

**ORGANIZADORES**

Gilmar Ferreira Mendes

Paulo Gustavo Gonet Branco

**GRANDES EVENTOS DO IDP:  
DIREITO TRIBUTÁRIO**

1ª Edição, 2017

**CONFERENCISTAS**

Bernard Appy

Eurico de Santi

Everardo Maciel

Giancarlo Chamma Matarazzo

Isaias Coelho

Henrique Neves

Joaquim Levy

Marcio Verdi

Martus Tavares

**Organização**  
Gilmar Ferreira Mendes  
Paulo Gustavo Gonet Branco

# **GRANDES EVENTOS DO IDP: DIREITO TRIBUTÁRIO**

1ª edição

**Conferencistas:**

Bernard Appy

Eurico de Santi

Everardo Maciel

Giancarlo Chamma Matarazzo

Isaias Coelho

Henrique Neves

Joaquim Levy

Marcio Verdi

Martus Tavares

IDP  
Brasília  
2017

## **CONSELHO CIENTÍFICO – SÉRIE IDP/SARAIVA**

### **MEMBROS EFETIVOS:**

Presidente: Gilmar Ferreira Mendes  
Secretário Geral: Jairo Gilberto Schäfer  
Coordenador-Geral: Walter Costa Porto  
Coordenador Executivo da Série IDP: Sergio Antonio Ferreira Victor

1. Afonso Códolo Belice (discente)
2. Alberto Oehling de Los Reyes – Universitat de l'ès Illes Balears/Espanha
3. Alexandre Zavaglia Pereira Coelho – IDP/SP
4. António Francisco de Sousa – Faculdade de Direito da Universidade do Porto/Portugal
5. Arnoldo Wald
6. Atalá Correia – IDP/DF
7. Carlos Blanco de Morais – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa /Portugal
8. Everardo Maciel – IDP/DF
9. Fabio Lima Quintas – IDP/DF
10. Felix Fischer
11. Fernando Rezende
12. Francisco Balaguer Callejón – Universidad de Granada/Espanha
13. Francisco Fernández Segado – Universidad Complutense Madrid/Espanha
14. Ingo Wolfgang Sarlet – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul/RS
15. Jacob Fortes de Carvalho Filho (discente)
16. Jorge Miranda – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa /Portugal
17. José Levi Mello do Amaral Júnior – Universidade de São Paulo – USP
18. José Roberto Afonso – FGV
19. Janete Ricken Lopes de Barros – IDP/DF
20. Julia Maurmann Ximenes – IDP/DF
21. Katrin Möltgen – Faculdade de Políticas Públicas – Fhöv NRW/Alemanha
22. Lenio Luiz Streck – Universidade do Vale do Rio dos Sinos/RS
23. Ludger Schrappner
24. Marcelo Neves – Universidade de Brasília – UNB
25. Maria Alicia Lima Peralta
26. Michael Bertrams
27. Miguel Carbonell Sánchez – Universidade Nacional Autónoma do México – UNAM
28. Paulo Gustavo Gonet Branco – IDP/DF
29. Pier Domenico Logroscino – Università degli studi di Bari Aldo Moro/Itália
30. Rainer Frey – Universität de Münster/Alemanha
31. Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch – IDP/DF
32. Rodrigo de Oliveira Kaufmann – Universidade de Brasília – UNB
33. Rui Stoco
34. Ruy Rosado de Aguiar – IDP/DF
35. Sergio Bermudes
36. Sérgio Prado

---

Mendes, Gilmar Ferreira (Org.).  
Grandes eventos do Idp: Direito Tributário / Organização Gilmar Ferreira Mendes;  
Paulo Gustavo Gonet Branco. – Brasília: IDP, 2017.  
60 p.

ISBN: 978-85-9534-010-7

1. Eventos, IDP.    2. CONFINS.    3. Reforma Tributária.    4. Judicialização  
I. Título.    II. Paulo Gustavo Gonet Branco.

CDDir 341.39

---

## APRESENTAÇÃO

GILMAR FERREIRA MENDES

PAULO GUSTAVO GONET BRANCO

O Instituto Brasiliense de Direito Público-IDP/EDB inaugurou a série “Diálogos Estratégicos”, com o evento realizado no dia 18 de agosto de 2015, cujo tema foi “A Reforma Tributária do PIS/CONFINS”. O evento reuniu renomados juristas, ministros de Estado, parlamentares, executivos e representantes de instituições da sociedade civil organizada, que debateram os aspectos chave das contribuições PIS (Programa de Integração Social) e CONFINS (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social). Os painéis do evento conjugaram, de forma interdisciplinar, questões teóricas e práticas dos regimes de contribuição do PIS/CONFINS.

A presente obra reúne algumas das palestras proferidas durante o evento. Iniciando a compilação, o economista Bernard Appy, atual Diretor do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), aponta os benefícios da simplificação do sistema tributário para o setor produtivo, destacando o problema da cumulatividade e da complexidade da incidência tributária sobre o insumo, fato que, na visão do autor, dificulta a transparência e a clareza acerca do real valor pago a título de tributo ao longo da cadeia produtiva.

Em seguida, o professor Eurico de Santi, doutor em direito tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Coordenador do Núcleo de Estudos Fiscais NEF/FGV, traça uma linha prospectiva da economia e visa demonstrar que a adequação do sistema tributário às necessidades e às complexidades atuais de nossa sociedade é fundamental para que se concretize o fortalecimento e o crescimento da economia. Dentro das críticas tecidas, o autor indica os problemas do sigilo fiscal como elemento que dificulta a transparência e do grande volume de regras (direito positivo) que, paradoxalmente, acaba por tornar complexa e confusa a operacionalização do sistema.

Everardo Maciel, professor do Instituto Brasiliense de Direito Público e ex-secretário da Receita Federal, direciona sua abordagem para a questão da operacionalização dos regimes especiais, com ênfase nas contribuições do PIS/CONFINS. Reafirma, em suma, a necessidade de simplificação da forma de cobrança, cogitando a possibilidade de unificação das contribuições.

O advogado Giancarlo Chamma Matarazzo apresenta a percepção do dia-a-dia forense, refletindo sobre as principais causas de judicialização das questões tributárias e da importância do Poder Judiciário como *locus* de disputa e de defesa dos contribuintes.

Em seguida, o então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, relata os projetos em curso durante o governo Dilma, no que concerne ao sistema tributário. Salienta que o objetivo do governo seria impulsionar e incentivar a economia para que o Brasil voltasse a crescer. Destaca a importância da segurança jurídica e da clareza de procedimentos para o bom andamento das atividades de produção e para o consumo. Nessa toada, ressalta que as contribuições PIS/CONFIS desempenham papel fundamental no cerne da atividade produtiva brasileira e do fortalecimento da economia.

O Secretário do Centro Interamericano de Administrações Tributárias – CIAT, Marcio Verdi, estabelece uma análise comparativa do nosso sistema tributário, elegendo como elemento de comparabilidade experiências de outros países da América Latina, dado a proximidade histórica, cultural e econômica que tais países guardam entre si.

O economista Martus Tavares, ex-ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão durante o governo Fernando Henrique Cardoso, nos anos de 1999-2002, oferece uma postulação construída a partir do ponto de vista do contribuinte, problematizando, dentre outras coisas, os limites e as possibilidades da instituição de um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) no Brasil, iniciando a reflexão com base no problema das contribuições PIS/CONFINS. Nessa esteira, observa que o PIS/CONFIS impacta diretamente no capital de giro da atividade empresária, defendendo que a unificação e a simplificação seriam caminhos adequados à maximização da produção.

O diálogo interdisciplinar acima explicitado abarca os propósitos de pesquisa do Programa de Mestrado do IDP, especificamente da linha de pesquisa *Ordem Econômica e Social, Desenvolvimento e Inovação*, que tem por objetivo construir teoricamente novas possibilidades e possíveis caminhos, que possam auxiliar na (re)formulação de questões estruturantes da sociedade brasileira, tendo como marco orientador o constitucionalismo ocidental.

A presente obra, portanto, oferece aos seus leitores ricos e valorosos debates interdisciplinares sobre as contribuições PIS/CONFINS e o sistema tributário brasileiro ocorridos durante o evento, que se revestem de perenidade pela positivação e sistematização desta importante produção intelectual. Espera-se que esta obra seja útil aos estudiosos especialistas no tema e, também, aqueles que, pelos mais variados motivos, buscam solidificar os conhecimentos e ampliar sua visão acerca do sistema de

arrecadação tributária, caminhando na busca de um Estado eficiente e democrático, que preserve e incentive a livre iniciativa, sem deixar de se ater à necessidade de buscar a efetiva concretização dos direitos fundamentais.

Boa leitura!

## SUMÁRIO

<b>BERNARD APPY</b> -----	<b>09</b>
<b>EURICO DE SANTI</b> -----	<b>20</b>
<b>EVERARDO MACIEL</b> -----	<b>27</b>
<b>GIANCARLO CHAMMA MATARAZZO</b> -----	<b>33</b>
<b>ISAIAS COELHO</b> -----	<b>41</b>
<b>JOAQUIM LEVY</b> -----	<b>44</b>
<b>MARCIO VERDI</b> -----	<b>50</b>
<b>MARTUS TAVARES</b> -----	<b>55</b>

É diretor de Políticas Públicas e Tributação da LCA Consultores, empresa que ajudou a fundar em 1995. De 2003 a 2009 ocupou cargos de direção no Ministério da Fazenda, tendo sido secretário executivo, secretário de Política Econômica e secretário extraordinário de Reformas Econômico-Fiscais. De 2010 a 2011 foi diretor de Estratégia e Planejamento da BM&F Bovespa.

**RESUMO:** Nesta palestra, Bernard Appy fala sobre os problemas de distorção do sistema PIS/COFINS como regime tributário e seu impacto negativo na produtividade e na economia brasileira. Essas distorções provocam problemas sérios de organização da estrutura produtiva do país, alto custo de cumprimento das obrigações acessórias para as empresas, grande contencioso tributário e falta de transparência em relação ao preço pago pelo consumidor pelo bem ou serviço. Appy, então, propõe uma simplificação do sistema e sugere um plano de transição de dez anos. Mais do que uma reforma tributária, a reforma do PIS/COFINS é fundamental para a melhora da competitividade, da produtividade, para o crescimento de renda real no país.

Eu queria comentar rapidamente a questão do sistema base contra base, do sistema imposto contra imposto. A rigor, se houvesse um único regime, uma única alíquota que abrangesse todas as empresas independentemente de setor de porte, elas seriam equivalentes e não existiria diferença entre tributar pelas regiões de base contra base e por imposto contra imposto. O fato é que no Brasil nós temos uma série de empresas que, seja pelo setor, seja pelo porte, ficam no regime cumulativo e pagam 3,65%. No regime atual, de base contra base, as empresas que pagam 3,65% geram um crédito de 9,25%, e isso gera distorções alocativas que podem ser muito relevantes.

O que é interessante na economia de mercado é que ela induz você a ter uma alocação eficiente de fatores: quando eu minimizo os custos, quando a minha empresa minimiza os custos, ela minimiza a quantidade de trabalho e de capital que é alocado na produção do bem ou serviço. Quando eu começo a gerar distorções tributárias que me induzem a organizar de uma forma e não de outra, a empresa sempre vai buscar

minimizar custos, optar pelo que é melhor para minimizar o custo da empresa, mas não para maximizar a eficiência econômica e minimizar o custo econômico da produção.

Só para dar um exemplo, assim como no regime cumulativo, o regime cumulativo simples induz as empresas a se verticalizar, porque a empresa que terceiriza acaba pagando mais imposto do que a empresa que faz tudo de forma verticalizada, o que, na verdade, muitas vezes leva a uma organização ineficiente da profissão. Se eu tenho um sistema em que o fornecedor paga, se é uma empresa de lucro presumido, fator em 6,5% – e se é do Simples paga menos ainda, às vezes menos de 1% –, e gera um crédito de 9,25%, eu gero um incentivo econômico para fazer exatamente o oposto. Muitas vezes, a empresa pode ser mais eficiente produzindo internamente, mas é induzida a terceirizar a produção às vezes de forma ineficiente, porque vai gerar um crédito maior do que o que ela está pagando. Mas se ela fizer internamente vai pagar 9,25%.

Essa é uma questão de eficiência econômica extremamente importante, e é daí que vem a discussão da simplificação do sistema tributário. Nesse sentido, eu concordo totalmente com o Fernando. Ela é importante do ponto de vista da legislação. Tem que tirar, limpar enormemente a legislação do PIS/COFINS, tirar todo o regime existencial que foi colocado. Isso é fundamental. O sistema tributário mais simples é o sistema pura e simplesmente sobre o faturamento. Sobre receita, não se deve deduzir os insumos para achar a base do valor adicionado que incide. Desse ponto de vista, se você não tiver um sistema único, que não tem exceção nenhuma – e no Brasil tem um monte de exceção –, o sistema de imposto contra imposto, se ainda houver alguma empresa por porte ou por setor que continua no regime cumulativo, nem que sejam as empresas do Simples, então o regime de imposto contra imposto é melhor, e não o regime de base contra base. Do contrário, nós geramos distorções que, se do ponto de vista das empresas fazem sentido, do ponto de vista da produtividade do país são um desastre.

Não é por acaso que praticamente não existe lugar no mundo onde vigora o sistema de base contra base. Ricardo Varsano fez um levantamento e observou que, além do Brasil, com o PIS/COFINS, a Itália é o único outro país que tem um tributo específico; não é nem o IVA deles, é um tributo específico que também usa base contra base. E só. Não é por acaso que todos os países do mundo, praticamente todos os países relevantes do mundo, com exceção dos Estados Unidos, fazem a tributação de bens e serviços por meio de um IVA, porque esse é um sistema que gera menos distorções. É um sistema que permite que as exportações e os investimentos sejam completamente

desonerados, sem gerar distorções. É o sistema que permite que as importações sejam oneradas como a produção nacional, e assim não se geram distorções.

Então, desse ponto de vista, eu acho positiva a proposta do governo, anunciada aqui pelo ministro Levy, de transitar do sistema de base contra base para o sistema de imposto contra imposto. Acho importante adotá-lo, temos que incluí-lo. É uma coisa importante no Brasil, principalmente no parlamento. Falar em eficiência econômica muitas vezes não sensibiliza ninguém, mas infelizmente é isso que determina a capacidade de crescimento do nosso país no longo prazo.

Bom, eu queria cumprimentar o Deputado Haully, cumprimentar os meus companheiros, Hércio Honda, Giancarlo, Eurico. Eu acho que a fala do Giancarlo ilustrou o que foi falado de manhã, mostrou muito bem quais são os defeitos de PIS e COFINS no modelo atual. Esse modelo tem uma série de defeitos. Um dos problemas mais sérios é que uma série de insumos não gera crédito para o sistema não cumulativo, e isso acaba gerando uma cumulatividade no sistema não cumulativo, porque, a partir do momento em que uma parte de um insumo que eu uso não vira crédito, eu paguei um imposto que não é recuperado no resto da cadeia, e, portanto, esse imposto onera as exportações, o produto nacional em relação ao importado, o custo do investimento que eu não deveria fazer.

Há uma dificuldade séria de recuperação dos créditos acumulados de PIS e COFINS, isto é, as empresas que não têm o regime preponderante de exportadora e que acumulam crédito acabam não conseguindo recuperar o crédito, como no caso que o Martus explicou hoje de manhã. No mundo – eu acho que o Isaias vai falar mais tarde sobre isso – os países que têm IVA devolvem, muitas em *cash*, às vezes 10%, 20%, 30% do valor bruto arrecadado do imposto. Esse é o padrão no mundo. Por que o Brasil não pode ter um modelo que funciona no resto do mundo? Seria como no Imposto de Renda de pessoa física: você faz a declaração do ajuste e se tiver imposto a receber a Receita devolve em dinheiro, inclusive corrigido pela SELIC. Então, nós temos uma segunda questão séria que também tem efeitos semelhantes aos de cumulatividade.

