

# IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES

(PRÓS E CONTRAS)

1.a Edição: 1991

#### FICHA CATALOGRÁFICA

#### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Imposto Único sobre transações: prós e contras [organizador Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque]. - São Paulo: M.C.C. de Albuquerque, 1991.

Vários autores.

1. Imposto Único sobre Transações I. Albuquerque, Marcos Cintra Cavalcanti de.

91-1231

CDU.34:336.2

#### Índices para catálogo sistemático:

1. Imposto Único sobre Transações: Direito tributário  
34:336.2

Agradecemos a colaboração das seguintes Instituições:

- Associação Comercial da Bahia
- Associação Comercial do Distrito Federal
- Associação dos Criadores do Planalto
- Confederação Nacional da Agricultura
- Federação das Associações Comerciais da Bahia
- Federação das Associações Comerciais e Industriais do Distrito Federal
- Federação Nacional dos Revendedores de Veículos
- Folha de São Paulo

# ÍNDICE

APRESENTAÇÃO José Valney de Brito	5
PREFÁCIO Jorge Konder Bornhausen	6
POR UMA REVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque	7
CHOQUE DE CORAGEM Editorial	11
A REVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA DO IMPOSTO ÚNICO Ives Gandra da Silva Martins	14
IMPOSTO ÚNICO Editorial	16
POR UMA REVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA Eduardo Chuavy	18
POR QUE O IMPOSTO ÚNICO NÃO É SOLUÇÃO Clóvis Panzarini	20
O "FALSO" MILAGRE DO IMPOSTO ÚNICO Fernando Rezende	22
VAMOS AO ATO DE CORAGEM! Jorge Konder Bornhausen	25
RESPOSTA A ALGUMAS CRÍTICAS AO IMPOSTO ÚNICO Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque	27
IMPOSTO ÚNICO Fernando Albino	32
APOIO LIBERAL À REVOLUÇÃO FISCAL Jorge Konder Bornhausen	35

POR QUE O IMPOSTO ÚNICO NÃO É SOLUÇÃO Clóvis Panzarini	37
A ÚNICA VANTAGEM DO IMPOSTO ÚNICO Fernando Rezende	40
O IMPOSTO ÚNICO DE MARCOS CINTRA Ives Gandra da Silva Martins	42
IUT É QUESTÃO DE SOBREVIVÊNCIA	45
IMPOSTO ÚNICO: UM SONHO AINDA DISTANTE? José Silva	50
IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES – 1 José Valney de Brito	52
IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES – 2 José Valney de Brito	55
AINDA DE PÉ O GRANDE DESAFIO Jorge Konder Bornhausen	57
REVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA Gilberto Souza Gomes Job	59
IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES Bernardo Ribeiro de Moraes	61
IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES Eduardo Domingos Bottallo	65
IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES Carlos Alberto Longo	69
BIOGRAFIAS	74

# APRESENTAÇÃO

**JOSE VALNEY DE BRITO**

A proposta de um Imposto Único sobre Transações foi apresentada pela primeira vez em 14/01/90. pelo prof. Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, em artigo na Folha.

Os fundamentos e as características básicas foram, então, delineados. A idéia de compilar e publicar em formato de livro, as matérias que a partir daí foram publicadas é levar aos líderes e formadores de opinião, formuladores de políticas e responsáveis pelas decisões importantes para o país, os membros do Congresso, a visão mais ampla possível dos argumentos pró e contra o imposto único.

O momento especialmente crítico que o país atravessa, no qual sofre a mais profunda depressão econômica de sua história, torna ainda mais oportuna a discussão de uma reforma tributária.

O Brasil precisa urgente e desesperadamente reencontrar o caminho do crescimento econômico. Esta é a forma de evitar nos transformarmos em um país do Quarto Mundo, com o conseqüente cortejo de indicadores sociais ainda piores do que os péssimos que atualmente apresentamos.

Há consenso de que o conjunto de impostos que forma o sistema tributário brasileiro tornou-se um dos fortes impedimentos à retomada do desenvolvimento. É uma das amarras que cerceiam a liberação das potencialidades. Esse consenso gera outro, de que é necessário mudar, mas por não haver acordo sobre em que direção, a mudança não ocorre. O atual sistema é muito deficiente por muitas razões que alguns dos textos apresentados exploram em mais detalhes. É injusto, por não conseguir os atributos de universalidade e progressividade. É caro para a sociedade por todos os custos envolvidos na apuração, legislação, regulamentação, fiscalização, controle, julgamentos e outras tantas atividades ligadas à simples arrecadação dos múltiplos impostos. É complexo demais, tornando difícil o correto cumprimento pelos agentes econômicos.

Desfigura o caráter dos indivíduos da sociedade, acentuando os seus piores defeitos ao estimular e propiciar a sonegação, a corrupção e esperteza. Amplia a má distribuição da renda, a indolência das pessoas e a ineficiência na produção e distribuição de bens.

Diante da constatação desse quadro, as mudanças devem privilegiar a simplificação, a redução do número de impostos, ampliação da base de incidência, redução das alíquotas e impedimento à sonegação.

O imposto único pode ser um caminho, mesmo não sendo a panacéia, a solução perfeita.

Acho necessário chamar a atenção para o fato de que aprovar e implantar a reforma tributária depende do governo. Mas o governo do país não é apenas o Executivo, como errada e acomodadamente nos acostumamos a ver e responsabilizar.

O governo, a quem o povo delega 100% dos poderes, é o conjunto do Legislativo, Judiciário e Executivo, principalmente o primeiro, que detém o poder de mudar a Constituição e aprovar as leis da reforma. Essa lembrança do óbvio é oportuna, porque uma

mudança da dimensão da provocada pela implantação do IUT só será possível com o total e profundo comprometimento do "governo", na sua concepção mais ampla.

É nossa sincera esperança que o debate decorrente desta edição resulte em efetiva reforma tributária, no prazo mais curto possível, e que possamos retomar o crescimento econômico, a nosso ver ainda o melhor caminho para a estabilidade, para a redução dos índices de inflação e para o aumento do bem-estar dos brasileiros.

## PREFÁCIO

**JORGE KONDER BORNHAUSEN**

Em janeiro do ano passado, o economista Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, com o apoio decidido da **Folha de S.Paulo**, lançou um desafio ao país.

Num ato de coragem cívica, o ilustre professor, homem de convicções liberais modernas, convidou-nos a todos, governantes e governados, a opinião pública em geral, para iniciarmos uma grande campanha visando liberar o país do cipoal tributário que emperra a economia e sobrecarrega a máquina administrativa, funcionando, cada vez mais, como um peso morto que somos obrigados a arrastar, em nossa penosa marcha para a construção de instituições democráticas estáveis.

A proposta do professor Cintra é radical: acabar com a multiplicidade de impostos que afogam o contribuinte para reduzir tudo a um único, o Imposto Único sobre Transações, pago no ato igualmente por ambas as partes, o vendedor e o comprador.

Claro que uma proposta tão drástica não poderia deixar de despertar reações de perplexidade, de aplauso e até de desconfiança. No debate, que se iniciou em seguida, surgiram diferentes objeções, às quais o autor tem procurado dar respostas lúcidas e convincentes.

Mas é justamente a simplicidade exemplar da proposta que passou a se constituir o seu maior atrativo, um atrativo quase irresistível. Todas as pessoas que examinaram o assunto sem prevenções perceberam de pronto que havia um desafio muito sério, abrindo a perspectiva de um grande alívio, graças à descompressão do sistema tributário nacional, que hoje tolhe a iniciativa privada e a própria administração pública.

O debate se ampliou e agora volta a reacender-se com a edição da presente obra contendo a proposta de Cintra, o editorial da Folha e as opiniões sobre a matéria.

Estamos diante de um desafio que não pode ficar sem consequências práticas. O imposto único, tal como foi sugerido, pode e deve ser examinado sob diversos ângulos. Mas a idéia terá de gerar um importante benefício para o país, servindo de ponto de partida para um avanço real no sentido de estabelecer um elo claro e eficaz entre o cidadão privado e a coisa pública, já que a consciência desta relação está na raiz da verdadeira cidadania.

# **POR UMA REVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA**

**MARCOS CINTRA CAVALCANTI**

**DE ALBUQUERQUE**

Um dos temas mais discutidos no atual quadro econômico é a urgente necessidade de uma ampla reforma tributária. Porém, o problema é geralmente tratado de forma restrita, apenas como um programa que vise a recuperação da carga tributária líquida do setor público federal. Providências como o combate à sonegação, a tributação de ganhos de capital, a redução de incentivos e de subsídios e um orçamento de renúncia fiscal são freqüentemente avaliadas como meios para aumentar a arrecadação do governo e, portanto, como formas de equacionar a questão do déficit público e das pressões inflacionárias que resultam dos constantes desequilíbrios orçamentários do governo. Dúvidas relacionadas à eficiência dos mecanismos tributários, sua equidade, seus custos, sua incidência e outras importantes perguntas são relegadas a segundo plano.

A ampla reforma tributária de que o país necessita implica discutir todas essas questões. Porém, dentro de um contexto no qual o formulador de política econômica não se ache restrito às instituições fiscais existentes.

O Brasil tem uma estrutura de impostos das mais complexas do mundo. São inúmeras as formas de tributação. Impostos sobre a renda, sobre valor adicionado, sobre patrimônio, além de taxas de serviço, contribuições paraфисcais, adicionais sobre tarifas... Enfim, uma parafernália de formas e meios de tributação que torna absolutamente impossível qualquer conclusão confiável acerca das características do sistema brasileiro. Não há como saber se é, ou não, regressivo; quais seus impactos alocativos; qual sua eficiência.

Uma reforma que mereça este nome exige uma detalhada discussão de dois importantes aspectos do problema: em primeiro lugar, a definição da base de tributação; em segundo lugar, a definição e as características do sistema.

A primeira pergunta é normalmente centrada nas vantagens e desvantagens da tributação sobre a renda versus a tributação sobre o consumo. A segunda se refere ao número de impostos a serem lançados, à forma de arrecadação, à incidência e outras questões correlatas.

Nesse sentido, surge a proposta do Imposto Único sobre Transações, cujas principais características são as seguintes:

## **Imposto Único sobre Transações**

A sugestão contida neste artigo se refere à introdução no Brasil de um Imposto Único sobre Transações. Uma apresentação dessa idéia também pode ser encontrada em um trabalho de autoria de E. L. Feige, intitulado "Taxing All Transactions: The Automated Payment Transaction Tax System", apresentado em recente seminário realizado na Argentina.

O imposto único, um conceito com longa tradição na história do pensamento econômico, traz inúmeras vantagens de ordem tributária. A fiscalização torna-se mais simples; os critérios de taxação ficam mais transparentes; os custos de arrecadação por

parte do poder público, e também os custos do setor privado vinculados às exigências tributárias, tornam-se mais leves. A simplificação do processo fiscal é evidente quando toda a arrecadação se concentra em um único tributo, incidente sobre uma única base.

Não há estimativas confiáveis sobre os custos de fiscalização e de arrecadação fiscal no Brasil. Porém, não seria exagero afirmar que devem chegar a 10% das receitas tributárias. Nos EUA os custos de arrecadação são de 7% da receita tributária do governo. No Brasil devem ser bem maiores, não apenas pela ineficiência da máquina arrecadadora, mas também pela multiplicidade de obrigações fiscais a que estão sujeitas as pessoas físicas e jurídicas.

Somando-se ao custo da arrecadação os custos da escrituração tributária a que estão sujeitos os agentes privados no Brasil, não será exagero chegar a um total de 15% a 20% das receitas de impostos do país. É um peso morto, que se traduz apenas em gastos, sem qualquer contribuição ao aumento da produção e do bem-estar social.

### **Características do imposto único**

Os pontos fundamentais desta proposta são dois. Em primeiro lugar, a existência de apenas um imposto. Todos os demais seriam extintos, com possíveis exceções, como no caso das tarifas aduaneiras. Não haveria mais Imposto de Renda sobre a pessoa física ou sobre a jurídica; os salários não sofreriam retenção de qualquer tipo, seja como antecipação de Imposto de Renda, seja para custeio da Previdência Social; não haveria mais necessidade de qualquer escrituração fiscal ou tributária nas empresas; não haveria mais qualquer forma de declaração para impostos de renda, de serviço, de circulação ou de qualquer outro tipo; não haveria mais necessidade da manutenção das múltiplas estruturas de fiscalização hoje existentes.

A segunda característica fundamental desta proposta se prende à transferência da base do imposto único exclusivamente para as transações monetárias, em substituição à multiplicidade de bases de tributação hoje existentes. Assim, toda vez que qualquer agente econômico efetuar um pagamento a outro haverá a incidência de um imposto cobrado sobre o valor da transação. O tributo será dividido em partes iguais e cobrado do emitente e do beneficiado.

### **Vantagens do imposto único**

As vantagens desta proposta são inúmeras.

Haverá enorme simplificação e redução de custos na arrecadação de tributos. A vantagem não se restringe apenas à redução da máquina governamental, mas também aos custos das empresas que hoje dedicam pelo menos cerca de 30% de seu pessoal administrativo para fazer frente às exigências de escrituração fiscal.

Como estimado acima, a redução nos custos da máquina arrecadadora do governo e do pessoal administrativo do setor privado poderá chegar a 20% da arrecadação fiscal bruta do país, de cerca de 22 % do PIB. Isso implica dizer que o impacto dessa proposta, em termos de liberação de recursos reais, seria da ordem de 4,4% do PIB. Esse montante equivale à totalidade das remessas de recursos reais ao exterior -pagamento de juros, de lucros e de dividendos- e significa uma vez e meia o impacto de uma moratória da dívida externa brasileira. São recursos que poderiam ser canalizados para investimentos



produtivos, capazes de alavancar o crescimento econômico, em vez de serem absorvidos em atividades de consumo do governo e em custos administrativos privados.

Esta proposta acarretaria a virtual eliminação da sonegação, da corrupção fiscal e da economia informal, sem custos administrativos ou de fiscalização. A arrecadação tributária seria efetuada automaticamente a cada lançamento de débito e de crédito no sistema bancário. A cada transação, a conta credora e a conta devedora seriam debitadas em um percentual fixo do valor da transação. Assim, a cada transação efetuada mediante cheques ou qualquer outro tipo de ordem de pagamento, o sistema automaticamente transferirá o produto da arrecadação à conta dos Tesouros federal, estaduais e municipais, segundo critérios predefinidos.

Esse sistema torna impraticável qualquer tentativa de sonegação, pois bastaria uma fiscalização nos sistemas de compensação do setor bancário para que ela seja totalmente eliminada.

O mais significativo nesta proposta é que a alíquota do imposto pode ser baixa. Para que o governo -em seus três níveis- arrecade cerca de 25% do PIB, e considerando-se o volume de transações efetuadas na economia, estima-se que a alíquota do imposto sobre transações não, seria superior a 2% - 1% pago pela parte credora e 1% pela parte devedora na transação.

Assim, considerando-se a baixa alíquota marginal, o incentivo à sonegação virtualmente desapareceria. Ademais, isso se tornaria impossível, a não ser que a transação fosse efetuada em moeda, ou mediante escambo. Evidentemente, nestes dois casos o custo da sonegação seria maior do que seu benefício - apenas 1% da transação-, o que desincentivaria por completo qualquer tentativa de burla tributária.

Cabe lembrar ainda que, para evitar que as transações efetuadas em moeda fiquem isentas de tributação, todo saque, ou depósito, de numerário (moeda circulante) do sistema bancário poderia ser taxado de acordo com uma alíquota que em média reproduza o número de transações que se realiza com essa mesma moeda até seu retorno ao sistema bancário.

Para o caso norte-americano se estimou que a alíquota necessária seria o dobro da alíquota geral. Neste caso, seria de 4% no Brasil, cobrados quando da saída, e novamente quando da entrada, do numerário no sistema bancário. Com isso, se estaria eliminando a vantagem das transações em dinheiro.

Portanto, esse sistema de tributação eliminaria a sonegação -estimada em cerca de 30% a 40% da arrecadação- e implicaria uma liberação de recursos reais. Haveria uma sensível redução nos custos de produção e nas pressões inflacionárias, concomitantemente com a possibilidade de sensíveis aumentos na arrecadação tributária. Certamente serão ganhos do tipo "once and for all", mas que seriam suficientes para permitir um expressivo ajuste fiscal e uma sensível recuperação da capacidade de investimento do país.

### **A equidade do imposto único**

Resta abordar questões que dizem respeito à progressividade da incidência desse tipo de tributação.

Tratando-se de um imposto em cascata, os produtos que envolvem um maior número de transações na cadeia produtiva -cujos métodos de produção são mais "round-a- bout"- serão proporcionalmente mais taxados. Isso implica garantir ao sistema tributário uma desejada dose de progressividade, já que os "wage-goods" -produtos da cesta básica .que

compõem o perfil de demanda das classes de mais baixa renda- terão uma carga tributária relativamente menor do que os produtos mais sofisticados. Assim, estará garantida a progressividade desse sistema.

Cabe lembrar que o incentivo para a integração vertical da produção poderá se acentuar. Mas, consideradas as baixas alíquotas marginais do sistema, dificilmente esse processo irá além do que seria previsível por razões estritamente ligadas a economias de escala e outros tipos de externalidade.

Outra característica interessante desta proposta é que a base de tributação deixa de ser a renda e a atividade produtiva, como é hoje, passando para as transações. Assim, passa-se a tributar não apenas as atividades vinculadas à geração de riqueza, mas também aquelas que impliquem mera transferência de ativos. Passa-se a taxar, portanto, todas as operações financeiras e de capital, que hoje são notoriamente subtributadas. Corrige-se, assim, o viés anti-produtivista na estrutura tributária brasileira.

Cabe acrescentar que as transações de caráter especulativo continuarão a existir - mesmo porque cumprem também um papel econômico-, porém passarão a contribuir para a arrecadação pública.

Esta proposta tem portanto algumas características essenciais que devem ser enfatizadas: garante a arrecadação tributária; elimina a sonegação e corrupção fiscal; aumenta a eficiência da arrecadação; libera recursos reais significativos no setor privado e no setor público; é um sistema abrangente e progressivo.

# CHOQUE DE CORAGEM

## EDITORIAL

A crise econômica brasileira tem um nome: falta de coragem. Coragem para destruir de uma vez por todas os vícios de uma estrutura estatal falida. Coragem para extirpar pela raiz o processo inflacionário. Coragem para criar um país com menos governo e menos miséria. Coragem para romper o círculo vicioso de irresponsabilidade pública, de desperdício, de improvisação, de descontrole, de complacência com a irracionalidade, com a injustiça e com a mentira, que ameaça submergir a sociedade inteira no maior desastre de sua história.

O país está adiando seu encontro com a realidade. É preciso enfrentá-la com decisão. O Estado brasileiro está em colapso. Medidas profundas e implacáveis terão de ser tomadas para vencer a inflação. Não é mais possível recuar. O termo 'ajuste fiscal' é certamente brando em demasia para definir o que deve ser feito. Trata-se de derrubar para sempre a máquina de dissipação, de incompetência, de cartorialismo, de atraso e de injustiça social que sufoca a sociedade brasileira.

Nada poderá ser considerado radical demais nesta tarefa: demissões de todos os funcionários públicos ociosos ou dispensáveis, privatização de centenas de estatais, suspensão imediata das emissões de moeda, interrupção completa do lançamento de títulos do governo no mercado financeiro, autonomia do Banco Central, ajustes decisivos e realistas no câmbio e nas tarifas públicas, extinção total dos subsídios e incentivos tributários, punição exemplar dos sonegadores, cortes sem precedentes nos gastos estatais.

É a partir de um impacto dessa ordem que medidas imediatas e emergenciais, como o congelamento de preços e o aumento de impostos, terão condições de ser tomadas, ao lado da reformulação do perfil da dívida interna e da renegociação da dívida externa. Pressuposto básico do sucesso de todas estas providências é uma extrema credibilidade; o governo terá de conquistá-la de pronto, ao empreender violento abalo na mentalidade arcaica que hoje domina o ambiente social brasileiro.

Comprometendo-se, de forma integral e permanente, a depender apenas de impostos para seus gastos de custeio, inclusive os da dívida; recusando-se, de maneira explícita e enfática, a fazer uso de novas fontes de financiamento -mesmo porque estas já se encontram esgotadas-, o governo poderá alongar o perfil de sua dívida interna, reduzindo a níveis próximos de zero a remuneração dos títulos públicos e liquidando, assim, com a atual ciranda financeira.

Junto aos credores externos, atitudes de igual ousadia e determinação precisam ser tomadas. A seriedade, a profundidade e a coerência do ajuste interno, e a rejeição de qualquer novo empréstimo dos bancos internacionais -apenas investimentos de risco seriam sempre bem-vindos-, constituiriam o ponto de partida para propostas duras e agressivas. O valor de mercado dos títulos da dívida brasileira é muito menor do que o seu valor de face. Dessa forma, não é mais possível hesitar diante de idéias realmente radicais, que contemplem, por exemplo, a determinação unilateral do governo brasileiro de pagar, com estrita pontualidade, somente os juros contratuais equivalentes ao valor de mercado da dívida. O que isso significa de poupança de divisas deverá permitir a redução do superávit comercial para expandir as importações, o que é básico para o combate à inflação e para o

incremento da eficiência da indústria nacional, cuja proteção deve ser feita apenas por mecanismos tarifários e não pelos controles burocráticos e cartoriais atualmente em vigor.

Na área da Previdência Social, será preciso reexaminar a estrutura dos benefícios e das fontes de recursos, abolindo privilégios inviáveis, como por exemplo a aposentadoria por tempo de serviço. No Sistema Financeiro da Habitação, não se pode mais conviver com os déficits existentes -cumpra cobrar prestações mais realistas dos mutuários, além de buscar a recuperação das perdas passadas.

Na área das relações trabalhistas e empresariais, é preciso romper com o ranço fascista que ainda existe na organização sindical de empregados e empregadores, acabando de vez com o imposto e a unicidade sindicais. É preciso aceitar as idéias modernas de liberdade de organização e negociação. Quanto à política salarial, o governo e a Justiça do Trabalho devem deixar de baixar normas e julgamentos para os reajustes coletivos do setor privado, que passariam a ser livremente negociados pelas partes. No âmbito da administração pública e como parâmetro para a negociação nas suas empresas estatais, o governo deve remunerar segundo os padrões do setor privado, inclusive no caso dos benefícios indiretos. Com isso deixaria de arrochar algumas categorias e de outorgar privilégios a outras, como os trabalhadores do setor financeiro estatal.

Superar o quadro de extremas desigualdades sociais que se registra no país; evitar os efeitos perversos de uma recessão nas camadas mais pobres da sociedade, exigir dos mais privilegiados que arquem com a parcela preponderante dos sacrifícios econômicos -eis um esforço que, num comportamento irresponsável, imprudente e ilegítimo, nenhum governo até hoje se dispôs a empreender. A ampliação dos benefícios do auxílio-desemprego, a abertura de frentes de trabalho urbanas e rurais, a criação de programas modernos, eficientes e descentralizados de alimentação popular serão alternativas indispensáveis no curto prazo, ao mesmo tempo em que se apontem, 'com visibilidade e vigor inequívocos, estratégias orientadas para intensificar a atuação social do poder público, rompendo com a omissão e ineficácia, a imprevidência e a corrupção que sempre têm caracterizado o comportamento do Estado e das elites brasileiras.

