



DEBATE

Fernando Antonio Rezende da Silva, Everardo de Almeida Maciel, Roberto Quiroga Mosquera e Eurico Marcos Diniz de Santi

REFORMA TRIBUTÁRIA

Se no âmbito da democracia todo cidadão é tão contribuinte quanto eleitor, então a promoção de uma reforma fiscal no Brasil deve ser submetida à sociedade para que os mecanismos de arrecadação e investimento público do Estado brasileiro não sejam capturados pelo reinado das circunstâncias

Por Leandro Silveira Pereira, Carlos Costa e João de Freitas
Fotos Gustavo Scatena

Tributação versus gasto público. Esse é o tema do debate que você acompanha a seguir nas próximas páginas de *Getulio*. A convite do GVlaw, o programa de especialização e educação continuada da Escola de Direito de São Paulo (DireitoGV), quatro profissionais renomados destrincharam as vantagens e consequências de promover uma reforma fiscal (ou tributária) no Brasil. Para o economista Fernando Rezende, mestre pela Vanderbilt University, presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de 1996 a 1998 e professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, no Rio de Janeiro, é preciso pensar um projeto amplo de reforma. “Antes de discutir se é viável ou não politicamente”, ele afirma, “precisamos construir um entendimento entre os técnicos da área. E, a partir daí, oferecer alternativas à sociedade”, referindo-se a mudanças na legislação constitucional. Já o pernambucano Everardo de Almeida Maciel, secretário da Fazenda de Pernambuco e do Distrito Federal, e da Receita Federal no governo Fernando Henrique Cardoso (quando o fisco bateu recordes de arrecadação), acredita em medidas pontuais que sejam capazes de deflagrar mudanças sistêmicas. E explica o porquê: “Com esse Legislativo que aí

está, qualquer projeto de reforma fiscal seria convertido em negociata. Por isso, tenho restrição profunda quanto a soluções por reforma constitucional”. O advogado Roberto Quiroga Mosquera, doutor em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sócio do escritório Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga Advogados, concorda com a adoção de mudanças pontuais, mas ressalta como dificuldade a tendência do Estado brasileiro a aumentar os gastos públicos. “Vejo a possibilidade de reforma fiscal apenas numa condição de aumento de arrecadação e queda de gasto. Em outro cenário, acho difícil acontecer”. Para o professor Eurico Marcos Diniz de Santi, doutor em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, coordenador do Núcleo de Estudos Fiscais da DireitoGV, um dos problemas centrais nessa discussão é a estreita relação entre a necessidade de uma reforma tributária e a urgência de uma reforma política. “Não há preocupação do Estado brasileiro em relação ao gasto público; não há interação entre os entes da federação no sentido de controlar o gasto. Existe só a preocupação de garantir privilégios”, afirma. O encontro foi realizado na manhã de 20 de outubro, na Sala Veneza do L’Hotel Porto Bay, em São Paulo. A seguir você acompanha um condensado

de dessas reflexões (a íntegra pode ser lida na edição online de *Getulio*, em www.fgv.br/revistagetulio).

Sempre começamos perguntando sobre a trajetória dos participantes para saber como cada um se deparou com o tema. Então, por favor.

Fernando Antônio Rezende da Silva Em 1964 juntei-me ao pequeno grupo de profissionais que estava criando o que seria a Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea, já na época do [ministro do Planejamento] Roberto Campos. Desde então venho acompanhando todos os debates sobre tentativas de reforma fiscal que se fizeram no país (em particular na Assembleia Nacional Constituinte). E, apesar dos fracassos, continuo otimista. Em algum momento conseguiremos fazer a reforma de que o Brasil precisa. Estou buscando organizar um debate técnico sobre o assunto porque, antes de discutir se um projeto de reforma é viável ou não politicamente, é preciso construir um entendimento básico entre os técnicos da área. A partir daí poderemos oferecer alternativas à sociedade brasileira (mostrando vantagens e consequências de cada caminho). A intenção é oferecer no debate nacional em 2010, em vista de uma possível retomada da discussão em 2011, alternativas técnicas para uma reforma.



Everardo de Almeida Maciel Comecei em 1969, quando participei da implantação de ICM [hoje ICMS, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços]. Entre 1972 e 1975 fui do Conselho do Desenvolvimento de Pernambuco, órgão no qual cheguei ao cargo de superintendente. Em 1975 estive no Ipea. Em 1979, voltei a Pernambuco para ser secretário da Fazenda, até 1982. Tive passagens por outros cargos, como o de secretário executivo do Ministério da Educação, do Ministério do Interior, da Casa Civil, depois secretário da Fazenda do Distrito Federal, e também secretário da Receita Federal por oito anos [de 1995 a 2002]. Hoje trabalho como consultor, e eventualmente faço conferências. Participo de vários conselhos, entre os quais o Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça, o Comitê Gestor do II Pacto Republicano, na condição de representante do Supremo Tribunal Federal, o Conselho Superior de Economia da FIESP, o Conselho Superior de Direito da Fecomércio, o Conselho de Estudos Tributários da Associação Comercial de São Paulo e outros.