Temos, ainda, um terceiro problema: o fato de que o regime não cumulativo de PIS e COFINS hoje adota um modelo de sistema de base contra base, que incorre em situações, por exemplo, em que uma empresa de lucro presumido paga 3,65% e gera um crédito de 9,25%. Então, no mesmo sistema existem insumos que de fato são bens e serviços necessários para o funcionamento da empresa e que não geram um crédito, e há casos em que foi pago muito menos imposto do que o crédito gerado por conta dessa

sobreposição dos regimes cumulativo e não cumulativo. Também há o problema da incidência sobre receita financeira, sobre receitas que não são operacionais. E eu acho, como economista (não sou jurista), que aqui não há um problema do ponto de vista econômico. Receita financeira não compõe o valor adicional da empresa. Se eu quero tributar o valor adicionado, se eu quero de fato desonerar exportações, não posso tributar cumulativamente a receita financeira; se eu estou fazendo isso e não estou gerando crédito, de novo estou tendo uma incidência cumulativa e comprometendo o objetivo de não cumulatividade do tributos. Isso tinha acabado e voltou este ano na tributação da receita financeira.

E finalmente temos o problema da incidência, da forma como o Honda colocou. Ele falou sobre a incidência por dentro, como sendo de base contra base, e sobre o fato de que o imposto PIS/COFINS incide sobre o preço do produto com imposto, sobre ele próprio e sobre o ICMS. E isso, na verdade, tira a transparência. As pessoas não sabem quanto estão pagando; isto é, em razão de toda essa complexidade você não sabe quanto está pagando. Hoje, no Brasil, quando um consumidor está comprando determinado bem ou serviço, é impossível saber quanto foi pago só de tributo de PIS e COFINS. Não estou nem falando de ICMS, que é mais complicado ainda. Na cadeia produtiva daquele bem ou daquele serviço, é impossível saber; depende da cadeia, se tem lucro presumido, se gerou crédito. E, para piorar, o tributo incide sobre o preço com tributo, o que, além de tirar a transparência, faz com que existam situações esdrúxulas, em que o aumenta o PIS/COFINS e aumenta a arrecadação de ICMS, e isso é algo bastante antidemocrático do ponto de vista da relação do fisco com o contribuinte.

E há consequências desse modelo, dessa situação, dessas distorções que nós temos hoje no PIS e COFINS. Eu tenho parte de culpa nesse processo, pois em 2003 participei da extensão para o COFINS da legislação que tinha sido adotada para o PIS. Na época, não tínhamos noção do tamanho da besteira que estávamos fazendo. Isso piorou muito depois, ao longo das várias transições para o Congresso, com vários regimes especiais que foram criados. Honestamente hoje eu me arrependo amargamente de tê-lo feito daquela forma. Acho que foi um erro, uns dos grandes erros da gestão da política tributária brasileira, mas ninguém na época falava – também tem essa desculpa, essa escusa –; não havia na época a percepção do tamanho dos problemas que estavam sendo gerados.

Bom, e quais são essas consequências do PIS/COFINS? Primeiro, há uma série de incidências cumulativas que acabam prejudicando as exportações brasileiras,

prejudicando os produtos importados em relação ao produto nacional e onerando os investimentos do país. Um bom tributo sobre bens e serviços, um IVA, é um tributo sobre consumo; ele desonera completamente a exportação, o investimento, e tributa as exportações exatamente como a produção nacional. É um tributo que a gente chama de neutro. É um tributo sobre consumo, cobrado ao longo da cadeia da produtiva.

A segunda questão é que essas distorções provocam problemas sérios de organização da estrutura produtiva do país. Eu dei uns exemplos hoje de manhã. O Honda hoje mesmo falou que se gerou uma terceirização artificial por conta do crédito do regime de base contra base, da possibilidade de se auferir crédito em cima de um imposto muito menor do que o que foi pago.

O terceiro problema, de enorme complexidade, é que se gera um alto custo de cumprimento das obrigações acessórias para as empresas. Hoje de manhã, o Marcio Verdi trouxe esse dado, e não é por acaso que, naquela estatística do Business do Brasil, o Banco Mundial é campeão mundial.

O quarto problema é o grande contencioso tributário, isto é, a complexidade da legislação acaba levando a uma enorme disputa de diferenças de interpretação, uma enorme disputa entre as empresas e o fisco. Eu acho que agora há pouco foram colocados alguns desses exemplos. E, finalmente, o fato de que a gente não sabe o quanto está pagando de imposto ao longo da cadeia produtiva. Essas distorções não são irrelevantes do ponto de vista econômico. É importante entender isso.

Nos últimos anos, o crescimento da produtividade no Brasil estagnou nos últimos anos, e certamente uma das razões para isso são as distorções no sistema tributário, entre as quais se incluem as distorções do PIS/COFINS. A agenda de reforma do PIS/COFINS não é uma agenda tributária; é uma agenda de competitividade, de produtividade. É isso que a gente tem que entender se quiser ter um crescimento na produtividade. Vamos ter que enfrentar esses problemas. Eu acho que esse é um ponto extremamente importante de se entender, porque essa reforma é necessária neste momento para o Brasil, ainda que haja muita desconfiança e resistência. Sem crescimento de produtividade, não há como compatibilizar, haver um crescimento de renda real no país. Essa é base para haver um crescimento de renda real. Só para dar um exemplo, se quisermos ter salários mais altos no país, nós vamos ter que enfrentar o problema da produtividade, e esta agenda aqui é importante.

Bom, o que precisaria mudar, o que seria uma mudança desejável do PIS e COFINS, não foi colocado; nós não conhecemos ainda os detalhes da proposta. O

governo tem uma ideia em linhas gerais, mas podemos falar em termos teóricos o que é indesejável. O que se quer é aproximar o PIS/COFINS do que a gente chama de IVA clássico, IVA ideal, um imposto sobre o valor adicionado é o ideal. Primeiro, pelo regime cumulativo com base ampla, a incidência ocorre em todos os bens, todos os serviços, todas as categorias de contribuintes, sem distinções por setores e por porte de empresa. Esse é o padrão no resto do mundo, com exceções possíveis em empresas muito pequenas, porque às vezes simplesmente são muito pequenas para o cálculo – na verdade, são menores até do que o nosso Simples –, e é muito difícil operacionalmente incluir a intermediação financeira no cálculo do IVA. A OCDE está trabalhando nisso agora, então pode ser que a gente tenha novidades em outros países.

A segunda questão é a adoção do regime de crédito financeiro – o que o governo está dizendo que vai fazer –, ou seja, tudo o que é adquirido pelas empresas e é necessário para a superação gera crédito. É simples, não tem que ficar discutindo o que gera crédito, se na empresa exportadora comercial a despesa de armazenagem gera crédito ou não. Não faz sentido nenhum fazer isso, e essa é a principal base do contencioso tributário do Brasil, esse enorme contencioso tributário.

A terceira, como eu já falei de manhã, é a adoção do regime de imposto contra imposto, ou seja, discriminar na nota fiscal que foi pago numa etapa e gerar um crédito equivalente na etapa seguinte; se alguma empresa permanecer no regime cumulativo, paga 3,65%, discrimina 3,65% na nota fiscal, gera crédito de 3,65%.

A quarta questão, e isso é muito importante, é que é preciso ter um sistema eficiente de ressarcimento de créditos em tempo hábil, em pouco tempo, ou então um sistema que garanta que as empresas possam dar liquidez ao crédito, por exemplo, transferindo a terceiros. Se não há mais necessidade de homologação dos créditos, não é preciso ter um sistema que garanta o ressarcimento rápido; ou seja, idealmente o fisco devolve em dinheiro, assim como devolve no caso do Imposto de Renda de pessoa física, através de algum modelo, algum sistema que dê liquidez para os créditos.

Outra característica desejável e que é o padrão dos IVAs modernos é alíquota única, uma única alíquota para todos os bens e serviços, porque, a partir do momento em que eu discrimino onde há alíquotas, começo a ter que definir que A tem uma alíquota e que B tem outra alíquota, e, assim, preciso definir onde está a fronteira entre A e B. No mundo moderno isso é cada vez mais difícil. A função da Receita Federal não é ser classificadora de bens e serviços. A economia funciona de uma forma mais eficiente quando eu não introduzo essas distorções, e esse é o ideal.

E, finalmente, a incidência por fora. Uma vez eu ouvi um político falando mal da expressão “por fora”, sugerindo que a gente deveria mudar isso. “Incidência por fora” não quer dizer que você está pagando sem nota fiscal, mas que você está pagando sobre o preço sem imposto, sem nenhum tributo, sem PIS e COFINS, sem ICMS, sem IPI, e isso que nós temos que fazer, sim. Outro dia eu estava falando com o deputado, e ele me questionou se eu estava defendendo a incidência por fora. Eu falei que não, que o que estamos defendendo é a incidência sobre o preço sem imposto.

Bom, além disso, aqui no Brasil é importante que nessa mudança haja, para os contribuintes, algumas garantias que são essenciais, inclusive para facilitar politicamente a tramitação dessa medida. Primeiro, a adoção de algum mecanismo simples que garanta que não haja aumento na carga tributária, o esquema de uma trava, como falou Hércio Honda. Por exemplo, suponhamos que a projeção de crescimento para o PIB para o ano que vem é 0; se a receita real ficar entre +2 e -2, posso dizer que foi um erro de calibragem aceitável, assim eu não mexo na alíquota; se ficou acima de +2 eu abaixo a alíquota e ajusto de uma forma bastante simples: depois de 12 meses eu já faço um ajuste na alíquota, e encerro a discussão. Inclusive, o governo tem muita previsibilidade na sua arrecadação.

Segundo, deve haver um sistema que dê realmente segurança para as empresas no sentido de ressarcir os créditos em tempo hábil ou ter liquidez. Não adianta só falar que vai ter, porque, por exemplo, no caso do ICMS, muitos estados até alguns anos atrás tinham um bom padrão de devolver crédito de ICMS e créditos acumulados. Mas chegou este ano de crise fiscal, e eles pararam de devolver crédito de ICMS. Eles estão fazendo o ajuste em cima do contribuinte, na prática aumentando a carga tributária. Não podemos ficar na mão de decisões discricionárias e de que a devolução do crédito dependa da boa vontade da receita, por mais boa vontade que ela tenha, até porque um dia mudam os governantes, muda o sistema político. Eu não posso ficar na mão de alguém que pode simplesmente falar: “Olha, agora vou demorar alguns meses para devolver o crédito, porque eu estou com problema de caixa, está bem?”. É o que acontece quando não se tem um sistema com garantias.

O terceiro ponto é que é importante um prazo longo de transição para que as novas regras entrem em vigor. Propõe-se no mínimo doze meses, por quê? Para ajustar sistemas e contratos – e isso eu vou explicar um pouco melhor depois. Em alguns casos, sem ajuste de contratos, grandes desequilíbrios são provocados; com ajuste de contrato, é possível obter uma saída positiva dessa mudança.

E, finalmente, é preciso eliminar a incidência sobre receitas não operacionais. O que foi falado aqui como sendo receita bruta, eu chamo de conceito operacional. O conceito mais econômico é o de receita operacional, porque há conceitos de valor adicionado, que é dado na receita operacional e não na receita financeira, e não em juros sobre capital próprio, ou ganho de capital na venda de ativos. Bom, vão ter que ser revistos os regimes especiais, mas não vou entrar muito em detalhes. A gente tem basicamente três categorias de regimes especiais, alguns de incidência monofásica, alguns provavelmente vão ser mantidos, porque se devem à própria estrutura da distribuição, como combustíveis; quando você não faz a incidência monofásica, o grau de sonegação é absolutamente cavalari. Alguns regimes especiais para categorias de investimento se dão principalmente para evitar acúmulo de crédito. Neste caso, se houver um sistema de ressarcimento de crédito que funciona (como REIDI, Reporto, vários regimes como esses), a rigor ele se torna desnecessário. Há, ainda, alguns regimes de crédito presumido ou questões equivalentes a crédito presumido. Neste caso, eu vou precisar fazer uma boa avaliação, então vou explicar isso um pouco depois. Tem casos que são menos justificáveis, outros mais; é preciso olhar um pouco o efeito que isso tem sobre a competitividade das empresas brasileiras. Além do mais, a gente tem alíquota zero para vários produtos da cesta básica.

E, deputado, eu queria discordar do senhor. A melhor forma de fazer distribuição de renda é via gasto. A cesta básica pesa mais no bolso do pobre do que do rico. É verdade em termos relativos, mas em termos absolutos o rico hoje no Brasil gasta mais com cesta básica do que o pobre, então, se eu quiser fazer distribuição de renda, é mais eficiente cobrar de todo o mundo, porque vou cobrar mais do rico do que do pobre e transferir o dinheiro para o pobre. Esses livros-textos mostram isso. Eu pesquisei um pouco. De fato, no Brasil, rico gasta mais com cesta básica do que o pobre em termos absolutos, não em termos relativos, espero que não. Então, é melhor, mas politicamente é mais difícil reverter isso. Eu acho que vai acabar sendo mantida, mas o ideal mesmo era reverter isso e fazer o ajuste, fazer política. Política distributiva é muito mais eficiente via gasto do que via receita. Lógico que é bom ter no Imposto de Renda alíquotas progressivas, mas, no caso de tributos sobre bens e serviços, é melhor assim.

Bom, minha avaliação é que, pelo que a gente sabe, até agora a proposta do governo parece ir na direção correta. A maior parte das mudanças que eu apresentei como desejáveis aparentemente está incorporada nas propostas do governo, mas não todas. Rachid hoje vai contar para a gente tudo o que está incluído. O governo está

dizendo que vai começar pelo PIS e depois estender para COFINS. O PIS é 18% do total, o COFINS é 82% do total, então a alíquota começa a ser ajustada sobre um valor pequeno. Em princípio, a mudança deve ter um efeito, mesmo que não seja tudo o que a gente está pedindo, deve exercer um efeito positivo sobre a competitividade. Se tiver crédito financeiro, eliminação de regimes especiais, grande redução de regimes especiais e um sistema de ressarcimento de crédito que funciona, já vai ser um grande avanço, embora ainda não seja ideal.

No entanto, vários setores se sentem potencialmente prejudicados por falta de confiança, por exemplo, de que não vai haver aumento de carga tributária. Mas é possível resolver essa falta de confiança com bons dispositivos, bem escritos. A questão dos setores que se sentem prejudicados, em alguns casos, ocorre por incompreensão. Eu vou dar um exemplo. O setor de serviços, no geral, acha que vai a carga tributária aumentar. Uma empresa de serviços está no meio da cadeia produtiva, paga 3,65% e não gera crédito, portanto morreram 3,65% nessa operação; agora a empresa vai começar a pagar, suponhamos, 9,25%, mas vai gerar um crédito de 9,25% e ainda vai ter direito a se apropriar de créditos que hoje ela não tem. Na soma dessa empresa com o seu tomador de serviço, ocorre uma redução de cargas em relação à atual, não o aumento de carga da redução atual. Mas, se a empresa não conseguir a renegociação do contrato e subir um pouco o preço em relação ao preço atual, o que vai acontecer é que essa empresa vai tomar uma traulitada. Ela vai pagar muito mais tributos, e o tomador de serviços vai se beneficiar enormemente, pois vai continuar pagando o mesmo preço e se apropriar de 9,25% de crédito dos quais ele hoje não se apropria. Então, obviamente é preciso dar um tempo para ajustar os contratos. Sem esse tempo, algumas empresas serão prejudicadas injustamente pela mudança, enquanto outras serão injustamente beneficiadas, e isso poderia não acontecer num acordo que poderia ser benéfico para todo o mundo, portanto nós estamos defendendo um prazo longo de mutação.

Em especial, é assim. A mudança de PIS/COFINS tem dois impactos básicos. Tem um impacto de mudança de preço relativo, de modo que alguns preços ao consumidor vão subir e outros vão cair, é fato. É impossível fazer uma mudanças dessas sem que isso aconteça, e neste caso a nossa avaliação é que não se deve ser contra a mudança por conta disso, porque essa é a consequência. Você está fazendo um sistema mais neutro, menos propenso a ser distorcido do que aquele que a gente tem hoje, portanto isso é positivo inclusive para a organização da economia. Ainda que haja impactos, mudanças preservativas não deveriam ser motivo para ser contra a medida.

Há também impactos sobre a competitividade de alguns setores. As mudanças de PIS e COFINS no geral são positivas para a competitividade da economia brasileira, porque elimina a cumulatividade, mas, em alguns setores, pode ser que elas tenham impacto negativo, e isso deveria ser considerado nessa mudança, não necessariamente para ajustar via tributação, mas para avaliar se essa mudança de fato é suportável para os setores pela maneira como isso afeta a viabilidade, a viabilidade dos setores *vis-à-vis* os produtos importados e a exportação.

