

# TRIBUTAÇÃO NO BRASIL E O IMPOSTO ÚNICO

**Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque**  
(Organizador)

MAKRON *Books* do Brasil Editora Ltda.  
Editora McGraw-Hill Ltda.  
São Paulo  
Rua Tabapuã, 1105, Itaim Bibi  
CEP 04533-905  
(011) 829-8604 e (011) 820-8528

Rio de Janeiro • Lisboa • Bogotá • Buenos Aires • Guatemala • Madrid • México • New York • Panamá • San Juan • Santiago

Auckland • Hamburg • Kuala Lumpur • London • Milan • Montreal • New Delhi • Paris • Singapore • Sydney • Tokyo • Toronto

Tributação no Brasil e o Imposto Único

Copyright © 1994 Makron Books do Brasil Editora Ltda.

Todos os direitos para a língua portuguesa reservados pela Makron Books do Brasil Editora Ltda.

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida, guardada pelo sistema "retrieval" ou transmitida de qualquer modo ou por qualquer outro meio, seja este eletrônico, mecânico, de fotocópia, de gravação, ou outros, sem prévia autorização, por escrito, da Editora.

*EDITOR:* MILTON MIRA DE ASSUMPÇÃO FILHO

*Gerente Editorial:* Daisy Pereira Daniel

*Produtora Editorial:* Sonia A. Silva

*Produtor Gráfico:* José Rodrigues

*Capa:* José Roberto Petroni

*Editoração e fotolitos em alta resolução:* JAG

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

Tributação no Brasil e o Imposto Único / Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque - organizador. - São Paulo: Makron Books, 1994.

Vários autores.

1. Impostos - Brasil 2. Tributação - Brasil I. Albuquerque, Marcos Cintra Cavalcanti de, 1945-

94-0787

CDD-34:336.2(81)

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil: Tributação e o Imposto Único: Direito tributário 34:336.2(81)
2. Brasil: Tributação: Direito tributário 34:336.2(81)

# ÍNDICE DE AUTORES

## EM ORDEM ALFABÉTICA

|                               |             |
|-------------------------------|-------------|
| André Franco Montoro Filho    | 41          |
| Antônio Corrêa de Lacerda     | 266         |
| Antonio Delfim Netto          | 248         |
| Ary Oswaldo Mattos Filho      | 44          |
| Augusto Jefferson Lemos       | 254         |
| Aurivaldo Coimbra de Oliveira | 251         |
| Bernardo Ribeiro de Moraes    | 109         |
| Celso Ming                    | 200         |
| Clóvis Panzarini              | 82, 77, 116 |
| Dario Clementino              | 208         |
| David Dias de Sousa           | 251         |
| Eduardo Chuahy                | 80          |
| Eivany Silva                  | 34,203      |
| Emerson Kapaz                 | 226         |
| Fábio Giambiagi               | 130         |
| Fernando Albino               | 93          |

|                              |  |
|------------------------------|--|
| Fernando Costa.              | 221  |
| Fernando Haddad              | 253  |
| Fernando Rezende             | 84, 99,112   |
| Flávio Rocha                 | 118, 141   |
| Gleise de Castro             | 61   |
| Hélio Mattar                 | 242  |
| Ives Gandra da Silva Martins | 15,77,102  |
| Joelmir Beting               | 191  |
| Jorge Konder Bornhausen      | 87, 96   |
| José Ernesto Marino Neto     | 238  |
| José Serra.                  | 124  |
| José Valney de Brito         | 104, 107, 205, 222   |
| Liliana Pinheiro             | 65   |
| Luis Nassif                  | 189  |
| Luiz Zottmann                | 227  |
| Mailson da Nóbrega           | 114,120,136,139  |
| Marcos Cézari                | 29,51  |
| Marcos Cintra                | 73, 88, 125, 127, 132, 140, 146,149, 154, 224, 249, 268, 270 |
| Maria Alice Rosa             | 67   |

|                         |                          |
|-------------------------|--------------------------|
| Mário Henrique Simonsen | 31,122                   |
| Roberto Campos          | 38, 49, 56, 58, 192, 246 |
| Sérgio Mindlin          | 240                      |
| Sérgio Quintella        | 214                      |
| Thiers Fattori Costa    | 213                      |
| Vicente Diavezi         | 194                      |

# SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>PREFÁCIO</b>   | <b>11</b> |
| <b>I - O PESO DA CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL</b>   | <b>13</b> |
| O caminho e o despenhadeiro – <i>Ives Gandra da Silva Martins</i>                             | 15        |
| O Fisco toma tudo, mas deixa o resto – <i>Revista Exame</i>                                   | 17        |
| Indústrias têm carga tributária média de 42% - <i>O Estado de S. Paulo</i>                    | 27        |
| Imposto demais: classe média gasta 10 dias por mês com <i>tributos</i> – <i>Marcos Cézari</i> | 29        |
| Imposto justo é o que se consegue cobrar – <i>Mário Henrique Simonsen</i>                     | 31        |
| A reforma tributária exige coragem – <i>Eivany Silva</i>                                      | 34        |
| A bagunça transcendente – <i>Roberto Campos</i>   | 38        |
| Sonegação - religião nacional – <i>André Franco Montoro Filho.</i>                            | 41        |
| Quanto mais impostos, menor é a arrecadação – <i>Trevisan Consultores</i>                     | 42        |
| O governo não quer novos impostos – <i>Ary Oswaldo Mattos Filho</i>                           | 44        |
| As carícias de Mike Tyson – <i>Roberto Campos</i>   | 49        |
| Imposto é cobrado 24 horas por dia – <i>Marcos Cézari</i>                                     | 51        |
| Encruzilhada tributária – <i>Editorial Folha de S. Paulo</i>                                  | 55        |
| O bestiário fiscalista – <i>Roberto Campos</i>  | 56        |
| Exógenos e papirófilos – <i>Roberto Campos</i>  | 58        |

|   |        |
|---|--------|
| Brasil é campeão mundial de impostos – <i>Gleise de Castro</i>                | 61     |
| Preço de alimentos inclui 57 tributos – <i>Liliana Pinheiro</i>               | 65     |
| Brasil lidera ranking de impostos – <i>Maria Alice Rosa</i>                   | 67     |
| <br><b>II - IMPOSTO ÚNICO: A POLÊMICA</b>                                     | <br>71 |
| Por uma revolução tributária – <i>Marcos Cintra</i>                           | 73     |
| A revolução tributária do Imposto Único – <i>Ives Gandra da Silva Martins</i> | 77     |
| Imposto Único – <i>Editorial Folha de S. Paulo</i>                            | 78     |
| Por uma revolução tributária – <i>Eduardo Chuahy</i>                          | 80     |
| Por que o Imposto Único não é solução – <i>Clóvis Panzarini</i>               | 82     |
| O "falso" milagre do Imposto Único – <i>Fernando Rezende</i>                  | 84     |
| Vamos ao ato de coragem! – <i>Jorge Konder Bornhausen</i>                     | 87     |
| Resposta a algumas críticas ao Imposto Único – <i>Marcos Cintra</i>           | 88     |
| Imposto Único – <i>Fernando Albino</i>  | 93     |
| Apoio liberal à revolução fiscal – <i>Jorge Konder Bornhausen</i>             | 96     |
| Por que o Imposto Único não é solução – <i>Clóvis Panzarini</i>               | 97     |
| A única vantagem do Imposto Único – <i>Fernando Rezende</i>                   | 99     |
| O Imposto Único de Marcos Cintra – <i>Ives Gandra da Silva Martins</i>        | 102    |
| Imposto Único sobre Transações – 1 – <i>José Valney de Brito</i>              | 104    |
| Imposto Único sobre Transações – 2 – <i>José Valney de Brito</i>              | 107    |

