. Bem-estar. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/03/da-descoberta-de-uma-nova-doenca-ate-a-pandemia-a-evolucao-da-covid-19-registrada-nos-tuites-da-oms.ghtml> Acesso em: 30 maio. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO (IBPT). **Empresas gastam 1.958 horas e R\$ 60 bilhões por ano para vencer burocracia tributária**. 2017. Disponível em: <conforme informações do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) de 2017>. Acesso em: 20 jul. 2020.

LOUREIRO, M. R. & ABRUCIO, F. L. 2004. **Política e reformas fiscais no Brasil recente**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 70, jan.-mar.

MACHADO, Carlos Henrique; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **A Reforma Tributária como Instrumento de Efetivação da Justiça Distributiva: Uma Abordagem Histórica**. UFSC Sequência (Florianópolis), nº 77, p. 221-252, nov. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/seq/n77/2177-7055-seq-77-221.pdf> Acesso em: 04 jul. 2020.

Mapa estratégico. **Tributação**. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/mapa-estrategico-da-industria/fatores-chave/tributacao/> Acesso em: 24 jul. 2020.

NOGUEIRA, Luiz. **Covid-19**: Brasil tem mais de 514 mil casos confirmados. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/coronavirus/noticia/covid-19-brasil-supera-23-mil-mortes-casos-chegam-a-376-669/98089> Acesso em: 30 maio. 2020.

Olhar Jurídico. **Para sobreviver à pandemia, micro e pequenas empresas recorrem à Recuperação Judicial.** Olhar Jurídico, 21 mai. 2020. Empresarial. Disponível em: <https://www.olharjuridico.com.br/noticias/exibir.asp?id=43357¬icia=para-sobreviver-a-pandemia-micro-e-pequenas-empresas-recorrem-a-recuperacao-judicial> Acesso em: 25 jul. 2020.

ORAIR, Rodrigo; GOBETTI, Sérgio. REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL: Princípios norteadores e propostas em debate. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 213-244, Aug. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002018000200213&lng=en&nr m=iso. Acesso em: 20 jul. 2020. <https://doi.org/10.25091/s01013300201800020003>.

PAIVA, Deslange. **Da descoberta de uma nova doença até a pandemia:** a evolução da Covid-19 registrada nos tuítes da OMS. G1, 3 mar. de 2020. Bem-estar. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/03/da-descoberta-de-uma-nova-doenca-ate-a-pandemia-a-evolucao-da-covid-19-registrada-nos-tuites-da-oms.ghtml> Acesso em: 30 maio. 2020.

SANTOS, Vanessa Sardinha dos. **Pandemia.** Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/doencas/pandemia.htm>. Acesso em: 29 de mai. 2020.

Terraço Econômico. **Impostos sobre consumo: a forma mais injusta de tirar recursos de quem menos tem.** Terraço Econômico, 27 out. 2016. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/colunistas/terraço-econômico/impostos-sobre-consumo-a-forma-mais-injusta-de-tirar-recursos-de-quem-menos-tem/> Acesso em: 22 jul. 2020.

VALOR. **Pandemia pode triplicar pedidos de recuperação judicial, mostra estudo.** Valor, 17 jul. 2020. Brasília. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/17/pandemia-pode-triplicar-pedidos-de-recuperacao-judicial-mostra-estudo-da-spe.ghtml> Acesso em: 25 jul. 2020.

VARSANO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas.** Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 27, n. 1, abr. 1997, p.2.

VIAPIANA, Tábata. **TJ-SP cria comissão de enfrentamento dos impactos da epidemia nas varas de falência.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-08/tj-sp-cria-comissao-impactos-epidemia-varas-falencia>. Acesso em: 24 jul. 2020.

WERNECK, Guilherme Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. **A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada.** Cadernos de Saúde Pública [online]. v. 36, n. 5, p.3 [Acessado 26 jul. 2020], e00068820. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00068820>. ISSN 1678-4464. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00068820>.