Bom, quanto à perspectiva de tramitação, em primeiro lugar, eu acho que, apesar de positiva, a verdade é que este não é um momento bom para fazer esse tipo de discussão, não é um bom momento do governo. É claro que um governo fraco aumenta muito o risco de que uma boa proposta seja mutilada no Congresso Nacional. Em segundo, o ideal seria fazer essa mudança com a redução de carga tributária e a manutenção como está sendo anunciada. Isso reduziria muito as resistências, facilitaria muito para manter a proposta do governo, se pudesse vir junto com a carga tributária – o que obviamente hoje é impossível, mas teria sido possível há uns três, quatro anos. Perdeu-se a oportunidade de fazê-la no momento em que havia espaço fiscal para isso; hoje seria muito difícil, e isso obviamente tende a aumentar um pouco a pressão.

Eu vou terminar agora, porque sei que eu estourei o meu tempo. Só vou concluir falando que talvez haja uma possibilidade a ser considerada nessa mudança que talvez até possa ter um resultado de longo prazo mais positivo. Em vez de mudar o PIS e depois a COFINS, façamos o seguinte. Adotam-se num primeiro momento o crédito financeiro e o sistema de imposto no PIS e na COFINS. Isso dá uma redução de receita e compensa. Não se mexe em alíquota, não se mexe em nada; todo o resto se mantém. Isso é compensado criando-se uma contribuição sobre o valor adicionado, que arrecada exatamente aquilo que você perdeu. Então, ao longo de dez anos, suponhamos, a transição é feita, reduzindo progressivamente a alíquota de PIS e COFINS e aumentando progressivamente a alíquota dessa contribuição sobre o valor adicionado. Em vez de fazer a transição em dois anos, como está se propondo agora, o que aumenta muito as resistências, você faz a transição em dez anos. Outra vantagem é que, se hoje há o risco de que ao ser enviada para o Congresso Nacional a mudança na legislação do PIS/COFINS seja mutilada, seja transformada num Frankenstein, provavelmente nesse modelo é muito mais provável conseguir fazer uma contribuição sobre o valor adicionado com uma legislação muito mais próxima do IVA ideal, muito mais neutra e muito mais limpa, com muito menos exceções do que a legislação do PIS/COFINS que

provavelmente vai sair do Congresso. Isso significa que daqui a dez anos, quando a transição se completar, nós vamos ter um sistema tributário muito mais neutro, e assim é muito melhor do que tentar fazer a mudança dentro do PIS e COFINS. Não é uma sugestão. Do ponto de vista técnico, o ideal é fazer uma transição o mais rápido possível; do ponto de vista político, eu acho que uma transição mais longa facilita a transição e reduz o risco de introduzir distorções indesejáveis na legislação desses tributos.

Eu acho que era basicamente isso. Obrigado.

É doutor e mestre em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente é professor de Direito Tributário da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, coordenador do Curso de Especialização em Direito Tributário do GVLaw e do Núcleo de Estudos Fiscais (NEF) da Fundação Getulio Vargas. Em 2008 recebeu o Prêmio Jabuti, na categoria de Melhor Livro de Direito, pela obra *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas*.

**RESUMO:** Considerando que o direito se constrói com base em divisões para projetar o futuro, Eurico de Santi defende a reforma no PIS/COFINS a fim de criar uma segurança jurídica de que o imposto carece. Atualmente, esse tributo depende de setor para setor e funciona de forma diferente em cada estado e município do país. Isso gera um sistema de grande complexidade e que está aberto à interpretação do contribuinte. Nesse sentido, o professor sugere devolver a voz da legalidade para o Estado, em vez de deixá-la a cargo do contribuinte. A ideia, então, é criar um paradigma tributário que atenda aos objetivos da simplicidade, transparência e isonomia, um novo imposto limpo de divergências e vícios.

Bom, eu queria fazer uma proposta de designer jurídico fazendo uma projeção para quinze anos no futuro. A gente percebe que o direito, na verdade, trava quando olha para o para o passado; não consegue reconstruir os fatos, as informações. Ele tem uma capacidade cognitiva que torna difícil diferenciar aquilo que foi integrado daquilo que não foi integrado para o uso. Ele demanda prova, lançamento por homologação, documento, burocracia, e demora a processar tudo isso. A apreciação da prova é sempre subjetiva, e isso cria um direito incerto, que não funciona bem para o passado. Mas o direito, por excelência, é um instrumento para desenhar o futuro, criar novos cenários.

A tentativa desta proposta é colocar em pauta e dar uma visão de futuro sobre o que o direito pode fazer para criar segurança jurídica, um novo contexto para a instituição dessa contribuição. Primeiro, cito uma experiência de contribuição que nós criamos recentemente. Bernard Appy, Isaias Coelho, Nelson Machado e eu nos

juntamos para formar uma empresa, um centro de cidadania fiscal. O estatuto tem o compromisso de ampliar o crescimento nacional, garantir sustentabilidade fiscal, reduzir desigualdades regionais e setoriais, e garantir o uso sustentável de recursos naturais dentro da tributação. Uma das cláusulas diz que nós não defendemos interesses econômicos de uma categoria ou setor. E nós conseguimos financiamento de grandes empresas para custear as nossas horas de trabalho para poder defender um projeto de Brasil para o futuro.

O que a gente percebe, hoje em dia, é que há um movimento da sociedade no sentido da organização e uma percepção muito clara, por parte das empresas que têm uma visão de futuro, de que não dá mais para viver dentro desse horizonte em que nós estamos vivendo hoje. É preciso criar um novo cenário de futuro, e vale a pena investir nisso; nós somos prova disso.

Aqui está uma projeção do Departamento de Agricultura norte-americana sobre o PIB. Com a projeção do PIB para 2030, o Brasil vai subir para sexto colocado se der tudo certo, se nós agirmos corretamente com essa mudança. Senão, nosso risco é cair de onde já estamos.

Um manifesto do ministro Levy está na carta que ele apresentou e que de novo reproduziu aqui, buscando ambiente de negócios, garantia de sustentabilidade, criação de instrumentos e oportunidades de uma economia dinâmica e inclusiva.

É difícil definir o direito. Tem uma frase de Pontes de Miranda, um grande jurista, que diz que o direito é desde o início baseado em divisões: lícito e ilícito; receita bruta e receita líquida; certo e errado; multa qualificada ou não; dolo ou não dolo. Com isso eu consigo dividir o mundo em dois, entre aquilo que está dentro do direito e fora do direito.

Se eu tenho uma base sobre consumo, eu tenho aquilo sobre o qual todo o consumo contribui; eu tenho que pagar tributo ou não contribuir. É assim que funciona um IVA clássico. O nosso é dividido por 27, de modo que eu tenho o lícito e o ilícito no estado de São Paulo, o lícito e o ilícito no estado do Rio Grande do Sul, e o ilícito e o lícito atravessando a fronteira em Minas Gerais. Em suma, temos um conceito de mercadoria para cada estado. Depois, para complicar um pouquinho mais, sobre a mesma base de consumo eu projeto 5.760 sistemas tributários distintos para calcular os serviços. Então, a questão fica curiosa porque, na verdade, eu tenho para pagar PIS/COFINS, por exemplo, até aqui. Estou realizando uma cadeia de consumo. Tenho

que pagar ISS para o município, e para cada município há uma legislação; tenho que pagar ICMS para cada estado, e para cada estado há uma legislação.

Como se já não bastasse, eu venho com o PIS/COFINS, que incide sobre a base de cálculo do ICMS e do ISS, ou seja, para pagar o PIS/COFINS tenho que saber quanto eu tenho que pagar de ISS e ICMS na cidade de São Paulo. Então, eu vou projetando. E para cada setor o PIS/COFINS funciona de uma forma diferente: uma coisa é gado, outra é carne bovina; uma coisa é telha de vidro, outra é telha de barro. Assim, eu vou criando um sistema hipercomplexo. Eu fiz as contas, são 5.760 municípios, 27 estados, 56 setores, e isso dá 8.709.120. Não são normas jurídicas das quais o IDP discorda; são sistemas jurídicos. Eu tirei uma fotografia computadorizada, uma tomografia, do nosso sistema. É uma coisa bastante abstrata. Cada quadradinho é um regime jurídico.

Como se não bastasse, eu tenho 8.900.000 sistemas operando. Como não sei dar uma resposta, eu atribuo ao contribuinte a obrigação de interpretar o sistema. Assim, para cada CNPJ eu tenho um sistema distinto; e para cada contribuinte que interpreta, para cada advogado diferente eu tenho outro sistema. Nesse sentido, cada um defende o seu sistema, afinal tem um sistema produzido só para mim.

E aqui entra a chamada maldição do lançamento por homologação. A lógica é simples: eu tenho um fisco, e é uma questão histórica. Lembro que eu era menino e havia o leão da Receita Federal, que vinha acompanhando: “Queremos lembrar ao caro contribuinte que 1º de abril é dia de entregar a declaração de imposto sobre a renda.” Tinha um leão atrás do cara, só que esse leão grunhia; ele não falava exatamente qual era a lei. É difícil se colocar nessa situação, do que acontece dentro de um leão que foi obrigado a ser um leão e foi um herói para poder nos tirar da inflação e do ajuste fiscal.

Mas o que eu tenho aqui é uma lei complexa, em que eu obrigo o contribuinte a interpretar, a informar o que é um sistema incrível e funcional. Obrigo-o a pagar um tributo dentro da rede da internet, a nossa rede bancária altamente eficiente, e obrigo o contribuinte a interpretar a lei. Isso fere as mais mínimas garantias fundamentais. Interpretar que lei? E como interpretar corretamente? O desafio é que, depois que o contribuinte interpreta, o fisco vem e pune porque o cidadão interpretou erroneamente, sem se manifestar acerca de como deveria ser interpretada a lei. Cria-se um sistema que decorre da lógica – que o Verdi trabalhou muito bem aqui – de que a questão da detecção e punição não funciona mais, ou seja, há um esquema em que eu delego a voz da legalidade para o contribuinte, cada um constrói a sua legalidade. O que eu construo

num sistema como esse? Em um sistema que já tem oito milhões de sistemas, eu construo mais interpretações, mais insegurança, mais desigualdade e mais fiscalização, mais contencioso, mais CARF, mais receita, e o sistema não opera.

É isso que está acontecendo hoje em dia. Qual é o movimento? Eu acho que é reconstruir e redirecionar essa voz da legalidade para o Estado. O leão tem que ser o porta-voz da legalidade. O sistema público está lá, a contabilidade está lá. Como foi dito aqui muito bem pelo Marcio Verdi, e na fala do Iago também, eu acho que há esse desafio de o fisco ser protagonista da voz da legalidade para oferecer um serviço não só de autuação, mas também de segurança jurídica e de informação e de qual é a legalidade vigente dentro do território nacional. É um problema que eu tenho. Concretamente como pesquisador, eu tento entender esse sistema todo, mas as informações são cobertas pelo sigilo fiscal, o que dificulta entender e politizar esse debate.

Tenho a uma percepção de que, quanto mais direito, mais regras, mais exceções. Eu tenho mais insegurança jurídica; quanto mais insegurança jurídica, mais regras. É difícil separar o lícito do ilícito, que é a base fundamental do direito. Se eu não separo o lícito do ilícito, tudo vale, então eu realizo à vontade o planejamento tributário. A receita também pode fazer qualquer coisa, porque o lícito e ilícito são incertos. Será que foram desviados R\$ 19 bilhões do CARF? Quem diz se é lícito ou se é ilícito?

A gente vive numa crise, na verdade, de legalidade porque há tanto direito que falta direito. Com isso eu tenho mais lançamento por homologação, o que significa mais papel. As varas de execução fiscal estão lotadas com um monte de papel vazio, que não tem significado. Mais autos de infração, mais contencioso fiscal, mais receita federal, mais PGFN, mais CARF, mais Poder Judiciário, menos arrecadação, menos direito e menos justiça. Assim, eu crio mais direito, mais regulamentação, mais insegurança jurídica. Enfim, o caminho não está na autuação, não está em tentar resolver o contencioso, não está em mudar CARF, PGFN, ou ampliar esses órgãos, não está numa solução mágica de execução fiscal. É um problema, mas o foco não está aí. O problema está justamente nesse sistema em que o direito agora. Acho que houve essa demanda no debate com o Everardo. A simplicidade não é a simplicidade para o fisco; a simplicidade se confunde com o direito de igualdade e de isonomia para que todos possam ser tratados da mesma forma. Se a mesma regra se aplica a todos, fica fácil saber qual é essa regra, é a que se aplica para todo mundo. Então, o direito fica claro. O problema de hoje é que tem um direito para cada um de nós.

A ideia da contribuição de valor adicionado de que o Appy falou pode ser no sentido de criar um outro regime, mas eu acho que o fundamental da nossa ideia é criar um paradigma de tributo em que nós acreditamos e que seja eficiente. A gente começa a conectar três objetivos: simplicidade, transparência e isonomia. O meio-termo entre simplicidade e transparência é fundamental com uma alíquota por fora, o que significa que não incidem tributos sobre tributos. Esse sistema não é justo, pois eu já paguei um tributo e novamente incide outro tributo. Já caiu o PIS/COFINS que incidia por dentro da importação, e ele está sendo discutido pelo STF. Eu tenho um problema concreto, e isso dá mais clareza e simplicidade e, na verdade, outorga a titularidade. Quem paga o imposto é o consumidor final, não quem está recolhendo, arrecadando. Isso também ajuda a resolver aquela dualidade entre contribuinte de fato e de direito.

A alíquota uniforme garante a simplicidade e isonomia para todos, uma base de cálculo ampla, o valor agregado que já foi defendido aqui. Sem desonerações como regra geral, certos regimes têm que ser aceitos. É um debate democrático que vai fazer a diferença. Eu aprendi nos últimos trinta anos estudando direito, fazendo pesquisa em direito, que o problema do direito tributário não é de fato gerador, de hipótese de incidência, de decadência, de prescrição nem de obrigação tributária. Falta ao direito tributário brasileiro democracia, para poder construir segurança jurídica a partir deste contato, desta relação que a gente está realizando aqui, por exemplo, e uma não cumulatividade efetiva para ter uma regra clara e geral.

Esse foi o melhor seminário de que eu participei na minha vida, com pessoas atentas, interessadas, com falas que modificaram a minha forma de ver muitas coisas, num ambiente de democracia, justiça e segurança. Eu aprendi, também em pesquisa do direito, que não dá para fazer pesquisa sozinho. Eu tenho que trabalhar com Isaías Coelho, que é um *expert* em economia; tenho que aprender a entender as ideias do Appy; tenho que entender o Nelson Machado, que é contador. Tenho que entender as outras pessoas, e o entender tem uma relação com o tempo. Eu preciso de tempo para entender as pessoas. Para pensar essas alterações, temos que considerar a relação interdisciplinar entre economia, direito, e isso demanda tempo também. Daí vem a importância da lógica de um tempo de transição.

Aqui está um desenho esquemático. A ideia é criar um CVA. Uma primeira ideia é um CVA clássico, não cumulativo, do jeito que nós gostaríamos que fosse, e a partir daí eu começo os paradigmas de simplicidade, transparência e isonomia, alíquota única por fora, valor agregado. Coloco 1%, passa um ano mais 1%, tira 1% do PIS/COFINS,

mais um ano, e vou tirando de uma forma gradativa porque no decorrer dessa curva os setores vão se habituando a esses ajustes, vão negociando politicamente, vão se ajustando. E é possível criar um horizonte de mudanças.

Eu sou do direito, mas convivo tanto com economistas que ousei fazer uma linha projetando até 2030. A ideia é um CVA que vai de 1%, depois vai ampliando. É o tributo que nós queremos. A ideia é eliminar o PIS/COFINS gradativamente, respeitando as diferenças, e ter visão de futuro, porque ninguém para imposto federal. Quando as pessoas fazem uma operação de compra e venda, pagam um imposto federal, o IPI, o ICMS, e pagam o ISS dentro do preço também. Então, eu acho que é importante pensar a guerra fiscal, pensar o movimento que nós estamos vivendo; criar um regime de transição para pensar o ICMS e o ISS.

Se tiver uma legislação em que esteja claro o que é o lícito e o que é o ilícito, uma atividade que é plena, e que eu arrecade, os estados vão querer participar disso. Há um movimento muito importante de trazer os estados e os municípios para essa base de cálculo possivelmente com a mesma legislação e com independência em relação à fixação das alíquotas, mas não à legislação.