|  |     |
|--|-----|
| Imposto Único sobre Transações – <i>Bernardo Ribeiro de Moraes</i>           | 109 |
| O nariz do camelo – <i>Fernando Rezende</i>                                  | 112 |
| Imposto perigoso – <i>Mailson da Nóbrega</i>                                 | 114 |
| Imposto Único sobre Transações: o mito – <i>Clóvis Panzarini</i>             | 116 |
| A proposta de Imposto Único está madura – <i>Flávio Rocha</i>                | 118 |
| Imposto Único contra as exportações e o Mercosul – <i>Mailson da Nóbrega</i> | 120 |
| O salto no escuro do Imposto Único – <i>Mário Henrique Simonsen</i>          | 122 |
| Ajuste ou marketing? – <i>José Serra</i>                                     | 124 |
| Crítica ou diatribe? – <i>Marcos Cintra</i>                                  | 125 |
| Mário Henrique Simonsen e o Imposto Único – <i>Marcos Cintra</i>             | 127 |
| Os problemas do Imposto Único – <i>Fábio Giambiagi</i>                       | 130 |
| Os sete pecados do Imposto Único – <i>Marcos Cintra</i>                      | 132 |
| Por que se busca a eutanásia tributária – <i>Mailson da Nóbrega</i>          | 136 |
| Um precedente perigoso – <i>Mailson da Nóbrega</i>                           | 139 |
| O Imposto Único e seu irmão bastardo, o IPMF – <i>Marcos Cintra</i>          | 140 |
| A "cascata" da cascata – <i>Flávio Rocha</i>                                 | 141 |
| Imposto Único: insinuações e fatos – <i>Marcos Cintra</i>                    | 146 |
| A experiência Argentina e o IPMF – <i>Marcos Cintra</i>                      | 149 |
| <b>III - IMPOSTO ÚNICO: DÚVIDAS E RESPOSTAS</b>                              | 152 |



|  |     |
|--|-----|
| O Imposto Único sobre Transações (IUT) – <i>Marcos Cintra</i>                              | 154 |
| O Imposto Único – <i>Luis Nassif</i>   | 189 |
| Tributar menos sobre mais – <i>Joelmir Beting</i>  | 191 |
| Reforma ou revolução? – <i>Roberto Campos</i>  | 192 |
| Campos quer experiência com Imposto Único – <i>Vicente Diavezi</i>                         | 194 |
| Imposto Único – <i>Editorial Folha de S. Paulo</i>   | 198 |
| Vantagens e perigos do Imposto Único – <i>Celso Ming</i>                                   | 200 |
| Imposto Único sobre Transações: uma visão crítica – <i>Eivany Silva</i>                    | 203 |
| Imposto Único: a oportunidade – <i>José Valney de Brito</i>                                | 205 |
| Por uma revolução fiscal – <i>Dario Clementino</i>   | 208 |
| Ovo de Colombo ou leviandade? – <i>Thiers Fattori Costa</i>                                | 213 |
| Bem-vindo Imposto Único – <i>Sérgio Quintella</i>  | 214 |
| Imposto Único sobre Transações – <i>Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais</i> | 216 |
| O Imposto Único e a construção civil – <i>Fernando Costa</i>                               | 221 |
| Quanto mais impostos, pior – <i>José Valney de Brito</i>                                   | 222 |
| O Imposto Único e o setor financeiro – <i>Marcos Cintra</i>                                | 224 |
| Reforma precisa simplificar tributação – <i>Emerson Kapaz</i>                              | 226 |
| Imposto sobre Transações Financeiras: reflexões e simulações – <i>Luiz Zottmann</i>        | 227 |
| Reforma tributária e o Imposto Único – <i>José Ernesto Marino Neto</i>                     | 238 |

|   |     |
|---|-----|
| Imposto (não) único - uma inovação com responsabilidade – <i>Sérgio Mindlim</i>           | 240 |
| Imposto Único: problemas e soluções – <i>Hélio Mattar</i>                                 | 242 |
| A esterilidade dos híbridos – <i>Roberto Campos</i>                                       | 246 |
| Impostos não declaratórios – <i>Antonio Delfim Netto</i>                                  | 248 |
| O estupro do Imposto Único – <i>Marcos Cintra</i>   | 249 |
| Trocar tributos por salários – <i>Aurivaldo Coimbra de Oliveira e David Dias de Sousa</i> | 251 |
| Ainda o ITF – <i>Fernando Haddad</i>  | 253 |
| Reforma fiscal – <i>Augusto Jefferson Lemos</i>   | 254 |
| O IPMF e o falso canto das sereias – <i>Antônio Corrêa de Lacerda</i>                     | 266 |
| Os vícios e as virtudes do IPMF – <i>Marcos Cintra</i>                                    | 268 |
| O efeito dedo-duro – <i>Marcos Cintra</i>   | 270 |
| Relação de Autores  | 272 |

## PREFÁCIO

O Estado organizado é imprescindível para a estabilidade da sociedade, num regime democrático. Os interesses individuais e de grupos sócio-economicamente mais fracos precisam ser protegidos nos seus confrontos com os dos mais fortes, cabendo ao Estado esta missão. A dominação dos fracos pelos fortes será sempre uma constante se prevalecer o *Laissez Faire*.