Roberto Quiroga Mosquera Nunca estive na atividade pública, sempre na atividade privada, atuando como advogado. Se pudesse me intitular, sou um advogado que leciona, e não um professor que advoga. Em toda minha carreira atuei no direito tributário. Comecei a minha atividade acadêmica aos 35 anos. Dei aulas na Fundação Getúlio Vargas,

Por mais paradoxal que possa parecer, precisamos colocar todas as cartas na mesa em vez de trabalhar questões pontuais. E aí negociar os interesses divergentes (Fernando Rezende)

depois fui professor da USP e da PUC (onde desenvolvi estudos de mestrado e doutorado). Hoje participo com o Everardo da Associação Comercial de São Paulo, nesse grupo de altos estudos tributários. Participo de alguns conselhos de empresas privadas, mas nunca tive a experiência do poder público. A minha atividade é estritamente na área privada.

Eurico Marcos Diniz de Santi Logo após a graduação fiz o mestrado na PUC, onde também me doutorei. Depois, em seguida atuei como juiz administrativo por cinco anos no Tribunal de Impostos e Taxas, que me deu um choque de realidade, pois as coisas na prática são um pouco diferentes que na teoria. Em 2002, tive uma experiência interessante quando comecei a formação da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, com a demanda de aproximar o direito tributário do direito financeiro. A demanda posterior de trabalhar direito e desenvolvimento no mestrado também foi um desafio, ou seja, o direito como instrumento para o desenvolvimento de políticas públicas. E mais recentemente, atuo no Núcleo de Estudos Fiscais da DiretoGV, uma proposta objetiva de estudar os problemas do Brasil e propor soluções institucionais.

Reforma fiscal e tributária não são uma agenda nova no país. Quais são os entraves para implementá-las?

Fernando Rezende Estamos tentando mexer numa situação complexa de forma pontual. A questão tributária é parte de um conjunto muito mais amplo do que apenas discutir impostos. Questão tributária interfere diretamente na maneira como as políticas públicas são financiadas, na composição do orçamento, nas relações federativas, no modo como a renda e as atividades econômicas são distribuídas no território. Na minha perspectiva, a dificuldade para construir um

entendimento a esse respeito é que, desde 1988, estamos modificando pontualmente o regime de impostos vigente no Brasil, pondo de lado a discussão numa perspectiva maior. Entre 1965 e 1967, o tema foi tratado de forma sistêmica. As reformas tiveram uma relação entre si. Ou seja, definiu-se um novo regime tributário, construiu-se um novo sistema de transferências intergovernamentais, definiu-se uma nova política de desenvolvimento regional e reformou-se o sistema orçamentário, tudo de forma integrada. É claro que, naquela época, a situação política era outra. Hoje precisamos construir um diálogo mais amplo na sociedade, um entendimento técnico de quais são as alternativas para uma reforma com tal envergadura. E mais: todos sabemos que uma reforma dessa não se faz, como se fez naquela época, de um momento para o outro. É preciso construir um processo de transição. Considerando o nível de antagonismo na sociedade brasileira (não só entre os setores da economia, mas entre os entes da federação e as regiões), e por mais paradoxal que possa parecer, precisamos colocar todas as cartas na mesa em vez de trabalhar questões de forma pontual. E assim encontrar espaços para negociar os interesses divergentes.

Everardo Maciel Começo lembrando que tributo é poder. Gasto público é poder. A reforma no orçamento dos anos 1960, seguida pela introdução do ICM, do IPI [Imposto sobre Produtos Industrializados] e das transferências federais, foi realizada em outra circunstância política, como disse o Fernando. Mas, a despeito disso, o fato de ser sistêmica não nos faculta concluir que foi completamente boa. Tinha defeitos de origem. Começando, por exemplo, com a titularidade estadual do ICM (hoje ICMS). Acontece que esse modelo foi se degradando. As transferências federais, que tinham participação razoável no IPI e no IR,

Sistemas tributários têm de ser reformados permanentemente; porque respondem a um passado; têm de se ajustar à realidade, com perspectivas para o futuro (Everardo Maciel)

cresceram significativamente por causa de um processo acelerado (aqui não vai nenhum juízo de valor) de descentralização imperfeita, sem a contrapartida de uma reestruturação do gasto público correspondente à receita. Em virtude disso, hoje temos problemas. Reforma não é algo necessariamente bom. Aliás, estão aí presentes propostas que merecem indiscutivelmente estar na lata de lixo da história... Bem, os problemas atuais resultam das circunstâncias brasileiras. As contribuições apareceram porque havia um antagonismo político na federação que levava ao aumento de transferência em cima dos impostos, no caso IPI e Imposto de Renda, sem que houvesse a contrapartida da distribuição de encargos. Era a resolução menos ruim naquele processo caótico. Sistemas tributários, como outros de natureza semelhante, têm de ser reformados permanentemente; porque respondem a um passado; têm de se ajustar à realidade do presente, com perspectivas para o futuro. No Brasil, as circunstâncias políticas são conflitivas: não temos um sistema político-partidário sustentável; a federação é imperfeita. E, considerando isso, qualquer tipo de solução muito ampla só amplifica conflitos levando à inércia. Existem problemas? É óbvio. Mas devemos buscar soluções estratégicas para sanar questões essenciais sem maximizar conflitos. Esse processo envolve mais que concepção tributária, envolve questões políticas.