Para encerrar, queria expor dez vantagens desse modelo. Primeiro, significa um novo paradigma da tributação sobre o consumo e um novo paradigma de instituição democrática e de relacionamento entre os poderes e entre fisco e contribuinte. Implica harmonização internacional, que para nós é relevante, além de ser algo importante para sinalizar aos nossos parceiros. É um novo paradigma de não cumulatividade para o passado e para o futuro. É uma viagem até hoje termos um debate sobre não cumulatividade: se é princípio, se é regra. Qual é o conteúdo jurídico da não cumulatividade? Não tem conteúdo nenhum. É desesperador tentar explicar o que é isso.

A alíquota uniforme garante estabilidade política, porque, se todos pagam a mesma coisa para subir 1%, é necessário brigar com todo mundo. E, para baixar meio por cento, perguntam: “Baixar para quê? O que você vai fazer com a falta desse dinheiro?”. Nós mudamos e reorganizamos a estabilidade desse imposto. Com a alíquota por fora, tributo não incide sobre outro tributo. Com alterações anuais durante dez anos de transição, temos previsibilidade, pois eu sei que vai haver alteração uma vez por ano, no dia 1º de janeiro. Dessa forma, todo mundo se prepara, realiza o debate político e a implementação do tributo. Aumenta o CVA em 1%, diminui o PIS/COFINS, e segue-se nessa relação sem os vícios do PIS/COFINS. Se eu mantiver esse PIS/COFINS, tem regulamentação, discussão do que é receita bruta. Isso não vai

parar, então eu acho que tem que acabar com o PIS/COFINS, começar uma nova história e projetar daí para a frente sem discutir o que é receita bruta. Isso acabou; vamos começar uma nova história, por fim; um novo imposto limpo de divergências e de teses jurídicas e de vícios, um imposto que nós possamos construir juntos.

Mais do que isso, eu acho muito importante o fato de o evento ser diferenciado pela participação da Receita aqui, o Iago, Rachid e Paulo Ricardo, porque não basta pôr lei; a lei é só um símbolo. Quem dá o sentido à lei é quem a interpreta. Então, se eu tenho uma lei linda com um sistema não democrático e com um tirano aplicando, eu tenho um péssimo direito. Nesse sentido, é muito importante essa sinalização da receita, esse envolvimento da receita para construir, junto com o contribuinte, um sistema que valha a pena, que é bom para todos.

Por fim, cito a segurança jurídica através de um debate democrático e transparente com regimes de transição, um novo paradigma para o ICMS e a eliminação da guerra fiscal. Deixo para vocês a tomografia computadorizada do nosso atual sistema tributário. Muito obrigado.

É consultor jurídico e professor do Instituto Brasiliense de Direito Público. Foi secretário de Fazenda, de Planejamento e de Educação de Pernambuco, secretário de Fazenda e Planejamento do Distrito Federal, secretário executivo dos ministérios da Educação, da Casa Civil, do Interior (hoje Integração Nacional) e da Fazenda, e secretário da Receita Federal. Ocupou, ainda, em caráter interino, os cargos de ministro da Educação, Interior e Fazenda.

**RESUMO:** Everardo Maciel inicia sua fala afirmando que o maior problema do sistema tributário brasileiro é a litigiosidade, fruto, em parte, da grande complexidade dos tributos. A simplificação, portanto, é uma questão central. Em seguida, o consultor se concentra no PIS e na COFINS, lembrando a história do tributo e as origens da complexidade atual. É explicado como se passou de um sistema cumulativo para um não cumulativo, até culminar na série de regimes especiais que hoje rege esses tributos. Maciel conclui sua palestra discutindo sobre três princípios que norteariam a mudança no sistema: a unificação, a complexidade e a carga tributária.

Bom, cumprimento Vossa Excelência, o deputado Manoel Junior, moderador deste encontro. Também cumprimento os que participam desta mesa, Fernando Rezende, Marcio Verdi e Martus Tavares; senhoras, senhores. Vou fazer dois comentários iniciais antes de entrar na minha exposição diretamente.

Primeiro, gostaria de cumprimentar o IDP, na pessoa da prof. Fátima Cartaxo, pela extraordinária capacidade de mobilização, para debater um tema dessa importância, e de organização desse encontro.

Em segundo lugar, gostaria de fazer também uma observação brevíssima sobre a exposição de Marcio Verdi, quando falava de uma coisa que eu sempre aponte como paradoxo, que é o extraordinário desenvolvimento da administração tributária brasileira, em termos de utilização de novas tecnologias de comunicação e de informação, e os elevados custos de conformidade como parte integrante dos custos de transação. Eu tenho dificuldades de superar, de compreender esse paradoxo.

Mas eu presumo, sem nenhuma evidência que me dê segurança, que o grande custo de conformidade é a litigiosidade, a litigiosidade do sistema tributário brasileiro que advém de uma questão do começo, que é o excesso de matéria tributária no texto constitucional. Nós introduzimos conceitos como cumulatividade, um conceito estritamente técnico na Constituição brasileira. E eu posso dizer, com alguma experiência, que a legislação do ICMS mais se assemelha a um convênio com o CONFAZ, tamanho o nível de detalhes que é posto na Constituição. Isso abre um espaço notável para litigiosidade, que é muito difícil de ser superada, porque não conheço nenhum parlamentar que tenha feito fama, prestígio, por meio de apresentação de emendas supressivas na Constituição. O que se faz é emenda modificativa e aditiva; ninguém suprime. Então, nós temos um fardo pesado que não é da Constituição de 1988, mas foi sobretudo da Constituição de 1988, que criou uma situação que faz com que o Judiciário viva assoberbado de processos e de ações em função justamente desse elevadíssimo grau de litigiosidade no sistema tributário brasileiro.

Em seguida, eu passo a encarar a questão direta do PIS e COFINS. Fernando falou do nascimento e da primeira infância do PIS e da COFINS. Não sei se chegarei até a morte desses tributos, mas vou falar sobre os anos subsequentes, dando um pouco da minha própria experiência na condução desses processos.

Primeiramente, eu acho que uma questão central dos sistemas tributários – e aí eu recorro a uma citação do grande tributarista alemão Klaus Tipke – é a simplificação. Simplificação é a questão central dos sistemas tributários brasileiros. Eles vão evoluindo e naturalmente vão ficando cada vez mais complexos. Esse é um processo de evolução degenerativa dos sistemas tributários; todas as vezes é feito um esforço para tirar a complexidade e voltar, e esse é um processo eterno. A simplicidade, recorrendo, portanto, ao Klaus Tipke no seu famoso *Moral tributária do Estado e do contribuinte*, é a questão tributária central do mundo, não apenas do Brasil, e foi isso que inspirou sua introdução no Brasil, como mencionou o Marcio.

O regime do lucro presumido no Imposto de Renda é um regime simplificado, e creio que, na minha simplificação, demos alguns passos para torná-lo mais efetivo, muito mais efetivo do que era antes. Isso também explica a introdução do Simples como regime destinado às pequenas e microempresas, que foi copiado primeiramente pelos argentinos quando criaram o monotributo, e à época eu disse que era uma imitação. Fazendo um trocadilho em espanhol, era o tributo de “los monos”, pois eles estavam precisamente imitando o que nós estávamos fazendo – mas evidentemente eu disse isso

em tom bem-humorado. O Simples fez um sucesso absoluto, mas acho que até há um certo exagero – eu, como originalmente criei isso. Ele é bom, mas não precisa ir mais longe do que vai, senão começa a ficar complexo, ao alcançar outras áreas.

Esses dois regimes foram criados dessa forma. Originalmente, como se sabe, o PIS e a COFINS tinham incidência estritamente cumulativa. Havia um problema concreto nas exportações, problema que foi mais que superado com o estabelecimento de uma forma de presunção através do chamado crédito presumido, o IPI, que eu diria até que era generoso, porque na sua concepção original admitia que, antes da operação final de exportação, existiam 18 elos na cadeia de produção. Portanto, era mais que generoso. Só em uma situação absolutamente atípica, que não serviria como exemplo, não haveria a desoneração. Há um problema cumulativo, claro que sim. E foi essa pressão muito grande que originou a ideia da hipótese não cumulativa, primeiro para o PIS, depois para a COFINS.

Como é que foi feito isso? Antes, já tinham sido criados alguns regimes de incidência concentrada, tributação concentrada, nomeadamente nos setores farmacêutico, automotivo e de combustíveis. Qual era o objetivo dessa tributação de incidência concentrada? Enfrentar a sonegação duríssima na área de combustíveis; ela também estava presente no setor farmacêutico, ainda que não fosse tão forte, e no setor automotivo. Mas no de combustíveis, com as mudanças que se operaram no sentido de liberalizar o comércio, a tributação se tornou uma tarefa extremamente difícil.

Eu usei todos os recursos imagináveis para enfrentar isso, até que precisamos fazer uma emenda constitucional criando uma contribuição de intervenção de domínio econômico, a chamada CIDE. Eu me surpreendi um dia quando estava fazendo a exposição, defendendo uma mudança que eu achava que era interesse dos contribuintes. E o setor de combustíveis foi contra. Eu fiquei perplexo, surpreso. Por que ser contra? Parece tão interessante. Um representante do setor respondeu de uma maneira que eu compreendi – fiquei até assustado: “Nós somos contra qualquer coisa que mude, qualquer mudança”. Ele lembrou muito bem a frase dita pelo Duque de Cambridge no final do século XIX. Quando se incomodou com uma coisa desse gênero, o duque expediu uma ordem nos seguintes termos: “Qualquer mudança em qualquer tempo deve ser deplorada”. É o suprassumo do radicalismo conservador. Eu me surpreendi com isso, mas compreendo o drama que eles viveram. Era quase um drama a impossibilidade de competição por conta da sonegação. E esses regimes foram criados anteriormente à criação da hipótese não cumulativa para o PIS.

Então, quando íamos partir para a hipótese não cumulativa, para o PIS, nós tínhamos primeiro que nos lembrar da Constituição, no art. 195, que diz que a base de cálculo dessas contribuições são a receita ou o faturamento, o que me remete naturalmente à ideia de tributação da renda, tributação sobre a empresa, sobre a pessoa, sobre o ente, distintamente da tributação do consumo, que é a tributação do produto, e não do ente, não, portanto, da empresa, da pessoa. A Constituição já sinalizava que se buscasse essa solução. A tributação cumulativa para todos era idêntica à tributação da renda no regime do lucro presumido; a diferença obviamente era a alíquota. Mas, na Constituição, a concepção era a mesma, idêntica; não havia nenhuma diferença entre as duas coisas.

Então, se vamos partir para a não cumulativa, não parece fazer sentido que façamos qualquer coisa distinta em relação àqueles que estão no lucro presumido. Quanto aos que não estão no lucro presumido e aos que não estão no regime de incidência concentrada, ao buscar isso, nós tínhamos dois caminhos; um deles seria a tributação, um modelo de tributo contra tributo, ou um modelo de base contra base. Por que a opção da base contra a base, e não a de tributo contra tributo? Se eu estabelecesse tributo contra tributo e, como fala o dito mais popular, medisse imposto contra imposto – eu só não estou usando a expressão porque aqui nós estamos falando de impostos –; se eu tivesse adotado essa regra, começaria a estabelecer uma diferenciação de tratamento em função da natureza da aquisição.

Por exemplo, eu tenho uma empresa que é optante do Simples e outra que é não optante do Simples. A optante do Simples transferiria menos crédito do que a não optante do Simples. Então, eu comecei a estabelecer, pela via tributária, um regime de preferência na aquisição, em detrimento dos optantes do Simples e em favor do que não são optantes. Então, a saída que dava toda a consistência era se aproximar da tributação da renda, e esse foi o caminho. Bom, e por que não se fez de maneira igual? Eu respondo com absoluta precisão: não se fez igual porque não se entendia que era Imposto de Renda, e outra vez passou-se a discutir a tributação em termos de partilhas de rendas. Então, buscou-se alguma coisa diferente, portanto, um derivativo da tributação da renda, por exemplo, para a exclusão da dedutibilidade da folha de salários. Além do mais, isso facultava a introdução de uma alíquota menor, porque, se eu fosse aumentar a dedutibilidade, evidentemente teria que buscar uma alíquota maior. Portanto, sempre dentro do contexto de uma tributação de renda, não de consumo, base contra base, e não tributo contra tributo, é a lógica para o sistema.

Nessa lógica, eu posso chamar a atenção para alguns detalhes. Quando se falar, por exemplo, na conceituação de insumos, é o conceito de insumos do Imposto de Renda, não outro. Era isso que estava posto lá. Eu estou dando a interpretação autêntica – esse é o que estava lá conceitualmente.

Bom, o segundo aspecto a considerar é que, quando se introduziu o PIS, é claro que ninguém tinha certeza de quais seriam os impactos, por isso mesmo que, talvez com alguma prudência, se diz que a fixação da alíquota tem um certo grau de arbítrio. Por mais informações que depuséssemos dentro do próprio fisco, ela envolveria algum grau de arbítrio. Ela foi feita com alguma calibragem para cima, sem a menor sombra de dúvidas. Estão aqui alguns dos que ajudaram a fazer isso; eu estou apontando aqui a colaboração. Mas dissemos o seguinte: “Como isso só vai durar dois meses, dentro de um ano se revê tudo isso”, e tudo seguiu como estava.

A partir de então, foi criado um conjunto, uma miríade de regimes especiais que transformaram esse tributo, essa contribuição, em uma coisa absolutamente incompreensível. Eu compreendo a pressão e tudo o mais que foi feito, mas os regimes especiais são produtos, são decisões voluntárias. Não são de geração espontânea, não nasceram do tributo; foram introduzidos nele, como se fez no ICMS. Nos anos 1970, eu administrei o ICM, cuja complexidade nem de longe se assemelha à que temos hoje. Fora os próprios administradores fiscais, formuladores de políticas fiscais, os legisladores é que introduziram a complexidade. A complexidade foi feita com a mão humana, não decorreu de nenhuma inspiração divina.

Então, as coisas aconteceram dessa forma, e foi assim que eu vi. Eu não sei que mudanças vão ocorrer, portanto só posso falar em termos da informação de que eu disponho a partir dos jornais, e vejo três pontos. O primeiro é a unificação. Eu não vejo sentido falar em unificação. Ela se opera quando eu faço a fusão completa ou quando duas coisas que têm dois nomes diferentes são a mesma coisa. Todo o esforço que se fez foi para tornar a legislação do PIS igual à da COFINS, e elas são iguais. Na verdade, a dita unificação só introduziria um problema, porque o contribuinte precisaria emitir dois DARFs. Um DARF definitivamente não constitui custo nenhum para ninguém; introduzir é que é o problema. Dadas as destinações distintas do PIS e da COFINS, eu vou introduzir uma variável para tornar essa conversa bem complicada. O que eu faço? Coloco na seguridade social, e tem a contribuição de seguridade social e o fato de que o BNDES está na seguridade social. Assim, eu abro uma discussão gratuita.

O segundo ponto é a questão da complexidade. Não há a menor sombra de dúvidas de que um regime no qual o tributo é determinado pela aplicação de uma alíquota sobre a base de cálculo é o mais simplificado que alguém pode conceber. É certo imaginar aquele imposto que é determinado por um valor por pessoa, exceto por esse, que é uma situação esdrúxula. Não existe nada mais simples do que isso; qualquer coisa diferente disso significa torná-lo mais complexo do que está.

Existe um problema em relação à hipótese não cumulativa, e é óbvio que tem que se resolver, mas não precisa jogar fora a água da bacia com a criança dentro. Isto é, os contribuintes que estão num regime cumulativo não estão postulando essa mudança, não desejam essa mudança. Por que levar essa mudança para os contribuintes para exatamente criar uma reação contrária em situação de absoluta – vamos chamar assim – desconformidade entre as políticas de governo e a percepção da população? Eu entenderia isso como uma espécie quase de provocação de graça; ninguém está pedindo isso.

O terceiro ponto é que é inevitável, qualquer que seja, uma solução que signifique um aumento mínimo de carga tributária. Não existe possibilidade, porque, como se sabe, uma média – como bem lembrava o poeta italiano Trilussa – é uma ciência muito esquisita, porque, se eu como dois frangos e você não come nenhum, concluimos que em média cada um comeu um. Então, se eu tomo uma média, é claro que alguém passou e alguém ficou. Quem ganhou fica quieto, e quem perdeu vai chiar à beça. Ou seja, vai ter aumento de carga tributária.