A história, em todos os tempos, registra hegemonias em relações humanas, que vão desde a escravatura total passando por várias das suas nuances ou gradações até formas de exploração mais amenizadas. A sociedade industrial criou conflitos incríveis entre o capital e o trabalho. O Estado fortaleceu-se como instituição, procurando arbitrá-los com alguma equidistância. Na era pós-industrial os conflitos não foram minimizados, apesar do exercício da liberdade e da democracia, pois a assunção do poder pelos ricos, direta ou indiretamente como regra, acentua a concentração de riqueza nas mãos de poucos e a relação de hegemonia sobre os despossuídos.

É impensável, hoje em dia, uma sociedade sem um Estado moderador das relações sociais, políticas e econômicas entre os estratos da população. A classe média alimentada pela ilusão capitalista de possível ascensão para a classe mais alta também é fator de equilíbrio e estabilidade. Neste caso, a ambição pessoal baseada em sonhos utópicos ou realizáveis evita turbulências e convulsões sociais. Pela possibilidade de, por meio da militância, galgar posições políticas, o proletariado suporta iniquidades e, com a retórica lastreada em ética canhestra, acredita que, no poder, fará reformas na economia e na sociedade, por ações políticas, o que na prática quase nunca consegue. Não raro, ao assumir o poder, comporta-se como revanchista, adquire hábitos burgueses, descompromissa-se da moral e acaba freqüentemente até locupletando-se. A classe alta domina pelo econômico, ingerindo o poder político pela eleição ou unção de prepostos em postos-chaves do Governo e da burocracia.

De qualquer sorte, o Estado é meta de quem alimenta devaneios de poder, seja do estrato baixo, médio ou alto, cada um à sua maneira e por suas razões. O vzeo atual é de que no "neoliberalismo", o Estado deve ser reduzido à expressão mais simples e muito fará se não atrapalhar as forças vivas da comunidade, ao equacionarem e resolverem livremente os seus problemas. Uma democracia com pluralismo ideológico, regime capitalista estribado em economia de mercado, com imprensa independente e protagonizadora de clareza, transparência e fidelidade aos acontecimentos contribui decisivamente para que os segmentos sociais se integrem e se harmonizem diminuindo as explorações e. realçando expressivamente o papel do Estado como árbitro imparcial. Na prática, não acontece bem assim, já que o poder de negociação pende sempre para o economicamente mais forte, no caso o empresário capitalista que, usando vários pretextos, procura justificar até o sacrifício do salário do trabalhador.

É certo que os planos estratégicos e os programas de Governo devem ser coerentes com o modelo econômico vigente sintonizado com a corrente ideológica dominante e que se contrapõem às benesses de classes mais abastadas, de vez que, eticamente, o interesse social deve prevalecer sobre o individual missão que só pode ser levada a bom termo por

um Estado atuante e justo. Em sendo respeitado pela lisura comportamental, a sociedade o prestigiará principalmente pelo recolhimento religioso do tributo devido, que é indispensável para a sustentação econômica do Estado. Quase sempre, porém, o número de tributos cresce ao sabor de interesses subalternos, estimulando a sonegação e a economia informal que desequilibram as contas do Governo, que enfraquecido perde competência na sua função moderadora e arbitral nas relações entre capital e trabalho, surgindo conflitos que tumultuam a convivência das pessoas na sociedade. O déficit público, a inflação e a recessão geram desequilíbrios econômico-financeiros em organizações sólidas, que muitas vezes se inviabilizam e fenecem, enfraquecendo a imagem do Governo. Circunstância esta que reforça a prática da sonegação e a informalização da economia, o círculo vicioso, governo incompetente - incapaz de conter o déficit público e a expansão de base monetária - que não acaba com a inflação e que causa recessão, que diminui arrecadação, que exige criação de mais tributos, que enseja sonegação, que empobrece mais o tesouro, que aumenta o déficit, que realimenta a inflação-perversão que pune a todos, por arrochar salários e diminuir o número de empregos, com o aumento da horda de despossuídos e a turbulência social. Para se combater toda esta confusão, é fundamental que uma estabilidade política permita planos econômicos consequentes, abolindo-se o cruel imposto chamado inflação. Uma reforma tributária baseada em imposto não declaratório e em número não maior que cinco controlará a sonegação e reduzirá a economia informal, retomando-se assim o desenvolvimento com crescimento econômico e com todas as vantagens dele advindas.