Reformas abrangentes, que alterem o perfil da distribuição da renda, que abram o país para o investimento externo, que desburocratizem por completo a máquina pública e a economia, que simplifiquem radicalmente o sistema tributário, precisam ser feitas de imediato. Lançada em artigo do economista, colaborador desta Folha e diretor da FGV, Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, nesta edição, a proposta de um imposto único, capaz de extinguir a sonegação e a corrupção fiscal, além de tornar impraticável a chamada economia subterrânea, é amostra das alternativas profundamente inovadoras que podem ser tentadas no país, se trata de modernizá-lo realmente e de abrir-lhe caminhos inéditos de desenvolvimento e de justiça social.

Para fazer reformas destas dimensões, para implementar soluções sem precedentes na sua profundidade e abrangência, para encerrar o verdadeiro pesadelo em que se encontra a sociedade brasileira, faltou coragem até agora. Coragem para fazer sacrifícios e distribuí-los de forma justa aos vários setores da sociedade. Coragem para enfrentar a miséria, fortalecendo o papel social do Estado. Coragem para propor a reforma da Constituição nos pontos em que é notório seu descompasso com a realidade econômica atual. O país não pode esperar mais. Convive há muito com o desgoverno, com a estagnação, com a crise e com o fracasso. É preciso reagir com audácia e determinação extremas. Não há outra alternativa -exceto a de ver, em meio a uma convulsão econômica sem paralelo, à

turbulência política, à miséria e à irrupção de tensões insuportáveis, o fim de qualquer perspectiva de progresso e da democracia para a sociedade brasileira.

# A REVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA DO IMPOSTO ÚNICO

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS**

Li, com atenção, o artigo de Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque com sugestiva proposta para a adoção de um imposto único. Sua propositura implicaria a redução do capítulo do sistema tributário a um único artigo e aquele da partição da carga fiscal a outro, na lei suprema.

Entreguei, na semana passada à Saraiva, o primeiro tomo do 6º volume dos "Comentários à Constituição", que estou escrevendo com Celso Bastos. E dedicado aos 12 artigos que compõem o sistema brasileiro (145 a 156), e meus originais foram versados em 1.152 páginas datilografadas. E são comentários singelos.

Compreendo, pois, a angústia de Marcos Cintra ao ver a irracionalidade do sistema nacional, que possui seis impostos sobre a renda e patrimônio e nove impostos sobre transações, além das inúmeras contribuições especiais, taxas, empréstimos compulsórios e algumas contribuições de melhoria adotadas por uns poucos municípios.

O brasileiro, ao adquirir um automóvel, paga quatro automóveis para ficar com um, pois três deles correspondem ao preço dos impostos incidentes diretamente (IPI, ICMS) e indiretamente (IR, IPTU, 11, IOF, ISS e demais espécies), posto que para a empresa ter lucro necessita repassar todos os tributos que paga, como empresa, para o preço final.

O usuário, por outro lado, sobre ter que recolher o IPV A, sempre que adquirir combustível, pagará ICMS e IVV, além do selo-pedágio e do próprio pedágio, quando viajar, posto que tem esta mais característica de taxa que de preço público.

O exemplo demonstra a irracionalidade do sistema. Na Europa, há um único imposto sobre circulação (IVA). No Brasil há o IPI, o ICMS, o IVV, o ISS sobre as operações mercantis e de prestação de serviços.

É que o Brasil é uma Federação deformada, com cinco mil "países" independentes e soberanos (União, Estados e municípios), que se dizem apenas autônomos, mas não abrem mão de seus direitos, prerrogativas, além das estruturas políticas e burocráticas, que se alimentam, a rigor, das complicações que criam, não apenas na área tributária, mas em todas aquelas que dependem dos "carimbos oficiais" para que os cidadãos continuem a trabalhar com ônus maior do que o fariam, sem tais avais.

Em outras palavras, o nosso sistema é irracional, porque a nossa Federação é irracional e ela é irracional porque serve muito mais aos políticos e burocratas, que dela vivem, que à nacionalidade à sociedade. Estados existem sem densidade econômica, mas que duplicam ou triplicam sua organização para sustentar a classe dominante. Deveriam ter continuado como territórios, sem Casas Legislativas, judiciais e Executivas próprias, com o que terminariam não empobrecendo a nação, pelos recursos que dela tiram. O mesmo se diga dos municípios.

O ilógico sistema tributário, portanto, é fruto de uma ilógica Federação, visto que seus integrantes não dispensam as receitas diretas que se outorgaram como direito - nenhuma Federação do mundo permite competência impositiva em nível constitucional aos

municípios-, com o que a duplicação ou triplicação de tributos sobre o mesmo fato gerador torna-se corolário imposto ao povo brasileiro.

E é em face deste "manicômio tributário", no dizer de Alfredo Augusto Becker, que a proposta de Marcos Cintra é original. Quebra, de uma vez, com um sistema que constitui a suprema realização da burocracia e dos políticos, sobre desmanchar a máquina estatal de forma absoluta.

Na sua proposta, todavia, deveria haver ressalva para as transferências de recursos das contas e para as contas dos próprios titulares, de tal forma que apenas as operações, em que houvesse transferência de titularidade do dinheiro, haveria a tributação.

Não tenho posição definitiva sobre a proposta, apesar de reconhecer seu indiscutível mérito. Quero sobre ela meditar e, principalmente, sobre os impactos nas operações bancárias. O máximo que propus até hoje, em livros e artigos, foi um sistema simples com um imposto sobre a renda, um sobre o patrimônio, um sobre transações e um sobre comércio exterior, com participação da receita entre os entes federativos. No meu sistema reduziria seu número de 15 impostos para quatro. No de Marcos, ele reduziu de 15 para um. É, pois, a dele muito mais ousada que a minha.

Qualquer que seja o resultado do debate que a proposta provocará, um elemento já me parece extremamente positivo. É que realça Marcos Cintra a perversa estrutura do sistema nacional tornando-se mais um aliado na luta por sua mudança.

# IMPOSTO ÚNICO

## EDITORIAL

A necessidade de romper com toda uma rotina de timidez, de desgaste e de anacronismo na gestão da economia brasileira, tal como apontava o editorial "Choque de coragem", publicado recentemente na primeira página da Folha, corre o risco de ser interpretada -de tal modo profunda é a tradição acomodatória e oportunista das elites políticas e sociais brasileiras- como um simples apelo em favor de maior austeridade nos gastos do governo. Não se trata apenas disto: extirpar definitivamente o déficit público exige uma disposição política, uma atitude psicológica de radicalidade absoluta -algo bem mais decisivo, renovador e corajoso do que a simples administração cotidiana do Tesouro.

Neste esforço, nenhuma conciliação poderá ser admitida, nenhum argumento que não considere, com exatidão e ênfase, o estado de emergência em que vive a sociedade brasileira poderá ser aceito. Vencer a ameaça hiperinflacionária é um imperativo que não mais tolera providências ditadas por um aparente espírito de moderação e gradualismo: há um choque psicológico e político a ser feito, custe o que custar.

Tampouco o empenho em realizar este choque imediato -sem o qual nenhum plano de estabilização poderá surtir efeito duradouro- deve ser entendido como um simples esforço contingencial, a ser abandonado tão logo a economia reencontrar condições mínimas de crescimento. Trata-se de ir mais além, discutindo soluções inovadoras para os problemas estruturais do sistema econômico e social brasileiro. Se o esforço antiinflacionário exige, por exemplo, uma recuperação imediata das receitas do governo -contem- plando, assim, a necessidade de um aumento da carga tributária e de ações exemplares contra os sonegadores de impostos-, há que trazer ao debate, por outro lado, modificações mais profundas no próprio sistema de impostos, capazes de extinguir por completo suas conhecidas distorções -cujos exemplos mais flagrantes são, sem dúvida, o fato de os ganhos de capital serem insuficientemente gravados, com o peso relativo dos tributos recaindo sobre a massa dos assalariados, e o problema do crescimento da economia informal, motivado pela extrema complexidade de um sistema fiscal inadministrável na prática.

A proposta lançada pelo economista e diretor da Fundação Getúlio Vargas, Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, em artigo nesta Folha, merece sob este aspecto ser analisada com atenção e sem preconceitos. É, sem dúvida, polêmica; em seus aspectos técnicos e operacionais deve ainda ser objeto de muitos debates e conjecturas. Mas apresenta, pela sua sedutora simplicidade, vantagens claras sobre a atual estrutura, que muitas das críticas que tem recebido não parecem avaliar com precisão.

A idéia pode ser resumida em poucas palavras. Trata-se de extinguir todos os impostos atualmente existentes, substituindo-os por um único tributo. Este incidiria, com uma alíquota única -possivelmente inferior a 2 % -, sobre todas as emissões de cheques e ordens de pagamento. O sistema bancário recolheria esta porcentagem em todos os cheques emitidos, transferindo-a automaticamente para os cofres do governo. As vantagens desse mecanismo não poderiam ser mais claras: instantaneamente, toda a imensa burocracia da arrecadação e da fiscalização dos impostos desapareceria por completo. Desapareceriam, também, todos os encargos e dificuldades que, tanto na vida cotidiana dos cidadãos, como no interior das empresas, estão associados ao trabalho de prestar contas ao fisco:



declarações de Imposto de Renda, escrituração das vendas, cuidados no acompanhamento da legislação. A sonegação fiscal, as tentativas de burla às determinações tributárias, a corrupção de fiscais estariam extirpadas pela raiz. Toda a imensa rede informal de empreendimentos econômicos, formada em função da própria inviabilidade prática que conhecem as pequenas empresas para seguir à risca a miríade de obrigações fiscais, seria de imediato conduzida para o campo da legalidade, sem nenhuma possibilidade de subterfúgio e sem maiores sacrifícios. O alargamento da base tributária, à medida que se incorpore toda a massa da economia subterrânea, que se acabe com toda hipótese de sonegação e de corrupção, permitiria que todos os atuais contribuintes pagassem proporcionalmente menos impostos e dedicassem a atividades produtivas o tempo considerável que hoje é gasto nas relações com a estrutura de arrecadação do Estado.

As críticas que esta proposta tem recebido parecem, em comparação a estes benefícios, singularmente frágeis e inconsistentes. Argumenta-se, por exemplo, que este tipo de imposto seria regressivo: como se trata da mesma alíquota, as grandes e pequenas fortunas, os altos e baixos salários terminariam respondendo de forma igual às exigências do fisco. Há, entretanto, um ponto que esta crítica não leva em conta. O preço dos produtos embutiria, na verdade, o custo de seguidas transações econômicas, à medida que estas mercadorias exigem, para serem fabricadas, componentes diversos, adquiridos de diferentes indústrias ao longo de toda uma cadeia de produção. É este o tipo de produto que entra com maior peso no orçamento das classes mais favorecidas; ainda que, a cada cheque emitido, a alíquota seja baixa, a sucessão de tributos incluída no preço final de um automóvel, por exemplo, seria superior à de um bem de consumo popular.

Lança-se, ainda contra a idéia, o raciocínio de que logo poderia ocorrer a simples extinção do uso de cheques, preferindo-se as transações em moeda, o escambo entre empresas ou o uso do dólar como meio de troca. Para o contribuinte individual, seja a empresa ou a pessoa física, este procedimento teria poucas vantagens. Não há estímulo para sonegar com uma alíquota marginal tão baixa; operações econômicas de grande vulto dificilmente poderiam ser feitas em papel-moeda. As desvantagens, em termos de viabilidade prática e de segurança, acabariam sendo, na verdade, bem maiores do que a economia que se pretendia obter.

Sem dúvida, novos argumentos poderão surgir contra a proposta. Lançada a título polêmico, é natural que seja examinada com cuidado e que se esgotem todas as críticas antes de se partir para sua implementação. Idéias desse gênero merecem, entretanto, ser destacadas pelo potencial de inovação, pelo interesse desburocratizante e renovador que revelam: são exemplo do que se pode fazer quando se procura simplificar de fato a vida econômica do país, romper com a carga burocrática que a sufoca e com a trama de interesses arraigados na falta de sentido prático, no gigantismo e na inviabilidade do sistema estatal brasileiro.

# **POR UMA REVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA**

**EDUARDO CHUAHY**

O final do século 20 vem se caracterizando por uma mudança profunda nas estruturas políticas e econômicas que vigoraram desde a 1ª Guerra Mundial. É como se o mundo todo começasse a se preparar para entrar de roupa nova na grande festa que se anuncia para o reveillon do novo século.

Enquanto isso, o Brasil começa essa última década debatendo-se numa avalanche de problemas crescentes, com a economia dando os seus primeiros sinais de desorganização, abrindo caminho para o caos político e social. Os diversos planos econômicos tentados sob a chefia de um governo sem comando não fizeram mais do que nos deixar, a todos, literalmente, em estado de choque.

Pelo andar da carruagem, estamos ameaçados de assistir o baile do século, do lado de fora, em andrajos.

Desde a primeira crise do petróleo, vivemos 17 anos de crises econômicas, ao longo dos quais, as receitas ortodoxas e heterodoxas dos mais renomados economistas só fizeram transferir, para uma data cada vez mais próxima, a explosão inflacionária.

Depois que tantas fórmulas antigas foram experimentadas sem sucesso, não seria o caso de buscarmos algo inteiramente novo para solucionar; esses velhos e persistentes problemas?

Economistas, políticos e empresários das mais diversas tendências ideológicas concordam num ponto: para recuperar as finanças do setor público, para tornar o déficit administrável e permitir que o Estado volte a investir é indispensável realizar uma reforma tributária. Os dados sobre a perda de receita são conhecidos. Basta examinar as contas nacionais, calculadas pelo IBGE, para constatar que a arrecadação total caiu de 25,1 % do PIB no período 1970/79, para 23% em 1980/87 e apenas 20,8% em 1988.

O problema é descobrir os caminhos mais eficazes para realizar essa reforma. As soluções apontadas até aqui passam pelo combate à sonegação, cortes de subsídios e incentivos, tributação dos ganhos de capital e elevação das alíquotas dos impostos já existentes. Ao que tudo indica, porém, é preciso ser mais ousado, criativo e objetivo para se realizar uma verdadeira revolução fiscal, pois as propostas já apresentadas representam apenas um remendo em relação à situação atual.

Nesse sentido, a tese mais avançada defendida até aqui partiu do economista Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, diretor da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Ele propõe a adoção do Imposto Único sobre Transações e a eliminação de todos os demais impostos. Do que se trata? Explica o autor da proposta: "A cada transação, a conta credora e a conta devedora seriam debitadas em um percentual fixo do valor da transação. Assim, a cada transação efetuada mediante cheques ou qualquer outro tipo de ordem de pagamento, o sistema automaticamente transferirá o produto de arrecadação à conta dos Tesouros federal, estaduais e municipais, segundo critérios predefinidos".

Levando-se em conta o volume de transações realizadas na economia brasileira, para que o governo -em todos os níveis- arrecadasse cerca de 25% do PIB bastaria que a alíquota do Imposto Único sobre Transações fosse de apenas 2%. Metade seria paga pela parte credora e metade pela parte devedora. Para evitar que as transações realizadas em moeda ficassem isentas da tributação, todo saque ou depósito de moeda circulante poderia ser taxado de acordo com uma alíquota que reproduza em média o número de transações que se realiza com moeda até seu retorno ao sistema bancário. O recomendável é que essa alíquota seja o dobro da alíquota geral, ou seja, 4%.

As vantagens da criação do imposto único são enormes: simplificação tributária, combate à sonegação, redução de custos para as empresas, queda dos custos de arrecadação por parte do setor público e critérios mais transparentes de taxação. A multiplicidade de obrigações fiscais inferniza a vida dos contribuintes e obriga o governo federal, os Estados e municípios a disporem de batalhões de fiscais, com uma complicada estrutura burocrática, cuja manutenção corresponde a pelo menos 10% da arrecadação, de acordo com as estimativas mais conservadoras.

Uma das maiores vantagens do imposto único é que a alíquota não passa de 1% em cada transação, o que torna a tributação perfeitamente aceitável -suave até-, desestimulando a sonegação. Além disso, o novo imposto passaria a tributar não apenas as atividades ligadas à geração de riquezas, mas também as que impliquem mera transferência de ativos. Assim, as operações financeiras e de capital deixariam de ser subtributadas, como acontece atualmente. Por outro lado, ele deverá incorporar à arrecadação toda a massa de economia subterrânea que é hoje estimada em 30% do PIB.

Outro ponto importante a assinalar na proposta do economista Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque é que, como se trata de um imposto em cascata, os bens mais sofisticados, que passam por processos mais elaborados de fabricação, serão mais taxados que os produtos da cesta básica. Assim, o imposto obedece ao critério da progressividade -o que significa atrelar o sistema tributário aos parâmetros da justiça social. Possivelmente, ao final de sua implantação, todos pagarão menos e o Estado arrecadará mais.

Enfim, as enormes vantagens associadas à adoção do imposto único recomendam que o assunto seja debatido em profundidade. Em especial pelo Congresso Nacional, a quem caberia a decisão de aprovar essa verdadeira revolução tributária que parece ter a simplicidade do ovo de Colombo. Neste momento em que o Brasil busca caminhos para reordenar sua economia e resolver a aguda crise financeira do setor público, o imposto único pode ser a luz no fim do túnel... Que desembocará -quem sabe?- no tão esperado país do futuro.

# POR QUE O IMPOSTO ÚNICO NÃO É SOLUÇÃO

CLOVIS P ANZARINI

À época da propaganda eleitoral gratuita, surpreendi-me com a proposta de um candidato à Presidência da República, no sentido de criar um imposto único no Brasil. Tentei imaginar qual seria o fato gerador de tão exótico imposto, apregoado como a panacéia para todos os males do país; qual seria sua alíquota; como seria rateado o produto de sua arrecadação entre as três esferas de governo e, mais importante, como seriam repartidos os quinhões estadual e municipal entre os seus partícipes. Afinal, seria ingênuo imaginar que a receita viesse a ser rateada na proporção da arrecadação verificada em cada território, pois os Estados da região Sudeste absorveriam a quase totalidade dos recursos e os demais Estados quebrariam. Definir o critério de rateio desse tributo significaria, portanto, definir o tamanho do orçamento de cada Estado e de cada município e, por via de consequência, o volume de serviços e obras públicas a que cada coletividade teria direito em cada período orçamentário. Governar seria, então, meramente priorizar as aplicações desses recursos, previamente definidos exogenamente.

Quem definiria tal critério? Seria o Congresso Nacional? Aqueles que acompanharam a elaboração do sistema tributário na Assembléia Nacional Constituinte puderam assistir de perto o milagre operado pelo conflito distributivo regional. Puderam ver, estupefatos, marcharem, lado a lado, radicais de esquerda e representantes da mais conservadora oligarquia, na justa defesa de fatia tributária mais relevante para os Estados menos desenvolvidos. "Duzentos e noventa e dois votos e uma só vontade" diziam os cartazes que faziam pano de fundo nas paredes do Congresso Nacional, lembrando que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, unidas, detêm maioria absoluta no Congresso Nacional, e fazendo velada ameaça a uma ruptura nas relações Norte-Sul.

E a parcela de cada uma das quase cinco mil prefeituras existentes no Brasil? Seria definida por lei federal ou arbitrariamente fixada por algum burocrata de plantão no Planalto Central? As demandas locais de bens públicos seriam respeitadas? Desvincular-se-iam os direitos do eleitor-cidadão dos deveres do cidadão-contribuinte? O sistema federativo continuaria a existir ou os governadores e prefeitos passariam a ser nomeados por Brasília para administrar esses exóticos fundos? Enfim, nunca imaginei que essa proposta viesse um dia a ser levada a sério.

Entretanto, o assunto novamente volta à discussão e assusto-me agora com a envergadura intelectual e seriedade de seu novo defensor. Assusto-me mais ainda porque instituições e tributaristas acima de qualquer suspeita saem em defesa incondicional desse modelo que, só pelo conflito distributivo regional acima apontado, liquidaria com o sistema federativo, colocaria em risco as instituições democráticas e, provavelmente, conduziria o país - a um conflito regional de proporções inimagináveis.

Mas, além desse problema de distribuição entre níveis de governo e entre regiões, permito-me enumerar mais alguns entraves para a adoção desse modelo.

1. Esse tributo teria característica de incidência em cascata, gravando simultaneamente o valor bruto da produção, a renda nacional, a despesa interna bruta e as

transferências entre as entidades do sistema econômico. O volume de arrecadação dependeria mais do rearranjo do sistema produtivo que esse tipo de imposto provocaria do que propriamente das alíquotas fixadas em lei. Tributo em cascata induz à integração vertical da economia com indesejável perda de eficiência. Por exemplo, a incorporação de uma indústria de pneumáticos por uma montadora de automóveis significaria evasão tributária de alguns milhões de dólares por ano.

2. O imposto teria a função única de prover o setor público dos recursos necessários ao financiamento dos bens públicos demandados pela sociedade. O governo perderia importantes comandos de caráter distributivo e de estabilização.

3. O imposto em cascata não permite a desoneração tributária plena, quando necessária. A exportação de produtos manufaturados no Brasil, por exemplo, só começou a ganhar importância a partir da reforma tributária de 1967, quando a instituição de impostos do tipo valor adicionado (IPI e ICM) permitiu a isenção plena nas saídas de mercadorias para o exterior, dando-lhes condições de competitividade no mercado internacional. Por outro lado, esse imposto, como concebido, teria o efeito perverso de tributar menos fortemente os bens importados que os nacionais, uma vez que aqueles sofreriam uma ou no máximo duas incidências, enquanto que os nacionais sofreriam a tributação em cascata: o minério de ferro, por exemplo, desde a saída da mina até a chegada ao consumidor final, na forma de um paralamas de automóvel, seria tributado seis ou sete vezes. Como se vê, esse imposto mágico, além de implodir a balança comercial, destroçaria o parque industrial brasileiro.

4. Inúmeras distorções de ordem distributiva poderiam ser apontadas. O leite, por exemplo, teria carga tributária igual ou maior que a do cigarro; a pensão recebida por uma viúva, carga idêntica aos dividendos percebidos pelo magnata. Por fim, não se pode negar que o sistema de imposto único tem suas vantagens em relação ao sistema tributário atual. Desburocratizar enormemente os controles fiscais e reduziria tanto a sonegação quanto a corrupção. Mas, a sua implementação equivaleria a “atear fogo na casa para assar o leitão”.