Então, como eu dizia, primeiro, do ponto de vista de unificação, eu não vejo sentido falar. Segundo, do ponto de vista de complexidade, é aumentar a complexidade; a apuração de um regime de créditos e débitos é mais complexa do que uma apuração de simples incidência de uma alíquota sobre uma base de cálculo; se não fosse assim, não haveria razão para tamanho sucesso do Simples, que é exatamente o que eu estou ressaltando. Terceiro, em termos de carga tributária, minimamente, senão para todos, para um grupo significativo, importará aumento de carga tributária numa situação em que a carga tributária também está elevada. De tudo isso que estou falando, eu não elidi também a constatação de que o regime, a hipótese não cumulativa do PIS e da COFINS, merece uma mudança profunda, ou seja, merece ser reconstruído. É isso que tinha a dizer.

Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo, especialização em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000), MBA em Economia pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais e LLM em Direito Tributário pela Universidade Leiden, na Holanda (2005). É sócio associado de Pinheiro Neto Advogados, com foco na área fiscal-trabalhista. Foi sócio estrangeiro da Deloitte Touche Tohmatsu, em Rotterdam (2005), professor assistente na Universidade Leiden e professor de Tributação no Mercado Financeiro na Fundação Getulio Vargas (GVLaw).

**RESUMO:** Para falar sobre os problemas do PIS/COFINS, Matarazzo começa lembrando a história do tributo, que era simples quando foi criado e foi se tornando cada vez mais complexo, irracional e com um enorme potencial de litígio, conforme foi sofrendo alterações para evitar injustiças na cobrança. Nesse sentido, o advogado pensa em problemas que precisam ser solucionados para uma reforma que traga simplicidade e neutralidade ao tributo. São eles: a criação de crédito, o princípio da não cumulatividade e a exportação, questões que são exemplificadas em situações que as empresas sofrem em seu dia a dia.

Bom, uma boa tarde ao deputado, aos membros da mesa e a todos os presentes. Gostaria de parabenizar mais uma vez o IDP pela excelente organização do evento. É realmente uma oportunidade única de reunião entre contribuintes e a Receita; o Poder Judiciário também foi representado aqui de manhã. Em suma, é um momento único para nós discutirmos.

Quando nos foi pedido esse painel, a ideia era passar um pouco pelos momentos ou pelo diagnóstico dos maiores problemas que a gente vê no PIS/COFINS atual. Vamos lembrar um pouquinho o histórico, sobre o qual eu acho que já foi bem falado. Era uma vez dois tributos muito simples: PIS e COFINS. Era uma alíquota sobre uma base, mas alguém falou que era injusto, porque era em cascata, por isso tirou-se a cascata e criou-se a cumulatividade. Alguém ficou chateado porque aumentou a sua

carga, pediu para voltar para o regime cumulativo, então alguém ficou chateado e disse: “Puxa, mas eu estou no cumulativo e ainda estou pagando mais”. Foram criados incentivos, alíquota zero, crédito presumido, isenção, e as pessoas falaram: “Puxa, agora, para facilitar a arrecadação, já que a arrecadação está muito confusa, eu preciso de regimes especiais”. E quais são os regimes especiais? Temos a Lei nº 10.147, uma série de leis para criar um sistema monofásico, que depois foi chamado de regime de alíquotas diferenciadas.

E hoje qual é a conclusão de tudo isso? Chegamos a uma tributação extremamente complexa, irracional e com um potencial de litígio gigantesco. As empresas não aguentam mais. Essa é a verdade. E, para ser sincero, eu acho que até a Receita está cansada disso, porque ela faz uma legislação – não é culpa dela –, que vai para o Congresso, e o Congresso também complica. Depois a gente tem que ter anistias, porque é muito complexo. Os números são tão grandes, que, mesmo que os contribuintes queiram pagar, você precisa de algum exercício, alguma boa vontade do lado de lá para que isso aconteça.

Bom, eu separei quatro temas que poderiam ser identificados para a gente olhar para o passado, para que esse projeto que vem agora, em boa hora, simplifique e traga neutralidade – é o que esperamos. Assim, posso talvez evitar essas discussões e evitar futuros litígios. Isso é o que a gente está querendo, e esse é o exercício, o que a gente tem buscado.

Um dos quatro temas é a ponta da criação do débito, sobre o qual podem incidir essas contribuições, já que estamos começando, não do zero, mas começando um projeto novo. Em seguida nos concentraremos um pouquinho no princípio da não cumulatividade, nas discussões que a gente tem sobre insumos. Depois vamos falar da questão da exportação, do que a gente ainda vê em relação a problemas atuais do dia a dia das empresas. Por fim pincelaremos quatro exemplos da complexidade do problema real que vivemos nos dias atuais.

Falando um pouquinho da receita, vamos lembrar que antigamente o PIS e a COFINS poderiam incidir sobre o faturamento. Então, veio a Emenda Constitucional nº 20/98, que falou que poderiam incidir sobre a receita ou o faturamento. Depois, em 2001, teve a Emenda Constitucional nº 33, que incluiu, no art. 149, a definição da base de cálculo dessas contribuições. O § 2º diz: “As contribuições sociais poderão ter alíquotas *ad valorem* tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro”.

Quando a gente olha esses dois contrapontos, pensamos: será que toda e qualquer receita pode ser tributada, ou só a receita bruta? Quando consultamos a legislação, vemos que a definição de receita bruta já existia desde 1977. E agora a Lei nº 12.973 deu uma nova definição de receita bruta, que difere pouco daquela antiga, para incluir outras receitas decorrentes da atividade ou do objeto principal da empresa. Mas o mais importante é que as Leis nºs 10.833 e 10.637 têm como base de cálculo a receita bruta do art. 12 e todas as demais receitas. E como conciliar o art. 195, que tem uma amplitude bastante grande sobre o que é a receita, com o art. 149, que dá uma definição mais estreita do que é receita bruta?

Só para a gente lembrar a semelhança, em 2013 o Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso nº 55.9937, que cuidava, aliás, do PIS/COFINS de importação. No art. 195 da Constituição Federal, existe uma previsão genérica que diz que todo importador deve pagar PIS e COFINS. Segundo o art. 149, § 2º, a base é o valor aduaneiro das mercadorias dos serviços. Depois a Lei nº 10895 trouxe um conceito de valor aduaneiro ao enviado, majorado, para incluir todos os tributos. E o que aconteceu? Os contribuintes foram até o Supremo Tribunal Federal e falaram que não queriam ou não aceitariam pagar PIS e COFINS sobre importação sobre um valor aduaneiro maior, porque a Constituição dava uma definição de valor aduaneiro, e isso tem que ser respeitado. Em seu voto, o ministro Toffoli esclarece bem, sendo depois acompanhado pelo Fux, Lewandowski. Ele explica, com total clareza, que a relação entre os arts. 195 e 149 é de complementação. Ele fala, ainda, da possibilidade de instituição de quaisquer contribuições, que ficam circunscritas a determinadas bases de materialidades fixadas. Em seguida, ele estabelece que, entre o art. 195 e o 149, prevalece o 149 na definição específica da base.

Assim, se levarmos em consideração esse precedente, os arts. 195 e o 149, vemos que o que pode ser objeto de incidência do PIS e da COFINS é a receita bruta das empresas. Outras grandezas que não sejam parte da receita bruta não deveriam compô-lo. Dizemos isso até como um pedido, porque estamos num momento de repensar a lei, para que outras grandezas que não sejam parte da receita bruta não venham a ser incluídas, tais como: receitas financeiras, venda de participação societária e juros sobre capital próprio. Evidentemente, com a decisão recente do Supremo, na formação que tem hoje, a gente vai se colocar de novo numa posição de outras receitas; quando a gente fala de receita bruta e demais receitas, tudo o que fizer parte dessas demais receitas, em tese, deveria estar fora da hipótese de incidência. Então, faço um alerta para

que, na próxima legislação, se possível, a gente evite esse tipo de discussão de novo, pois é mais um conflito, mais uma discussão que teremos que levar para o Supremo.

Bom, a gente tem a questão dos conceitos de insumo e da não cumulatividade. Eles estão muito próximos, um se relacionando ao outro. A grande discussão é se o princípio da não cumulatividade é absoluto ou não. Eu acho que já superamos essa discussão. A não cumulatividade não é absoluta. Basta vermos que, para o ICMS, nós temos restrições na lei complementar que torna difícil para as empresas tomar todo tipo de crédito. Há algumas questões bastante específicas, mas o grande ponto é: uma vez que a Constituição delegou para a lei ordinária a definição de quais segmentos estão na não cumulatividade, será que dentro da não cumulatividade eu posso ter diferenças tão absolutas? De fato, a legislação pode ter algumas restrições, mas, a partir do momento em que ela definiu que aquele segmento vai para o regime não cumulativo e, portanto, o princípio da não cumulatividade vai se aplicar sobre aquele tributo, a aplicação da não cumulatividade deveria ser uniforme.

Eu acho que o nosso primeiro problema é que ainda não temos um texto da nova medida. É óbvio, para mim, que a principal questão daquela discussão é sobre o que eu posso tomar como crédito, o que eu não devo tomar como crédito. Isso vai realmente estar superado. A discussão se isso se aplica ao PIS/COFINS, ao mesmo conceito do IPI e do ICMS, ou se é um novo regime não cumulativo, me parece que será superada. Na medida em que nós vamos dar crédito para todas as receitas, isso vai estar superado, o que é um bom ponto, porque a gente realmente vê situações muito específicas e absurdas. Existe uma consulta formal de uma editora de livros que pediu crédito dizendo: “Eu só tenho um principal insumo na minha atividade, o direito autoral, pois um livro sem direito autoral é um caderno, não um livro”. Ela tomou uma resposta negativa: “Não, você não pode tomar crédito sobre direito autoral para pessoa jurídica. Para onde vai isso?”. Obviamente, nós vamos ao Judiciário, porque não tem outro caminho a seguir. É irracional pensar que qualquer pessoa que abrir um livro e olhar para ele vai dizer: “Puxa, tem um conteúdo. É isso que eu estou lendo. Eu não quero o papel e a tinta, só o conteúdo.” Então, a Receita nega, porque isso abriria margem. A legislação antiga abria margem para algum tipo de interpretação na medida em que usava a palavra “insumo”, que é um conceito aberto.

Outro ponto é que, se eu for literal, as empresas comerciais, evidentemente, podem ter alguma dificuldade em tomar crédito sobre os insumos de produção, prestação dos serviços ou industrialização. Mas eu não posso fazer análise somente do

ponto de vista literal. Eu acho que aqui tem professores e doutores muito mais habilitados, que sabem que a gente tem que fazer sempre uma interpretação sistemática. Não faz nenhum sentido uma empresa que tem a sua atividade totalmente integrada e no final do dia vende o produto poder obter crédito de tudo. Se eu dividir em duas empresas, uma industrial e uma comercial, a empresa comercial não pode tomar crédito de mais nada, porque só tem os créditos previstos na lei. Não parece razoável, até porque a complexidade de um negócio comercial é muito grande; dá quase para afirmar que há um processo produtivo básico.

Lembro que uma vez eu estive numa empresa que faz venda por internet e fui conhecer o centro de distribuição. Se não tivessem me dito que aquela era uma empresa comercial, eu teria convicção de que era uma empresa industrial, devido ao processo de captação dos produtos, com esteiras onde os funcionários colocam caixas para que sejam empacotadas da forma que seguirão ao consumidor final. São tantas máquinas, que há um processo mínimo ali.

Então, são problemas que estamos vivendo hoje e que vão ser decididos no Judiciário. Esperamos que a decisão seja uma interpretação sistemática, mais justa, que busque o princípio da isonomia e que, portanto, conceda os créditos das empresas comerciais. Quando a gente fizer esse novo modelo, quando tivermos desenhado o que será o novo PIS/COFINS de novo, pelo que a gente tem ouvido, esse problema será solucionado na medida em que os créditos deveriam estar beneficiados independentemente da atividade.

Por fim, vou falar de dois pontos específicos. Um é o crédito de exportação. A gente sabe e vê a dificuldade que as empresas têm hoje de utilizar o crédito. Mas primeiro vou falar da geração do crédito. Há obviamente aquelas empresas que são totalmente integradas, portanto, que industrializam e exportam. Essas têm total direito ao crédito dentro do conceito de insumo. Elas têm os créditos e muitas vezes conseguem utilizá-los porque são empresas lucrativas, conseguem pagar Imposto de Renda e outros tributos.

Tem as empresas preponderantemente exportadoras, que também conseguem de um modo bastante positivo utilizar os créditos que são reconhecidos. Mas a gente ainda vê a empresa comercial exportadora numa situação às vezes diferente, porque, se ela comprar um produto para um fim destinado à exportação, o produto está desonerado, mas ela incorre em custos com transportes e armazenagem. Esses custos têm PIS e COFINS, pois a empresa não consegue tirá-los por não ser preponderante. Ela é uma

comercial exportadora e não pode creditar, em tese, sobre nenhum insumo. Eu não estou aqui para julgar se isso é certo ou errado. Estou aqui para dizer que isso claramente coloca a empresa em uma posição desfavorável, *vis-à-vis* uma preponderantemente exportadora. Isso não faz o menor sentido.

A questão é muito mais de lógica. Se eu quero incentivar a exportação, se quem exporta diretamente tem direito a todos os créditos, e o crédito que ela teria seria também o de transporte de armazenagem, se eu vendo para uma preponderantemente exportadora, ela pode tomar todos os créditos, desonerar. Mas, quando eu tenho uma comercial exportadora, ela não pode. De novo, o que isso vai gerar? Um princípio de contraditório, um litígio, porque a empresa obviamente vai falar que é injusto e vai buscar os argumentos jurídicos para poder se defender de novo, só para a gente talvez tentar uma desoneração mais ampla, e não de novo para o CNPJ por atividade. Se você exporta, tem que ser tudo desonerado, para evitar a arbitragem entre as empresas, em relação ao modelo que elas usam etc.

Quanto à questão da utilização, do ressarcimento de créditos, quando a gente olha para as empresas exportadoras, eu acho que o sistema já é eficiente para uma parte delas. Quando eu tenho crédito de exportação, posso usá-lo para outros tributos. Posso pedir o pedido de ressarcimento. Se tem visto, o pagamento de ressarcimento demora. O pedido de ressarcimento, talvez pela situação de caixa do próprio governo, deveria ser mais acelerado. A gente vê alguns casos específicos, como a indústria da soja, a exportação do suco de laranja. Você tem direito a um crédito presumido que pode ser ressarcido em dinheiro. A gente só deveria equalizar isso e estender esse tratamento para todos ou eliminar essas distorções, pois são distorções que colocam contribuintes que têm atividades semelhantes, que é produzir e exportar, em condições completamente diferentes em relação à situação.

Por fim, vou falar de quatro pontos de alta complexidade. Outro dia eu estava no escritório num debate do nosso grupo de estudos só de PIS/COFINS, e nos chamou a atenção o caso da Zona Franca de Manaus. Suponhamos que a empresa queira simplificar, ter só uma alíquota. Se for para uma pessoa jurídica, há uma alíquota que é só para o lucro real, mas a empresa também tem receita não cumulativa, e nesse caso a alíquota é outra, não mais 7,65%, então cai para uma outra alíquota. Se for para a pessoa física, é uma terceira alíquota. Você tem três alíquotas numa venda feita na Zona Franca de Manaus. Isso é uma maluquice! A empresa tem que controlar qual é o regime tributário da outra empresa.

E, para piorar, nós sabemos que o que a empresa declarou honestamente naquele trimestre era lucro presumido, mas durante o trimestre ela fez um investimento no exterior e, portanto, tem que ser desenquadrada. Se ela for desenquadrada, a minha alíquota passa a ser errada, de novo. Eu nem estou perguntando qual é a alíquota, e essa é a pergunta que todo mundo quer ouvir. Mas qual é a racionalidade disso? Não pode fazer sentido. Vamos botar uma alíquota única, seja de 9,25%, seja de 3,65%. Escolha uma e vamos em frente, porque é uma loucura.