A tese do Imposto Único, defendida com muita competência e galhardia pelo prof. Marcos Cintra, tem uma belíssima história contada neste livro, que eu tenho a honra de prefaciar considerando obrigatória a sua leitura por todos que se preocupam com o presente e o futuro do nosso país e que sonham com a sua realização como primeira grande civilização tropical do mundo. As potencialidades para isto existem sobejamente, faltando tão somente o *start*, sem dúvida obviado por várias ações que têm na reforma tributária uma das mais importantes.

O cooperativismo que tradicionalmente é um dos principais meios de luta contra a sonegação e a concentração de riquezas, representado por seu segmento de trabalho médico UNIMED, manifesta aqui, com muito entusiasmo, o seu apoio aos conceitos que embasam a oxigenadora proposta tributária do mestre Marcos Cintra, professor emérito, político de escola e economista revolucionário. As razões do entusiasmo serão facilmente reveladas e identificadas na atenta leitura das páginas preenchidas por texto leve, escoreito e extremamente inteligível, até para os não versados em política e economia. Seguir a vereda aqui proposta pode ser o início de uma redenção, alicerçada na luta vitoriosa contra os flagelos chamados sonegação, inflação e recessão.

Edmundo Castilho  
Presidente da UNIMED do Brasil-  
Confederação Nacional das Cooperativas Médicas

# **I - O PESO DA CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL**

## O PESO DA CARGA TRIBUTARIA NO BRASIL

Os artigos desta parte formam um triste diagnóstico da carga tributária brasileira. Mostram um sistema tributário complexo, custoso, ineficiente e injusto. A carga tributária mostra sérios problemas de incidência, pois é pesada para quem paga, embora baixa para os sonegadores e para a economia informal.

As reportagens da revista *Exame* de 6/3/91 e de *O Estado de S. Paulo*, do mesmo ano, demonstram que o Brasil é um dos países que mais tributa seus produtores e consumidores no mundo, causando enorme perda de competitividade e retração nos investimentos. O jornalista Marcos Cézari da *Folha de S. Paulo* acentua o peso dos impostos para o assalariado, fazendo-o trabalhar 10 dias por mês para o leão do fisco; mostra em matéria de 16/3/92 que os tributos são excessivos no Brasil e que pagamos impostos mesmo enquanto dormimos. Duas outras matérias de *O Estado de S. Paulo* assinadas respectivamente por Gleise de Castro e por Liliana Pinheiro, e outra da *Folha de S. Paulo* de Maria Alice Rosa mostram de forma dramática que o Brasil é o famigerado campeão mundial de impostos.

Em entrevista à revista *Exame* em 26/6/91, Eivany Silva recorre a sua experiência na Receita Federal para diagnosticar um sistema tributário doente e acentua a urgente necessidade de reformas profundas. Em outra entrevista à *Exame* em 19/2/92, Ary Oswaldo Mattos Filho apresenta as principais linhas de reforma a serem buscadas pela Comissão de Reforma Tributária que presidia, acentuando a necessidade de se ter menos impostos, tema enfatizado pelo editorial "encruzilhada tributária" da *Folha de S. Paulo* que preconiza a adoção do Imposto Único.

Roberto Campos, em "A bagunça transcendente", pede simplicidade para racionalizar os impostos no Brasil e critica a Constituição de 1988; em "As carícias de Mike Tyson", Roberto Campos defende os impostos sobre transações financeiras, como o Imposto Único, por sua simplicidade e baixo custo; em "O bestiário fiscalista" e em "Exógenos e papirófilos", o sarcasmo de Roberto Campos se derrama sobre os que defendem os complexos sistemas tributários atuais e preconiza novamente o Imposto Único e outras formas simplificadoras de arrecadação.

Montoro Filho mostra que a evasão atingiu níveis alarmantes e que, para cada cruzeiro arrecadado, o brasileiro sonega outro.

Ives Gandra mostra a importância de um sistema tributário equilibrado, sem excessiva progressividade, e de um setor público enxuto e eficiente. Na mesma linha, Simonsen questiona o "mito da progressividade", mostrando que imposto justo é aquele que se consegue cobrar.