# **O "FALSO" MILAGRE DO IMPOSTO ÚNICO**

**FERNANDO REZENDE**

Há muito que o sistema tributário brasileiro padece de graves enfermidades que debilitam a receita governamental e atormentam a vida dos contribuintes sem que tenha sido possível adotar a medicação conhecida para resolver os seguintes problemas: como evitar que sejam aumentadas as injustiças que caracterizam o sistema tributário brasileiro? Como fazer com que o aumento da arrecadação seja alcançado mediante a melhoria na eficiência dos mecanismos de controle e fiscalização de molde a eliminar a sonegação e combater a evasão fiscal? Como mobilizar apoio político suficiente para que o aumento da arrecadação seja alcançado pela erradicação dos privilégios e pela redução dos incentivos e outras modalidades de favorecimento fiscal?

O professor Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque anuncia, agora, um remédio milagroso. Em artigo publicado na Folha, em 14 de janeiro de 1990, ele propõe uma revolução tributária capaz de resolver, de um só golpe, todos os conflitos que marcam as complexas relações Estado-contribuinte e que não tiveram solução ao longo dos últimos 200 anos. Por que não substituir as inúmeras formas de tributação existentes no Brasil -diz ele- por um único imposto: O Imposto Único sobre Transações? Afinal, a cobrança de muitos impostos (federais, estaduais e municipais) complica a vida dos contribuintes, dificulta a tarefa dos administradores e torna mais difícil avaliar a efetiva repartição do ônus tributário e o grau de injustiça do sistema. O imposto único reduziria os custos da arrecadação como os custos privados relacionados ao cumprimento das obrigações fiscais. Simples, não? Por que, então, solução tão milagrosa nunca foi aplicada? Indagado a respeito, o professor Marcos Cintra responde que a implantação desse imposto não poderia ter sido feita antes porque ela depende da informatização do sistema bancário. Será que o Brasil é o primeiro país a preencher esse requisito?

Para que se opere o milagre não é preciso invocar nenhum poder sobrenatural, basta adotar como base única da tributação as transações monetárias. O imposto único seria aplicado toda vez que fossem realizados pagamentos, cobrado sobre o valor da transação e repartido, eqüitativamente, entre as duas partes envolvidas. A arrecadação seria feita automaticamente a cada lançamento de débito e de crédito no sistema bancário, uma vez que as contas credoras e devedoras seriam debitadas em um percentual fixo do valor da transação, seja ela efetuada mediante cheque ou outro tipo de ordem de pagamento. Assim, o sistema bancário poderia transferir automaticamente o montante arrecadado para os cofres federal, estaduais e municipais, segundo critérios a serem estabelecidos.

Para o autor, o paraíso fiscal do imposto único traria ainda outras vantagens: ficaria impraticável qualquer tentativa de sonegação, pois bastaria fiscalizar a compensação bancária; a alíquota do imposto poderá ser baixa, o que também desincentivaria a sonegação; seriam também tributadas as transações especulativas e financeiras; ficaria garantida a progressividade na distribuição do ônus tributário.

A tese básica é a de que, por incidir sobre o valor total das transações bancárias, a

alíquota do imposto)to poderá ser baixa: uma alíquota de 2% seria suficiente, conforme estimativa do autor, para gerar uma receita de 25% do PIB. Como explicar um resultado tão surpreendente quando a arrecadação de todos os impostos federais, estaduais e municipais hoje existentes não chega a alcançar a cifra equivalente a 20% do PIB? Mágica? Não. O fantástico volume de transações bancárias que permite multiplicar a arrecadação com uma alíquota tão baixa deve-se à frenética especulação financeira que eleva o volume de transações no sistema bancário muito além do que seria necessário para sustentar o valor real dos negócios. Ou seja, a alíquota é baixa porque as transações diárias de caráter especulativo são freqüentes, inchando, artificialmente, a base do imposto sugerido. Vale a pena lembrar que a aplicação de uma alíquota de 1,2 % sobre o faturamento de todas as vendas de mercadorias e serviços no país -alíquota correspondente ao Finsocial- produz uma receita de apenas 1,5% do PIB. Mesmo que a sonegação do Finsocial seja elevada, (alguns a estimam em 50 %) é fácil ver que a receita a ser obtida com o imposto único de 2 % sobre pagamentos referentes a transações de compra e venda de mercadorias e serviços dificilmente ultrapassaria a casa dos 5 % do PIB.

À primeira vista parece uma solução genial. Apenas um quinto da arrecadação prevista seria proveniente do setor produtivo. As transações de caráter especulativo no sistema financeiro arcariam com o ônus mais elevado: quatro quintos da arrecadação. Uma reflexão mais cuidadosa, no entanto, põe a nu a fragilidade da proposta. O sistema tributário giraria em torno da especulação financeira que por sua vez é sustentada pelo próprio Estado. É o cachorro -ou melhor, o leão- mordendo o próprio rabo. A tese do imposto único, tal como proposta só sobrevive nas trevas do overnight. Exposta à luz do dia ela perde toda a aparência de vitalidade e consistência.

A afirmação de que o imposto único aplicado a transações com mercadorias e serviços garante progressividade ao sistema tributário também é facilmente contestada. Esse imposto tem as mesmas características do Finsocial (um imposto em cascata, com alíquota uniforme aplicada ao faturamento das empresas) que é unanimemente apontado pelos especialistas como o mais perverso dentre os impostos que compõem o sistema tributário brasileiro. O argumento defendido baseia-se na suposição de que os produtos supérfluos envolvem um maior número de transações que os essenciais e' suportarão, portanto, uma carga tributária mais elevada. Mesmo que isso fosse verdadeiro, as diferenças de carga tributária seriam insignificantes dado o baixo valor da alíquota e, portanto, incapazes de dar conta das enormes diferenças na distribuição da renda nacional (caso as diferenças de carga tributária o justificassem, a integração vertical da produção de bens supérfluos se encarregaria de eliminar as alegadas características de progressividade do imposto).

Outros fatores ainda concorreriam para agravar a injustiça. O autor argumenta que a sonegação só seria possível quando as transações fossem efetuadas em moeda (ou por escambo) passando ao largo da compensação bancária. Como o acesso à conta bancária e ao cheque pressupõe o preenchimento de alguns requisitos (estabilidade no emprego e nível de renda, por exemplo) boa parte da população brasileira -os 30 % mais pobres- já estariam previamente condenados ao sacrifício. Eles teriam que arcar com uma alíquota duas vezes mais elevada, que corresponde ao desincentivo criado para desestimular as transações em dinheiro. Mesmo os trabalhadores mais felizardos -aqueles aquinhoados com uma conta bancária- dificilmente escapariam ao pagamento da alíquota duplicada. É fácil imaginar que as regras propostas estimulem o comércio a rejeitar cheques nas vendas ao consumidor, principalmente quando se tratar de mercadorias de primeira necessidade e de menor valor. Isto porque o vendedor não sofreria o desconto de 1% na compensação bancária enquanto o

comprador teria que pagar duas vezes mais a cada saque que efetuasse na sua conta para comprar as mercadorias que necessita. O lucro do comerciante seria totalmente isento do imposto que seria inteiramente repassado para o consumidor.

Nas transações entre empresas, o sistema do imposto único estimularia o subfaturamento generalizado e desestimularia a intermediação financeira. Não havendo registros contábeis nem a necessidade de comprovar a origem do rendimento para explicar o acréscimo patrimonial, a intermediação financeira doméstica ficaria ameaçada pelas vantagens não-tributárias concedidas à transformação dos excedentes financeiros em dólar, ouro ou depósitos bancários no exterior. Não só a sonegação pode atingir níveis elevados, como também os riscos envolvidos são muito maiores do que os que se relacionam diretamente com o não-pagamento das obrigações tributárias. Desde os primórdios da humanidade, os governantes estão à busca de um imposto que tome impraticável a sonegação. Assim como o moto-perpétuo ele provavelmente nunca será inventado.

Nada foi dito sobre as conseqüências da adoção do imposto único do ponto de vista das necessidades de estímulo à exportação. Nesse caso, todos os ganhos obtidos no passado no sentido de isentar as exportações da incidência de impostos domésticos seriam cancelados. Não haveria meio de isentar o produto exportado do imposto pago nas etapas anteriores do processo de produção e circulação de mercadorias, posto que regrediríamos à idade da tributação em cascata -um lamentável retrocesso. Não só o produto seria onerado: pelas regras sugeridas, as operações internas de financiamento à exportação também seriam tributadas, contrariando as propostas de estimular a liberalização do comércio e a integração do Brasil ao mercado internacional.

Causa espanto o eco provocado pela proposta de criação do imposto único. O editorial da Folha do mesmo dia a incluiu como uma das alternativas inovadoras que devem ser tentadas para que os objetivos de modernização do país possam ser alcançados. De modo geral, parece haver uma clara simpatia pela proposta. É preciso cautela, no entanto, para evitar maiores estragos no já combalido sistema tributário brasileiro, severamente castigado por uma enxurrada de mudanças casuísticas nos últimos anos. A reforma do sistema tributário aprovada pela Constituição de 1988 não criou o sistema tributário dos nossos sonhos mas lançou as bases para o seu progressivo aperfeiçoamento, nos limites dados pela realidade brasileira. A consolidação desses avanços dependerá da regulamentação dos dispositivos constitucionais que deverá beneficiar-se do debate e da discussão de idéias inovadoras.

A proposta do professor Marcos Cintra tem a marca da ousadia que estimula a polêmica e contribui para o desenvolvimento dos argumentos necessários ao fortalecimento de princípios e convicções. Nesse sentido, ela é extremamente bem-vinda. .



# VAMOS AO ATO DE CORAGEM!

**JORGE KONDER BORNHAUSEN**

No dia 14 de janeiro último, a Folha publicou um artigo do economista Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque intitulado "Por uma revolução tributária" e, no mesmo dia, um extenso editorial, "Choque de coragem", contendo uma ousada proposta de reforma tributária, com base na análise feita por aquele economista. Não posso deixar de me pronunciar sobre os dois documentos, embora com algum atraso, já que me encontrava nos Estados Unidos quando da sua publicação.

Marcos Cintra sugere uma medeia radical: ele pretende reduzir todos os impostos a um único tributo, o qual incidiria sobre todas as transações monetárias. Toda a nossa complicadíssima estrutura fiscal seria substituída por um único mecanismo simples, compreensível e transparente para o público. Os tributos teriam uma base só e não múltiplas bases. Haveria, assim, uma verdadeira racionalização de todo o processo de ação fisco, com o que se reduziria drasticamente o custo do sistema de cobrança dos tributos.

Atualmente, os custo de fiscalização e de arrecadação fiscal chegam a cerca de 10% das receitas tributárias. Somando-se a estes custos os da escrituração tributária, a que estão sujeitos os agentes privados, poderíamos chegar, segundo Cintra, a 15% ou 20% das receitas de impostos no país.

É esse peso morto que o articulista pretende tirar de cima do país, fazendo com que seja possível liberar recursos reais avaliados em 4,4% do PIB, recursos que poderiam ser destinados a investimentos produtivos, para a criação de riquezas e de empregos em ampla escala.

Coube à Folha transformar a sugestão do economista num desafio a todos os que têm a preocupação de dar um novo impulso modernizante e democratizante ao Brasil, particularmente os governantes e os representantes do povo, para não falar dos líderes dos diversos segmentos sociais.

Parece-me evidente que a idéia de um novo sistema tributário, que venha a melhorar substancialmente o funcionamento da máquina estatal, tornando-a, a um só tempo, mais ágil, mais eficiente e menos onerosa para a nação, deve merecer, o exame atento de todas as pessoas, com alguma parcela de responsabilidade na condução dos negócios públicos.

Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque é um técnico de alto gabarito, com uma postura liberal moderna formalmente assumida. O seu enfoque das questões econômicas e sociais está em consonância com as tendências atuais do mundo avançado, segundo as quais não é através da hipertrofia crescente do Estado, mas do estímulo crescente à iniciativa dos cidadãos, que vamos melhorar o padrão de vida do povo.

Parece-me que a análise do economista e o desafio da Folha terão de ser estudados. Há dúvidas a esclarecer, tanto de natureza técnica, {quanto a números e meios práticos ,de implementação do novo, imposto), como na avaliação do conteúdo social dos tributos (não seria preciso preservar, de alguma forma, o imposto por excelência da cidadania, o Imposto de Renda?)

Mas tudo isso já é parte do debate que deve ser travado no país sobre o seu destino. O importante é que estamos diante de um desafio inarredável para que possamos romper as amarras do Brasil arcaico. Somente isso já basta para suscitar o nosso aplauso e o nosso entusiasmo. Vamos ao ato de coragem!

# **RESPOSTA A ALGUMAS CRÍTICAS AO IMPOSTO ÚNICO**

**MARCOS CINTRA CAVALCANTI  
DE ALBUQUERQUE**

Em artigo publicado no dia 14 de janeiro nesta Folha propus para debate uma revolução tributária no Brasil, com a adoção do Imposto Único sobre Transações (IUT).

Em linhas gerais, o IUT prevê a substituição de todos os impostos e demais exigências fiscais por apenas um imposto incidente sobre todas as transações monetárias, sem exceções. O fato gerador deste tributo seria a transação consumada no sistema bancário. Documentos como cheques, ordens de pagamento, avisos de débito ou crédito etc. automaticamente detonariam a cobrança de 1% de cada parte da transação, o que implicaria a neutralidade da proposta em termos de arrecadação bruta -cerca de 25% do PIB. A única alíquota diferenciada -propõe-se o dobro da alíquota geral- se aplicaria a saques e depósitos de numerário do sistema bancário, com o objetivo de desestimular as transações em dinheiro. O produto da arrecadação seria instantaneamente transferido para os vários níveis de governo, segundo critérios de rateio previamente definidos.

Esta forma de tributação tem várias vantagens. Praticamente elimina a sonegação, a corrupção e a economia informal, já que toda a arrecadação ocorreria no circuito bancário, onde a fiscalização pode ser fácil e barata. Ao ampliar enormemente o número de contribuintes, torna-se possível uma redução sensível da incidência nos segmentos que hoje arcam com o grosso da tributação no Brasil, fundamentalmente o assalariado e parte das empresas organizadas.

Também no setor privado ocorreriam enormes reduções de custos administrativos, pois toda a atual escrituração fiscal seria abolida, juntamente com a extinção de maior parte dos impostos e contribuições fiscais como o IR, IPI, ICMS, ISS, IAPAS, retenções na fonte e toda a parafernália de exigências que segundo o jurista Ives Gandra da Silva Martins supera, no Brasil, a absurda soma de 50 tipos de tributos.

## **As críticas de Panzarini e de Rezende**

Antes de passarmos a novas análises sobre o IUT, serão abordadas algumas críticas levantadas recentemente nesta Folha.

Espantei-me com a surpresa de Panzarini, ao indicar que tomou contato com a proposta de um imposto único no horário eleitoral gratuito. Causa pasmo que um conceito que vem sendo discutido na literatura econômica há alguns séculos, apenas tenha chegado ao conhecimento do articulista naquela forma.

Quanto ao argumento de que a definição dos critérios de rateio da arrecadação do IUT entre os três níveis de governo poderia levar o país a "um conflito regional de proporções inimagináveis" (sic), cabe lembrar que a repartição da receita tributária no Brasil não é nova, tendo sido tratada inúmeras vezes no Congresso Nacional (vide, por exemplo, artigos

157 a 162 da nova Constituição), sem que tenhamos tido qualquer guerra de secessão entre nós. Panzarini lamenta a perda de tributos com características extrafiscais. Também eu lamentaria, daí ter deixado aberta a porta para casos excepcionais -que esperaria serem muito poucos- como o caso do Imposto de Importação, cuja finalidade não é fiscal, mas sim de proteção à indústria nacional. Também o ITR progressivo sobre terras improduras poderia ser defendido como mecanismo de incorpora- o de áreas ociosas ao ciclo produtivo.

Rezende, cuja crítica é mais consistente, porém, não menos preconceituosa, se coloca como um ardente defensor do status quo. Parece posicionar-se contra a busca de soluções que caminhem no sentido de aperfeiçoar o sistema tributário brasileiro pelo simples fato de que "os conflitos te marcam as complexas relações Estado-contribuinte não eram solução ao longo dos últimos 200 anos" (sic). Cabe indagar se isto justificaria renegar mudanças, aceitar o que existe e abafar a tentação (condenável?) de inovar. Provavelmente ainda teríamos rodas quadradas, se dependesse de meu crítico. Trata-se da mesma atitude insólita dos que indagam "se a idéia é tão boa porque não foi jamais utilizada em outros lugares até hoje?", como de fato Rezende questiona.

Ainda no rol de questões perfunctórias, Rezende pergunta onde vem a economia de recursos reais que o IUT acarretaria e avaliada em meu artigo em 4,4% do PIB. A resposta acha-se no próprio texto. Redução de custos administrativos, privados e públicos, de 20% da arrecadação estimada em 22% do PIB. Simples aritmética explica o aparentemente "misterioso" -mas não menos impressionante- número.

Afirma Rezende que os especialistas dizem que os impostos em cascata -e imagino que poderíamos estender esta crítica aos impostos indiretos- são perversos. Ora, argumentos de autoridade perderam qualquer respeito na comunidade científica. Pessoalmente acredito que estes dogmas devam ser questionados, e que estejam surgindo novas justificativas para uso crescente da tributação indireta, e mesmo em cascata.

Igualmente injustificável, para quem deseja criticar, é o pouco entendimento da proposta, refletido nos comentários de Rezende sobre o impacto da tributação dobrada incidente nos saques e nos depósitos de moeda do sistema bancário. Diz ele que a sonegação seria elevada, pois haveria estímulo para "o comércio rejeitar cheques nas vendas ao consumidor..." (sic). Não há razão para esta afirmação. Pelo contrário, a penalidade tributária seria aplicada tanto no saque quanto no depósito de numerário no sistema bancário. Assim, o comerciante que aceitar pagamentos em dinheiro arcaria com elevação de tributos no momento em que os depositasse em sua conta bancária.

A alternativa seria a manutenção dos recursos em moeda corrente, com todas as desvantagens e riscos que, desde a invenção dos bancos, os agentes econômicos já aprenderam a evitar. O mais provável é que nas transações pagas em dinheiro o vendedor exija do comprador um ágio equivalente à elevação dos encargos tributários que a transação em moeda irá implicar, a mesma forma que hoje se faz com compras financiadas com cartão de crédito, relativamente aos pagamentos à vista. Pode-se prever que apenas pequenas operações no dia-a-dia sejam pagas em dinheiro, mesmo que isto implique um ágio para o comprador.

Em realidade, os agentes econômicos passarão a avaliar a diferença nos custos de transação com moeda relativamente ao pagamento em cheque. Como este último implica um custo fixo, as transações que envolvam pequenos valores poderão continuar a ser feitas em moeda, sem que isto signifique qualquer artifício significativo de contornar a tributação do IUT. Quanto às que ultrapassem o limiar determinado pela comparação do acréscimo tributário versus o acréscimo no custo de transação, certamente continuarão a ser feitas pelo

sistema bancário, pois a economia tributária será mínima (1% da transação), ao passo que os riscos e custos crescentes da monetização certamente serão bastante mais elevados. Provavelmente o IUT estimularia significativamente o uso do cheque -que já é a forma preponderante de pagamento-, bem como a prática saudável dos bancos cobrarem taxas por serviços prestados, em vez de auferirem seus ganhos por meio do "float", como ocorre hoje.

Rezende prossegue em suas críticas do subfaturamento que seria incentivado pelo IUT. Diz ainda que a intermediação financeira seria desestimulada, pois "não havendo registros contábeis nem a necessidade de comprovar a origem do rendimento para explicar o acréscimo patrimonial, a intermediação financeira doméstica ficaria ameaçada pelas vantagens não-tributárias concedidas à transformação dos excedentes financeiros em dólar, ouro, ou depósitos bancários no exterior" (sic).

Vale notar que para Rezende a inexistência de comprovação de bens, registros fiscais etc. é uma falha, ao passo que para os que defendem o IUT trata-se de uma das principais vantagens da proposta. De fato, não caberá mais ao fisco exigir comprovação de nada, já que todas as transações serão taxadas no sistema bancário, único local onde se fará a fiscalização. Se há ilegalidade envolvida, a investigação e punição caberá ao Banco Central e à polícia, não ao fisco.

Quanto ao subfaturamento que, segundo Rezende, poderá ser incrementado, cabe apenas apontar que este conceito desaparecerá com a vigência do IUT. O subfaturamento não é um desconto, mas sim uma transação com parte do pagamento ocultado. Porém sempre realizado. Na medida em que apagamento "oculto" se realize, com dinheiro ou com cheque, será alcançado pela tributação. E como apontamos anteriormente, o pagamento com dólares, contas no exterior ou outros meios ilegais acabará acarretando um acréscimo nos custos de transação que não será compensado pelo produto e pelos riscos da sonegação.

Caberia lembrar ainda que, se na vigência do IUT houver vantagens para sonegar, como as descritas pelo articulista, mais fortes ainda devem ser hoje, pois o tributo que economizariam na vigência do IUT é de apenas 2 %, ao passo que hoje é algumas vezes mais elevado. Portanto, comparativamente ao atual sistema tributário, o IUT deverá reduzir sensivelmente a prática de transações em moeda estrangeira, em contas correntes no exterior ou transformação de excedentes em ouro ou dólar.

Rezende alerta os defensores do IUT acerca do excessivo otimismo implícito na estimativa de que com uma alíquota de 2 % sobre o volume de transações se torne possível uma arrecadação bruta equivalente a 25% do PIB. Afirmo ainda que isto apenas se tornaria possível devido à "frenética especulação financeira que eleva o volume das transações do sistema bancário muito além do que seria necessário para sustentar o valor real dos negócios" (sic). Em seguida, utiliza dados referentes à atual contribuição do Finsocial para concluir que o setor produtivo contribuiria com apenas 20% da arrecadação projetada.

Esta questão extrapola a argumentação conceitual apresentada na proposta, e remete a discussão para uma avaliação empírica de abrangência do IUT. As estimativas preliminares que consubstanciaram a proposta acham-se fundamentadas na necessidade de uma relação "volume de transações/valor do PIB" de 12,5. Neste caso, o produto da arrecadação equivaleria aos 25% do PIB oficial de hoje mencionado na proposta.

Inicialmente cabe apontar que o exercício apresentado por Rezende comete uma impropriedade ao igualar o conceito de faturamento (= Valor Bruto da Produção) com o conceito de transação. Este último é mais amplo que o VBP, pois incorpora, além do faturamento, o volume das transações intermediárias referentes ao valor adicionado em

cada etapa de produção abatido do "mark-up" do produtor (visto que este não é objeto de transação intermediária).

Fazendo-se esta correção, que implica acrescentar ao VBP os valores correspondentes à participação da massa de salários, dos aluguéis e dos juros na atividade produtiva, chega-se a uma estimativa da relação "volume de transações produtivas/PIB" à qual devem-se acrescentar os valores correspondentes ao mercado de ativos patrimoniais -como o mercado imobiliário, Bolsas de Valores, mercado de veículos usados etc. Feitos esses ajustes, chega-se a uma relação próxima de 5. Neste caso, abstendo-se totalmente do mercado financeiro - onde se acha a "frenética especulação" (sic)- o mercado "real" geraria receita próxima de 10% do PIB.