Outro ponto é o agronegócio. Eu estava conversando hoje, na hora do almoço, com um membro da própria Receita. Ele falou que, hoje em dia, o critério não é nem por setor; é por NCM. Um dia o produto tem alíquota zero, mas, se eu o vender só no dia seguinte ou dois dias depois, ele não tem mais alíquota zero. Que absurdo é esse? Como é que podemos chegar a um grau de complexidade como esse?

Outro dia nós estávamos numa operação de planejamento tributário. A gente estava numa operação que tinha na indústria do leite. Não tinha nada de tributário, mas não se podia comprar esse pedaço do negócio. Tem que botar numa pessoa jurídica só para operar temporariamente. O leite *in natura* tem um tratamento; se o leite deixa de ser *in natura*, fica refrescado e já passou por um determinado procedimento, assim já não tem alíquota zero, já tem uma tributação. De novo, não faz sentido.

Vamos trazer isso para algum caso simples: a venda de bebidas, por exemplo. O setor acabou de passar por uma reformulação enorme, depois já teve uma segunda reformulação da reformulação. Mesmo assim, eu tenho uma alíquota para quem é atacadista, outra para quem é varejista. E para quem é atacadista com estabelecimento varejista, como é que faz? Existe uma definição de atacadista, mas curiosamente a definição de atacadista para PIS/COFINS não é a mesma para IPI. Então, a gente precisa – e digo isso como um apelo – uniformizar um pouco, trazer simplicidade para as coisas pequenas. Não estamos pedindo grandes coisas, nem discutindo alíquota. Mas são coisas do dia a dia que a gente vê efetivamente na prática.

Para concluir, o que a gente tem hoje é muito complexo, vai implicar muita disputa judicial, necessariamente. Hoje os problemas que nós temos vão levar muitos e muitos anos para se resolver nos tribunais superiores. A discussão sobre insumo vai para o STJ, a discussão sobre o princípio da não cumulatividade vai para o STF, e assim sucessivamente. Dessa forma, nem a receita arrecada, nem o contribuinte consegue se livrar do problema, porque também é chato para o contribuinte carregar aquela provisão no balanço, para ter que explicar toda vez. Precisamos ter uma solução mais racional.

Eu não estou discutindo sobre a carga tributária, mas precisamos de alguma coisa que funcione. Temos que simplificar, que acabar com essas distorções. Lembrando os casos do agronegócio, precisamos estabelecer os critérios de uma maneira igual para todos, para todo mundo poder entender esse tributo. Para o Imposto de Renda, nós temos mais de mil artigos, mas a gente entende que quem aufera em renda paga Imposto de Renda. Aqui, nós não conseguimos entender, porque não é quem tem receita, não é quem tem valor agregado elevado, não é nada. No CNPJ tem uma regra; no NCM, tem outra; numa das 75 leis que cuidam disso, tem outra. É difícil para nós, para a Receita, olhar e controlar isso. Era isso que eu tinha para falar.

É pesquisador sênior do Núcleo de Estudos Fiscais (NEF) da Faculdade de Direito da Fundação Getulio Vargas, em São Paulo, consultor tributário internacional e doutor em economia pela Universidade de Rochester

**RESUMO:** Nesta palestra, é defendida a transformação de PIS/COFINS em um imposto sobre o valor adicionado (IVA), a fim de incentivar a geração de renda, as exportações, a produção, o emprego, a economia de modo geral. Coelho responde aos argumentos contrários a essa reforma, esclarecendo as diferenças entre o sistema atual e o proposto. Ainda que em um primeiro momento a transição traga custos às empresas, um novo sistema simplificaria as tributações, trazendo uniformidade, eliminando distorções, reduzindo o contencioso e baixando o custo de cumprimento das obrigações.

Em boa hora o governo federal coloca na pauta de reformas a unificação de PIS e COFINS e sua transformação em verdadeiro imposto sobre o valor adicionado (IVA). Entre os mais de 150 países que já adotaram um IVA o Brasil, aparece como retrógrado devido a excesso de alíquotas, penalização de certos setores, oneração do investimento e da exportação, falta de transparência e outros equívocos de desenho.

Tudo isso entrava a produção, a exportação, o emprego, a geração de renda. Aumenta o custo Brasil, torna-nos menos competitivos. Não deveria haver dúvida de que a modernização do PIS/COFINS deveria vir o quanto antes possível. Nenhum dos argumentos brandidos contra essa reforma tem consistência. Vejamos alguns deles.

“Setores que hoje pagam alíquotas menores seriam onerados.” A ideia de um imposto geral sobre bens e serviços, de que é espécie o IVA, é tributar uniformemente o consumo. Tal qual a maré alta que levanta igualmente todos os navios, o IVA não discrimina entre bens e serviços. Claro que alguns bens, e particularmente serviços que hoje têm alíquotas reduzidas, seriam mais tributados. Mas também é certo que, mantido o nível de arrecadação anterior, aplicar alíquota única reduziria a carga dos setores que hoje são mais onerados.

Na verdade, o IVA – e o novo PIS/COFINS, qualquer que seja o nome que venha a ter, deve ser do tipo IVA – não onera setores nem empresas. Onera apenas o

consumidor. As empresas só o repassam. Nem o imposto que cobram do comprador constitui receita delas, nem o imposto que pagam nas aquisições constitui custo ou despesa. As empresas são meros agentes de retenção do governo federal. Simples assim.

“Se houver aumento de alíquotas, exportações de bens e serviços serão menos competitivos.” A grande vantagem do IVA, em relação à situação atual de muita cumulatividade no PIS/COFINS, é a de exonerar totalmente as exportações. A competitividade será assegurada também pela aplicação da alíquota interna a todas as importações.

“A transição para o regime de tributação uniforme será difícil para o setor de construção.” De fato, não é simples integrar plenamente o setor de construção no IVA. Por isso, alguns países, ao introduzir o IVA, deixam de lado o setor de construção, integrando-o anos depois. O setor de construção pode, portanto, ser no início tratado como consumidor final, isto é, não retém imposto nem se credita do imposto que paga.

Bancos comerciais e outras instituições financeiras normalmente pagam IVA como consumidores finais, não como elos da cadeia produtiva. A razão aqui é outra: ainda não se dispõe de tecnologia para identificar o valor adicionado na intermediação financeira (com *spread*).

As empresas precisam de tempo na transição para o imposto unificado. Doze meses é um período suficiente para ajustar sistemas e processos sem transtornos. Como o tributo tem periodicidade mensal, a mudança não precisa esperar um “1º de janeiro”.

“PIS e COFINS têm objetivos distintos e receitas vinculadas a programas diferentes, dificultando sua fusão.” Enquanto tributos – e ambos são considerados tributos para todos os fins –, PIS e COFINS são, ou podem ser, completamente idênticos. Já a destinação da receita tributária responde a considerações de despesa pública. A manutenção da vinculação da receita do novo imposto aos programas anteriores é questão de mera aritmética.

“Na fixação da alíquota para o imposto que resultar da fusão de PIS e COFINS, o governo federal pode mascarar um aumento da carga tributária.” É possível calcular razoavelmente a nova alíquota única de modo a replicar com pequena margem de erro a arrecadação obtida pelos múltiplos regimes atuais. Se não houver confiança na alíquota proposta, ou se simplesmente a arrecadação resultante discrepar muito dos níveis calculados, é possível estabelecer dispositivo de revisão de forma que a alíquota seja aumentada ou reduzida se a arrecadação observada nos primeiros doze meses do novo

imposto, em termos reais, tiver desvio superior a determinada porcentagem em relação à do ano anterior.

É possível que haja necessidade de aumentar efetivamente a arrecadação tributária como parte do ajuste fiscal. Para isso é preferível recorrer a um imposto geral que a impostos parciais, que distorcem os preços relativos da economia. Mas a fusão de PIS e COFINS em um IVA não deveria envolver aumento de carga tributária. Num segundo momento, se necessário, governo e parlamento poderiam tratar de aumentar a arrecadação com transparência.

“A fusão traria mais ruído ao sistema tributário e aumentaria o custo das empresas, que precisariam desenvolver novos sistemas.” É certo que todo novo sistema traz custos de adaptação (novos sistemas e rotinas, treinamento etc.). Mas esse seria um custo único, já que um sistema geral e uniforme tornaria desnecessárias alterações frequentes na legislação.

A simplificação viria da desnecessidade de distinguir bens de serviços, que hoje geram horrendo contencioso; e de estudar merceologia, ou ciência de classificar mercadorias, visto que todas elas estariam sujeitas à mesma alíquota. Viria, além disso, do destaque do imposto na nota fiscal, que identificaria facilmente quem é contribuinte do imposto e eliminaria distorções hoje existentes no débito (vendas) com alíquota diferente daquela empregada no crédito (compras). Viria, também, do crédito de todo o PIS/COFINS pago, o que colocaria no cesto da história o famigerado critério de “crédito físico”. E viria, enfim, do abandono do nefasto método de cálculo do imposto “por dentro”, usado só no Brasil (e na Bolívia, que copiou de nós).

A fusão de PIS e COFINS e sua conversão em imposto sobre o valor adicionado é de alto interesse nacional. Vai remover muitas distorções do sistema tributário, reduzir em muito o contencioso e baixar o custo de cumprimento das obrigações. Merece o apoio dos formuladores de política, dos agentes econômicos, de todos os segmentos da sociedade brasileira. Trabalhemos juntos para que esse projeto se torne realidade.

É doutor em economia pela Universidade de Chicago (1992), mestre em economia pela Fundação Getulio Vargas (1987) e graduado em engenharia naval pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi ministro da Economia em 2015, tendo assumido antes a posição de secretário do Tesouro Nacional e da Fazenda do estado do Rio de Janeiro.

**RESUMO:** Em sua fala, o ex-ministro destaca a importância da reforma do PIS/COFINS no momento de crise pelo qual o Brasil passa, para dar nova vitalidade à economia. Viabilizada pelo investimento em sistemas eletrônicos, a reforma pretende transformar esse tributo em um imposto não cumulativo, sobre o valor agregado, de modo a gerar crédito se o insumo comprado pela empresa já tiver sido taxado. Esse sistema traz simplificação, segurança jurídica e eficiência. Levy sugere que a reforma seja feita de maneira gradual, ajustando a alíquota primeiro com o PIS, para depois passar para um tributo mais complexo como a COFINS, gerando uma adequação na arrecadação. O economista acredita, ainda, que se for bem-sucedida a reforma poderá abarcar até o ICMS.

Muito bom dia. Primeiro, gostaria de saudar nosso anfitrião, o ministro Gilmar Mendes; nosso presidente do Senado, senador Renan Calheiros; o presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha; o ministro Barroso; diversos parlamentares; colegas de governo; representantes de instituições internacionais; evidentemente o corpo docente e talvez até discente do instituto, que participa deste tão importante seminário. Como os que me antecederam afirmaram, é realmente uma iniciativa de um tremendo valor e grande oportunidade.

O Brasil está num momento de escolha de caminhos, de mudanças, como o próprio senador Renan Calheiros acabou de dizer. E temos dito desde o começo do ano que o modelo econômico necessita de mudanças importantes. Alguns aspectos dele estão esgotados, por isso temos que pensar em mudanças estruturais que deem uma nova vitalidade à nossa economia. O nosso objetivo é levar a sétima maior economia do mundo a voltar a crescer, a voltar a dar oportunidade para todos os que querem

trabalhar, para dar segurança às famílias, para ter mais inclusão social, enfim, ter uma economia com liberdade de iniciativa, uma economia de empreendedorismo, uma economia que tem um papel importante e bem definido, e com cada vez mais governança do próprio setor público. Esse o objetivo é o que o Brasil quer, é o que o governo busca em cooperação com o Congresso, escutando, evidentemente, as cortes e toda a sociedade, o setor privado, os trabalhadores.

Então, é dentro desse espírito de buscar o que é realmente necessário para alcançar esse novo modelo, essa nova possibilidade de crescimento para o país, que a gente vem trabalhando, assim como a presidente Dilma certamente vem fazendo. Desde o dia 1º de janeiro deste ano, ela vem ajustando o que é necessário, passando uma confiança indispensável para o setor fiscal. Assim, também estamos fazendo essa reforma, que se pauta, exatamente como disseram meus antecessores, na simplificação, em aumentar a transparência para as empresas, em diminuir o custo de pagar impostos. Mas a gente precisa pagar impostos. As contribuições cresceram porque as despesas cresceram, porque o Brasil tem um dos melhores sistemas de aposentadoria do mundo, e o sistema opera como estabilizador automático, protegendo as famílias quando a economia desacelera. Mas ele obviamente tem que ser financiado. Não pode ser financiado com uma dívida que cresce sem tamanho. Então, nós temos que arrecadar, e da maneira mais eficiente possível, de uma forma que seja compatível com a capacidade de as empresas crescerem, oferecerem empregos.

Essa reforma é um passo extremamente importante, pois transforma a maneira como o imposto é arrecadado. Ela completa um acordo que foi feito por volta de 2003, 2004, e que começou a transformar o sistema num imposto não cumulativo. O que é o imposto não cumulativo? É aquele imposto em que não se paga duas vezes, que não tem o efeito cascata. É um imposto em que uma empresa ganha um crédito quando compra um insumo. Mas hoje – e isso já vem de muitos anos, de décadas – só se ganha crédito em circunstâncias especiais.

Essa reforma que o governo está propondo, essa reforma de que vem se falando desde o começo do ano, vai eliminar esse problema, vai fazer a simplificação. E, como foi dito aqui, muitas empresas que hoje não ganham crédito vão passar a ganhá-lo, e esse crédito vai ser obtido de uma maneira simplificada, através da nota fiscal. É óbvio que isso vai acontecer porque durante muitos anos o governo tem investido em sistemas eletrônicos, nota fiscal eletrônica, outros mecanismos.

O ex-secretário executivo Bernard Appy também teve um papel muito importante há dez anos ao criar uma infraestrutura que permite às empresas fazer todas as declarações através de sistemas eletrônicos e que agora vai permitir uma reforma que o governo está propondo e que já tem discutido com vários setores. Vai permitir que, na própria nota fiscal, nos destaques dela, veja-se o chamado crédito financeiro. Então, como disse o presidente Eduardo Cunha, vamos começar a ter um tributo mais próximo do tributo equivalente ao valor agregado, que existe em muitos outros lugares do mundo, em vez de ter o sistema arcaico que ainda temos hoje, que era ainda mais arcaico antes porque era não cumulativo.

Outro dia, o ministro Delfim Neto estava dizendo que não dá para a gente reequilibrar as coisas, pois todo mundo fica abaixo da média, por isso a gente tem que fazer escolhas. O PIS/CONFINS, do jeito como estamos desenhando e com a possibilidade de crédito mais transparente, vai ser mais um fator para estimular o renascimento da indústria brasileira. Nós estamos já vivendo esse renascimento, do começo do ano para cá, em parte pelo câmbio, em parte por outros motivos. Estamos vendo a indústria voltar a crescer. Não é o caso da indústria automobilística, que teve muito incentivo e está se ajustando um pouco; mas vários outros setores hoje já voltaram a crescer. Isso começa pela exportação, pela substituição da importação; já há mais empregos, mais investimentos; já se pensa em comprar novas máquinas. Eu acredito que a gente tem condições de ter uma era muito favorável para o crescimento da indústria no Brasil se a gente simplificar os impostos, a vida das indústrias e de toda a economia. Então, a nossa reforma visa à simplificação; é uma reforma para se obter mais segurança jurídica.

Muitos devem acompanhar o que nós estamos fazendo, o que fizemos no CARF. Além de arrumar, a gente está criando mecanismos de transparência e de segurança jurídica, e ainda evitando constrangimentos. Como disse o ministro Gilmar Mendes, o PIS/COFINS, pela sua complexidade, pela sua abrangência, pelo seu tamanho, é umas das principais fontes de contestação na justiça, assim como administrativamente. Boa parte do que passava pelo CARF dizia respeito ao PIS/COFINS. Ao simplificar, a gente aumenta a segurança jurídica para aquele potencial investidor estrangeiro que o presidente Eduardo Cunha mencionou, para as empresas que estão aqui e agora, para aqueles brasileiros que querem empreender e ampliar a oferta de emprego, para expandir o que a gente produz aqui em casa. Temos, então, simplicidade, segurança e eficiência na hora em que esse imposto se tornar de fato um imposto de valor agregado.