Roberto Quiroga Reforma fiscal é tema complexo. Há discussões de cunho absolutamente legal; discussões políticas; discussões sociológicas. Até que ponto uma reforma pode provocar a expansão de uma classe no contexto do país? Questões sociológicas podem ser colocadas, além das questões de ordem tributária específica (o menor tributo, política fiscal, finanças públicas). Daí as dificuldades expostas pelo Everardo

e pelo Fernando. Uma segunda questão mais ampla é que, a cada dia, fica mais difícil falar em reforma fiscal ou tributária (e ainda não identificamos o melhor termo). Porque houve uma mudança na ideia de Estado em todo o mundo. O Estado vem aumentando o gasto público, sendo mais intervencionista. Um terceiro ponto: vejo a possibilidade de reforma, ampla ou restrita, apenas numa condição de aumento de arrecadação e queda de gasto. Esse panorama dá maior segurança. Acho difícil em outro cenário. E, no caso do Brasil, não vejo no horizonte próximo condições para uma reforma ampla. Falar de reforma tributária aqui é falar de itens específicos para melhorar o sistema. Sou cético quanto à mudança constitucional.

Eurico de Santi Tento olhar a reforma pela amarração jurídica. No direito privado, o sujeito tem o direito à propriedade e pode vendê-la. O direito tributário de alguma forma subverte essa ordem: por meio de uma lei, há a transferência da propriedade de uma pessoa para um Estado; ou de Estado para Estado. Essa legislação decorre de um jogo político, criando uma série de problemas. Um deles é a relação entre contribuinte e Estado. Entre 1988 e 2008, a carga tributária subiu quase 20%. E a reação da sociedade foi o aumento do contencioso. Ou seja, o contribuinte começou a contestar essa legalidade como forma (inclusive econômica) de fugir dessa carga tributária; uma luta entre contribuinte e Estado. O vetor que determina essa transferência é a própria lei. O problema, até em termos jurídicos, foi uma desvinculação nos anos 1960 do direito tributário com direito financeiro. O próprio Código Tributário Nacional define tributo como decorrente da lei, não se preocupa com a relação entre tributação e gasto público, não envolve o contribuinte



na cidadania fiscal. Falta maior interação entre política, economia e direito no sentido de identificar quem sofre essa carga tributária e dar consciência ao cidadão em termos de transparência. Há ainda a questão do federalismo (União, 27 Estados e quase 5.900 municípios). No modo como a federação foi montada, não há uma relação entre criação de riquezas e alocação de recursos. Automaticamente, o município ganha recursos decorrentes de uma previsão legal sem necessariamente produzir riquezas para recebê-los, sem apresentar resultados ou prestar contas. Em vez disso, trabalham no sistema político para garantir esse repasse, muitas vezes por meio de corrupção, criando distorções. Esse é um dos problemas centrais da reforma. Os entes da federação dão as costas uns para os outros. Vejam: São Paulo discute o repasse para Estados mais pobres porque acha que gastam mal; os outros Estados, por sua vez, acham São Paulo egoísta, tem dinheiro e não repassa. Somos uma federação sem unidade. Nesse cenário, não há preocupação do Estado em relação ao gasto; não há interação entre os entes no sentido de controlar o gasto. Existe aí só a preocupação de garantir privilégios. Então, é preciso pensar também numa reforma política anterior. Esse é o grande nó fiscal.

Fernando Rezende Daqui para a frente a discordância irá aumentar [risos]. Seria ideal fazer uma reforma num ambiente de queda de gasto. Só que,



O futuro do mundo fiscal é a tecnologia da informação. As notas fiscais eletrônicas estão causando uma revolução no sentido de impedir a sonegação (Roberto Quiroga)

conta dos benefícios previdenciários. Como se estava descentralizando o capítulo tributário, aumentou-se o percentual do IR e IPI que ia para Estados e municípios (a ideia era que o governo federal, Estados e municípios, juntos, bancassem a conta em função desse orçamento da seguridade). Só que ninguém podia obrigar Estados e municípios a contribuir. E, logo depois da Constituição, a economia entrou em crise, os benefícios da descentralização não foram tão grandes. Como consequência, o governo federal teve de bancar sozinho o aumento do gasto com previdência, saúde etc. E aí surgiu o dilema: se aumentasse o IR e o IPI, teria de repassar mais da metade do dinheiro aos Estados. A saída? “Vamos usar as contribuições”. As consequências foram a redução das transferências para Estados e municípios e aumento do conflito federativo. Todas essas questões estão interrelacionadas. Se não desatarmos esse nó, eliminando a distinção entre imposto e contribuição, o problema irá persistir. Por isso, não acho que sairemos dessa armadilha com reformas “prudentes”. Chegamos a um ponto em que é preciso ousadia. Insistir em mudanças pontuais pode até trazer resultados, mas não resolverá o problema – que é manter uma regra de soluções simétricas para uma realidade assimétrica. Quero insistir: falta entendimento técnico sobre o diagnóstico.

Roberto Quiroga O problema das propostas apresentadas ao Congresso foi dissociar a teoria daquilo que é uma equação econômica. Como advogado, penso que a norma jurídica nesse particular não vale nada previamente. Se não identificarmos todas as situações, para aí sim colocar um organismo legal que se ajuste às condições políticas e econômicas, qualquer discussão será perda de tempo. Além disso, essas propostas não contemplavam uma realidade futura, pensando numa reforma para

daqui a 20 anos, por exemplo. O mundo está deixando a concepção de um Estado menor para a de um Estado maior. É uma realidade nas grandes economias. Essa tendência até pode mudar. Mas existe outra forma de financiamento público além da tributação?

Everado Maciel Existem outras formas de executar políticas públicas sem a participação do Estado.