Os 7,5 restantes para que cheguemos à relação necessária de 12,5 serão gerados no mercado financeiro. Cabe apontar que este mercado inclui transações não-especulativas como as cadernetas de poupança e as linhas de crédito ao consumidor e à produção. Se considerarmos que as operações especulativas são as do overnight -com giro diário no sistema financeiro- é fácil perceber que a relação "transações do over/PIB" de muito ultrapassará o valor necessário. Em realidade, e aqui concordamos com Rezende, a especulação financeira hoje faz com que este valor chegue próximo a 50.

Fica claro, portanto, que as estimativas apresentadas na proposta do IUT em nada dependem da manutenção da desenfreada especulação do overnight. Em realidade, está implícita na proposta uma dramática redução nesta especulação, o que fará com que o giro naqueles mercados sejam reduzidos de 50 para cerca de 7 vezes o valor anual do PIB.

Apenas para efeito de comparação, vale lembrar que estimativas para a economia norte-americana -onde certamente existe especulação, porém, não frenética como no Brasil- indicam uma relação transações/PIB equivalente a 60. Para o Brasil, estamos aceitando como hipótese de trabalho uma relação de 12,5. É importante ressaltar que a preocupação de Rezende ao levantar esta questão é absolutamente legítima, mas que se trata de preocupação empírica a ser resolvida com maior exatidão oportunamente.

Tanto Rezende como Panzarini levantam duas outras questões. Uma se refere à equidade do IUT. Certamente os produtos consumidos pelas classes de renda mais elevada - o que não significa necessariamente que sejam supérfluos, como afirma Rezende- tenderão a embutir uma carga tributária mais elevada em função de uma cadeia de produção mais longa. Assim, na média, a incidência do IUT tenderá a ser progressiva, embora na margem seja proporcional.

Em essência a desejada equidade fiscal implica uma intenção redistributiva de renda por parte do governo. Este objetivo pode ser alcançado pelos dois termos da equação fiscal, ou seja, pela receita e/ou pela despesa. O que deve ser enfatizado é que o IUT implica, de fato, uma imprescindível rigidez no lado da receita. Mas, caso as metas redistributivas não sejam totalmente alcançadas por este ângulo, ainda resta aos governantes o instrumento oferecido pela alocação dos recursos tributários agindo pelo lado das despesas.

O poder público poderá alcançar as metas redistributivas de forma explícita, e mais transparente, mediante o uso de subsídios e outros tipos de transferências, minimizando-se o recurso a instrumentos de renúncia fiscal, focos notórios de abusos e de privilégios velados. Esta mesma argumentação, por sinal, responderia às preocupações dos críticos no tocante à desafetação fiscal nas exportações.

Finalmente, Rezende e Panzarini apontam os riscos de um indesejável processo de integração vertical da produção, com o objetivo de economizar impostos. Não há porque

imaginar que isto ocorra com intensidade maior do que já se verifica hoje. A integração, além do que seria recomendável do ponto de vista econômico/tecnológico, envolve custos que facilmente superarão os seus benefícios. Afinal, a cada etapa de integração se estará reduzindo o custo tributário em apenas 2%, comparativamente à especialização. Além disso, a tendência moderna dos métodos de produção caminha no sentido inverso, ou seja, o de uma maior especialização, o que apenas aumentaria o custo de oportunidade da integração.

### **O IUT no mercado financeiro**

O mercado financeiro será responsável, segundo nossas estimativas, por aproximadamente 50% ou 60% da arrecadação prevista. A aplicação do IUT implicará uma forçosa ampliação de prazos, pois a alíquota única de 2 % incidente sobre cada operação fará com que o giro rápido de capitais reduza sensivelmente a rentabilidade daquelas aplicações. Por exemplo, para que uma aplicação financeira renda liquidamente ao investidor 6% reais ao ano, a taxa de juros reais bruta teria de ser de 36% para um prazo de 90 dias. Contudo, com a ampliação dos prazos, a taxa bruta poderia ser significativamente reduzida. Para prazos de aplicação de 180 dias, ela poderia cair para 18%, e para cerca de 9% para aplicações de 360 dias.

Em outras palavras, as aplicações de curto prazo envolveriam alto ônus tributário. Contudo, os aplicadores poderiam legitimamente reduzir esta carga mediante uma ampliação de prazos. Cabe lembrar que se discute no momento a introdução de uma estrutura tributária capaz de alongar prazos. Pois o IUT obtém exatamente este efeito.

Outro subproduto do IUT, interessante do ponto de vista conjuntural, se refere à eliminação da corrosão das receitas públicas pela defasagem entre a ocorrência do fato gerador e o recolhimento dos tributos aos cofres públicos -o chamado efeito Tanzi. O IUT é um tributo perfeitamente indexado, pois incide sobre o valor corrente das transações, e seu recolhimento ocorre simultaneamente à compensação bancária. Assim, elimina-se o risco de que a aceleração inflacionária acarrete pressões fiscais.

Finalmente, algumas considerações sobre a forma de implantação do IUT. Certamente não se poderia subitamente decretar a eliminação dos impostos hoje existentes e sua substituição pelo novo tributo. Apesar das estimativas de arrecadação apresentadas é forçoso reconhecer que se trata de uma sistemática de tributação ainda nova. A inovação abrange até mesmo as categorias analíticas relevantes. No caso, o volume de transações e sua distribuição setorial não é um dado formalmente coletado pelos institutos oficiais de estatística. Daí a dificuldade de implantação brusca do IUT.

Uma alternativa seria sua implantação por partes. Inicialmente poderia se instituir o IUT apenas no mercado financeiro. Seria importante teste para verificação de receita potencial, além de levar ao desejado alongamento de prazos e ao aumento de arrecadação para se efetuar o necessário ajuste fiscal.

Outro caminho seria a implementação total do IUT, porém com uma alíquota apenas simbólica -digamos de um décimo de um por cento. Após a aferição de seus resultados se partiria para a eliminação dos demais tributos, concomitantemente com o ajustamento de sua alíquota às reais necessidades tributárias do governo.

# IMPOSTO ÚNICO

FERNANDO ALBINO

O artigo de Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque,. "Por uma revolução tributária", publicado no dia 14 de janeiro, na Folha, propõe a adoção de um imposto único. Apesar da correção de algumas de suas proposições, dele discordo, na sua essência.

Desde a Constituição de 1891 -calcada no exemplo americano- o Brasil optou pelo regime federativo, que pressupõe autonomia dos entes políticos, Estados e União. A autonomia política, a seu turno, implica autonomia financeira. Esta só é alcançável com a outorga de competência tributária, que significa a possibilidade de editar leis impositivas de tributos:

Assim, a primeira dificuldade é saber de quem será o imposto único, da União ou dos Estados. Ou haverá dois?

Não basta dizer que a receita do imposto único seria atribuível ao Estado onde foi arrecadado. Isso geraria dois tipos de problema: (a) o da distribuição da receita, que conferiria à União um enorme poder político sobre os Estados, o que sempre se quis evitar com a discriminação rígida de tributos, desde a Constituição de 1891; (b) o da perpetuação das desigualdades regionais, pois o imposto arrecadado no Piauí seria irrisório diante do de São Paulo.

Mas ainda falta o município, cuja tradição de autonomia financeira data da organização política aqui implantada pela colonização portuguesa. No Brasil, desde o início, convivem três ordens de poder tributante, União, Estados e municípios. Como estes últimos ficariam diante do imposto único? Submetidos à União e aos Estados? Mas isso não contraria toda a tendência moderna de estímulo à descentralização política, num país tão multiforme e diferenciado como o Brasil?

Se isso é verdade a nível dos entes autônomos -União, Estados e municípios- que são inerentes à nossa história e tradição políticas, também o é diante da categorização dos tributos, reconhecida na atual Constituição e fruto de uma longa reflexão dos estudiosos de direito tributário.

O ideal da carga fiscal simplificada, que seria traduzível no imposto único, não seria -jamais- de molde a eliminar as taxas, contribuições de melhoria e contribuições -espécies, junto com o imposto, do gênero tributo.

E é ótimo que assim o seja. Enquanto o imposto é tributo genérico e impessoal do cidadão independentemente de qualquer atuação estatal, como fonte de recursos primária do Estado, as taxas, contribuições de melhoria e contribuições são tributos vinculados a atuações estatais específicas e proporcionais aos gastos públicos decorrentes dessas atuações.

Assim, o ideal do imposto único jamais afastaria a complexidade tributária da convivência de inúmeras exações, que apenas refletem a presença do Estado nos mais variados setores, o que de resto se encontra em todo o mundo ocidental. Continuaríamos pagando taxa de pavimentação, taxa de iluminação pública, taxa de lixo e limpeza urbana, taxa de licenciamento de veículos, taxa de registro de emissões públicas na CVM, taxa de



seguridade social, contribuição de melhoria por obras públicas que valorizassem os imóveis particulares etc. etc. etc.

O ideal de simplificação -do qual todos devemos compartilhar de sinônimo de eficiência e desburocratização da máquina arrecadadora- pode nos levar a uma analogia com similar inquietude dos arquitetos. Da mesma forma, a cidade se multiplica e se torna complexa, fugindo dos planos preparados pelos urbanistas e arquitetos. São demonstrações de vida. Assim como a simetria da prancheta é violada pela teia decorrente da vida urbana, a simplicidade do cálculo matemático da carga tributária acaba violentada pela complexidade das instituições políticas e sociais.

Mas os problemas não param aí. O ideal de imposto único é duplo. Um só imposto com uma só base de cálculo. Essa base de cálculo única, que seria a "transação" e mais especificamente a "transação monetária", esquece a realidade jurídica subjacente. Por incrível que possa parecer, representa um retrocesso de 25 anos, aos tempos do imposto do selo.

Naquela época havia o Imposto sobre Transações Jurídicas, que era o imposto do selo. A assinatura de qualquer documento era válida apenas se aposta sobre estampilhas, coladas sobre o mesmo.

A oposição a tal imposto, revogado pela reforma tributária de 1965 (emenda constitucional nº 18/65), precursora do atual Código Tributário Nacional, era de que ele desconhecia a realidade econômica subjacente à transação materializada no documento.

A sugestão do imposto único representa, de certa forma, a restauração do imposto do selo, apenas que modernizado pela informática, calculado por computadores.

Um exemplo é suficiente. Imagine uma empresa que adquirindo outra, nos termos de contrato celebrado entre ambas, pague o preço de US\$ 50 milhões, recolhendo um "selo" de US\$ 500 mil (1%). No dia seguinte, e ainda nos termos do mesmo contrato, ocorrendo condição suspensiva nele prevista, haja a devolução do preço, ocasião em que outro "selo" seria recolhido (mais US\$ 500 mil). Ao cabo de dois dias, US\$ 1 milhão teria sido pago sem que juridicamente nada tivesse ocorrido, nenhuma alteração patrimonial, nenhuma circulação de riqueza, nenhuma manifestação de capacidade contributiva.

Ou seja, a "transação monetária", base de cálculo do imposto único, não pode ser erigida como realidade em si, abstrata, sem vínculo com a realidade jurídica da qual é mero efeito.

A tendência moderna é a de colher na realidade concreta, no mundo fenomênico, manifestações de criação e circulação de riqueza e eleger tais fatos econômicos como fatos jurídicos ensejadores de pagamento de imposto. Nem toda "transação monetária" implica criação de riqueza e a eleição desse fato econômico para sua "jurisdificação" pelo direito tributário constitui uma simplificação exagerada que ensejará enorme injustiça fiscal.

Assim como a economia, o direito não convive bem com "choques heterodoxos". O maior choque é simplesmente o cumprimento da lei.

A criação de um corpo especial de fiscais que submetidos ao ministério público fiscalizassem o cumprimento da lei atual já aumentaria em muito a arrecadação do imposto sobre a renda. A revogação de todas as isenções e subsídios fiscais e o cálculo do tributo em moeda constante fariam outro tanto. A criação de uma alíquota única (e baixa) geraria o desinteresse pela sonegação, já desestimulada por punições (não "exemplares", mas simplesmente de acordo com a lei).

Isso tudo pode ser feito já, por decreto, sem longas negociações com o Congresso e com vigência e eficácia imediatas. A maior revolução tributária, por incrível que pareça, é a aplicação da letra da lei atual, em um país em que a sonegação virou regra.

Por outro lado, antes da "revolução" do imposto único com uma alteração profunda em nossa tradição constitucional; talvez seja mais fácil começar por tributar, com justiça, através do imposto direto sobre a renda efetivamente auferida, na pessoa física, os lucros na valorização de ações negociadas em Bolsa, na aposta em cavalos e nos ganhos da loteria, apenas para citar alguns "paraísos fiscais" internos.

São Essas as considerações que aqui deixo e que espero possam contribuir para o debate que o assunto certamente provocará.

# **APOIO LIBERAL A REVOLUÇÃO FISCAL**

**JORGE KONDER BORNHAUSEN**

Recentemente, reporteime à proposta do economista Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque a respeito do Imposto Único sobre Transações monetárias, a qual foi transformada pela Folha num desafio à sociedade, concitando os homens públicos do país a empreenderem uma reforma corajosa de todo o nosso sistema tributário.

A proposta, como se sabe, prevê a substituição de todos os impostos e demais exigências fiscais por apenas um imposto incidente sobre todas as transações monetárias, sem exceções.

A tese, sem dúvida alguma, fascina quem sonha com a eliminação dos entraves da excessiva regulamentação e alimenta a esperança de ver um dia o cidadão mais respeitado na sociedade brasileira e o Estado menos inchado e mais eficiente.

Na ocasião, comentando o assunto aqui mesmo nesta coluna, ressalttei que a análise do respeitado economista e o desafio da Folha deveriam ser cuidadosamente estudados. Recentemente, o sempre presente Marco Maciel, líder liberal moderno, possibilitou-nos um encontro com o autor da proposta. Pudemos, então, discutir, eu como leigo, as dúvidas de natureza técnica referentes a números e à implementação prática do novo imposto.

Com muita confiança, ressaltando a necessidade da confrontação de seus cálculos com os dados oficiais, o autor da proposta manteve a sua convicção de que a alíquota de 2%, dividida entre as partes, seria equivalente à soma de todos os impostos atuais, quanto ao montante da arrecadação, ao mesmo tempo que, prudentemente, afirmou que a implementação poderia ser feita via o atual Imposto sobre Operações Financeiras com uma alíquota mínima durante o prazo de seis meses durante o qual poderia ficar demonstrada a validade numérica resultante da introdução do novo imposto. A colocação do autor convenceu-me ainda mais da necessidade de continuarmos a perseguir a idéia.

Por outro lado, no meu artigo anterior, tive também a preocupação de ressaltar a necessidade de uma avaliação concreta do conteúdo social do novo tributo, uma vez que o Imposto de Renda, o da cidadania, seria sepultado. Outra vez, de forma inteligente e defensável, o economista defendeu a tese de que, se não é possível fazer a justiça fiscal pelo lado da receita, esta pode se concretizar e ser compensada pela despesa, destinando-se mais recursos especialmente aos mais carentes, através das atividades essenciais do Estado, e atendendo-se também às inegáveis distorções regionais.

A diminuição quase que completa da sonegação, a desburocratização, a diminuição dos custos das empresas, as facilidades para as pessoas físicas, a incorporação à sociedade legal da economia informal não foram objeto de contestação ou dúvida, porque são vantagens flagrantes da proposta inovadora.

O encontro agradável e o fascínio da idéia determinaram o pedido do senador Marco Maciel e do meu presidente do PFL, senador Hugo Napoleão, para que, através do Instituto Tancredo Neves, seja promovido um painel sobre o assunto, o que foi aceito de imediato.

Assim, Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque e a Folha ganham aliados para a idéia da revolução fiscal: os integrantes do grupo liberal moderno do PFL.

# **POR QUE O IMPOSTO ÚNICO NÃO É SOLUÇÃO**

**CLOVIS PANZARINI**

Em recente artigo publicado na Folha (10/02/90, pág. B-2), escrevi que “surpreendi-me com a proposta de um candidato à Presidência da República no sentido de se criar um imposto único no Brasil”. Essa afirmação, de meridiana clareza, levou o professor Cavalcanti a concluir que minha perplexidade decorre não da proposta de implementação no Brasil desse esdrúxulo modelo, mas sim do debate em si do modelo, que qualquer tributarista ou economista medianamente informado sabe que vem ocorrendo nos meios acadêmicos há muito tempo e que, justamente pela sua inaplicabilidade, nunca foi levado a sério. Nesse mesmo artigo levantei o problema da partilha da arrecadação desse imposto entre os três níveis de governo (centralização versus descentralização de poder) e também o problema da divisão dos quinhões estadual e municipal entre, respectivamente, os Estados e os municípios (conflito distributivo regional), dois problemas sérios, porém completamente distintos. O professor Cavalcanti, por conta própria, fundiu os dois problemas em um só e atribuiu a mim o seguinte imbróglio: “quanto ao argumento de que a definição dos critérios de rateio do IUT entre os três níveis de governo, poderia levar o país a ‘um conflito regional de proporções inimagináveis’.” Acredito, portanto, que seja necessário explicitar melhor as causas de minha preocupação com a questão da partilha do IUT.

No que tange à questão da distribuição da receita tributária entre os níveis de governo, não se pode dissociá-la da questão da divisão dos encargos entre eles. Entretanto, a experiência recente no Brasil (leia-se Assembleia Nacional Constituinte) mostrou que essa postulação perde importância diante dos embates políticos. O modelo tributário consagrado na nova Constituição depauperou o orçamento federal em favor dos Estados e municípios, sem que houvesse preocupação, por parte da maioria dos constituintes, em descentralizar, paralelamente, os encargos. As estimativas mais conservadoras indicam que o orçamento federal, já à época deficitário, perdeu cerca de 30% da receita tributária líquida com a nova Constituição.

Assinalei no artigo anterior, e volto a insistir, que mais delicada que a questão da definição do tamanho de cada nível de governo é a da definição do critério de partilha das fatias estadual e municipal entre os respectivos governos locais. O professor Cavalcanti, em sua réplica, tergiversou ao analisar o problema e citou como exemplo de experiência brasileira sobre partição de receita tributária os fundos constitucionais compensatórios. Aponta, como exemplo pacífico de repartição de recursos, os artigos 157 a 162 da nova Constituição.

Há que se considerar, todavia, que no atual sistema tributário apenas 26% dos recursos totais são distribuídos às esferas inferiores de governo, enquanto que no modelo proposto a totalidade da receita tributária haveria de ser partilhada. O atual sistema de partilha para os Estados mais desenvolvidos tem importância apenas marginal, pois, objetiva, basicamente, compensar desequilíbrios regionais, transferindo recursos financeiros às unidades federadas que não possuem base econômica suficiente para gerar os recursos tributários de que necessitam. Os artigos citados como exemplo de repartição de receita tributária no Brasil (artigos 157 a 162 da Constituição) realmente foram

tranquilamente aprovados porque se limitam a: 1) dilapidar o orçamento da desgarnecida União, em favor de Estados e municípios; 2) estabelecer um teto de 20% na participação individual de cada unidade federada nos recursos do fundo compensatório aos Estados pelas perdas decorrentes das exportações de produtos industrializados (artigo 159, par. 2º). Esse dispositivo contraria os interesses apenas do Estado de São Paulo, que responde por 52 % das exportações brasileiras de manufaturados e recebe apenas 20% do fundo. Os n-1 Estados festejaram esse artigo, pois receberam os 32 % (52% menos o teto de 20%) do fundo que deveriam ser destinados a São Paulo; 3) remeter à lei complementar a definição do critério de rateio dos fundos compensatórios; 4) cuidar da obrigatoriedade de divulgação de valores repassados (artigo 162). Os repasses dos fundos compensatórios estão disciplinados pelas leis complementares federais de nºs 61/89, 62/89 e 63/90. O critério de rateio do FPE (Fundo de Participação dos Estados), que é alimentado por 21,5% da arrecadação do IPI e do Imposto de Renda (atualmente 19,5%), está definido na lei complementar federal nº 62 de 28/12/89. Essa lei, uma "pérola" de tecnicidade, estabelece que 85 % dos recursos do fundo pertencem às unidades federadas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os 15 % restantes às das regiões Sudeste e Sul (artigo 2º, I e II), e determina que 1% do fundo "está de bom tamanho" para o Estado de São Paulo. Ninguém discorda que esse fundo tem caráter redistributivo e objetiva "promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e municípios", como manda o artigo 161, II, da Constituição. É inconcebível, entretanto, a forma como o Congresso Nacional impôs essa distribuição, de forma absolutamente subjetiva, sem lastro em qualquer variável sócio-econômica. Talvez pouca gente saiba que essa lei, sem qualquer critério técnico, dividiu por quatro (como poderia ter dividido por seis ou por 17) a antiga fatia que o Estado de São Paulo recebia do FPE, que era de 3,946% (vi de resolução nº 236/89 do TCV, publicada no D.a.V. de 01/03/89), quando calculada pelo critério estabelecido no decreto-lei nº 1.434/75, que se baseava no fator inverso da renda per capita e na população de cada unidade federada. Felizmente para o Estado de São Paulo, o FPE representava apenas 1,2 % da receita líquida do Tesouro. Hoje, dividido por quatro, representa 0,3% (1). No Estado do Acre, por exemplo, o FPE responde por 76% de seus recursos líquidos. No modelo proposto pelo professor Cavalcanti, o FPE representaria 100% da disponibilidade total de recursos, tanto no Acre como em São Paulo, e o critério de partilha continuaria sendo definido politicamente. A discussão da partilha de um componente da receita que pesa 1,2% do orçamento é, seguramente, mais amena que a discussão da definição de 100% do orçamento!

A suposta tranquilidade do professor Cavalcanti na questão da partilha da receita tributária, portanto, repousa em monumental falácia. Daí, minha preocupação com o conflito distributivo regional, uma vez que representatividade política e representatividade econômica não caminham juntas. (Não se deve inferir dessas colocações que os representantes dos Estado mais desenvolvidos no Congresso tenham sido pouco atuantes. Quem acompanhou os bastidores da Assembléia Nacional Constituinte viu como é difícil negociar sendo minoria -a questão é aritmética.) Retirar dos Estados e municípios a competência para instituir tributos significará dissociar a pujança econômica de cada unidade federada do tamanho de seu orçamento e, conseqüentemente, da capacidade de produzir os bens públicos demandados pela sociedade.

Causa pasmo que esse perigoso "balão de ensaio" chama- do imposto único tenha sido candidamente levantado justamente pela intelectualidade do Estado de São Paulo! Quanto aos problemas técnicos e operacionais do IVT, já discutidos à exaustão, prefiro não mais comentá-los. A concepção de um sistema tributário não deve começar pela estimativa da arrecadação tributária, definição de alíquotas, prazos de recolhimento do imposto e outras

questões menores. Há, antes disso, que se estudar com mais profundidade a estrutura das contas públicas do país, sua história, suas causas e consequências econômicas, sociais e políticas.