O que é um imposto de valor agregado? A cada etapa da produção, a pessoa, a empresa, paga apenas o que agregou de valor naquela etapa, e, se comprou insumos que já carregam o imposto, ela tem um crédito, pois não vai pagar o imposto sobre aquilo. Agora, a gente vai reconhecer todos os insumos que entram nessa produção de tal maneira que, realmente, ainda que alguém possa achar que vai pagar mais, na verdade vai pagar sobre o valor agregado. Assim, o que a empresa contribuiu para o produto final será creditado de uma maneira simples, transparente, automática, de tudo o que já foi pago de imposto antes de chegar lá. Então, se eu sou uma empresa e monto alguma coisa, o ferro, o aço, os componentes que tiverem imposto já gerarão crédito automaticamente. Isso também funciona para outras coisas, como eletricidade, aluguel; inúmeras outras despesas, serviços especializados, que hoje não geram crédito vão passar a gerar. Evidentemente, você exigirá uma cuidadosa calibragem das alíquotas e também permitirá que elas sejam muito mais horizontais, muito mais transparentes de setor para setor. Todos os setores devem ser tratados de forma igual. Assim, a gente aumenta de fato a eficiência da economia. Assim a gente passa o sinal correto de onde há mais potencial de crescimento.

Como é que o nosso PIB pode crescer mais rápido? Fazendo a homogeneização do imposto efetivamente pago por cada setor. Como foi dito para alguns, isso pode parecer complexo, então a nossa ideia é fazer uma proposta cuidadora, uma proposta gradual, como sugeriu o presidente Renan. E como é que a gente faz isso? Uma das maneiras que temos proposto de aumentar a segurança jurídica é começarmos a fazer a reforma pelo PIS, pois todo mundo entende como funciona o PIS. Já com o crédito financeiro, a gente obviamente vai ter que arbitrar uma alíquota, mas será uma alíquota arbitrada na menor parte, porque tem um irmãozinho menor, o PIS, e o maior, que é o COFINS. Começando apenas com o PIS, nós analisamos aquela alíquota, vemos se ela ficou do tamanho certo, se precisa ser ajustada depois. No ano seguinte, a gente passa para o COFINS, já com a informação do primeiro ano. Assim, fazemos um ajuste também para o COFINS, de tal maneira que se possa garantir a transparência, a neutralidade arrecadatória que é o objetivo.

O objetivo aqui não é aumentar a arrecadação necessariamente, ainda que todos nós saibamos que, com o aumento das despesas, notadamente as despesas obrigatórias, há a necessidade de estarmos muito atentos à capacidade do governo, porque, se não houver adequação na arrecadação, nas fontes fiscais, evidentemente cairemos numa situação em que a solvência do governo, a qualidade da nossa dívida, será prejudicada

com impacto para toda a população. Então, obviamente nós vamos continuar procurando esse sutil equilíbrio.

Principalmente através de discussão, como será feita aqui hoje, discussão que nós temos tido inclusive com diversos deputados, alguns senadores, poderemos debater o pleno conhecimento da natureza dessa reforma, uma reforma para simplificar, uma reforma para tornar a vida da empresa mais simples e mais eficiente, uma reforma que vai tratar todo mundo com igualdade, de maneira que realmente dê força para a nossa economia crescer mais rápido. Isso é muito importante, porque vai sinalizar o modelo da nossa economia nos próximos anos. Como a presidente Dilma tem dito, estamos sofrendo uma crise, e nos jornais a gente vê claramente que isso está acontecendo na China; há impactos externos também. Nós temos que nos adaptar a esse novo mundo, sendo mais eficientes, sendo ainda mais transparentes nas relações do governo.

Então, vai haver uma discussão técnica mais tarde, o meu querido secretário da Receita Rachid vai dar todos os detalhes. Mas o que é importante é entender a intenção do governo de trazer uma reforma que simplifique, uma reforma que seja neutra. Nós sabemos a importância da arrecadação, temos orçamento que está chegando aqui, mas temos clareza de que o objetivo não é usar essa reforma para fazer qualquer coisa que não seja absolutamente clara e acordada.

Quando se tem simplificação, segurança jurídica, as empresas têm mais clareza do que podem e não podem fazer. Isso diminui o custo para as empresas tremendamente, permite que os investidores avaliem os riscos de qualquer decisão muito melhor, baixando o custo do dinheiro e a taxa interna de retorno, ou seja, viabilizando muito mais projetos. Esse é o nosso objetivo: fazer com que mais projetos aqui no Brasil se tornem possíveis para a gente ter mais emprego, para a gente ter mais crescimento e eficiência. Como eu falei, esses são os três fatores que a gente vai buscar: simplificação, segurança jurídica, eficiência. Vamos, além disso, sinalizar confiança na nossa economia, fruto exatamente dessa cooperação do governo legislativo que tem que ser a marca de qualquer democracia, garantindo, portanto, o fim da cumulatividade (como foi mencionado, essa cumulatividade traz distorções), garantindo a verdadeira neutralidade entre setores do pagamento efetivo, do pagamento sobre o valor agregado.

Evidentemente, tudo isso tem que ser bem discutido, tem que ser dado um nível de conforto para que as pessoas possam decidir, votar com o bom conhecimento, acomodando necessidades, eventualmente com algum tipo de transição que tranquilize. Por isso, nós estamos fazendo a reforma primeiro com o PIS, depois com a COFINS,

usando toda a infraestrutura que nós já desenvolvemos para informação do relacionamento entre empresas e governo, inclusive o eSocial, que está começando, a nota fiscal eletrônica. Com essas ferramentas, o custo de cumprimento das obrigações tributárias, junto com a reforma que a gente vai fazer, vai cair muito.

Como bônus eu acredito que, se essa reforma do PIS/COFINS tiver sucesso, nós vamos conseguir projetá-la naturalmente também para o ICMS. Por ter uma carga tributária alta em relação ao seu nível de renda, o Brasil depende muito de impostos indiretos. Em outros países do mundo, o próprio Imposto de Renda sobre empresas tem uma relevância maior do que no Brasil. Aqui as maiores fontes de arrecadação são o PIS/COFINS e o ICMS, impostos indiretos. Então, se melhorarmos esses impostos indiretos, além de facilitar o crescimento econômico, há também um impacto positivo na vida de cada um, porque todos nós pagamos esse imposto a cada vez que vamos à padaria, a cada vez que compramos uma roupa etc. Fazendo uma reforma como essa, a gente vai melhorar a economia para todo mundo.

Então, presidente Gilmar, muito obrigado pela oportunidade realmente extraordinária. Agradeço ainda ao meu colega Zé Roberto Afonso, esse luminar fiscal, por organizar esse ambiente. Eu também desejo que as próximas sessões sejam – e tenho certeza de que serão – de grande densidade intelectual, de abertura do diálogo franco que permite construir um entendimento, aproximar as convergências e dar a segurança que o presidente Eduardo Cunha mencionou, para que o processo seja construtivo e traga simplificação, segurança jurídica e eficiência para nossa economia. Isso é exatamente o que a gente precisa. Tenho certeza que isso vai levar umas das maiores economias do mundo a uma trajetória de crescimento, uma trajetória cada vez maior de inclusão social e oportunidade para toda a juventude que está aqui, cada vez mais qualificada, e que deseja uma economia aberta, uma economia que tenha capacidade de respirar, produzir. Muito obrigado.

É economista e auditor fiscal da Receita Federal. Tem interesse sobretudo em economia e política tributária. Atualmente é secretário executivo do Centro Interamericano de Administrações Tributárias e já foi responsável pelo Diretório de Estudos Tributários e pelo Diretório de Operações.

**RESUMO:** Discute-se, nesta palestra, o sistema tributário brasileiro, com seus defeitos e qualidades, em comparação aos sistemas de outros países, em especial latino-americanos. Marcio Verdi comenta sobre o papel pioneiro de ferramentas da administração tributária do Brasil, como o SIAF, o Simples e o SPED. Em seguida, é descrito um estudo feito pelo CIAT acerca de PIS/COFINS em comparação com recursos semelhantes utilizados por diversos países do continente. Verdi fala ainda sobre a carga tributária do Brasil e de outros países. Para concluir, destaca a complexidade do PIS, mas reconhece seu valor e sugere melhorias.

Muito bom dia a todos. Inicialmente eu queria parabenizar o IDP, pela organização deste evento, na pessoa da nossa querida amiga a Dra. Fátima Cartaxo. Acho que é um encontro brilhante. Quisera eu estar presente em todas as outras oportunidades de discussão. Gostaria de agradecer pelo convite. Eu estou muito honrado por representar o CIAT aqui na presença do nosso estimado Dr. Jorge Rachid, grande secretário da Receita; de todas as autoridades nesta mesa de doutores, meu querido e também amigo Dr. Everardo Maciel, Fernando, Martus – ele nem lembra, mas foi meu chefe também, foi ministro do Planejamento. Eu tive muitos chefes aqui na Esplanada e estou muito honrado por estar aqui.

Eu preparei uma pequena apresentação. Vou usar só cinco lâminas, porque tem muitas, mas são muito rápidas. Eu queria começar dizendo o seguinte: é verdade que o nosso sistema tributário é tão complexo que a gente até diz, prof. Fernando, que é um não sistema tributário. Mas a gente tem que ter muito orgulho do Brasil. Eu às vezes até me policio para não dar muitos exemplos bons do Brasil, porque tem um outro lado, mas nós somos líderes e exemplo, somos o *benchmarking* mundial. Quando o Brasil instituiu o SIAF, o Pedro Parente levou ao mundo todo o nosso sistema de

administração. Hoje todos os países da América Latina têm um SIAF que tenta ser algo que é o sistema de cota única do Brasil. O Brasil ainda é um modelo nisso. Quando o Dr. Everardo num ato de coragem implementou a declaração pela internet, ele disse que nós não precisávamos esperar certificação digital, que deveríamos fazer.

Talvez poucos aqui se lembrem, mas foi o Brasil – não foi o Japão, nem a Alemanha – o primeiro país do mundo a receber declaração por disquete e depois pela internet. O Brasil foi a primeira unidade da América, tirando os Estados Unidos e o México, a ter uma unidade de transferência, específica para tributação internacional, que todos hoje perseguem. O Brasil foi o primeiro a criar o Simples. Temos os problemas do Simples – podemos discuti-los em outro seminário, outro encontro –, mas hoje na América Latina existem quatorze tipos de sistemas simplificados, como o monotributo da Argentina, e todos vieram a reboque do Brasil. O Simples foi o que deu a iniciativa. O sistema presumido também foi um sistema estudado e copiado. Todos têm problemas e vantagens, mas o Brasil liderou, e eu hoje tenho dito isso nos eventos de que participo.

O Dr. Rachid, já em seu mandato anterior, lançou o SPED, que vai ser o próximo SIAF. Tenho certeza de que vai ser copiado em todos os países do mundo, porque o Brasil é líder mundial na faturação eletrônica. O México está até na nossa frente, mas copiou o nosso modelo, o do Chile, o da Argentina. A América Latina é líder em fatura eletrônica. E com o SPED eu acho que nós vamos conseguir a inversão, porque de uma coisa eu estou convencido: detectar e punir não é a solução. A gente trabalhou anos obrigando os contribuintes a apresentar a sua autodeclaração para a gente fazer homologação, e esse sistema está morto. Isso, de pedir as declarações, tem que terminar. O que temos a fazer agora é oferecermos a declaração ao contribuinte, e ele valida. Quando ele valida, não tem mais conflito.

Já em outros países é diferente. Na Espanha, que está aqui presente, tem a agregada tributária. O Chile tem feito o que chama de *declaración return*, ou a declaração preparada para pessoas físicas. No Brasil, nós estamos preparados para fazer declaração de IVA, porque, se sabemos tudo o que se compra e se vende pela fatura eletrônica, isso já nos dá uma declaração. O SPED vai ser uma grande ferramenta de modernização das administrações tributárias. Então, se nem o nosso sistema tributário tem toda essa complexidade, a nossa administração tributária copia o sistema de controle de bebidas, de evasão, o sistema de controle de cigarros etc. São muitos os casos de êxito das nossas administrações tributárias.

Eu não nem ousaria falar de história; com certeza o Dr. Everardo, Fernando, o Dr. Martus podem mencionar mais. Eu quis trazer um estudo que a gente fez com financiamento das Nações Unidas e com técnicos latino-americanos, para medir o custo da transação tributária. Eu fiquei muito feliz porque o nosso ministro Joaquim Levy mencionou, o ministro Gilmar Mendes, o presidente do Senado, o senador Calheiros, também, e eu não esperava.

Um estudo do CIAT foi concluído, e eu vou mostrar um resultado rápido que eu acho que trata do PIS/COFINS. O estudo está disponível na internet. Só para os que não estão familiarizados com o conceito, o custo da transação, no sentido dos dois lados da moeda, e o custo de pagar os impostos devidos, das obrigações acessórias, o tempo para preenchimento, horas, serviços, o custo interno e externo das empresas, e o custo da administração tributária... tudo isso, nós fizemos por meio aqui de *Encuesta de Percepción*. O CIAT fez a metodologia desse estudo, e no caso do Brasil quem fez a pesquisa *Encuesta* foi o SEBRAE. Nós não participamos de nada, só recebemos os resultados com autorização da Receita Federal e um grande apoio do Silas, do Simples Nacional, embora não sejam específicos para o Simples. O estudo é bastante detalhado, e a metodologia trabalha com grandes processos de atenção ao contribuinte, cobrança.

Eu vou direto aos resultados. Eu vou me concentrar com maiores detalhes na Costa Rica e no Uruguai. A Costa Rica terminou com um custo de 1,78% do PIB, para pagar os impostos para pequenas e médias empresas, excluindo as grandes que estão aqui representadas; as pequenas empresas não são do sistema simplificado, mas o custo também mede o sistema simplificado. Já o Uruguai terminou com 1,49%. Então, você pode ver a distribuição entre o custo do cumprimento na Costa Rica, que é 1,67% mais elevado do que o do Uruguai. Esses países foram voluntários na aplicação da metodologia.

Agora avançamos para o Chile e o Brasil. Nós só fizemos a metodologia e avaliamos os resultados, que, no caso do Brasil, foram levantados pelo SEBRAE. Eles que distribuíram geograficamente e incluíram os diversos setores da economia. E ficamos assustados quando vemos que a gente tem um Custo Brasil de pagamentos de 148. Se a gente comparar com o Chile, que podemos dizer que seria o *benchmarking* para a América Latina, é quase 40% mais caro pagar impostos no Brasil do que no Chile. É evidente que essa diferença vem da complexidade do nosso sistema tributário. Por exemplo, quase 80% das empresas analisadas usam consultores externos para fazer as suas obrigações. Em todos os casos tem um pouquinho de desvio aqui, porque eles

colocam o custo do assessor tributário sempre como um custo tributário; às vezes ser advogado serve para outras coisas. Mas isso também ocorreu no Chile e nos outros, então o dado é muito comparável. É que no Brasil a gente está com o custo mais elevado. Na Costa Rica, por exemplo, sem entrar em muitos detalhes, é quase como se a administração tributária fossem duas. Há uma estrutura para os quinhentos grandes contribuintes e uma dificuldade imensa para lidar com os pequenos contribuintes, então a Costa Rica não é um bom caso de comparação, pois tem um custo muito alto também. É melhor comparar com o Chile, e aí a gente vê que o nosso custo é mais elevado.

Outro dado que eu queria mostrar é quem tem outros tributos que não sejam o IVA. Na Argentina também tem um problema de eficiência com um sistema em cascata sobre ingressos brutos rescaldados pelas províncias, que é parecido com o nosso. O PIS cumulativo daqui lá é pago no nível das províncias. A Bolívia tem um imposto sobre as transações; o Brasil tem o COFINS, o PIS, o IPI; e a Colômbia tem um imposto em nível de departamento. No Uruguai, quando eles aumentaram o IVA, eliminaram essa contribuição. Então, nós temos, além do Brasil, só Argentina, Bolívia e Colômbia com algum outro imposto além do IVA.