Roberto Quiroga Exato. Que atividades públicas ou semipúblicas podem ser exercidas pela atividade privada? No momento atual, e talvez a crise econômica do ano passado demonstre isto: existe a tendência de um Estado intervencionista mesmo em economias que não tinham essa tradição. Teoricamente, podemos discutir um sistema ideal, mas na prática... Esta é a dificuldade do advogado: não ver a norma encaixada nos fatos; nem a possibilidade de o Estado repassar atividades públicas ou semipúblicas para a atividade privada.

Everado Maciel O Quiroga fala de uma tendência à intervenção do Estado. Essa certeza era exatamente oposta há 15 anos. Tenho certeza de que as duas certezas são incertas. Não há como dizer que o mundo será de uma forma ou de outra. O que temos hoje é o reinado das circunstâncias, uma época de incertezas. A ideia de maior ou menor participação do Estado na economia dependerá dessas circunstâncias. O Fernando levanta como tema a estratégia de enfrentamento. Gosto de uma expressão cunhada por San Tiago Dantas, “avanços aluvionais”, consistentes, amplos e irreversíveis. Mas antes é preciso lembrar uma bela discussão sobre reforma tributária realizada em 1995. Quando percebi ali uma discussão que resultaria em impasse, resolvi promover a reforma no IR. Fizemos uma reforma grande, ousada, por projeto de lei, sem muitas complicações. Evidente que o

em 1988, construímos um bicho estranho: o gasto cresce junto com a receita por força de uma dualidade tributária perversa. Ou seja, houve a inclusão no texto constitucional de dois tributos aparentemente diferentes: um é chamado contribuições sociais; o outro, impostos; um tem regras fáceis de arrecadação; o outro, difíceis; impostos são parte das transferências federais; contribuições, não. Criaram-se assim dois regimes tributários (fato que está na raiz dos problemas atuais). A contribuição surgiu como sucedâneo do antigo regime previdenciário. Em 1985, a diversificação das fontes de financiamento da Previdência entrou na discussão da Constituinte junto com o discurso da universalização dos direitos de cidadania (nada contra). Mas a decisão política da época foi estender a todos (independentemente de ter um regime de trabalho) o acesso à previdência, à saúde etc. Como financiar esse aumento? Pegar carona na ampliação das fontes da Previdência. Havia a discussão sobre a necessidade de blindar os recursos da seguridade para evitar o uso em outros fins (o superávit da Previdência financiou a construção de Brasília, de Itaipu). A área social queria um regime exclusivo de financiamento, uma proposta de orçamento da seguridade que não se misturasse com o orçamento fiscal.

Everado Maciel O famoso resgate da dívida social.

Fernando Rezende Era esse o discurso. Mas aí começou a aumentar a

São Paulo discute o repasse para estados mais pobres porque acha que gastam mal; os outros estados acham que São Paulo é egoísta. É uma federação sem unidade (Eurico de Santi)

grau de conflito no IR é menor do que na tributação de consumo. Mas não podíamos esperar uma reforma ampla para depois fazer a do IR. Se era a reforma possível, então deveria ser feita! Temos de identificar quais são os alvos estratégicos para avançar nessa direção. Foram mencionadas as transferências voluntárias. Elas comprometem a saúde do gasto e desestruturaram as regras federativas porque a distribuição é feita sem a mínima racionalidade, em função de conveniências. Os percentuais das vinculações (a Educação tinha, no âmbito da União, 13% da receita de impostos, hoje tem 18%) não têm lógica, são arbitrários. Recentemente, vi algo assustador: nos gastos com a saúde, houve aumento por parte dos municípios e redução da União. Ou seja, o Estado reduz a transferência para obrigar os municípios a gastar mais. Portanto, temos uma espécie de anarquia no gasto. Essa anarquia está na raiz das exigências de aumento da receita. Com a expansão dos programas sociais, é preciso gerar mais receita porque o gasto aumenta. Essa é a regra do jogo. O Fernando falou no aumento da participação da Cofins [Contribuição para Financiamento da Seguridade Social], mas, por causa das mudanças realizadas, a participação do IR aumentou mais. No Brasil do início dos anos 1990, as grandes corporações brasileiras não pagavam um centavo de IRPJ em virtude da correção monetária de balanço. A correção era fatal, um processo erosivo da Receita. O equivalente à correção monetária no ICMS é algo pernicioso chamado redução de base de cálculo. Vejam: a Constituição dizia que “a alíquota do ICMS é uniforme em todo o território”. Porém, a base de cálculo pode variar. E, claro, começou a variar com entusiasmo... A Constituição de 1988 prevê a autonomia dos Estados para fixar alíquotas. E essa fixação de alíquotas com liberalidade não fez acompanhar da vedação à redução da base de cálculo. Houve então

uma combinação explosiva: redução de base de cálculo com variação de alíquota. Hoje, devem existir umas 45 alíquotas de ICMS.

Eurico de Santi Um número otimista.