---

Folha, 06/03/90

---

#### NOTAS

(1) Não resta dúvida de que o Estado de São Paulo também foi beneficiado com a reforma tributária. De fato, o alargamento da base de cálculo do ICM propiciou crescimento real de 23,2% na arrecadação do período de abril a dezembro (já na vigência do novo sistema), relativamente a igual período de 1988. Esse fato, entretanto, não justifica o corte nas demais rubricas de receita do Estado, até porque essa taxa ficou aquém da média Brasil (23,9%), e foi a 16º no ranking das maiores taxas de crescimento do ICMS verificadas no ano passado.

# A ÚNICA VANTAGEM DO IMPOSTO ÚNICO

**FERNANDO REZENDE**

Uma página inteira dedicada à resposta às críticas que lhe foram feitas com respeito à proposta de criação do Imposto Único sobre Transações (IUT) não foi suficiente para o professor Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque esconder a fragilidade de seus argumentos. O ar de desdém com o qual acolhe a opinião dos seus antagonistas é incapaz de enganar o leitor mais atento aos fatos e menos vulnerável aos modismos. Ele debate-se em contradições e tropeça nos próprios números para concluir melancolicamente que a instituição de tão notável maravilha da modernidade depende, ainda, da realização de alguns testes.

O professor Cintra inicia sua rejeição às minhas crítica:s qualificando-me como um intransigente defensor do status quo, avesso a mudanças, apegado aos dogmas e dedicado a abafar a condenável tentação de inovar. Mas de que inovação fala ele? Na sua crítica desdenhosa à abalizada opinião de Clóvis Panzarini, ele espanta-se com o fato de que um conceito que vem sendo discutido na literatura econômica há alguns séculos só tivesse chegado ao conhecimento de Panzarini por intermédio da mensagem política prévia às recentes eleições presidenciais. Que contradição! Afinal, a proposta é nova ou tem alguns séculos de idade? O seu mérito estaria apenas em ser agora reapresentada em nova embalagem ou tem atribuições que justifiquem ter alcançado tão grande repercussão?

Ingenuidade e incompreensão alternam-se nos argumentos apresentados por Cintra para rebater as críticas específicas que fiz à proposta de criação do imposto único. Não foi o pouco entendimento da proposta que me fez rechaçar a hipótese de impossibilidade de sonegação. Não creio que haja alguém capaz de vislumbrar as inúmeras fórmulas que os agentes econômicos vão desenvolvendo e aperfeiçoando para contornar as imposições criadas pelo governo. Ninguém pode aferir, a priori, o grau de sonegação e é impossível anunciar o seu desaparecimento. Pela resposta agora apresentada fica claro que ele reconhece que a sonegação é possível ainda .que na sua opinião não deva ser muito elevada, e que o verdadeiro espírito da proposta não é combater a sonegação mas sim facilitar a transferência -do ônus tributário para o consumidor. Para Cintra, não constitui qualquer problema afirmar que o mais provável, como ele mesmo o diz, é que nas transações pagas em dinheiro o vendedor exija do comprador um ágio equivalente à elevação dos seus encargos tributários. A ele não preocupa saber quantos milhões de trabalhadores brasileiros não têm acesso à conta bancária e ao talão de cheques e quantos mais que dispõem do cheque não têm condições de impor a sua aceitação.

O espírito perverso da proposta manifesta-se de forma mais contundente na resposta que se segue. Como ele bem o diz, a inexistência de comprovação de bens, registros fiscais etc... é uma das principais (porque não disse logo a única) vantagens da proposta. Parece que volta e meia querem fazer os brasileiros acreditar que num passe de mágica o Brasil deixa de ser Brasil e transforma-se em uma grande Suíça. Cintra parece acreditar e querer fazer-nos acreditar que transferir para o Banco Central e para a polícia a tarefa de fiscalizar e punir os faltos os seria uma maneira eficaz de acabar com a evasão e de coibir as formas ilícitas de aplicação do dinheiro. Não me parece que os conhecidos escândalos no mercado financeiro sustentem essa posição.



É importante considerar as conseqüências da proposta do ponto de vista das empresas. O IUT elimina a exigência de registros contábeis para fins fiscais mas isso não significa que todas as empresas poderão dispensar os serviços de contadores e auditores. As grandes empresas, principalmente as sociedades anônimas, continuarão obrigadas a manter registros contábeis regulares para prestar contas de suas obrigações para com seus controladores e acionistas e para fornecer os dados necessários à operação do mercado de capitais. As possibilidades de utilização do sub ou do sobrefaturamento para fins extrafiscais não podem ser analisadas nos limites deste artigo, mas não devem ser simplesmente ignoradas. Que implicações a não auditoria oficial dos balanços teria do ponto de vista do controle dos fluxos financeiros internacionais e do funcionamento do mercado acionário? Que desvantagens teriam as modernas sociedades anônimas na competição doméstica com pequenas e médias empresas familiares em momentos (freqüentes) de aplicação mais rigorosa do controle de preços para conter a aceleração do processo inflacionário?

Cintra se confunde (e confunde o leitor) quando alega haver eu cometido uma impropriedade ao analisar suas estimativas a respeito das cifras correspondentes ao IUT. Creio que essa confusão deve-se ao seu desconhecimento da mecânica do Finsocial. Como todo imposto em cascata, o Finsocial incide sobre o valor da transação em todas as etapas intermediárias do processo produtivo. Assim, a base de incidência do Finsocial é uma medida aproximada do valor total das transações efetuadas pelo setor produtivo. A correção que ele se propõe fazer nas minhas contas é equivocada. Concordo que haveríamos que acrescentar as transações referentes ao mercado de ativos patrimoniais (exceto o de veículos usados comercializados por empresas), mas essa correção não deve ser tão significativa.

A tentativa de rever os números só serviu para mostrar a maneira apressada como os cálculos apresentados anteriormente foram elaborados: Conforme o autor da proposta menciona, as estimativas preliminares foram feitas com base na "necessidade" de uma relação "volume de transações/valor do PIB" da ordem de 12,5. Mas quem determina essa "necessidade"? Como discutir seriamente uma proposta que baseia seus cálculos em números fictícios e não na realidade brasileira? Como acreditar que a mudança no sistema tributário seria capaz de reduzir a relação transações financeiras/PIE dos atuais 50 para o nível que ele considera necessário?

Atribuir ao IUT a vantagem extra de eliminar a corrosão inflacionária das receitas públicas é reconhecer mais uma face perversa da proposta. Qual a vantagem para o país de a adoção do IUT eliminar o risco de a aceleração inflacionária acarretar pressões fiscais? Não se trata, obviamente, de adaptar o sistema tributário a uma convivência duradoura com taxas elevadas e crescentes de inflação. As alegadas virtudes do IUT, como fica mais uma vez evidenciado, são as que resultam do seu casamento espúrio com uma economia viciada.

Felizmente Cintra conclui sua longa resposta reconhecendo que a anunciada revolução tributária não pode ser realizada. Não há informações suficientes para determinar-se o tamanho da alíquota nem a distribuição setorial do ônus tributário: O que era para ser um choque de coragem transforma-se agora em uma tímida proposta de realização de alguns testes. Creio que o atual nível de desorganização da economia brasileira desaconselha a aplicação de qualquer teste. Ademais ele é desnecessário para comprovar que a única vantagem da proposta é dispensar alguns contribuintes da obrigação de manter registros contábeis e patrimoniais e de assumir publicamente suas responsabilidades para com o governo e a sociedade conforme as regras elementares de funcionamento das modernas sociedades democráticas. — Folha, 11/03/90

# **O IMPOSTO ÚNICO DE MARCOS CINTRA**

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS**

Pela primeira vez não escrevo um artigo para a Folha. Narro um fato e tiro uma conclusão.

Quando um cidadão, que ganha salário mínimo no país, adquire um eletrodoméstico qualquer, poderá estar pagando, no preço daquele produto, os seguintes tributos, embutidos, tanto naquela operação (custo da sua produção, circulação e venda), quanto nas operações anteriores relativas a todos os insumos diretos e indiretos que foram necessários à sua produção, assim como nas incidências sobre as pessoas jurídicas e físicas vinculadas à empresa, direta ou indiretamente, a saber: 1) Imposto de Renda; 2) Imposto sobre Produtos Industrializados; 3) Imposto de Importação; 4) Imposto sobre Propriedade Territorial Rural; 5) Imposto sobre Operações Financeiras; 6) Imposto de Exportação para o exterior de produtos nacionais ou nacionalizados; 7) Imposto sobre Grandes Fortunas; 8) Imposto sobre Transmissão "causa mortis" e doação de bens ou direitos; 9) operações relativas à circulação interestadual e intermunicipal e de comunicação; 10) propriedade de veículos automotores; 11) adicional ao Imposto de Renda incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital; 12) Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana; 13) Imposto sobre Transmissão Intervivo, a qualquer título por ato oneroso, de bens imóveis por natureza ou acessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição; 14) Imposto sobre Vendas a Varejo de combustíveis líquidos e gasosos exceto óleo diesel; 15) Imposto sobre Serviços de qualquer natureza; 16) salário educação; 17) Sesc/Senac - Sesi/Senai; 18) Incra; 19) FGTS; 20) contribuição previdenciária; 21) Finsocial; 22) PIS; 23) Pasep; 24) Contribuição Social; 25) selo-pedágio; 26) adicional ao frete para renovação da Marinha Mercante; 27) taxas IAA-IBC-CVM; 28) taxas portuárias; 29) taxas da organização e regulamentação do mercado da borracha; 30) taxa de serviços cadastrais; 31) taxa de classificação, inspeção e fiscalização de competência do Ministério da Agricultura, relativas a produtos animais, vegetais ou de consumo; 32) taxa de fiscalização dos produtos controlados pelo Ministério do Exército; 33) taxas diversas; 34) contribuições sindicais; 35) taxa de fiscalização e serviços diversos; 36) taxa de vistoria de veículos de transportes coletivos intermunicipais; 37) taxa de apreensão de animais em rodovias estaduais; 38) taxa de vistoria em painéis e anúncios; 39) custas e emolumentos que constituem renda do Estado – Judiciais; 40) custas e emolumentos extrajudiciais; 41) taxa de contribuição ao Fundo de Assistência Judiciária - Extrajudiciais; 42) taxas de contribuições à Carteira de Previdência dos Advogados - Mandado Judicial; 43) taxas de serviços de trânsito; 44) taxa de assistência aos médicos; 45) taxas de emolumentos da Junta Comercial, Registro do Comércio e Afins; 46) taxas pelo exercício do poder de polícia; 47) taxa de licença pela localização, funcionamento e instalação de atividades comerciais, industriais, profissionais e prestação de serviços e similares; 48) taxa de licença para tráfego de veículos; 49) taxa de licença para estacionamento de veículos; 50) taxa de licença para publicidade; 51) taxa de licença para escavações e retirada de materiais do subsolo; 52) taxa de licença para construções, arruamentos e loteamentos; 53) taxa de licença para elevadores, monta-cargas e escadas rolantes; 54) taxa pela prestação de serviços; 55) taxas de limpeza pública; 56) taxa de conservação de vias e logradouros públicos; 57) taxa de pavimentação e de serviços

preparatórios de pavimentação; 58) taxa de sinistro.

Não obstante possa causar espécie que no preço de um produto eletrodoméstico possam estar embutidos alguns dos tributos acima arrolados (como, por exemplo impostos sobre grandes fortunas (futuro), sobre a propriedade territorial rural, sobre exportação para produtos não industrializados, se o grupo tiver várias atividades, taxas diversas, contribuições etc.), a verdade é que, ainda que indiretamente, toda a carga tributária acaba por ser repassada para o preço das mercadorias.

Assim, exemplificativamente, a contribuição devida ao IAA pela usina, repercute no preço do álcool utilizado como combustível nos veículos da indústria fabricante do eletrodoméstico, combustível esse que, por sua vez, é considerado nos custos que compõem o preço do produto final adquirido pelo cidadão do exemplo acima.

Para a administração de cada um destes tributos, a União, os Estados e os municípios são obrigados a manter fiscalizações especializadas e estruturas, muitas vezes mais onerosas que a própria arrecadação que objetivam. E as empresas, a manter escrituração particularizada com onerosa equipe de especialistas (inclusive tributaristas), cujo custo é também repassado para o preço final.

O inacreditável elenco de tributos gera uma receita bruta, para as entidades federativas, correspondente a mais de 25% do PIB em 1989 e mais de 50% do produto privado bruto, de tal forma que cada brasileiro, que não participa dos governos, trabalha mais de 6 meses por ano para pagar tributos diretos e indiretos e menos de 6 meses para se sustentar.

Por esta razão, todos os especialistas estrangeiros, quando se debruçam sobre o sistema nacional, consideram-no irracional e ineficiente.

É ele apenas defendido por políticos e burocratas, que se acostumaram a viver à custa de uma Federação deformada e graças a esta irracionalidade.

Ora, se o imposto único de Marcos Cintra levar aos cofres da Federação o mesmo nível de receita, com um custo operacional para o fisco e para os contribuintes incomensuravelmente menor, não há porque não adotá-lo, visto que todos ganhariam e o dinheiro, que sobraria pela redução dos encargos diversos, poderia ser aplicado de forma produtiva e não improdutivo, como ocorre com os governos de todas as esferas.

O importante a realçar é que o contribuinte não trabalha para pagar tributos, mas para gerar desenvolvimento, e o tributo é apenas a sua contribuição condominial para manter o Estado, que lhe deve servir, funcionando.

O contribuinte não deve ser punido porque é eficiente e nem cada fato econômico deve ser examinado primeiro à luz do que pode levar de recursos para o fisco e só depois à luz do que pode ser útil à sociedade. Ao contrário, a sociedade deve sempre buscar viver em um "Estado Mínimo", capaz de não perturbar, já que o Estado é um mal necessário, cujas dimensões devem ser reduzidas à sua estrutura indispensável para servir à sociedade e não se servir da sociedade.

Se o imposto único de Marcos Cintra carrear para as burras estatais, como partição de sua receita pelas entidades federativas, o mesmo nível de rendas que o tresloucado elenco atual, o que se deve fazer é pressionar o Congresso para, em emenda constitucional, adotá-lo.

E este argumento -que é, aliás, o maior argumento a favor da tese inteligente de

Marcos Cintra, a qual já recebeu o apoio do único homem que debelou a inflação neste país (Roberto Campos)- até agora não foi rebatido por nenhum daqueles que lhe são contrários, por profissão de fé no atual esclerosado sistema.

Até prova em contrário, continuo favorável ao Marcos e contrário a todos aqueles que defendem a manutenção do mais ilógico, irracional, absurdo e ineficiente sistema tributário dos países civilizados, embora, como tributarista, tivesse razões de sobra para não querer sua modificação.

# IUT É QUESTÃO DE SOBREVIVÊNCIA

**Nuri Andraus** - Nós estamos recebendo o professor Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, autor da proposta do Imposto Único sobre Transações. O professor já é conhecido da casa, pois várias vezes associados se pronunciaram sobre o assunto. Repercutimos a idéia por conta própria e também pudemos, dela, inferir alguma coisa por dedução.

Mas o certo é que convidamos o professor Marcos Cintra para nos expor, com mais detalhes, a essência da proposta e também nos dizer como a Associação Comercial pode ajudar para fazer prosperar esta idéia.

**Marcos Cintra** - Muito obrigado, É um prazer estar aqui, com vocês após ter lido as menções elogiosas, certamente excessivamente elogiosas, da idéia no jornal "Vanguarda de Brasília". De fato, vejo que vocês estão realizando um ótimo trabalho de divulgação do IUT na cidade. Eu queria dizer, antes de mais nada, que a idéia do imposto único tem mais de 500 anos de existência. São cinco séculos de tradição na história econômica e na literatura de finanças públicas. Há muitos e muitos anos que se pensa em um ideal de imposto único que seja claro, simples, eficiente, justo e barato. Mas o maior problema deste tipo de tributo é o fato dele incidir somente sobre exportações etc.

Para que um tributo desta natureza seja viável, ele precisaria de uma alíquota bastante elevada para gerar o volume necessário de recursos que o governo precisa para funcionar. Uma alíquota elevada implica uma série de problemas, entre os quais a sonegação.

Um imposto único, que incida sobre uma única base, tem que ter uma alíquota equivalente à alíquota média de recebimento de tributos por parte do Estado. No Brasil, a percentagem de arrecadação do governo representa de 20% a 22 % do PIB; então um tributo deste tipo teria que ter a alíquota de 22 % sobre a renda total do país para gerar os recursos que, por hoje, já são recolhidos pelo sistema.

A partir do momento que se tem uma alíquota deste porte, qual o resultado quase que imediato? Uma alíquota alta faz com que o imposto se torne ineficiente, ou seja, a vantagem da sonegação é tão mais elevada quanto maior for a alíquota. A indução à sonegação, à corrupção e tudo mais é tão mais elevada quanto mais alta for a contribuição que este indivíduo seja obrigado a fazer para o Estado.

E isto fez com que os governos, ao longo dos tempos, criassem estruturas múltiplas de recolhimento de tributos, e é o que temos hoje no Brasil e na maioria dos países. O professor Ives Gandra fez um levantamento de todos os impostos, taxas, contribuições que existem no Brasil e chegou ao incrível número de 58 tipos de tributos, o que é de estarrecer.

Não se trata só da complexidade da coleta deste número de impostos e o custo que isto implica. Mas também dos custos que este sistema produz na estrutura privada de produção, que é obrigada a armar a maior parafernália administrativa para recolher este volume imenso de obrigações.

Então, a estrutura de impostos múltiplos acabou sendo a resposta a este ideal quase que impossível do imposto único. Cria-se vários impostos, cada um deles com alíquota mais baixa, na esperança, na expectativa de servir de incentivo contra a sonegação.

Por que se volta agora com a idéia do imposto único, se ele tem estas limitações historicamente comprovadas? É porque houve o casamento de duas idéias, o conceito de imposto único com a noção de transação. Ou seja, revelamos uma base tributária que ainda não tinha sido explorada no passado (esta é a novidade), a transação, o pagamento monetário.

Qual a razão que faz com que a transação seja considerada uma base tributária eficiente? Porque, na realidade, a transação engloba todas as outras bases tributárias. Ou seja, a soma de todas as bases sempre desembocam em uma transação. Quando se joga com renda, pagamento de salários, pagamento de algum fator de produção etc. há uma transação. Enfim, se descobirmos alguma forma de tributar estas transações, ou seja, transformá-las em base tributária, estaremos achando um ovo de Colombo. Uma base tão ampla que pode ser única e que ao mesmo tempo pode ter uma alíquota baixa, tornando viável, portanto, esta idéia centenária de imposto único.

Estabelecida essa base, a questão agora é como vamos correr atrás das transações para lhes cobrar o tributo devido? É evidente que se a transação for feita em moeda ou espécie é impossível cobrar o tributo. Uma outra questão que se coloca é a seguinte: se o imposto é tão simples assim, tão barato, por que até hoje ninguém implantou este sistema?

Uma explicação tautológica é o fato de que se toda idéia nova fosse inviabilizada pelo fato de não ter sido aplicada, nós teríamos a roda quadrada ainda, pois não haveria a possibilidade de alguém testar a roda redonda.

Mas mesmo deixando de lado esta abordagem tautológica, o fato é que não existiam até algum tempo atrás condições materiais de implantação desta modalidade de tributo. Isto só surgiu agora com o desenvolvimento do sistema financeiro. E também com o desenvolvimento de computadores de grande porte.

Não faria sentido você colocar fiscais para correr atrás de todas as transações que fossem feitas na economia, e isto inviabilizava por completo a idéia.

Mas enfim, o que estamos propondo basicamente é o seguinte: o sistema financeiro (os bancos) arrecada a cada lançamento de crédito ou débito, 1% do valor da transação, perfazendo 2 % na transação completa.

Entre algumas vantagens deste imposto podemos enumerar: praticamente elimina a sonegação, porque toda transação a não ser que seja feita em dinheiro, passa pelo sistema financeiro, onde os computadores já estariam programados para recolher 1% de cada parte envolvida, e isso inviabilizaria qualquer tentativa de sonegação, a não ser os pagamentos em espécie.

Compensa fazer pagamentos em espécie? Certamente para as pequenas operações do dia-a-dia, compras em padaria, idas ao cinema etc., o pagamento em dinheiro compensa. Mas as grandes transações, como por exemplo, a folha de pagamento de uma empresa, que envolve grandes quantias, é ingenuidade pensar que compensa pagar todos os custos de proteção e segurança em troca do 1% de tributo. Com certeza é mais barato recolher o imposto do que arcar com estas despesas.

Sendo assim, o IUT é o imposto que evita a sonegação, a economia informal e a corrupção que acostumamos a ver no país nestes anos todos.

Este tema é particularmente importante agora, depois deste plano econômico editado pelo governo. Porque vejam: nós temos hoje uma estrutura tributária reconhecidamente ineficiente, afinal são mais de 50 tributos. O país só arrecada 22 % do PIB com todos estes

tributos, Imposto de Renda, diferenciação de alíquotas, incidência sobre adicional de lucros das empresas etc. etc. etc.

Mas então porque se arrecada tão pouco? A explicação só pode ser a sonegação e a economia informal. O governo para se proteger desta queda da receita estimada aumenta as alíquotas. Sempre se usou isso para proteger o nível de arrecadação do governo.

Acontece que quando se aumenta a alíquota também se aumenta o nível de sonegação em um círculo vicioso. Isto vinha acontecendo até a posse de Fernando Collor e o seu pacote econômico, que introduziram punições severíssimas para os sonegadores de impostos. É o chamado "efeito Tuma", que do ponto de vista moral e ético é irrepreensível, discutindo-se apenas a forma como foi implantado.

Com isto, a sonegação caiu a níveis surpreendentes e gerou mais um problema com características de impasse, até. Em uma estrutura tributária calibrada para receber metade do que deveria., ou seja, calibrada para meia nota, o que vai acontecer é uma brutal extração de recursos do setor privado, com repercussões graves no processo inflacionário se todo mundo resolver pagar os impostos que deve. Além de uma estrutura injusta, corrupta etc. vamos ter também uma estrutura que não está calibrada para índices menores de sonegação e de economia informal.

Então, este assunto é de particular importância no momento atual. Já não se trata mais de melhorar um sistema tributário, trata-se de uma questão de sobrevivência. Quer dizer, se as autoridades econômicas não se convencerem de que é fundamental uma radical reforma no sistema, os problemas serão muito graves pois houve um choque de custos muito grande com o chamado "efeito Tuma".

O Imposto Único sobre Transações que proponho é muito criticado por talvez não ser justo. Ou seja, não cumprir o princípio da equidade: quem ganha mais paga mais e quem ganha menos paga menos. Uma outra crítica é o fato de trabalhar com uma alíquota constante e que isto implica uma regressividade do tributo.