# **O CAMINHO E O DESPENHADEIRO**

**Ives Gandra da Silva Martins**

12/10/90

Cheguei a semana passada de um Congresso em Lisboa patrocinado simultaneamente pela Universidade de Coimbra, pela Ordem dos Advogados Portugueses, pelo Ministério da Justiça de Portugal e pelo Instituto Luso-Brasileiro de Direito Comparado, em que se discutiu a integração lusitana na Comunidade Económica Europeia e aspectos concernentes ao desenvolvimento económico de Portugal e Brasil, à luz do Direito Tributário e Comercial.

A tônica dominante no Congresso foi o exame do instrumental jurídico necessário para implementar a evolução dos países em estágio médio de progresso industrial, desregulamentando a economia e incentivando investimentos.

Três dos quatro conferencistas magnos abordaram especificamente o problema da presença do Estado como elemento complicador, propondo soluções (Theophilo de Azeredo Santos no exame das *joint-ventures*, Diogo Leite de Campos sobre as tendências da política tributária na Comunidade Económica Europeia e eu mesmo no concernente à redução da carga fiscal como melhor caminho) para que investimentos possam ser feitos ofertando competitividade internacional real aos diversos segmentos empresariais.

As conclusões, todavia, mais relevantes, após as conferências, foram no sentido de a quase unanimidade dos participantes ter reconhecido que:

- Quanto mais o Estado regula a Economia, tanto menos agilidade ela adquire;
- Quanto maior a carga tributária, tanto menores os investimentos e o estímulo à produção;
- Quanto mais progressivos os tributos, tanto menores as poupanças;
- Quanto menores as poupanças, tanto menores os investimentos;
- Quanto maior a presença do Estado como empresário, tanto menor competitividade externa tem o país;
- Quanto maior a presença do Estado na Economia, tanto maior a burocracia;
- Quanto maior a burocracia, tanto maior a carga tributária e menores os serviços prestados à comunidade;
- Quanto maior a presença do Estado na Economia, tanto menos democrático é o Estado.

Foi realçada, no Congresso, a tendência notável das economias europeias de principiarem, gradativamente, a substituir a tributação direta, sempre considerada

socialmente mais justa, pela tributação indireta, tida por regressiva e anti-social pelos ideólogos da Economia.

A consequência mais curiosa desta tendência é que os países que encetam a redução dos tributos diretos têm propiciado o aumento de investimentos, e o aumento de investimentos é socialmente mais justo, porque gera desenvolvimento, gera empregos, gera melhores condições sociais, inclusive para o exercício de direitos trabalhistas.

Ao contrário, a tributação direta progressiva - eternamente decantada como a mais justa, por desestimular poupanças e investimentos - termina provocando recessão e inflação, com desemprego, salários baixos e menor capacidade de diálogo nas reivindicações da classe trabalhadora.

A Europa, em plena década de 80, decidiu abertamente partir para o abandono das teses ideológicas de justiça social, que são inibidoras do desenvolvimento, e principia a trilhar o caminho das teses práticas da competitividade e concorrência internacional, únicas que são efetivamente justas do ponto de vista comunitário.

Esta é a razão pela qual a Comunidade Econômica Européia está-se voltando para duas ordens de tributos, ou seja, os indiretos - comuns a todos os países - e os sociais, reduzindo paulatinamente os tributos diretos, entre eles o imposto sobre a renda.

É que na verdade a CEE une a Europa economicamente, mas não politicamente, e os países que pretendam obter investimentos internacionais e ganhar competitividade em face de seus parceiros não podem desestimular as empresas com carga direta excessiva, motivo por que o progressivismo fiscal entra em franca decadência na formulação das políticas tributárias nacionais.

Tenho há anos procurado mostrar que, a partir do segundo choque do petróleo, a competitividade internacional exige uma agressiva reformulação de conceitos tributários, visto que a maior interdependência entre as Nações não mais permite que os Governos definam seus objetivos e os recursos para consegui-los à revelia do cidadão, quando não o transformando em mero produtor de tributos, como os escravos medievais da gleba.

À evidência, se comparado com o que acontece nos Estados Unidos, na Comunidade Econômica Européia, no Japão e na Ásia Oriental (Taiwan, Coreia do Sul, Hong Kong, Cingapura), o Brasil trilha a contramão da História, insistindo as autoridades governamentais e os parlamentaristas com poderes constituintes em considerar essencial o aumento da carga tributária, como se o Estado e a Constituição fossem destinados aos Governos e não aos cidadãos, com benesses aos governantes à custa dos contribuintes.