Everado Maciel Certamente, tenho medo de exagerar [risos]. Mas é um número grande. A Constituição diz que a redução da base do ICMS será disciplinada por lei complementar. Como propor uma redução se a Constituição diz que será disciplinada? Outra coisa preocupante é a excessiva tributação da folha de salário. Como é possível punir com tributos a geração de empregos? É estranhíssimo. A lógica é que a contribuição dada pelo trabalhador, com ou sem vínculo formal, é insuficiente para as necessidades da Previdência. Mas por que a parcela complementar tem que decorrer da mesma base que representou a contribuição do trabalhador? Não há razão! O IR poderia financiar. É matéria a ser tratada com cuidado. E menciono mais um ponto: quando se fala em reforma ampla, pensa-se em reforma constitucional. Penso na lógica política dessa via: quando existe tal abertura, todos correm para discutir emenda, que vira um desaguadouro de interesses escusos. É, portanto, um espaço para fincar objetivos espúrios. Qualquer modificação de natureza constitucional desanda nesse sentido. Agora, concordo com o Fernando: temos de pensar um modelo mais sofisticado para o futuro, caminhando por aproximações sucessivas para um modelo, evitando qualquer mudança constitucional ampla – porque seguramente será apenas dor de cabeça para o sistema tributário.

Fernando Rezende Se não mexer na Constituição não resolve. Gosto da expressão “avanço aluvional”. Só que os aluviões não podem ser aleatórios, têm de ser provocados no lugar e no momento certos. Daí a necessidade de



uma visão abrangente. Se não houver a concepção do modelo como um todo, para aí sim detonar esses aluviões, o resultado pode ser desastroso. Quando você diz “é preciso avanços progressivos”, concordo. A discordância é insistirmos em mudanças pontuais sem a concepção de um modelo que congregue todas as dimensões. Mexe aqui, mexe acolá, e o resultado é um ziguezague que só piora o quadro.

Everado Maciel Concordo; só não concordo que essa solução venha num pacote.

Roberto Quiroga O contribuinte brasileiro é facilmente adaptável. E algumas coisas indicam isso claramente. Nos últimos 15 anos, a revolução no IR foi absurda. Obviamente, não só no conteúdo, mas na forma. Ou seja, a tributação em sistemas estimados (e não em sistemas reais) teve fácil aderência pelo brasileiro. Hoje, 93% das empresas pagam impostos no sistema estimado. O contribuinte quer um sistema que dê segurança. E mais: chegou à conclusão de que quer se formalizar porque começa a ver os benefícios. Vejo isso no dia a dia do escritório. Nesse aspecto, sou otimista. Outro ponto fundamental para o Brasil é a nossa altíssima adaptabilidade às tecnologias de informação e tributação. O futuro do mundo fiscal, especialmente aqui, é nos adaptarmos à tecnologia da informação, ajudando na questão tributária. Vejam aí as notas fiscais eletrônicas do Estado: estão cau-

sando uma revolução no sentido de impedir a sonegação e criar a necessidade de formalização. Na área de imposto de renda (e o Everardo foi o responsável), quem imaginava que 97% da população entregaria declarações via internet? O fisco americano tem uma inveja danada disso. Outro item importante é a adoção de substituição tributária, na área de ICMS, que trouxe tranquilidade a muito contribuinte. Embora tenha exageros em alguns campos, que podem causar eventualmente a eliminação de alguns mercados.

Fernando Rezende É o que se chama de comodidade tributária; é mais fácil arrecadar.

Roberto Quiroga O problema é que a substituição tributária estadual não é opcional. E pode até tirar o direito de defesa do contribuinte; porque um juiz não muda de início algo criado pelo governo.

Everardo Maciel Mas aí é possível contornar. A substituição tributária é originalmente muito boa, mas era usada com parcimônia em produtos com carga tributária elevada (é impossível cobrar no varejo impostos sobre combustíveis, bebidas, tabaco). Depois foi se alargando. Onde está o erro? O erro está no exagero (mas é bom lembrar que abuso não tolhe o uso). Falta determinar essas margens a partir de pesquisas. Suponhamos que seja feita uma pesquisa extraordinária, estatisticamente perfeita, com erro zero, num mercado homogêneo. Encontraríamos a solução perfeita, certo? Mas, nesse cenário, a solução perfeita seria a de ontem, que não é a de amanhã. Mesmo nessa hipótese heróica a solução é falsa. Contornar é simples: a substituição tributária deveria ser tomada como antecipação de imposto, não como tributação definitiva. Estamos falando de *antecipação de impostos*, como a retenção na fonte. Se houver um erro na pesquisa, poderá ser compensado no ajuste. É a maneira de enfrentar essa questão de substituição tributária.

Fernando Rezende Isso leva ao aspecto ressaltado pelo Eurico: como esses procedimentos administrativos condicionam a relação do cidadão com o Estado?



Na área de imposto de renda, quem imaginava que 97% da população entregaria declarações via internet? O fisco americano tem uma inveja danada disso (Roberto Quiroga)

Everardo Maciel O brasileiro gosta de retenção na fonte, de modelos simplificados.

Fernando Rezende O brasileiro nunca desenvolveu uma atitude de cidadania tributária. Se pensarmos na ideia democrática, o cidadão é ao mesmo tempo eleitor e contribuinte. Quando se reduz a transparência dos impostos, se reduz a possibilidade do cidadão de cobrar eficiência do Estado. As prefeituras estão incentivando o contribuinte a pedir nota fiscal com CPF, e, em contrapartida, oferecem uma redução no IPTU. Os Estados estão copiando a solução com a nota fiscal do ICMS para reduzir IPVA. Todos esses mecanismos têm méritos. Mas quando se começa a levar essas soluções para impostos indi-

retos, a opacidade do sistema tributário aumenta. Tem aí implicações de natureza comportamental e política, porque aliena o cidadão de quanto paga. Quem fica olhando quanto [*de imposto*] está pagando? Só ficamos sabendo quando somos obrigados a preencher a declaração de IR. E aí é diferente, tem antecipação – é na declaração que se confronta. Aliás, coisa fantástica no Brasil: o cidadão sabe que recebe de volta a restituição. Essa relação de transparência do imposto é importante.