Eu também queria mostrar outro grande país, como o Brasil, que tem um tipo de IVA: a Índia. Mas a Índia tem menos complexidade do que o Brasil, porque a Receita Federal da Índia trata só do Imposto de Renda, inclusive tem o Comitê do Imposto de Renda e diretor do Imposto de Renda. Lá não tem a tributação indireta, que fica toda com as províncias, então é menos complexo. No Canadá, tem dois IVAs lá, um federal e um provincial, mas a complexidade é menor, porque a arrecada e administra toda a tributação do IVA das províncias. Ela é responsável e repassa. A exceção é a província de Quebec. Lá é o contrário: eles arrecadam e repassam ao governo federal, então também não tem a nossa complexidade. Há, é claro, os Estados Unidos, outra federação onde não tem IVA, que eu acho que é o melhor modelo. Eles até querem introduzir. Eu acho que o C Tax funciona muito bem para um país como os Estados Unidos, e é um tema a discutir, mas eles têm o C Tax.

Só para concluir, nós fizemos um estudo de estatística só para provocar o Zé Roberto, que conhece melhor do que ninguém aqui a questão da pressão tributária. Todo mundo diz: o Brasil tributa 35%, mas o Chile, 18%. Então, vem aquela discussão. O que fizemos lá no CIAT, também fizemos na Receita Federal quando eu ainda estava lá, depois eu levei essa preocupação. A gente fez junto com o BID o estudo da pressão, que chamamos de império, que inclui todos os outros recursos oriundos da exploração

mineral, como os dividendos da PEMEX, no México, e outras fontes. Por exemplo, no caso do Panamá a gente inclui os dividendos do canal; no caso do Paraguai, os pagamentos de Itaipu; no caso da seguridade social no Chile, que é privada, a gente inclui, e aí vemos que o próprio Chile já passa para mais de vinte, fica 24%.

Então, a pressão tributária hoje, para resumir, na América Latina, era de 154%. A pressão tributária média da América Latina era de 14%. Hoje melhorou, está em 18%. Quando a gente compara com a da OCDE, que é de 34%, ainda existe uma grande distância, mas nós diminuimos de 14% para 18% na América Latina. Quando a gente inclui essa pressão do império, a tributação na América Latina vai para 24%, e nós não estamos tão longe assim da OCDE, só 10 pontos. O nosso problema é grande aqui. É evidente que 24% é uma média que contempla um país como a Argentina, que tem a maior pressão tributária hoje; não é o Brasil. A da Argentina está acima dos 37%, depois vem o Brasil. A Bolívia teve um ganho fabuloso na capacidade de arrecadar com a reforma da tributação do setor petróleo, o que deu ao país uma outra capacidade, levando-o ao clube dos 30, no qual se incluem o Uruguai, o Brasil, a Bolívia e também Barbados, que tributa mais de 30%. O grande problema na América Latina segue sendo a América Central e a República Dominicana, que continuam tributando abaixo dos 14%.

Então, com essas colocações, eu queria colocar para discussão que acho que o PIS e a COFINS têm uma característica boa. Eu acho que são uma boa contribuição, um bom tributo, e primeiro eles podem ser exonerados na exportação e onerados na importação. O Dr. Everardo certamente vai falar disso. Quando se passou do cumulativo para o não cumulativo, o projeto tinha duas páginas, eu acho. Hoje eu desafio que tenha até um auditor da receita que possa explicar a legislação do PIS/COFINS. Isso não foi dentro da Receita Federal, mas no Congresso Nacional. Então, o grande problema é que o nosso PIS é inexplicável; nem os auditores conseguem explicá-lo. Eu não acredito que na Receita Federal exista um auditor que possa falar de todo o PIS. Ele não tem capacidade, mas essa complexidade foi imposta.

Então, eu estou muito feliz em participar deste debate. Eu acho que a contribuição pode ser exonerada na exportação, onerada na importação. Ela tem um grande poder de arrecadação. Se ela transformar um valor efetivamente não cumulativo, eu acho que a gente vai dar um grande avanço nessa fonte, que tem muito potencial se for bem explorada pelo Brasil.

É economista e vice-presidente de Assuntos Corporativos da Bunge. Foi ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão no governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). Desenvolveu papel fundamental no desenvolvimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Foi secretário de Planejamento de São Paulo e diretor executivo do Banco de Desenvolvimento Interamericano.

**RESUMO:** Como membro do setor privado, o economista discute a sanção de uma lei que permite aos governos estaduais lançar mão dos depósitos judiciais, o que acaba impondo uma restrição à defesa do contribuinte. Destaca, ainda, o problema do regime de presidencialismo de coalisção, que permite que um projeto de lei, ao ser discutido, sofra alterações que podem não condizer com o que dizem os especialistas, o que pode gerar distorções como as observadas no sistema PIS/COFINS, prejudicando a neutralidade, a segurança jurídica. Verdi sugere que, como parte da reforma desse sistema, seja feito um ajuste de despesa na fixação da alíquota, levando em conta também o custo da transação e a judicialização envolvida nele.

Bem, bom dia a todos. Primeiro, eu gostaria de agradecer ao IDP, aos organizadores, pelo convite. Eu acho que é muito importante que um debate sobre questão tributária ocorra entre os contribuintes. É muito válido convidar os contribuintes, então eu agradeço também por estar aqui não como especialista, porque eu não sou especialista tributário, mas como um representante dos contribuintes, assim como o Zé Roberto mencionou. Haverá outros representantes do setor privado ao longo de todo o seminário. Eu acho que é muito válido esse tipo de experiência.

Eu gostaria de agradecer e parabenizar o secretário Rachid, do Ministério da Fazenda, pela abertura, por fazer um debate neste projeto, pois a gente nem sempre tem essa oportunidade. Eu acho muito válido fazer esse debate antes, e é curioso porque nem sempre a gente tem essa oportunidade, inclusive em relação a outras matérias, ou às vezes até em matéria tributária de iniciativa da própria secretaria da Receita. Então, secretário, desculpe-me, ao mesmo tempo que eu estou dando os parabéns pela abertura

neste projeto, vou fazer uma menção oposta, quanto ao caso da Medida Provisória nº 685. A gente tem toda a questão do planejamento tributário, que eu acho que é uma coisa muito sensível, muito importante, então penso que valeria a pena ter feito esse percurso que foi colocado no texto da medida provisória. Estou mencionando basicamente os artigos do 7º ao 12, se não me engano. É muito importante que a gente tenha a oportunidade do contraditório antes de ir para o Congresso. Então, ao mesmo tempo que dou os parabéns, acho que a gente deveria ter discutido mais, porque valeria a pena. Eu acho que a Receita poderia se aproveitar dos comentários que os contribuintes do setor privado teriam para fazer.

A maioria dos presentes aqui sabe, me conhece, conhece a minha longa carreira no setor público. Agora já estou formando uma carreira no setor privado, então eu estou do outro lado, sofrendo um pouco, entendendo melhor como as iniciativas e as decisões do lado de cá conseguem perturbar os negócios.

Vou me permitir mencionar um outro caso que aconteceu recentemente, que não tem a ver com a Receita Federal nem com o Ministério da Fazenda, mas que tem um impacto importante na atividade produtiva, na atividade econômica: a aprovação, a sanção da lei que permite aos governos estaduais lançar mão dos depósitos judiciais. Agora, se você for questionar alguma coisa no fisco estadual, tem que ter dinheiro no caixa, tem que ter disponibilidade, porque eles vão exigir um depósito judicial, em dinheiro – apesar de que a lei geral permite que seja feito em fiança, em seguro-garantia. Então, podendo lançar mão do depósito judicial, o secretário não vai pedir que a garantia seja feita em dinheiro. Há uma garantia a ser feita em dinheiro. E, mesmo para quem tiver dinheiro disponível, não é só ter dinheiro para poder deixar lá na forma de depósito judicial; a pessoa ainda vai poder se defender. Quem não tiver dinheiro vai entregar a causa. Isso acaba sendo uma restrição à defesa do contribuinte. Então, a gente está criando uma restrição. Não é uma questão da Receita Federal, mas é uma questão que perturba a atividade econômica e, portanto, diz respeito ao Ministério da Fazenda em última instância, por interessar o crescimento da economia. É um ponto que eu acho muito válido. Do lado de cá a gente acaba tendo uma possibilidade de contribuir muito, mas às vezes também de fazer um barulho desnecessário ou às vezes muito inconveniente ou muito negativo para a atividade produtiva.

Em relação à palestra do Verdi, eu gostei dos comentários dele. É curioso, porque de fato eu sempre gostei muito do período de dois anos que eu passei no BID, eu gostava muito de fazer discurso sobre o nosso sistema de Imposto de Renda, o sistema

eletrônico de Imposto de Renda, e também sobre a questão das eleições, das nossas urnas eletrônicas, um negócio espetacular. E eu dizia isso olhando para o diretor americano que se sentava na minha frente, então era muito conveniente fazer aquele discurso e rasgar autoelogios para o Brasil. Mas os números que o Verdi trouxe são curiosos, porque diz que a gente é supereficiente em termos de sistema, mas é muito pouco eficiente em termos de legislação.

Então, entra a questão do nosso presidencialismo de coalisão. A Constituição estabelece um regime presidencial, mas ao mesmo tempo é parlamentarista. Assim, há uma possibilidade muito grande de o Congresso fazer alterações na legislação tributária atendendo às vezes a questões menores, às vezes sem uma visão mais global. O presidente Eduardo Cunha mencionou há pouco que felizmente o Congresso tem poucos especialistas, mas a matéria é de especialistas. Por outro lado, também não cabe dizer que determinada questão devia ir para o congresso e não sofrer alteração. Não pode, seria um absurdo. Mas a questão é muito especializada, requer um debate muito técnico, e às vezes nem sempre esse debate é técnico. E ocorrem alterações, que muitas vezes são prejudiciais ou causam distorções a uma coisa que já não é perfeita. Isso gera uma contradição interessante, que o Verdi estava mencionando. Somos ótimos na questão de sistema, de TI, mas somos muito mal avaliados na questão da legislação, porque a gente cria um sistema muito complexo.

O caso do PIS/COFINS é curioso. É um sistema de débito e crédito, e lá na empresa eu inventei uma brincadeira, dizendo que era um sistema esquizofrênico. Eu venho a Brasília para pedir para ser tributado, porque eu preciso de crédito, e eu só tenho crédito. A cadeia da soja, por exemplo, funciona como a cadeia de qualquer exportador, não só da soja. Várias outras cadeias sofrem do mesmo problema, que está voltado para a exportação ou tem um componente de exportação muito grande. Na saída, não tem a tributação, assim como quem destina uma parcela grande para a cesta básica. Em um setor como a cadeia da soja, 50% vai para a exportação; os outros 50%, para o mercado interno. Mas a cesta básica não tem débito. Então, a gente só tem crédito, assim ficamos dependentes de uma eficiência do sistema de devolução desses créditos. Isso é esquizofrênico, porque o contribuinte vem pedir para ser tributado – aqui tem vários amigos da Receita Federal que já me viram pedir para ser tributado; não eu como pessoa física, e sim a pessoa jurídica.

Essa é uma questão curiosa, que faz parte da ineficiência da legislação. A gente é eficiente nos sistemas, mas é ineficiente na legislação. Parte da ineficiência não está na

preparação dos projetos, das medidas, porque há um rigor técnico, mas no processo. Quando vai ao Congresso, o debate não necessariamente continua com o mesmo rigor técnico – que é necessário, porque é uma matéria essencialmente técnica –, isso pode gerar algumas distorções que podem ser muito importantes.

Em relação ao projeto, eu pedi uma inversão de pauta ao Zé Roberto Afonso, mas ele disse que não podia. Todos ouviram o ministro Levi falar que o secretário Rachid vai generosamente detalhar o projeto aqui hoje. Eu falei com o Zé Roberto que, se o ministro prometeu, o secretário podia fazer isso já, no início, assim poderemos comentar o que ouvimos. Mas não vou poder fazer isso, vou ter que falar só com o conhecimento que eu tenho, a partir do que temos ouvido. O setor, por meio da BIOPI, também teve oportunidade de ser recebido mais de uma vez pelo secretário. Mas, do ponto de vista dos princípios que o ministro mencionou, em relação à simplificação da eficiência para aumentar a segurança jurídica para a questão da neutralidade, estamos absolutamente de acordo. Afinal, que contribuinte não quer a simplificação? A gente pensa outra coisa. Mais do que a neutralidade, não queremos a redução. Mas que contribuinte não deseja ou não apoia todos esses princípios? Todos os contribuintes apoiam esses princípios para aumentar a segurança jurídica, a eficiência do tributo, a simplificação. Já tivemos a oportunidade de ouvir a equipe da Receita falando sobre os diversos regimes que foram criados ao longo da vida do tributo.

Então, cada regime é como um puxadinho. Eu sei que é muito complexo para o físico dar conta desses puxadinhos, por melhor que seja o sistema. Mas às vezes são puxadinhos. É preciso não esquecer por que foram feitos. Algumas vezes pode ter sido por um lobby forte, ou determinado setor que conseguiu a aprovação de algum benefício lá no Congresso na hora da tramitação de um projeto etc. Mas muitos desses puxadinhos dizem respeito a uma especificidade do setor.

No caso, eu estava falando da cadeia da soja, e há uma especificidade aí. Eu diria que é uma questão com a qual ficamos preocupados. Faz parte das nossas preocupações como lidar com as diferenças entre os setores, que têm especificidades. Nós estamos falando de um tributo que permeia as cadeias, desde as cadeias mais longas até as que têm determinado destino, como é o nosso caso, o da exportação ou o da cesta básica. Isso é uma especificidade. Para mim, não existe outro caso que tenha essa característica. Em relação a um imposto de débito e crédito, se você não tem um débito, como é que você vai resolver esse problema? Não dá para tratar. É como aqueles que têm uma

cadeia mais distribuída de débito e crédito. Então, do ponto de vista dos princípios, estamos de acordo com tudo o que nós temos ouvido das autoridades da Fazenda.

Já a questão da alíquota, como vamos calibrar? Como o ministro mencionou, não vamos fazer primeiro o PIS, depois o COFINS; vamos com muita cautela e neutralidade, porque tem que ajustar. O ministro falou uma coisa com a qual eu fiquei preocupado. Ele falou sobre fazer um ajuste, mas ao mesmo tempo chamou a atenção para a despesa, e eu estranhei, por não haver aumento de carga tributária. Mas o ministro falou da questão da rigidez da despesa, então eu fico preocupado, porque eu acho que a despesa não deveria ter essa rigidez; a despesa deveria fazer parte da equação, da definição da alíquota. É isso que o setor privado hoje espera: uma solução que passe também por ajuste de despesa, porque a economia está parada. Isto é, circunstancialmente, conjunturalmente, poderíamos dizer que está parada. Mas, conforme a tabela que o Verdi com muito orgulho mostrou, nós não somos os campeões; nós somos os vices. Estamos acostumados a ser vices da Argentina, que está na nossa frente em relação à carga tributária.

A questão da fixação da alíquota é um tema, mas só podemos falar dela no âmbito da preocupação. Outra preocupação que nós temos é que, no correspondente do desenvolvimento de sistema da Receita, não podemos esquecer a questão do custo de transação. Não podemos esquecer o efeito e o impacto que ocorrem também nos sistemas dos contribuintes. Todo o desenvolvimento que é feito do lado da Receita tem um correspondente no desenvolvimento que impacta também o contribuinte – o que chamamos de custo. No final do dia, o que poderia ser muito bom acaba não sendo. É o caso do eSocial, que vai resultar numa coisa muito boa, mas que no primeiro momento significa um impacto, um custo. A gente não pode se esquecer de mencionar isso. Então, minha segunda preocupação, além da alíquota, é a questão de fazer essa transição de forma que durante um ano vamos ter um tributo a mais. Isso significa botar um tributo sem tirar o outro, e isso tem um custo, o custo de transação.

Por fim, o sistema de crédito financeiro é uma coisa espetacular; estamos de pleno acordo com o ministro nesse quesito. Teremos que confirmar se a mudança que vem com o projeto financeiro vai ser boa mesmo, se vai melhorar muito para todos a questão de judicialização. Porque se torna muito difícil administrar isso. A gente acaba tendo uma equipe enorme de contencioso, um custo. Significa um custo de transação que você tem que incluir no contencioso; não se pode só incluir só o custo do departamento

tributário, mas também se deve incluir os custos do departamento jurídico com os contenciosos, pois um é consequência do outro.

Não estamos preocupados com a formação do crédito, mas com a liquidação desses créditos. Então, estamos muito esperançosos de que o sistema de crédito financeiro – que é um avanço, um progresso muito bom – venha acompanhado de confirmações de um sistema de liquidação desses créditos que seja eficiente, tão eficiente quanto necessário para reduzir os impactos financeiros no capital de giro do setor privado.