Tenho defendido há anos, em livros e artigos, que o Brasil só recomeçará a crescer quando reduzir simultaneamente o tamanho do Estado e a carga tributária, estimulando investimentos, inclusive na linha dos conselhos de Samuelson ao Presidente Kennedy de incentivo à redução dos preços abaixo da inflação com a contra partida de redução do imposto sobre a renda para as empresas que a consigam (*Teoria da Imposição Tributária*, Ed. Saraiva, 1963, *O Poder*, Ed. Saraiva, 1964, e *A Nova Classe Ociosa*, Ed. Forense, 1967).

Parece-me ser esta a única estrada capaz de reverter o processo de corrosão de esperanças que afeta a Nação por inteiro.



Que a reação nacional recoloca o País na rota do futuro e não no despenhadeiro do passado.

## O FISCO TOMA TUDO, MAS DEIXA O RESTO

*Revista Exame, 6/3/91*

Num dos romances que compõem a *Comédia Humana*, a grandiosa catedral literária erguida por Honoré de Balzac, um personagem descreve o que se passa num remoto país oriental. "Ah, os impostos. Lá eles tomam tudo, mas deixam o resto."

Avance-se no calendário e mude-se a geografia. o Brasil de 1991 é bem parecido, no capítulo dos impostos, com o país descrito pela pena de Balzac na primeira metade do século XIX. Toma-se tudo, mas - suprema generosidade de um Estado extraordinariamente inventivo quando a questão é criar taxas ou elevar a potência das que estão já aí - deixa-se o resto.

O consumidor que assina o cheque no balcão da loja na compra de um televisor está deixando ali 42% do valor da compra para o Fisco, contados todos os impostos, taxas e contribuições. Se o objeto de compra for um produto supérfluo, por exemplo uma garrafa de uísque, então quase 77% do preço de prateleira será abocanhado pelo Fisco. Pode-se até justificar a tributação pesada sobre os supérfluos. Difícil é argumentar favoravelmente ao ICMS de 12% embutido no preço de um quilo de arroz.

a que dizer, então, da tributação total que incide sobre as empresas em geral, confiscadas, considerando-se todos os impostos, taxas e contribuições sociais, federais, estaduais e municipais, de um gordo naco da ordem de 40% a 60% de seu faturamento? Nem o dono consegue tanto, já que sua renda sai do lucro, que pode ou não existir - enquanto o Estado, nos seus três níveis, cobra à vista, sem se preocupar com a saúde do empreendimento.

Tal situação pode ainda ficar mais preta, pois, contra o déficit crônico das contas públicas, já se trama caçar mais impostos nos vários âmbitos do poder. E- alguém lá por cima deve acreditar que o dinheiro das empresas é infinito ou leva a sério o lero dos economistas segundo os quais se paga pouco imposto no Brasil. Que entreguem, então, metade de seus rendimentos ao Fisco. É o que as empresas estão obrigadas a fazer.

Se existe algo em que o Estado se tenha adestrado ao longo dos tempos, na verdade, é a cobrança de tributos. Pessoa física ou jurídica, o contribuinte é espremido de todos os lados. A União, os Estados e os municípios dispõem de um poderoso arsenal de 57 impostos, taxas e contribuições, incluídos aí os *Scud* disparados sobre alvos incertos toda vez que as despesas aumentam e o governo precisa escolher alguém para pagar a conta. Sobre o lucro, incidem, este ano, quatro impostos e uma contribuição dita social. Sobre a folha de salários, a Previdência arrecada de empregadores e empregados outras cinco contribuições e taxas, e apenas com esses instrumentos consegue produzir um verdadeiro milagre: o de tomar os encargos previdenciários no Brasil mais elevados que os existentes na Suécia, onde o Estado tudo provê, até um dentista para uma dor de dente súbita. No

capítulo dos encargos, o Estado cobra como a Suécia, mas devolve em benefícios como o Brasil mesmo - e dessa combinação resulta o pior dos mundos. Há tributos para tudo e para todos os gostos. Os governos estaduais conseguiram, depois de promulgada a nova Constituição, um requinte até agora inigualado. Criou-se, sem nenhuma preocupação com o ridículo, uma nova categoria de produto, o "peixinho ornamental embalado em saquinho plástico", alojado naquela lista de produtos que pagam uma alíquota de ICMS de 25%, a mais alta desse gravame estadual. Ficou de fora, por enquanto, o "elefante ornamentado com laço vermelho na tromba".