Everardo Maciel Quando assumi a Receita Federal, editei uma instrução normativa dizendo qual era a regra da restituição. Essa regra nunca apareceu em lei; foi adotada sistematicamente. Estabelecemos como regra que a restituição do IR seguiria os mesmos encargos que alcançava o imposto pago em atraso. Este ano, um fato essencial na relação do fisco com o contribuinte quase foi comprometido: é a moralidade tributária. Quando o governo ameaça não devolver a restituição, está autorizando o indivíduo, por via oblíqua, a não pagar impostos. O cidadão se sente moralmente autorizado a não pagar. É uma fratura na moralidade tributária.

Eurico de Santi No início da DireitoGV, tentei formar um grupo de economia e direito. Percebi o seguinte: o eixo de aproximação entre o jurídico e a realidade, entre o direito e a economia, é a prova. Na aplicação concreta, para dar eficácia ao fato gerador, é preciso provar que ele aconteceu. Um caso interessante é o ICMS; a ideia de saída física da mercadoria tem um aspecto relevante para que dentro do direito se possa reproduzir uma prova, como a nota fiscal. Mas com o tempo esses documentos aprendem a “mentir”, ou seja, existe a possibilidade de criar notas frias. A incapacidade do Estado de fiscalizar essa formalidade da tributação faz com que ele opte por bases mais simples. Quando penso em acomodação fiscal, parece que a legislação opta por contribuintes com mais governança (caso dos bancos, mais fáceis de cobrar), ou seja, uma acomodação em relação à facilidade de cobrar. Faço uma pergunta ao Everardo, que trabalhou sob essa pressão no governo

FHC, é sobre esse exercício técnico de arrecadar. Não há uma tendência a buscar bases simplificadas, que empurrem o contribuinte para uma acomodação tributária? Outra coisa: até que ponto a CPMF foi positiva, em termos de informação e transparência? E uma última consideração é sobre a tributação da moeda. Após de uma troca de mercadoria acontece a troca de moeda. O Quiroga sugere em sua tese usarmos um retrato das operações no sistema para identificar o fato gerador (não na troca de mercadoria, mas na mudança de titularidade do dinheiro). Por que o direito tributário, que demanda tantas provas, não identifica fatos geradores no sistema financeiro? Assim, sairíamos da prova documental, da nota fiscal, para entrar na prova eletrônica. É uma nova estratégia para exigir a tributação. Um exemplo atual são as escriturações eletrônicas, que estão construindo um mundo tributário virtual mais compartilhado. São essas as provocações.

Everardo Maciel A CPMF precisa ser vista em dois momentos. No começo dos anos 1990, a Receita decidiu coletar informações para fiscalização dos cartões de crédito. Mas não tinha autorização legal. Os contribuintes então exploraram o fato; e os bancos entraram com ação sobre o acesso do fisco às informações protegidas pelo sigilo bancário (*lato sensu*, tratando de sigilo guardado pelas instituições financeiras, entre as quais as administradoras de cartão). À época, entendi a CPMF como um instrumento que daria condições de, no futuro, retornar o acesso ao sigilo. Quando foi instituída, a CPMF era discutida no Congresso no sentido de que não fosse um instrumento para violar esse sigilo. Então, negocieei a redação de um artigo dizendo que só poderia ser utilizada para fins de fiscalização própria, vedada sua utilização para lançamento de outros tributos. Na época, os colegas de Receita não entenderam; mas disse: “Sei o que estou fazendo”. Estava absolutamente seguro. Em seguida, montamos um modelo para trabalhar as informações da CPMF – e aí mostramos as fraturas expostas no campo da sonegação. Levei a público: “É isso. Não posso fazer nada porque não tenho acesso ao sigilo bancário”. Esse fato, politicamente,



Não há país no mundo que tribute telecomunicação, energia e combustível como nós. Como o setor produtivo terá sustentação ao competir com outros países? (Fernando Rezende)

te, deu sustentação à lei complementar 105, que trouxe de volta à Receita as informações protegidas por sigilo. No dia em que foi sancionada, em 10 de janeiro de 2001, editamos um decreto disciplinando o uso dessas informações pela Receita (talvez o mais duro em matéria de acesso do fisco ao sigilo bancário). Quando a CPMF desapareceu, esse mecanismo pôde vir à tona. Do ponto de vista da obtenção de informação por sigilo, a CPMF já não é mais necessária diante da lei complementar 105.

Eurico de Santi O fato de a CPMF ter caído em 2007 não implicou queda de arrecadação?

Everardo Maciel Não. A queda de hoje não tem nada a ver com a CPMF.

Agora, a CPMF é matéria polêmica. Tivemos pouco tempo de utilização desse tributo para formar uma convicção definitiva. Em outro momento, a CPMF poderia ser pensada como sucedâneo de algum tributo, com uma alíquota razoável. Não como um tributo a mais, como pretende o Congresso. Sobre a tributação de varejo, tenho dúvidas. Ela não pode ser dissociada de um processo geral, daquilo que chamo de crise axiológica (de um lado, existe a pirataria, de difícil enfrentamento; de outro, o camelô, a informalidade). Todos esses elementos tornam difícil a efetividade de uma tributação de varejo, ressaltando as grandes lojas. É difícil porque existe o enfrentamento cotidiano. É o mundo real! Esse fato explica a substituição tributária. É um jogo de peso e contrapeso. Enquanto não resolvermos questões dessa natureza, será muito difícil colocar tributação no varejo. Seria suicídio cobrar o varejo nos morros do Rio...