Ele não é regressivo, e tão pouco progressivo. Ele é proporcional, ou seja, ele incide proporcionalmente ao valor da transação. E isto responde às duas questões. Não nos interessa analisar se em cada transação marginal (cada compra) o comprador pobre vai pagar o mesmo tributo que um comprador rico. Interessa que o somatório de todas as transações efetuadas por uma família rica será sempre maior que o somatório de todas as transações de uma família pobre e, conseqüentemente, maiores serão os tributos pagos pela primeira. Este é o conceito relevante de regressividade.

Além do mais, os produtos que tenham mais transações embutidas, ou bens de estrutura produtiva maior e mais complexa, sempre terão uma carga tributária maior que os bens considerados primários e, portanto, de consumo mais generalizado.

E também é um imposto bastante flexível. Quer dizer, ele é muito transparente. Todo mundo sabe o que vai pagar. O que acontece hoje é que, além dos impostos exigirem uma grande despesa de escrituração tributária por parte das empresas, ninguém sabe efetivamente quanto e por que está pagando. Ao contrário, o IUT é bastante claro. Todo mundo vai saber que a cada desembolso ou transação ele vai ter que recolher 1% da conta para os cofres da União, o que deve gerar uma reação muito melhor por parte do cidadão-contribuinte.

A grande vantagem do imposto único, portanto, é que permite com uma alíquota baixa, simplificar, quase que ao extremo, toda a estrutura incrível de mais de 50 impostos

que dispomos hoje, além de diminuir sensivelmente o custo das empresas e do governo para recolher todas as obrigações que em ambos os casos chegam a custar de 20% a 30% do custo total das entidades.

E esses custos não trazem qualquer benefício à sociedade. Só servem para movimentar a máquina arrecadadora em todos os níveis.

Está na hora de pressionarmos para que este estado de coisas seja eliminado. Não é mais possível que o setor privado seja empurrado para a informalidade por conta de um sistema injusto e ineficiente de arrecadar tributos. E olhe que às vezes os empresários não pagam não é porque não queiram, é porque nem sabem como pagar, e se devem realmente.

Eu acho que as condições estão maduras para que discutamos a fundo uma proposta como esta. Como eu disse, com o Plano Collor a estrutura tributária está em xeque. Ela vai ter que, necessariamente, ser reformulada radicalmente. Mesmo porque, este tipo de mudança fazia parte do "Programa de Governo do Presidente Collor", que pregava mudanças estruturais importantes no seio da economia.

As impressões que tenho colhido junto a empresários de grande, médio e pequeno portes são bastante favoráveis, com pequenas questões apenas. Uma destas questões seria se este imposto com uma alíquota de 2% é suficiente para cobrir a atual arrecadação do governo. Pode ser que não seja nem 2% como calculo. Pode ser 2,5% ou 1,7%. O importante é que qualquer diminuta modificação na alíquota tem o poder multiplicador formidável na receita na outra ponta. Mas eu tenho a convicção, apesar da dificuldade na obtenção de dados oficiais, que com esta alíquota de 2 % podemos arrecadar cerca de 25% do PIB.

Uma outra característica é que este tributo vai provocar uma redução significativa da carga tributária para quem hoje paga seus impostos. É o caso, por exemplo, dos assalariados, que verão aumentado o seu poder de compra sensivelmente.

Em contrapartida, os setores que atualmente são, notoriamente, subtributados, como por exemplo o mercado financeiro, também seriam alcançados. Os ganhos de capital não são corretamente tributados atualmente e com o IUT isto viria a ocorrer, possibilitando, inclusive, uma redução nas cargas dos assalariados e das empresas em geral.

Todos estes detalhes terão de ser analisados cuidadosamente neste processo de discussão e divulgação da idéia. Por exemplo, é viável que um sistema assim tão inovador seja implantado de uma vez no país? Seria razoável acabar de uma vez com os 50 e tantos impostos e colocar o IUT simplesmente? E se não der certo como fazer para voltar com os impostos extintos?

Certamente um dos aspectos que é preciso analisar é um cronograma de implantação do IUT. A minha sugestão é que se faça primeiramente uma alíquota irrisória (um centésimo de 1%, por exemplo) para se avaliar precisamente o poder de arrecadação do novo tributo. Assim teríamos mais segurança para eliminar progressivamente os outros impostos.

**Nuri Andraus** - Eu vou começar fazendo duas perguntas porque eu já fui questionado sobre elas várias vezes. A primeira seria a seguinte: havendo uma redução da contribuição sobre a massa de salários e uma baixa dos custos por intermédio de insumos supertaxados, o poder de compra para consumo cresceria sobremaneira. Como resolver esta questão se este fator é hoje um dos maiores problemas do Plano Collor, a explosão de consumo? A segunda questão é como dividir esta massa de dinheiro?



**Marcos Cintra** - Com relação ao aumento do poder aquisitivo, isto poderia realmente ocorrer. Porque a idéia básica é manter constante esta alíquota de 2% sem aumentos posteriores de tributos. Mas poderia haver uma redução de custos por causa da redução dos custos administrativos das empresas e isto conduziria, em um primeiro momento, à possibilidade de uma deflação e conseqüente aumento do poder aquisitivo.

Contudo, existem instrumentos de política econômica que podem ser perfeitamente usados em circunstâncias desta natureza. Restrições ao crédito, incentivo à poupança etc. E isto é uma tarefa típica dos gestores da economia, via instrumentos de política fiscal e de política monetária.

Então, existem instrumentos que permitem ao governo controlar, monitorar o poder aquisitivo da massa assalariada. Mas se, ainda assim, este aumento de consumo vier a ocorrer, eu considero como uma coisa muito boa de acontecer. Agora, se conjunturalmente o governo avaliar que é preciso diminuir este consumo, existem instrumentos hábeis para tal fim, independentemente do IUT.

Com relação à distribuição dos recursos arrecadados, trata-se de problema essencialmente político. E isto é uma das críticas que vêm sendo feitas. Como é que distribuiríamos o montante da arrecadação? A idéia do IUT pressupõe uma arrecadação instantânea. Quer dizer, no ato do débito ou do crédito, automaticamente o tributo cairia na conta do município, Estado ou da União. A cada lançamento contábil, a soma arrecadada seria dividida por aproximadamente quatro mil contas, que é o número atual de municípios existentes, e isto segundo critérios políticos definidos previamente no Congresso Nacional. O que aliás já foi feito na Constituinte e não produziu guerra tributária alguma. Este processo não tem nenhuma dificuldade operacional, pois o dinheiro seria dividido por computadores nos bancos, e isto no mesmo dia. Depois de estabelecidos os critérios de partilha o crédito seria automático e simples.

A idéia não pressupõe territorialidade, ou seja, os impostos recolhidos em Brasília não ficariam somente em Brasília. A idéia é centralizar os tributos em uma única grande conta, a partir da qual seriam divididos segundo critérios preestabelecidos. Critérios, estes, semelhantes aos que existem hoje com o Fundo de Participação de Estados e Municípios.

Todo este procedimento não é nenhuma novidade, pois já operamos assim com a distribuição de vários tributos.

Agora, é claro que os Estados e municípios perderiam a sua base tributária com o fim do IPTU e ICM. Bem como o governo perderia a receita do IPI e IR, mas na verdade as bases tributárias deixam de ser alocadas a níveis de governo e passam a ser centralizadas em uma única conta e depois divididas.

# **IMPOSTO ÚNICO: UM SONHO AINDA DISTANTE?**

**JOSE SILVA**

Que seria do mundo moderno se não fosse o desprendimento e a coragem daqueles - que um dia se atreveram a sonhar com tudo o que na época era tido como impossível, absurdo e até irreal? Pois bem, graças à audácia de muitos dos nossos antecedentes, podemos hoje gozar de uma série de benefícios sociais como, por exemplo, o telefone, o avião, o rádio, a TV, os computadores etc. etc. etc. A história nos mostra que, afinal, tudo é possível quando se faz presente a persistência, o bom senso e, sobretudo, a capacidade que temos de acreditar que o que se quer é possível de se conseguir. Pois, nos nossos dias, na linha dos grandes entusiastas e acreditadores do passado, que tantos benefícios nos legaram, está o dr. Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, reativando e defendendo intransigentemente a idéia do imposto único, em substituição a essa parafernália de tributos que nos dias de hoje se coloca na contramão das conveniências da população que paga e repaga, sem obter a tão justa contra parti dá em forma de benefícios que, dia a dia se mostra, mais remota. Para que serve afinal o imposto, senão para ser retomado àqueles que pagam em forma de bens e serviços, através do Estado que deve promover sua administração exatamente neste sentido?

Assim, concluímos que não existe imposto caro ou barato e sim imposto bem ou mal aplicado. No Brasil, via de regra, a arrecadação dos tributos mal cobre os gastos com seus próprios funcionários. São tantos os tributos, tantas são suas leis, regulamentos, tantos são os atos legais que quem paga normalmente tem dificuldade em fazê-la, sendo obrigado a recorrer cada vez mais aos serviços dos profissionais especializados, também cada vez mais caros (pois têm que se preparar permanentemente), que termina em um custo muito alto para os bolsos da quase totalidade dos contribuintes que se constituem de empresas pequenas. Para cada tipo de tributo, exige-se uma caríssima máquina necessária à fiscalização e arrecadação, e o dinheiro praticamente já fica por aí. A malha tributária acaba por instituir enormes incoerências como as fiscalizações de fronteiras estaduais que se revestem de aparatos idênticos às de fronteiras entre países. Tanto dinheiro gasto para fiscalizar o que está circulando internamente, cuja liberdade não traria nenhum malefício à nação. Tudo, sem descartar os terríveis aborrecimentos e entraves sofridos por quem compra e vende os bens em circulação, que, por sua vez e, por mais essa razão, se vê obrigado a arcar com custos adicionais que no final acabam sempre na ponta, isto é, no preço final, no bolso do consumidor brasileiro, os trabalhadores, pés descalços e descamisados, que ao comer um prato de comida certamente comeriam dois se não houvesse, em cada garfo de alimento que levam à boca, outros tantos ingredientes representados por IPI, ICM, ISS, taxas rodoviárias, ordenados de fiscais, contadores, advogados etc. etc. que, na essência, não têm nenhuma utilidade social. Se os agentes do governo, bem como outros segmentos profissionais precisam de ocupação para ganhar a vida, pois bem, que se dediquem às atividades produtivas, ou àquelas que conduzam à produção e temos certeza é o que todos querem, não fosse o sistema governamental a colocá-los na lamentável posição de verdadeiros ônus sociais.

A Comissão Permanente de Estudos Jurídicos Fiscais da Associação Comercial de São Paulo está disposta a levar avante este empreendimento, ombreando-se ao dr. Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, que, com certeza, sensibilizará os empresários e a sociedade, capazes de produzir todas as pressões necessárias contra os poderes constituídos para que se consiga, afinal, a realidade do tão sonhado imposto único. Sabemos que felizmente existe muita gente boa e conceituada no cenário político e jurídico do Brasil que não só apóia, como também está disposta a lutar pela causa, razão por que vale a pena acreditar, arregaçar as mangas e trabalhar. Uma verdadeira reforma administrativa, capaz de romper com o sistema arcaico e oneroso atual, começa e termina com o imposto único. O sonho que vale a pena.

# **IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES – 1**

**JOSE VALNEY DE BRITO**

A proposta deste artigo é a retomada da discussão sobre o imposto único enfatizando e acrescentando argumentos a favor do mesmo. A sociedade tem a oportunidade de realizar extraordinária evolução, em seu próprio benefício.

No dia 14/01/90 o prof. Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, em excelente artigo na Folha, lançou a proposta do Imposto Único sobre Transações. Este incidiria em cada operação monetária, de qualquer natureza, especialmente cheques e ordens de pagamento, realizada através dos bancos. A alíquota única é estimada pelo autor em 2 % do montante envolvido, metade paga por cada uma das partes, pagador e recebedor.

A partir daquela data e por um certo período desenvolveu-se o debate em tomo da proposta com artigos pró e contra, mas recentemente o assunto parece ter esfriado, o que é uma pena.

A proposta do IUT é de um "óbvio ululante", simplifica e é de baixíssimo custo. Por isso a nossa natureza complicante, burocrática e incapaz de perceber o bom do óbvio tende a rejeitá-la. Até sob o mais ingênuo dos argumentos "se é tão boa, por que não foi usada antes?"

Um dos obstáculos mais fortes levantados contra o IUT seria o seu caráter não progressivo.

Temo que estejamos diante de um problema muito mais grave e trágico, que tem pouco a ver com o sistema tributário. Tem muito mais com a própria estrutura da sociedade brasileira é com os valores éticos e morais aí predominantes e que resultam nos comportamentos econômicos de muitos indivíduos.

O Brasil é reconhecidamente um dos países de pior distribuição de renda no mundo inteiro, apesar de sua parafernália tributária teoricamente progressiva. Todos os principais impostos têm essa característica de "quem pode mais, paga mais", a tão desejada progressividade. É assim com o Imposto de Renda, o ICMS, o IPI, o IPTU etc.

Os estudiosos de economia e política infelizmente dedicam pouca atenção à análise e interpretação das crises brasileiras pelo estudo do que se convencionou chamar "conflito distributivo". Este vem da forma como os indivíduos se comportam para obter e depois manter e fazer crescer a própria renda e, portanto, a sua participação no "bolo" econômico.

O aprofundamento desta linha de análise possivelmente levaria à conclusão que o mais grave problema da nossa sociedade é a existência, em um extremo, de uma imensa quantidade de pessoas cujo comportamento na procura de renda é passivo, conformado e pouco ambicioso. No outro extremo, há grupos ativos, ambiciosos, politicamente fortes e, daí, ricos.

No meio, uma classe média trabalhadora, produtiva e que paga todas as contas. Acrescenta-se a esse quadro que significativa parcela dos que compõem o grupo dos ricos é

pouco solidária socialmente. Pratica padrões éticos, morais e culturais frouxos ou tendentes a acentuar o caráter egoísta de sua atuação econômica. É a cultura do "levar vantagem", do "jeitinho", da sonegação, da corrupção, do fisiologismo, do corporativismo, do parasitismo e do etc...

Há muitos indicadores de que as bem intencionadas tentativas de tributação progressiva apenas provocam, na prática, um efeito perverso contrário. O primeiro deles é a evidência da própria forte concentração de renda. A tributação verdadeira, no Brasil, é profundamente regressiva, e pior, de forma indireta. Vejamos como.

Os indivíduos de renda mais alta raciocinam em termos de renda líquida. São vários os grupos, como profissionais liberais, políticos, quadros das empresas públicas e privadas, altos funcionários públicos dos três poderes, capitalistas, empresários, rentistas etc. e até mesmo contraventores. Detêm poder econômico e político para manter e fazer crescer essa renda. Qualquer aumento de tributos ou elevação de preços é simplesmente repassado para a frente.

Evidências desse comportamento ocorrem com frequência. Foi assim quando a Constituição mandou tributar os rendimentos de deputados e juízes. Simplesmente as remunerações foram aumentadas no montante para compensar o imposto. Em qualquer consultório ou escritório de profissional liberal é comum a pergunta "com recibo ou sem recibo?" Se o recibo é exigido, acresce-se ao valor cobrado o imposto devido. Quando o IPTU tenta alcançar a renda do proprietário de uma bela casa ou apartamento, o cidadão vai buscar o necessário para pagar o imposto no aumento de sua renda corrente, nunca se desfazendo de seu patrimônio ou parte dele. E assim por diante.

O IUT poderá ser mais progressivo, na prática, do que o atual conjunto de impostos por três razões principais: a primeira é que fica muito claro quem realmente está pagando o imposto. A clareza leva a uma maior conscientização da cidadania e à exigência de maior controle social para não repasse dos impostos.

Segundo, os produtos adquiridos pelos agentes de renda mais elevada tendem a ser mais elaborados, passando por mais etapas de produção e, portanto, pagando mais vezes o IUT. Esta forma de progressividade está muito bem explicada no artigo do prof. Marcos Cintra.

A terceira razão é que as pessoas de renda mais elevada fazem mais transações de caráter patrimonial, tais como compra e venda de imóveis e veículos, obras de arte, ações etc.

É bom ressaltar que o IUT não deveria incidir nas transações de caráter estritamente financeiro, para não elevar a taxa de juros da economia, cuja manutenção em patamares baixos é importante fator de estímulo a investimentos. Esta isenção é básica e deve ser mantida mesmo que para tal seja necessário elevar a alíquota do IUT.

Prof. Marcos Cintra chama a atenção, corretamente, para o fato de que a justiça fiscal pode ser feita nas duas pontas: na arrecadação e/ou na aplicação dos recursos tributários. Caso o grau de progressividade efetivamente conseguido com o IUT (mais facilmente aferível) não seja aquele socialmente desejado, o governo poderá corrigir isto orientando seus gastos para as classes de renda que desejar beneficiar.

Alega-se também como fraqueza do IUT que os agentes econômicos seriam levados a fazer os seus pagamentos em dinheiro frustrando a arrecadação. Essa tendência é verdadeira, mas, se nos lembrarmos das milhares e milhares de regras que regem as dezenas

de atuais tributos e que infernizam a vida de pessoas físicas e jurídicas, poderemos aceitar algumas normas do IUT que inibam aquela prática. Normas simples poderão forçar que a imensa maioria das transações econômicas sejam necessariamente liquidadas através de bancos, tornando obrigatório o que já é prática hoje. Ainda, poderão ser limitados os saques em espécie e até mesmo usado o artifício da emissão apenas de notas de pequeno valor e moedas.

Outro ponto a ponderar com relação à possível elevada, monetização da economia é o imposto inflacionário. A inflação é um imposto que ninguém pode sonegar, todos pagam de forma igual e incide sobre a base -monetária. A autoridade econômica poderá emitir moeda, cada ano, em montante suficiente para provocar a taxa de inflação que julgar necessária e com isso compensar o imposto não arrecadado, devido à monetização.

Se o volume de moeda atingir 20% do PIB, uma inflação controlada de 30% ao ano (perfeitamente tolerável para o organismo econômico brasileiro) provocará a cada ano, grosso modo, uma "arrecadação tributária" de 6% do PIB.

# IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES – 2

**JOSE VALNEY DE BRITO**

Vamos examinar agora mais um ponto polêmico do Imposto Único sobre Transações: a alocação.

Um imposto único, límpido, universal, estável e não-sonegável permitirá deslocar as atenções da arrecadação para o uso.. Tudo será muito mais visível para a sociedade e essa visibilidade e transparência se refletirá em maior eficácia na aplicação dos recursos.

O grande trabalho dos políticos legisladores deverá ser a divisão do bolo tributário único entre os diversos níveis de governo, municipal, estadual, federal e entre os poderes.

A única base razoável para uma correta divisão deverá ser os serviços que cada esfera de governo prestará aos cidadãos. A discussão girará, portanto, em torno de quais são os encargos e atribuições das entidades públicas e do custo de cada um deles. As comparações entre preços do mesmo serviço em municípios e Estados diferentes deverão levar a uma maior produtividade no serviço público, em benefício do contribuinte.

O conflito entre os diversos setores e níveis de governo depurará e elevará o debate político e acabará redundando em menores impostos e melhores serviços públicos para a sociedade.

O presente momento é adequado para a implantação do IUT. O plano de estabilização do governo Collor provocou um grande superávit fiscal. Há interesse e já se fala em reforma tributária. Ainda há tempo para as alterações constitucionais necessárias, o exercício pode ser mudado, há eleições legislativas em outubro e uma implantação bem sucedida do IUT pode, talvez, mudar o destino dos 80% de congressistas que, estima-se, perderão seus mandatos.

Argumenta-se também que o IUT não teria efeito coercitivo, especialmente para forçar a utilização econômica de terrenos urbanos e rurais ociosos. Mesmo sem o IUT, é questionável o efeito de qualquer tributação progressiva com esse objetivo específico. Em muitos casos o imposto punitivo provoca reações diferentes. O proprietário, se controlar os meios para tal, paga o imposto e eleva preços para preservar sua renda corrente, como já vimos anteriormente, ou realiza projetos que o mercado não quer.

Esse problema merece soluções mais inovadoras. A partir do princípio da função social da propriedade, inserido na Constituição, e da eficácia econômica que o mercado deve. procurar para os recursos disponíveis, pode-se admitir uma espécie de "desapropriação privada". O proprietário de qualquer bem ocioso seria compelido, após avaliação judicial, a vendê-lo, por valor de mercado, a quem disponha de recursos e de um projeto adequado.

Outro ponto para o qual não se tem dado a devida importância é que o ritual de pagar impostos neste país contribui para diminuir a qualidade de vida e aumentar a infelicidade dos cidadãos. A muitos afeta a tensão dos prazos, a burocracia excessiva, a pressão e o medo do erro e da fiscalização. Outros se ressentem da falta de dinheiro ou dirão que poderiam gastar melhor, ou ainda, se sentem mal por dar dinheiro para manter mordomias e

maus serviços. Cada um tem o seu motivo próprio para se sentir infeliz com os impostos. O IUT, pelas suas características homeopáticas, pode contribuir para aliviar o stress social.

Quero chamar a atenção para alguns pontos importantes abordados pelo prof. Marcos Cintra.

O sistema tributário brasileiro é complexo, tem tributos em excesso (mais de 50, segundo levantamento do jurista Ives Gandra) e fazê-lo funcionar é muito oneroso para a sociedade.

Acrescento também que é criminoso, pois induz ao erro. Não creio que haja uma única pessoa jurídica ou física que não seja infratora de alguma lei tributária. Conhecer e cumprir todas as leis, normas, instruções, portarias, pareceres normativos, resoluções, decretos etc. é uma simples impossibilidade física. É também criminoso ao estimular o crime, ao tornar a sonegação fácil e tentadora pela dimensão dos ganhos e gerar a corrupção. E pode também ser um dos responsáveis pelas graves distorções na distribuição de renda, pela sua incidência irregular.

Outro ponto muito importante é o custo de administração do sistema tributário avaliado em torno de 4% do PIB. Esta estimativa deve ser otimista e provavelmente não leva em conta a multiplicidade de custos indiretos como o tempo despendido dos congressistas, deputados estaduais, vereadores e todos gastos de suporte e voltados para a discussão e manutenção das leis tributárias. A sociedade gasta também com a grande quantidade de assessorias jurídico-tributárias, com tudo que se escreve e se imprime sobre impostos. Com o Poder Judiciário que julga todas as milhares de causas geradas por leis complexas e frequentemente inconstitucionais.

Há uma imensa quantidade de boa inteligência gasta discutindo, analisando, escrevendo, pesquisando impostos, suas doutrinas, teorias e conceitos, sem que se consiga determinar seu efetivo proveito para a sociedade.

Essa inteligência, liberada, seria capaz de criar muitas coisas novas, úteis e boas para a comunidade. Também teriam aplicação mais nobre os 4 % ou mais de bom esforço social que se gasta apenas para arrecadar impostos. As empresas poderiam ser mais eficientes e produtivas se não precisassem dedicar tanta atenção a assuntos tributários e os produtos poderiam ser mais baratos se o custo de pagar impostos não fosse tão elevado.

Ha estimativas do PIB brasileiro em até US\$ 570 bilhões e 4% equivalem a US\$ 22,8 bilhões, que poderiam ter melhor função social na solução de qualquer dos muitos problemas que afligem a nossa sociedade.

O sistema tributário atual não atinge nenhum dos objetivos que se propõe. É um sistema ruim e a proposta do IUT já começa com o grande mérito de poder substituir algo comprovadamente ineficaz.

Há poucas probabilidades de se criar algo pior. Daí não serem necessárias etapas experimentais ou de transição. Quanto mais rápida a implantação do IUT, mais cedo começaremos a usufruir os benefícios e nos livramos da carga que carregamos hoje.



# **AINDA DE PÉ O GRANDE DESAFIO**

**JORGE KONDER BORNHAUSEN**

Por duas vezes, em fevereiro e março deste ano, comentei aqui o lançamento da proposta de uma revolução tributária, elaborada pelo economista Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, com o decidido apoio da Folha, que, em editorial, fez um ,desafio aos nossos homens públicos, exortando-os a promover, com coragem, a grande reforma, indispensável para a implementação de qualquer política econômica e social: a descomplicação da vida nacional, a começar pela simplificação do nosso sistema tributário.. oneroso, confuso e incoerente.

Como é sabido, a sugestão do ilustre economista da Fundação Getúlio Vargas consiste, no essencial, em substituir todos os impostos por um único, que incidiria sobre todas as transações monetárias, gravadas com um imposto de 2%, metade paga pelo vendedor, metade pelo comprador. Vozes autorizadas, ainda que algumas manifestando dúvidas sobre aspectos práticos ou sobre a sua validade como instrumento de política econômica, já saudaram o desafio da Folha como, algo positivo. E é verdade que o autor da proposta respondeu de maneira inteligente às objeções, apresentando argumentos razoáveis, sobretudo quanto à justiça fiscal do ponto de vista social: se a discriminação entre os diferentes níveis de renda dos contribuintes não se faz na operação de arrecadação -muito embora, como é óbvio, quem ganha mais, gasta mais e paga mais-, ela pode ser implementada na hora da aplicação e destinação dos recursos. Esses serão direcionados para objetivos sociais, de modo a favorecer os contribuintes de baixa renda, tornando-se, pois, o tributo, um instrumento eficaz de política social.

Mas, qualquer que seja a reserva aos termos da proposta, ela fascinou a todos os que a examinaram pela sua extrema simplicidade. O seu poder de atração deriva principalmente do fato de que acena com a possibilidade de uma liquidação radical de todo o emaranhado de leis, disposições e regulamentos do sistema tributário no qual estão presos os cidadãos contribuintes e as empresas nacionais. A regra hoje, como se sabe, é a complicação que se acentua dia a dia em função das flutuações da política econômico-financeira e das necessidades de caixa do Tesouro. Quando os tributos não dão os resultados esperados, criam-se novos ou se fazem acréscimos aos já existentes, de 'tal sorte que, no final, pagar impostos passa a ser assunto para especialistas no Brasil. O cidadão se sente infernizado pelas exigências acrescidas do fisco, como, por exemplo, a persistente penalização dos contribuintes do Imposto de Renda que ganham de mais de uma fonte, sujeitos a castigos que, muitas vezes, não sabem nem como evitar. E as empresas, como demonstrou Cintra, são obrigadas a destacar boa parcela dos seus custos à manutenção de serviços dedicados a interpretar as intenções fazendárias do governo e a atendê-las de maneira a evitar maiores danos.

A bandeira da revolução tributária não pode ser arriada.

Está certo que o assunto requer maiores estudos e, sobretudo, coragem para romper com a rotina e com as incompreensões geradas pelo apego ao ritual das práticas estatizantes. Mas é preciso que essa campanha produza resultados concretos. A atual campanha eleitoral é uma oportunidade extraordinária para o debate público da idéia e para

testar os candidatos quanto à sua disposição de enfrentar o dragão da burocracia e dar um passo decisivo para a simplificação da vida do cidadão.

# REVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA

**GILBERTO SOUZA GOMES JOB**

Recentemente, através dos jornais paulistas, o economista Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, diretor da FGV (SP), trouxe a debate uma proposta, sob todos os aspectos, instigante: a de substituir os 53 tributos que sob forma de impostos ou de taxas infernizam diariamente a vida de todos os brasileiros por apenas um - o Imposto Único sobre Transações.

Os compêndios de economia ensinam que o principal objetivo do imposto e da taxa é o custeio do serviço público. No Brasil, todos conhecemos a imagem caricata do servidor público: um casaco pendurado no espaldar de uma cadeira, na repartição pública deserta. O serviço público, quando prestado, assume, não raro, o feitio de favor... Embora nos custe caro.

O fato de o Estado não nos prestar serviços correspondentes aos tributos que a lei nos obriga a recolher, não inibe porém os legisladores -que são também “servidores públicos”- de inventar novos motivos para nos aliviar a carteira. Esta imaginação criadora gerou um inacreditável elenco de tributos -pelo menos 53, repito- que, segundo o professor Ives Gandra da Silva Martins, da Universidade Mackenzie (SP), gera, para as entidades federativas, uma receita bruta correspondente a mais de 25% do PIB e a mais de 50% do produto privado bruto. Assim, cada brasileiro que não tem seu nome inserido nas folhas de pagamento dos governos trabalha metade do seu tempo para pagar os impostos e taxas necessários a sustentar os 8,5 milhões de servidores públicos que nos atendem de cara emburrada nas filas das repartições, ou deixam o povo penar, por falta de atendimento, nas salas de espera dos hospitais do Inamps.

Para nos livrar desta situação, só mesmo uma revolução. E o professor Marcos Cintra propõe uma revolução pacífica. Não se trata de instituir o "Dia Nacional da Caça ao Servidor" ou de nos negarmos a pagar impostos para sustentá-los, mas sim de procurar uma forma racional e eficiente de encolher o seu custo e, principalmente, diminuir o trabalho que eles nos dão e o tempo que nos roubam para cumprir todas as formalidades que nos impõem. Isto se pode traduzir na substituição de todos esses tributos -ou pelo menos quase todos- pelo imposto único, incidindo em todas as transações, de tal forma que, I tanto o pagador como o recebedor, sejam debitados em percentual fixo do seu valor. Assim, a cada transação efetuada com cheques ou qualquer outra ordem de pagamento, o sistema automaticamente transferirá o produto da arrecadação à conta dos Tesouros federal, estaduais e municipais, segundo os critérios predefinidos, inseridos num programa de computador.

De acordo ainda com o professor Marcos Cintra, se levarmos em conta o volume de transações realizadas na economia brasileira, para arrecadar 25% do PIB, como ora acontece, bastaria que a alíquota do Imposto Único sobre Transações fosse de apenas 2%, divididos entre a parte credora e a parte devedora. No caso de transações ou depósito em dinheiro, a alíquota seria recolhida em dobro. Saltam aos olhos as inúmeras vantagens que esta idéia -se aprovada na prática - traria aos empresários, sobressaindo- se entre muitas, a da simplificação tributária, com a conseqüente redução dos departamentos financeiros das

empresas, os quais, atualmente, trabalham quase exclusivamente para atender às exigências do fisco.

Do lado inimigo, teríamos um critério mais transparente de taxação e uma redução considerável de fiscais da União, Estados e municípios, que mantêm, permanentemente, em estado de alerta as empresas privadas, de cujos impostos os "servidores públicos" tiram o seu sustento. Estima-se que a estrutura atual da arrecadação despenda, com a sua manutenção, cerca de 10% dos tributos arrecadados, ou seja, 2,5% do PIB. Que bela economia o país poderia fazer apenas com o enxugamento dessas repartições!

Segundo o professor Ives Gandra, que se pronunciou a favor da medida, somente se colocariam em oposição ao debate desta proposta os políticos e burocratas que se beneficiam da estrutura irracional ora em vigor. Por outro lado, o senador Roberto Campos, em artigo publicado recentemente, preconiza 'a simplificação de impostos e a redução de alíquotas' como uma forma mais inteligente de aumentar a arrecadação, e arremata: "É sedutora a esse respeito a proposta do professor Marcos Cintra de Albuquerque, de um Imposto Único sobre Transações". Também o deputado Eduardo Chuahy, ex-secretário da Fazenda do município do Rio de Janeiro, em artigo publicado no "Jornal do Brasil", assinalou que uma das maiores vantagens do imposto único é a de que a alíquota não passa de 1% em cada transação, o que a torna perfeitamente aceitável, desestimulando a sonegação e incorporando à arrecadação a maior parte da chamada economia informal, que é hoje estimada em cerca de 30% do PIB. Possivelmente, diz o deputado Chuahy, ao final de sua implantação, todos estarão pagando menos e o Estado arrecadando mais. Milagre? ... Não, racionalidade.

Para que esta revolução tenha sucesso será necessário que a sociedade civil -em particular o empresariado- mobilize suas associações com o objetivo de debater esta proposta, convocando para isto não somente o seu autor, mas todos aqueles que, com sua experiência profissional, possam ajudar na estruturação de uma sociedade melhor e mais justa do que a nossa.

Nos dias atuais, em que se volta a falar de um "pacto social", este governo, que tem dado tanta ênfase à necessidade de modernização do Estado, bem que poderia levar à mesa de discussões esta proposta inovadora que, em tudo e por tudo, tem cheiro de revolução. Quem sabe começa por aí a nossa perestroika, como um grito de independência que libertará a sociedade civil do jugo dos estatocratas?

Difícil? ... Prefiro responder como Bernard Shaw: "Algumas vezes eu sonho com coisas que nunca existiram e pergunto: por que não?"

# IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES

**BERNARDO RIBEIRO DE MORAES**

O eminente consultor econômico da Folha de S.Paulo e diretor da Fundação Getúlio Vargas acaba de oferecer atrativa contribuição para a reforma do sistema tributário nacional. Combatendo reformas restritas e irracionais, que objetivam apenas carrear, cada vez mais, recursos para as entidades políticas da Federação, no que tem razão, postula a adoção de um Imposto Único sobre Transações.

Embora sem muitos detalhes, a proposta sustenta a adoção de um único imposto, que seria o Imposto Único sobre Transações, incidente sobre pagamentos (um agente econômico efetuar pagamento a outro) e cobrado sobre o valor da operação (transação), na alíquota de 2 % (1 % exigido do emitente do cheque, 1 % exigido do beneficiado).

Com tal imposto haveria simplificação do sistema tributário, arrecadação automática a cada lançamento de débito crédito, redução de custos administrativos (com redução de pessoal e da máquina) e de custos das empresas (com redução de pessoal), com uma sensível diminuição da sonegação fiscal e da corrupção.

Trata-se de mais uma idéia, ao lado das inúmeras tentativas doutrinárias e práticas já feitas, na busca do imposto único.

À medida que aumentam os gastos públicos, o Estado, por sua vez, multiplica o número de tributos que possui. Tal multiplicação, sem qualquer critério científico, feita apenas para aumentar a receita tributária, tem aspectos danosos para a sociedade, tendo em vista os reflexos econômicos e financeiros da tributação.

Daí o aparecimento de inúmeras teorias sobre a adoção do imposto único. Cada contribuinte deverá pagar um único imposto ou um único imposto deverá ser exigido de todos.

A história do imposto único aponta diversas tentativas doutrinárias e práticas concretizadas, cujas experiências revelaram uma sucessão de fracassos, com a conclusão de que, embora ideal, esse sonho é impraticável.

Juan Bodin (1530-1596), precursor teórico do imposto único, combatia a desordem e o excesso das cargas tributárias. Sebastian Vauban (1633-1707) procurou simplificar e unificar os sistemas tributários, sustentando a existência, como uma espécie de eixo do sistema tributário, de um imposto incidente sobre grande área, completado com alguns impostos diretos pequenos, tal como "um astro rodeado por pequenos satélites". Já se tentou um Imposto Único sobre as Casas, proposto por Decker no século 18; um Imposto Único sobre a Terra, preconizado por John Locke (1632-1704), precursor dos fisiocratas, com o apoio posterior de Francisco Quesnay (1694-1774) e Henry George (1839-1897); um Imposto Único sobre a Renda (Inglaterra); um Imposto Único sobre as Sucessões etc.

Todos esses impostos únicos traziam elevadas desvantagens quanto à área onerada. Se alcançava o patrimônio, deixava livre a renda e vice-versa. Se alcançava a circulação não alcançava o capital, a renda e o patrimônio. O imposto único recaía unicamente sobre determinada área, deixando sem tributação a outra. O princípio da generalidade da

tributação não era atendido. Em consequência, o imposto único apresentava-se insuficiente para atender às necessidades públicas.

Agora, o eminente Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque procura trazer uma contribuição honesta, sincera e cheia de ideal, qual seja, a idéia da instituição de um Imposto Único sobre Transações.

O perfil desse novo imposto seria o da causa jurídica nele definido: o da incidência sobre as transações, embora exigido por ocasião dos pagamentos em cheque ou em outras ordens de pagamento. Toda vez que um agente econômico efetuasse um pagamento a outro, haveria a incidência do imposto, que teria como base de cálculo o valor da transação. A alíquota fiscal seria de 2% global, sendo de 1% para o emitente do cheque e de 1% para o beneficiado.

Para a instituição do Imposto Único sobre Transações mister se faz alterar a discriminação constitucional de rendas tributárias, inclusive ser aprovada lei complementar definindo os elementos essenciais da nova espécie tributária (caso a Constituição mantenha essa exigência de lei complementar), oferecendo o fato gerador da respectiva obrigação tributária, a base de cálculo do tributo, a alíquota fiscal e o contribuinte.

Uma vez definido o imposto e distribuída a competência tributária (o poder fiscal poderá ser dado à União, aos Estados ou aos municípios), há a necessidade de lei ordinária formal instituir o imposto, que teria validade e poderia ser exigido após a respectiva rubrica fazer parte do orçamento (se mantido o art. 165 da Constituição).

A mudança da Constituição, a elaboração da lei complementar e a colocação da rubrica orçamentária constituem fatos que permitem a exigência do imposto único somente no ano de 1991, jamais em período anterior.

A definição e implantação do novo imposto não poderiam, pois, ser feitas de imediato. Os instrumentos jurídicos (alteração da Constituição, elaboração da lei complementar e da lei ordinária do poder tributante) e as providências administrativas (junto aos bancos -todos eles- e sistema de controle quanto às informações de receitas) não permitem a implantação do Imposto Único sobre Transações antes do ano de 1991.

Esse controle administrativo implica a solução de problemas de repetição de indébito, de isenção fiscal etc.

Quanto à distribuição do montante arrecadado para as diversas pessoas jurídicas de direito público constitucional, a matéria é delicada, tendo em vista o fato gerador do imposto, que não irá ocorrer em todos os municípios. A arrecadação do imposto não poderá ser elemento de distribuição. O critério, então, seria político, não ligado ao imposto. Assim, a receita tributária não poderia ser levada em conta para cada unidade municipal, estadual e federal. A dosagem seria extraída dos elementos população, produção e encargos orçamentários.

A matéria é de caráter financeiro e não tributário, razão pela qual devem ser ouvidos os especialistas da área.

Desconheço a existência do aludido sistema em qualquer país. Um Imposto Único sobre Transações, vinculado a operações relacionadas com cheques, com o desenvolvimento das instituições financeiras, não pode ser do passado. Quando muito, poderia ser instituído a partir de 1950, quando os bancos se desenvolveram e a atividade bancária se alastrou em todos os países. Todavia, desconheço o fato de qualquer país ter agasalhado esse Imposto Único sobre Transações.

A instituição de um imposto sobre transações, do tipo recomendado, não depende apenas da vontade política da sociedade. Todo sistema tributário deve estar orientado para os propósitos fixados pela política financeira do Estado, adaptar-se à organização social e respeitar os princípios constitucionais, e que na prática não destrua, debilite ou comprometa a economia.

O Brasil, em todos os sistemas tributários, não teve uma espécie tributária semelhante, de área de incidência vasta, sobre as transações. O Imposto de Indústrias e Profissões, cuja incidência atingia a atividade industrial, comercial, financeira e de prestação de serviços, não onerava as transações, mas sim, a própria atividade lucrativa. Não serve, tal imposto, como paradigma para o imposto projetado. Mesmo um imposto único, com a oneração de uma única área de incidência, jamais existiu no Brasil. O conhecido imposto único sobre combustíveis e lubrificantes, sobre minerais do país e sobre a energia elétrica nada tinha de "único", a não ser a incidência nas diversas etapas econômicas. Esses impostos únicos coexistiam com os diversos impostos do sistema tributário nacional.

Com a devida vênia, a manifestação do eminente dr. Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, preconizando um Imposto Único sobre Transações, merece, ainda, maiores estudos.

Sem a menor dúvida deve-se dar um paradeiro a esse número exagerado de impostos, taxas e contribuições.

Todavia, o certo, penso eu, não seria dar um pulo elevado, partindo de um sistema tributário com multiplicidade de tributos, para um sistema de um único imposto. Da pluralidade gigantesca do sistema tributário não se pode passar para a unidade simplória, onerando unicamente as transações. Onde ficaria a tributação do patrimônio (quem tem imóveis e auferir imensa renda ficaria livre da tributação) ou da renda? Não se pode esquecer que a multiplicidade das cargas tributárias permite estender e nivelar o peso dos impostos, de modo que a tributação seja mais tolerável.

Para a melhora do sistema tributário o caminho não seria uma volta ao passado, com a adoção de sistema tributário jurídico e não econômico (quanto à nomenclatura impositiva), muito menos de um sistema de tributação em cascata e não sobre o valor agregado. Todos os países do mundo europeu estão postulando um sistema econômico e sobre o valor agregado. O imposto sobre transações, voltando para o passado, tem uma nomenclatura não econômica e se apresenta como imposto em cascata. O ideal, nessa fase pela qual o país atravessa, seria adotar o sistema preconizado pelo prof. Rubens Gomes de Sousa, aprovado pela emenda constitucional nº 18, de 1965, em que os impostos do sistema tributário nacional eram divididos em quatro áreas: impostos sobre o comércio exterior (importação e exportação); impostos sobre o patrimônio e a renda (impostos sobre a propriedade predial e territorial e Imposto de Renda); impostos sobre a produção e a circulação (ISS, IPI, ICMS, IOF etc.); e impostos especiais (imposto sobre combustíveis líquidos e gasosos, sobre minerais do país e sobre energia elétrica). O grupo dos impostos especiais já foi suprimido. O Brasil poderia adotar impostos para os três grupos remanescentes, mas admitindo menos impostos. O Imposto Predial e Territorial Urbano e o Imposto Territorial Rural poderiam ser suprimidos; o ISS, IPI e ICMS poderiam ser adotados como um único imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços e assim por diante.

O Imposto Único sobre Transações traria um sistema tributário que não atenderia o princípio da elasticidade e nem o da flexibilidade, muito menos o da generalidade. O imposto em pauta, data vênia, não respeita a capacidade contributiva, pois quem compra não tem a mesma capacidade contributiva de quem vende (ambos seriam onerados

igualmente), violando o art. 145, parágrafo 1 °, da Constituição, que é princípio básico da tributação e não mera norma jurídica revogável.

Embora não acreditando num Imposto Único sobre Transações, preconizado pela proposta do eminente Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, a idéia merece a atenção de todos, pelos objetivos com que foi lançada (eliminação da corrupção fiscal, eliminação da sonegação, liberação de recursos reais significativos no setor privado e no setor público, além de outros) e pela honestidade intelectual de seu autor.

Um problema não combatido pelo ilustre autor foi o "regulamentos fiscais", em que algumas autoridades administrativas burocratizam a implantação de qualquer imposto, criando embaraços para coisas simples e dificultando atuação dos contribuintes.



# IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES

**EDUARDO DOMINGOS BOTTALLO**

*Observações a partir de questões suscitadas pela proposta formulada pelo prof. Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque para implantação de um Imposto Único sobre Transações.*

\*

*Pergunta - Qual o perfil desse tributo?*

*Eduardo Domingos Bottallo* - A proposta apresentada pelo prof. Albuquerque tornou-se pública através de um artigo estampado no jornal Folha de S.Paulo (1), necessariamente sintético e que, assim, não se aprofunda na descrição técnica de todos os aspectos da hipótese de incidência do imposto único por ele preconizado. De qualquer forma, alguns pontos característicos podem ser identificados, dentre os quais nos parece oportuno destacar os seguintes:

a) materialidade: o imposto em questão adotaria como base de incidência as assim chamadas transações monetárias, tendo como elemento exterior de identificação os respectivos pagamentos. Por outras palavras, todo e qualquer negócio realizado no território nacional que envolvesse algum tipo de pagamento acarretaria a cobrança de tributo.

O prof. Albuquerque, neste aspecto, centra seu raciocínio na consideração de que referidos pagamentos haverão, na maioria absoluta dos casos, de refletir-se na rede bancária, razão pela qual os sistemas de compensação deste setor é que seriam alvo da fiscalização, de sorte a aí serem identificados os protagonistas das transações monetárias realizadas no país e, conseqüentemente, os contribuintes do imposto único.

A incidência do tributo ocorreria ainda sobre todos os saques ou depósitos no sistema bancário, com o objetivo de eliminar as possíveis vantagens que resultariam da realização de transações em moeda, ou seja, fora da interferência do sistema bancário.

b) alíquotas de incidência: a sugestão é no sentido de que o imposto seja cobrado à razão de 2 % sobre o valor das transações monetárias, arcando cada parte (credora e devedora) com metade deste montante. Nas hipóteses de saques ou depósitos de dinheiro no sistema bancário, a alíquota seria de 4% sobre o respectivo montante.

c) contribuintes: sob perspectiva bastante ampla, seriam contribuintes desse imposto todas as pessoas (físicas e jurídicas) que, de algum modo, se relacionem com a rede bancária, quer através da manutenção de contas correntes, quer pela emissão ou recebimento de valores documentados no respectivo sistema.

d) âmbito de validade: o imposto incidiria sobre as operações descritas realizadas no território nacional.

e) momento de arrecadação do tributo: embora o estudo do prof. Albuquerque não seja explícito quanto a este ponto, é de supor-se que o imposto seria cobrado em bases correntes, ou seja, simultaneamente à realização das transações ou operações que lhe dessem causa, funcionando o sistema bancário como espécie de fonte arrecadadora.

f) abrangência: o imposto único substituiria todos os impostos federais, estaduais e municipais hoje existentes, com a possível exceção daqueles que incidem sobre o comércio exterior, cuja função regulatória não poderia ser suprida pela sua sistemática.

*Pergunta - O que precisaria ser feito, no ordenamento jurídico, para sua instituição?*

*Bottallo* - De um modo objetivo, pode-se afirmar que a implantação do sistema de imposto único defendido pelo prof. Albuquerque dependeria de uma prévia e dramática reforma do sistema tributário nacional tal como descrito pela Constituição de 1988.