Roberto Quiroga Esse ponto mostra uma tendência pelo *flat tax* [*contração de “flat rate tax”; imposto único*], tributo fixo, com alíquota proporcional, estimulador da simplicidade. Mas ainda há preconceito, falar hoje em *flat tax* nos meios acadêmicos é quase uma heresia contra a capacidade contributiva. É o que acontece no Brasil. Estive em Madri há pouco tempo e discutíamos até que ponto essa complexidade beneficia um *flat tax*. É um grande debate. E a CPMF segue nessa linha. Estamos acostumados a pensar a tributação sem chamar alguns parceiros. Nesse sentido, a tecnologia da informação é parceira, e o direito monetário também. Vejam: a única moeda com curso legal no Brasil (aceita obrigatoriamente) é a física. A moeda escritural pode ser recusada. Ou seja, se quiser pagar em dinheiro, ninguém pode recusar. Já uma Transferência Eletrônica pode ser recusada. Então, por que não temos a moeda escritural em curso legal? Assim, qualquer negócio jurídico só teria validade se feito por meio de pagamento eletrônico. Quer comprar um imóvel? Só se a operação transitar no banco. Seria a norma de direito monetário acoplada à norma tributária.

Fernando Rezende Há muitas coisas complicadas a resolver no sistema tributário quando pensamos o país do futuro. Cito exemplos. Um é o tamanho da carga tributária que incide sobre insumos estratégicos numa economia moderna. Hoje não tem país no mundo que tribute telecomunicações, energia e combustível como o Brasil. Se somarmos Cide [*Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico*], ICMS, contribuições sociais e outros encargos, não há similaridade. Nessa linha de economia, energia e telecomunicação são elementos cruciais. Ora, considerando uma inserção internacional, o setor produtivo brasileiro não terá sustentação para competir com países que estão buscando esse caminho.

Everardo Maciel Tem uma solução simples: tomar [*imposto*] por antecipação.

Fernando Rezende Seria simples se tivéssemos aqui uma cultura de respeito à devolução de crédito tributário, o que não temos... A não ser que tivéssemos a cultura do “acumulou crédito, não tem compensação, devolve em dinheiro”. É um grande problema a solucionar, até porque os Estados brasileiros se amarraram na questão de arrecadar essencialmente em cima desses setores. Outro problema é esse anacronismo de serviços e mercadorias estarem em campos tributários distintos. Não há possibilidade de ICMS e ISS prosseguirem eternamente. E parte das atividades modernas da economia do conhecimento é serviço, não mercadoria. Quanto à CPMF, como disse o Everardo, se era só para controle não precisa mais. Na discussão de pensar mais adiante, a relação entre sistema tributário e desenvolvimento econômico precisa estar na mesa, senão corremos o risco de discutir se uma forma de arrecadação é mais ou menos amigável para o contribuinte e não equacionar os entraves existentes.

Quem ganha com esse caos tributário?

Fernando Rezende O poder público.

Temos um Legislativo de qualidade para fazer reformas, pontuais ou amplas?

Fernando Rezende Se cairmos na armadilha de que é preciso fazer pri-



A crise de valores no Brasil é muito séria, e esse fato tem a ver com as lideranças políticas. É preocupante: uma sociedade com déficit moral não tem futuro (Everardo Maciel)

meiro a reforma política para depois realizar a tributária, não chegaremos a lugar nenhum.

Everardo Maciel Parte do problema da reforma política é fiscal. E, antes que pareça exótico, explico. Todo mundo sabe que a qualidade do Legislativo brasileiro é declinante no tempo. O que temos aí hoje é pior que o de ontem e que o de anteontem. Lá, já usam expressões como “a turma da laje” [*referência às construções das favelas*]. Ou então “fulano é da laje”, porque já vemos representações do crime organizado dentro do Legislativo. Aí temos problema fiscal: as transferências voluntárias são apetitosas para quem quer praticar corrupção. Portanto, modificar as duas coisas é quase uma revolução. É preciso uma visão de estadista com ampla legitimidade para

fazer mudanças na direção certa. Com esse Legislativo, qualquer projeto de reforma tributária seria convertido em negociata. E quanto maior o quórum, maior a possibilidade. Tenho restrição profunda às soluções que passem por reforma constitucional.

Fernando Rezende Sou otimista, mas aqui estamos ficando pessimistas quanto à possibilidade de mudanças. O ambiente político piorou, sim, mas não é tão diferente do que era há alguns anos. Se ficarmos nessa posição de que não é possível fazer a reforma com o Legislativo que aí está, estaremos condenados a mais algumas décadas nesse processo sem solução.

Everardo Maciel Não vou seguir a máxima de que o otimista é o pessimista mal informado [*risos*]. É necessária uma visão extremamente estratégica e pontual. Se possível, transformar a discussão num único ponto que possa afetar todo o sistema.