Este sistema, como é sabido, assegura à União, Estados, Distrito Federal e municípios o direito de instituírem, com exclusividade, impostos de suas respectivas competências, que são os seguintes:

a) impostos federais: importação, exportação, renda e proventos de qualquer natureza, produtos industrializados, operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a valores imobiliários, propriedade territorial rural e grandes fortunas (2);

b) impostos estaduais: transmissão "causa mortis" e doação de bens ou direitos, ICMS e propriedade de veículos automotores, além do adicional de até 5% sobre o Imposto de Renda incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital (3);

c) impostos municipais: transmissão "inter vivos" a título oneroso de bens imóveis, serviços de qualquer natureza, propriedade predial e territorial urbana e venda a varejo de combustíveis líquidos e gasosos exceto óleo diesel (4). Assim, este conjunto de 14 impostos nominados, além de um adicional, ficariam substituídos pelo imposto único proposto (ressalvando-se os aduaneiros).

Os Estados, Distrito Federal e municípios perderiam suas competências impositivas, passando a ter como fonte de receita, em substituição, o direito de participação no produto de arrecadação do imposto único.

A proposta do prof. Cavalcanti parece sugerir também a eliminação de outros tipos de exação que a Constituição atualmente atribui à União como, por exemplo, as contribuições previdenciárias e outras voltadas para o custeio da seguridade social.

Nada foi explicitado, entretanto, quanto às outras espécies tributárias que não os impostos, ou seja, as taxas (de polícia e de serviços) e; contribuição de melhoria, espécies estas que, pelo sistema atual, União, Estados e municípios podem igualmente instituir, tendo em vista o desempenho de atividades referidas diretamente (taxas) ou indiretamente (contribuição de melhoria) aos contribuintes.

Tenho para mim que, pela própria configuração especial de que se revestem, estas espécies tributárias não poderiam ser extintas, absorvidas ou, de algum modo, compensadas pela implantação do imposto único.

De qualquer forma, o que vale acentuar é que a proposta do prof. Albuquerque, mais do que simplesmente sugerir, exige uma reforma constitucional de largo espectro, com profunda redefinição das competências impositivas das pessoas de direito público.

Sua maior virtude reside na inegável simplificação do sistema.

Resta saber se os efeitos financeiros e econômicos antecipados pelo autor, como consequência dessa reforma, poderiam ser efetivamente atingidos.

Este é um ponto sobre o qual já foram levantadas sérias dúvidas, a exemplo do que fez o economista Fernando Rezende em matéria publicada na própria Folha de S.Paulo (5).

*Pergunta - Isto poderia ser feito de imediato?*

*Bottallo* - O processo de emenda à Constituição está previsto em seu artigo 60 e exige a aprovação, em dois turnos, de, pelo menos, três quintos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional.

Ademais, à emenda deveria suceder a implementação efetiva da proposta em nível de legislação complementar e/ou ordinária. Acontece que, precedentemente ao desencadeamento deste processo, reforma de tão larga e importante significação haveria necessariamente de ser objeto de considerações políticas e técnicas bastante cuidadosas e, como tal, lentas.

A idéia do prof. Albuquerque foi tornada pública de forma quase embrionária. Portanto, até que se converta em um projeto definido -e acabado, o que, em muito, dependerá de sua capacidade de resistência às críticas que estão sendo e, por certo, ainda serão formuladas, deverá decorrer considerável lapso de tempo.

*Pergunta - Quais, por exemplo, os critérios que determinariam a distribuição do montante arrecadado?*

*Bottallo* - Este é um dos pontos que a proposta não detalha com a necessária precisão. O prof. Albuquerque estima que a arrecadação gerada pelo imposto único, nas dimensões por ele propostas, corresponderia a cerca de 25% do PIB, o que, na sua opinião, seria suficiente para atender às necessidades de receita tributária dos três níveis de governo. Não esclarece, entretanto, como chegou a tal número, nem como se faria a partilha deste montante.

Cabe, entretanto, assinalar que a fixação de um mecanismo de distribuição da receita do imposto não ofereceria, sob o ponto de vista técnico, maiores dificuldades, já que o direito constitucional tributário brasileiro conhece o sistema de partilha de receitas tributárias, largamente utilizado com respeito à arrecadação do ICMS, do Imposto de Renda e outros (6).

*Pergunta - Este procedimento já existe em algum país? Como se deu sua implementação?*

*Bottallo* - A experiência de um sistema tributário concentrado na existência de um único imposto, tal como preconizada pelo prof. Albuquerque, não é conhecida em termos de direito comparado.

*Pergunta - Já tivemos um tipo de tributo semelhante, no sentido de ter abrangido grande número de operações?*

*Bottallo* - A Constituição de 1946 dava aos Estados competência para instituir um imposto sobre "os atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua Justiça e os negócios de sua economia" (7).

Este imposto era conhecido como Imposto sobre Transações mas, afora a identidade de nomes, não sugere senão remotíssima associação com o modelo proposto pelo prof. Albuquerque. Era um tributo inexpressivo em termos de arrecadação, extremamente deficiente sob o ponto de vista de configuração de seu fato gerador e que acabou sendo eliminado pela reforma constitucional de 1965.

A mesma Constituição de 1946 dava à União competência para cobrar um imposto sobre "negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal" (8), que era arrecadado pelo sistema medieval de inutilização de estampilhas. Também incipiente como

meio de arrecadação e muito difícil de ser fiscalizado, este imposto acabou, igualmente, por ser extinto em 1965.

Estes seriam, de certa forma, os antepassados, porém pré-históricos, do imposto único de que ora se cuida.

*Pergunta - Como o senhor idealizaria uma "revolução tributária" que simplificasse a arrecadação, não onerasse os contribuintes, não permitisse a sonegação e ainda que atendesse às necessidades do Estado?*

*Bottallo* - Em termos ideais, como sugere a pergunta, a proposta do professor Albuquerque é quase perfeita: ela simplifica a arrecadação, não onera, em termos relativos, os contribuintes e torna a sonegação risco que, em condições normais, não se justifica seja assumido. Resta saber se as necessidades do Estado seriam adequadamente atendidas. Esta é uma questão a respeito da qual a argumentação do prof. Albuquerque não se apresenta revestida da necessária solidez, o que foi, em grande parte, posto à mostra pela crítica do prof. Fernando Rezende, já mencionada em outra parte desta entrevista. De qualquer forma, é forçoso notar que a própria repercussão da proposta e o entusiasmo surpreendente com que foi recebida pelos mais diversos segmentos da sociedade, deixa claro, ao menos, um ponto: o de que a atual metodologia tributária do país está muito longe de ser a desejada por esta mesma sociedade, exatamente pelas razões justificadoras da proposta do imposto único, ou seja, multiplicidade e complexidade das incidências fiscais, excessiva oneração do contribuinte, pesados custos administrativos resultantes de legislação proliferante, confusa e extremamente burocratizante e corrupção da fiscalização.

O imposto único concebido pelo prof. Cavalcanti não se afeiçoa por inteiro a importantes determinações da nossa Constituição sobre a configuração técnica que este tipo de tributo em suas diversas modalidades deve apresentar, como seja o respeito à capacidade contributiva, à não cumulatividade, à seletividade e à progressividade.

Por igual forma, parece deixar de lado um relevante número de incidências fiscais que é o representado pela propriedade imobiliária enquanto estado, hoje onerada pelo ITR e pelo IPTU.

Ainda, não tem no devido relevo as importantes funções regulatórias (extrafiscais) genericamente reconhecidas como um dos mais eficazes meios de intervenção do Estado na ordem econômica.

Estes pontos, além de outros, deverão ser considerados para uma mais completa e abrangente avaliação da proposta aqui analisada, que, não obstante, tem o inegável mérito de despertar a atenção dos estudiosos e sugerir profícuo debate a respeito das fraquezas e vicissitudes do atual sistema tributário brasileiro.

---

Entrevista ao boletim "Imposto\$", fevereiro/ 90.

#### NOTAS

- (1) "Por uma revolução tributária", Folha, 14/01/90, pág. A-3.
- (2) Constituição Federal, art. 153.
- (3) Constituição Federal, art. 155.
- (4) Constituição Federal, art. 156.
- (5) "O falso milagre do imposto único", Folha, 12/02/90, pág. 8-2.
- (6) Constituição Federal, art. 157.
- (7) Constituição de 1946, art. 19. VI.
- (8) Constituição de 1946, art. 15. VI.

# IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES

**CARLOS ALBERTO LONGO**

Este assunto é, por natureza, polêmico, já que muda completamente a situação atual, a forma de arrecadação, mas nem por isso deve ser descartado. Digamos que seria impraticável a curto prazo a sua implantação, merecendo ainda estudos volumosos sobre as suas conseqüências, as suas vantagens etc.

De modo que, encarando seriamente a proposta, eu diria que ela tem a vantagem, óbvia, que é a simplificação muito grande do atual sistema de arrecadação. O sistema atual minimizou a importância de alguns tributos tradicionalmente importantes em qualquer país civilizado, como o Imposto de Renda, por exemplo, o ICMS, o próprio imposto sobre a propriedade, em favor de novas formas de contribuição.

Além das contribuições trabalhistas foram criados impostos novos na Constituição, como por exemplo, Imposto de Vendas a Varejo, Imposto sobre Grandes Fortunas, uma contribuição sobre o lucro das empresas, para financiar gastos previdenciários, além daqueles que já tinham caráter também parafiscal, no sentido de que eles eram mais auxiliares dos impostos tradicionais" do que verdadeiramente tributos, como o Finsocial, PIS/ Pasep e outros.

Portanto, a infinidade de impostos que hoje existe na nossa estrutura de arrecadação leva a propostas polêmicas como essa. A idéia de se acabar então com os tributos, parece que são 50 os que já se contaram, existentes hoje, substituindo-os por apenas um imposto, o imposto único, é muito popular. Tanto que até candidatos à Presidência da República haviam levantado essa proposta, esse tema, essa idéia.

Evidentemente, o imposto único pode ser de várias naturezas. Pode ser imposto único sobre a propriedade, sobre a renda, sobre o consumo. No caso, está se considerando o Imposto Único sobre Transações. E não sobre as transações comerciais ou financeiras, como era, por exemplo, o caso das transações comerciais no antigo IVC/Imposto sobre Vendas e Consignações, que vigorava antes do ICMS, na Constituição de 67 que era um imposto em cascata, de alíquota variando de 3% a 6%. Era um imposto estadual e que incidia sobre todas as transações comerciais, independente do fato de produtos, que se incorporavam ao custo destes produtos ou destas transações, terem ou não sido tributados pelo mesmo imposto, em fases anteriores do processo produtivo.

Bem, esse imposto é um imposto sobre transações, mas sobre transações monetárias, o que significa dizer que não é nem uma transação financeira. A compra e venda de uma letra de câmbio, por exemplo, ela só estaria sendo tributada se essa compra fosse transformada numa transação de natureza monetária.. Ou seja, se não fosse uma troca pura e simples, se envolvesse um lançamento contábil numa instituição bancária.

Os bancos comerciais, que recebem depósito à vista, é que liberam meios de pagamento, portanto, liquidez. É sobre as atividades destas instituições que iria incidir esse tributo, deixando de lado, portanto, outras instituições financeiras, como bancos de investimento, sociedades de crédito, Bolsas de Valores e assim por diante.

Portanto, a idéia é resumir essa quantidade enorme de tributos em apenas um imposto sobre a compensação bancária. Parte do princípio de que as transações feitas em dinheiro são pequenas na economia e que todas as pessoas, as empresas, as sociedades anônimas, as autarquias, enfim, o próprio governo precisam dos bancos. Nós todos precisamos da economia monetária, da economia moderna, de fazer pagamentos, seja para receber, seja para despesar, para gastar os nossos recursos.

Dessa forma, os bancos se tornariam, naturalmente, uma fonte muito prática, muito útil de arrecadação.

Bem, a idéia é basicamente essa. É simplificar tremendamente a estrutura tributária, através da introdução de um imposto único sobre a compensação bancária, sobre os financiamentos bancários. O imposto teria uma alíquota muito baixa, sendo aplicada a todas as transações, independente do conteúdo econômico agregado a elas, o que faria, com que uma alíquota, mesmo pequena, pudesse gerar receita suficiente para equilibrar o orçamento do governo. Em outras palavras, a receita seria a mesma que ele teria hoje, em tese, com a economia de recursos atualmente devotados ao cumprimento da lei tributária, seja por parte do contribuinte, seja por parte do governo.

Bom, essa é a vantagem. E a crítica?

A crítica que se faz, e que se encontra inclusive já agora nos jornais também, é a de que o imposto não respeita princípios tradicionais de arrecadação, ou seja, a justiça fiscal e a eficiência econômica.

O que significa justiça fiscal, em primeiro lugar. As pessoas devem pagar tributos, na medida de suas possibilidades. Ou seja, a pessoa que ganha mais, deve pagar mais, a pessoa que ganha menos, deve pagar menos e a pessoa que ganha pouco, não deve pagar nada. Esse imposto não respeita esse critério. Ele incide sobre todas as transações, independente do valor envolvido, o que faz com que esse Imposto seja regressivo. Essa é uma crítica importante, porque o imposto, incide aleatoriamente, independente da capacidade contributiva do cidadão.

Segunda crítica: eficiência econômica. Há um princípio básico no sentido de que o tributo não deveria incidir mais de uma vez sobre um fato gerador, na renda, no consumo ou na propriedade. O ideal é que o tributo seja uniformemente aplicado sobre uma determinada atividade econômica.

Nesse sentido, existe uma distorção quando eu não sei, por exemplo, qual é o tributo que incide sobre uma folha de papel, sobre um produto eletrônico, na medida em que a carga sobre esse produto final, sobre esse artigo de consumo, vai depender do número de transações envolvidas, desde que o produto começou a ser fabricado, desde a matéria-prima, a celulose, a indústria manufatureira, o distribuidor, o comerciante, o varejista etc.

Nesse sentido, ele distorce atividades econômicas, porque leva os agentes a se integrarem, a se juntarem, de forma a pagar menos impostos, o que faz com que o preço do produto final seja muito mais uma função da estrutura tributária, distorcida no caso, do que propriamente dos custos econômicos envolvidos na sua produção. A bitributação é, portanto, um defeito desse imposto.

O antigo IVC, que foi substituído pelo ICM, era um imposto em cascata e o ICMS é um imposto de valor adicionado. Toda vez que se fatura é um produto que se vende, desconta-se aí o imposto que vai ser transferido para o governo, da mesma forma que o governo dá um crédito a esse contribuinte pelos impostos pagos nas matérias-primas que

ele adquiriu e que já tinham sido tributadas. Nesse sentido, só o valor agregado por aquele contribuinte é que vai pagar imposto.

Portanto, esses são os grandes impedimentos: a questão da justiça social, que não leva em conta a capacidade contributiva do cidadão, e a questão da bitributação sobre a atividade econômica.

Dessa forma, o comentário que se poderia fazer é o de cautela, no mínimo, e de crítica, no máximo, porque eu não aceito assim, "face value", quer dizer, pelo valor de face, uma proposta, por mais simpática que ela seja do ponto de vista administrativo, de simplificação. Eu prefiro levar ainda em consideração esses postulados fundamentais de estrutura ótima de arrecadação e enfatizar reformas que simplifiquem sim a atual estrutura tributária, mas em direção aos impostos tradicionais e não em direção a um imposto tão diferente, eu diria inovador, para não dizer até exótico.

Acho que o Imposto de Renda deve ser o principal imposto do governo federal e substituir inúmeras outras fontes de arrecadação hoje existentes, o Finsocial, o PIS/Pasep, a contribuição sobre o lucro das empresas e acho que o ICMS tem condições de ser um imposto muito produtivo em nível estadual e deve, nesse sentido, ser aprimorado, modernizado. Eu diria que é um dos melhores impostos que existem hoje no país e que se iguala até mesmo aos impostos indiretos da Comunidade Européia, que também tem o ICMS, Imposto sobre Valor Adicionado/ IVA.

E o imposto sobre a propriedade deveria ser mais explorado em nível municipal. É uma verdade quase que insofismável que a propriedade local se beneficia pelos serviços públicos feitos pela Prefeitura e, nesse sentido, ela deve pagar pelo ônus desses serviços. Uma rua bem conservada, num bairro bem administrado, seja no sentido de ambiente, parques, segurança, enfim, tem um valor que se associa à propriedade, nada mais justo que a propriedade pague por estes serviços. O Brasil ainda não entendeu que esse é um imposto muito importante para financiar as municipalidades.

Até, recentemente, tem havido já uma reação a essa histórica subtributação das propriedades no país.

Portanto, resumindo, eu acho que o Brasil poderia melhorar a sua estrutura tributária não aceitando essa confusão orçamentária que existe no país, que é a quantidade enorme de impostos, que arrecadam pouco, porque estimulam a sonegação e o governo não consegue, até por isso mesmo, conter as suas despesas no limite de suas receitas. Ao invés de substituir por um imposto único, essa forma caótica de arrecadação, que não está compatível com os fundamentos básicos de arrecadação, eu acho melhor, evidentemente, abandonar a estrutura atual e caminhar na direção de fortalecer os tradicionais impostos utilizados nos países avançados, como o Imposto de Renda, o ICMS e o imposto sobre a propriedade.

Esse é o meu ponto. É claro que a proposta, assim como eu coloco, tem um sentido quase que óbvio. Já que são dois ou três impostos, não precisaríamos considerar esse outro tributo, que não respeita, a rigor, esses princípios considerados fundamentais - justiça fiscal e capacidade contributiva.

No entanto, já então pensando como um defensor da idéia do imposto único sobre as transações monetárias, o que se defende aí é a idéia de se extinguir, completamente, inclusive a lei do IR, com todas as suas dificuldades de regulamentação, implementação, a lei do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, para não mencionar as

difficultades de aplicação e atualização de plantas genéricas de valores, que é a fonte básica de arrecadação do imposto sobre a propriedade.

De modo que, se eu fosse adotar posição contrária a que eu defendo, eu diria que não adianta reduzir de 50 para três impostos e dizer que você está próximo do ideal. O importante é você eliminar, inclusive, toda essa parafernália normativa, que é necessária para implementar o IR, o imposto sobre a propriedade e o ICMS.

Eu discordo ainda, e, se tivesse mais uma chance, faria uma réplica dizendo que esse imposto, por mais que aparentemente simples na sua concepção pareça, teria também dificuldades de implementação e a idéia básica é que qualquer imposto, por mais simples que seja, uma vez criado, ele gera espontaneamente, por parte do cidadão, uma iniciativa no sentido de minimizá-lo, até legalmente, podendo levar em última instância à sonegação.

Esse imposto, por se concentrar somente nos bancos, faria com que os bancos desaparecessem, a meu ver, porque se o banco, por definição, é a única fonte de arrecadação, eu vou tentar fazer transações, e não estou me referindo aqui a transações do mercado informal, do tipo transações em dinheiro ou moeda estrangeira. Estou me referindo à possibilidade de empresas fazerem contratos utilizando as técnicas modernas de comunicação, de computação, sem envolvimento de uma instituição bancária. Simplesmente fazemos um lançamento de débito e crédito, na medida em que existe a confiança mútua. E se existe uma confiança mútua entre fornecedores e clientes, que estão juntos todos os dias, pela própria natureza do processo econômico, comercial, financeiro, eles podem fazer lançamentos de débito e crédito e até pagamentos aos funcionários, se for necessário, sem envolvimento de dinheiro. Por exemplo, o funcionário recebe com um crédito junto ao supermercado, que faz a sua entrega de mercadoria, sem que haja uma compensação bancária.

Portanto, a sonegação também é possível nesse imposto. Esse é o meu ponto. É preciso que esse imposto se tome uma realidade para que se gerem então as possibilidades de evadi-lo. De modo que não existe imposto que possa eliminar a necessidade de regulamentação e, portanto, das leis que venham a, de certa maneira, tornar complexa a implementação do tributo.

De modo que a minha visão é a de que ele é aparentemente simples. Se for tomado uma realidade também irá gerar suas próprias complexidades e custos igualmente elevados.

A proposta tem um apelo popular muito grande porque todos os dias, ao se levantar, você tem de ver se está em dia com esse imposto ou com aquela contribuição. Agora a pessoa diz, é só um, então a princípio essa idéia me atrai. Tem um apelo popular inicial muito grande. E junto a empresa ou a grupos econômicos, eu acho que não há um lobby com uma idéia formada a respeito. A idéia é muito preliminar mesmo e, se levasse adiante essa proposta, eu acredito que atividades que tivessem dificuldades em se integrar talvez protestassem mais do que aquelas que poderiam, de certa maneira, através desses compromissos de débito/crédito, ser favorecidas. Mas eu acho prematuro dizer o que poderia ocorrer porque, como a alíquota é pequena, fica difícil identificar um perdedor e um ganhador com muita facilidade. Eu diria que não é fácil em proposta assim tão abrangente, no sentido de que leva em conta, em tese, todas as transações, dizer em termos econômicos qual seria o grupo prejudicado ou beneficiado.



Minha reação imediata seria dizer, olha, aqueles que insistem em cumprir a lei seriam os prejudicados e aqueles que, possivelmente, seja por questão de uma economia informal, seja porque têm condições de evadir a lei legalmente, esses estariam a favor da proposta.

## BIOGRAFIAS

**BERNARDO RIBEIRO DE MORAES**, doutor em direito pela USP, é professor de ensino superior e parecerista.

**CARLOS ALBERTO LONGO**, economista, é professor titular da Faculdade de Economia e Administração (FEA) da USP, presidente da Academia Internacional de Direito e Economia e membro do Conselho Editorial da Folha.

**CLÓVIS PANZARINI**, economista, é assessor de política tributária da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

**EDUARDO CHUAHY** é deputado estadual (PDT -RJ); foi secretário municipal da Secretaria da Fazenda do Rio.

**EDUARDO DOMINGOS BOTTALLO** é diretor e professor titular de direito constitucional da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo e professor de direito financeiro da Faculdade de Direito da USP.

**FERNANDO ALBINO DE OLIVEIRA** é professor da PUC-SP e sócio da Fernando Albino Advocacia.

**FERNANDO REZENDE**, economista, é professor da Fundação Getúlio Vargas (RJ); foi secretário-executivo da Comissão de Reforma Tributária da Seplan-PR (1986-87).

**GILBERTO SOUZA GOMES JOB**, engenheiro civil, é empresário.

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS** é professor titular de direito econômico e de direito constitucional na Universidade Mackenzie (SP) e presidente do Conselho Superior de Estudos Jurídicos da Federação do Comércio do Estado de São Paulo.

**JORGE KONDER BORNHAUSEN**, advogado, é senador (PFL-SC); foi governador do Estado de Santa Catarina (1979-1982).

**JOSÉ SILVA**, advogado, é sócio da Solufisc Soluções Fiscais e Contábeis S/C Ltda., diretor do Sindicato dos Contabilistas de São Paulo e conselheiro na Associação Comercial de São Paulo.

**JOSÉ VALNEY DE BRITO**, administrador de empresas, é diretor-executivo financeiro do grupo Pão-de-Açúcar.

**MARCOS CINTRA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE**, doutor pela Universidade de Harvard (EUA), é diretor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e consultor de economia da Folha.