Roberto Quiroga Apesar das dificuldades, tenho uma certeza em termos de Brasil: para uma reforma, é preciso um momento de progressão econômica. Prospectivamente, os próximos 15 anos talvez sejam os melhores. Como disse, estive há pouco na Espanha, e lá, nos últimos 20 anos, aconteceu uma transformação. A sociedade fez um pacto político, houve uma forte formalização. Quando existe esse pacto, a classe política também é empurrada para a formalização. A classe política é sempre a última a se adaptar porque há interesses econômicos, como em qualquer sociedade. Mas sou otimista porque o país terá pela frente os melhores anos que a gente pudesse imaginar no último século. O brasileiro quer formalização. E se vier junto com aumento de renda, então envolverá também o grupo que está no topo.

Fernando Rezende É bom lembrar que a classe política percebeu a importância que o povo dá à estabilidade da moeda. E temos aí um fator que pode alavancar a discussão, o nível crescente de insatisfação com a qualidade dos serviços essenciais, saúde, educação, transporte, saneamento etc.

Everardo Maciel Concordo quanto ao índice de insatisfação, uma percepção da má qualidade do serviço público. Mas até hoje a resposta para esse problema é a mesma, reproduzindo a frase de Eça de Queirós: “O problema de Portugal é falta de pessoal”. Tem problema? Contrata-se mais gente. O princípio da eficiência foi introduzido na administração pública, mas ainda é apenas princípio. Ou seja, as respostas que o setor público brasileiro dá à má qualidade dos serviços prestados são pífias.

Fernando Rezende É preciso outras regras. A lei Calmon [*nº 7.348/1985*], por exemplo, vinculou mais de 20% dos orçamentos nacionais para a educação e está em vigor há mais de 20 anos. No entanto, nas pesquisas internacionais de desempenho escolar, o Brasil está nos últimos lugares. Ou seja, garantir o dinheiro sem a obrigação de resultados não é a solução.

Everardo Maciel A visão sempre foi contábil. Precisaríamos ter uma lei de responsabilidade social em que esse tipo de transferência estivesse associado ao atingimento de metas.

Fernando Rezende É ainda pior, pois obriga Estados e municípios diferentes a aplicarem o mesmo percentual. Um município, por exemplo, que já não tem crianças em idade escolar, precisa gastar mais em saúde do que em educação. Só que aí os municípios fazem um centro cultural ou coisa do gênero e dizem que gastaram em educação. É a chamada “contabilidade criativa”. Isso não é discutido; mas faz parte do conjunto de mudanças essenciais para controlar a qualidade do gasto: mudanças importantes para o futuro do país. E fazem parte da minha pregação de convencer ao menos a área técnica da necessidade de uma proposta abrangente. Se a proposta suscitar mudança na sociedade, a classe política irá atrás. A questão da estabilidade monetária, por exemplo, foi algo importantíssimo que ocorreu no Brasil em curtíssimo prazo. Ninguém acreditava que iria pegar, mas deu certo. A discussão em torno da qualidade dos serviços, por exemplo,



Se a lei permite quebra de sigilo bancário do contribuinte, então é preciso quebrar o sigilo de União, estados e municípios, para saber como gastam esses recursos (Eurico de Santi)

pode ser um detonador, já que o nível de insatisfação é alto.

Roberto Quiroga O brasileiro é adaptável. Vejam a lei antifumo [*lei estadual nº 13.541, de 7 de maio de 2009*]: ninguém mais fuma em restaurante em São Paulo; e não reclama. Todos entenderam e aceitaram.

Senhores, obrigado pela participação. E vamos às considerações finais.

Fernando Rezende Essa é uma iniciativa importante do GVlaw e da revista *Getulio*. Mas é preciso continuar o diálogo. Sugiro promovermos outras rodadas de discussão, com grupos maiores, para ver até que ponto podemos avançar.

Everardo Maciel Discordo: acho que o grupo tem de ser menor [*risos*].

Num grupo menor, fica mais fácil cada um se expressar; num grupo maior, corre-se o risco de haver observações muito tópicas. Grupos fechados, como este, são mais ricos. É nesse sentido, e essa é uma iniciativa do Fernando, da qual participo, que estamos procurando estabelecer grupos de discussão em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília para debater o sistema e encontrar soluções. Tenho uma visão otimista a respeito do cenário econômico à nossa frente, mas também um sentimento preocupante em relação à crise axiológica. A crise de valores no Brasil é séria, e se manifesta sob as mais diferentes formas. Faltam valores – e os poucos que existiam estão indo para o ralo. Esse fato tem a ver não só com os políticos brasileiros, mas com uma espécie de aceitação pela mídia. É preocupante: uma sociedade com déficit moral não tem futuro.

Roberto Quiroga Sou otimista em relação à questão da tributação porque acho que teremos uma transformação na sociedade. O Brasil já mostrou um crescimento notável nos últimos 15 anos. E, como já plantou uma semente, talvez colhamos coisas muito boas. Como temos vários itens convergindo numa mesma linha, com a economia adequada, a questão tributária também terá o melhor momento para essas transformações. Se conseguirmos, nos próximos 15 anos, mudar o que realmente é ruim, teremos anos promissores pela frente.

Eurico de Santi Para mim, duas coisas ficaram claras: 1) a importância da transparência da tributação para dar consciência a quem paga tributo, até para criar cidadania e mobilização fiscal; e a importância da transparência no gasto público, que envolve uma questão difícil: se a lei permite quebra de sigilo bancário do contribuinte, então é preciso quebrar também o sigilo bancário de União, Estados e municípios, para saber como gastam os recursos. Ou seja, é preciso deixar claro na área tributária quem custeia o Estado; e no gasto público, é preciso informação clara da movimentação para propiciar o controle por parte da população. 