**Tabela 1** ...A PREVIDÊNCIA ESFOLA... – Encargos previdenciários no Brasil e no mundo – em % da folha de salários.

| <i>País</i> | <i>Do empregado</i> | <i>Do empregador</i> | <i>TOTAL</i> |
|-------------|---------------------|----------------------|--------------|
| BRASIL      | 8 a 10              | 33,4                 | 41,4 a 43,4  |
| Chile       | 20                  | 0,8                  | 20,8         |
| Egito       | 11 a 14             | —                    | 11 a 14      |
| Paraguai    | 9,5                 | 16,5                 | 26           |
| Suécia      | —                   | 39                   | 39           |
| Inglaterra  | 0 a 10,4            | 2 a 9                | 2 a 19,4     |

**Tabela 1** ...A PREVIDÊNCIA ESFOLA... – Encargos previdenciários no Brasil e no mundo – em % da folha de salários. (continuação)

| <i>País</i>    | <i>Do empregado</i> | <i>Do empregador</i> | <i>TOTAL</i> |
|----------------|---------------------|----------------------|--------------|
| Estados Unidos | 7,6                 | 7,6                  | 15,3         |
| Coréia do Sul  | —                   | —                    | —            |
| Cingapura      | —                   | —                    | —            |
| Japão          | 10,8                | 11,6                 | 22,4         |

Fonte: Ernst & Young, Sotec e Trevisan & Associados.

**Tabela 2 O IMPOSTO É CARO...** – Peso dos tributos diretos e indiretos no Brasil e no mundo – em %.

| <i>País</i>    | <i>Sobre o lucro</i> | <i>Sobre as vendas</i> | <i>Sobre pessoas físicas</i> |
|----------------|----------------------|------------------------|------------------------------|
| BRASIL         | 50                   | 40*                    | 25                           |
| Argentina      | 33                   | 15                     | 30 a 36                      |
| Chile          | 10                   | 16                     | 50                           |
| Venezuela      | 15 a 50              | —                      | 45                           |
| Coréia do Sul  | 21 a 35              | 10                     | 55                           |
| Formosa        | 25                   | 5                      | 40                           |
| Turquia        | 49                   | 10                     | 50                           |
| Alemanha       | 56                   | 14                     | 53                           |
| Espanha        | 12                   | 12                     | 56                           |
| Itália         | 36                   | 19                     | 50                           |
| França         | 39                   | 18                     | 57                           |
| Suécia         | 65 a 70              | 19                     | 65                           |
| Estados Unidos | 34                   | 6                      | 28                           |

\* Em média.

**Tabela 3 ...E QUEM PAGA É O CONSUMIDOR** – Peso dos tributos no preço de fábrica dos produtos, nas vendas com trinta dias de prazo – em %.

| <i>Produto</i>  | <i>IPi</i> | <i>ICMS</i> | <i>PIS/<br/>Finsocial</i> | <i>Parte<br/>da indústria</i> | <i>Parte do<br/>Fisco</i> |
|-----------------|------------|-------------|---------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| TV, geladeira   | 20         | 18          | 2,65                      | 57,9                          | 42,1                      |
| Sapato, roupas  | —          | 18          | 2,65                      | 71,3                          | 28,7                      |
| Arroz           | —          | 12          | 2,65                      | 86,0                          | 14,0                      |
| Brinquedos      | 20         | 18          | 2,65                      | 57,9                          | 42,1                      |
| Tintas, resinas | 10         | 18          | 2,65                      | 64,0                          | 36,0                      |
| Uísque          | 130        | 25          | 2,65                      | 23,1                          | 76,9                      |
| Iate            | 50         | 25          | 2,65                      | 40,2                          | 59,8                      |
| Automóvel       | 42         | 31          | 2,65                      | 47,8                          | 52,2                      |

Obs.: Os cálculos levam em conta uma taxa de desconto de duplicatas de 10% ao mês e uma taxa de aplicação de 7% ao mês.

Fonte: Trevisan & Associados.

Paradoxo dos paradoxos, a fúria do Fisco não impediu que o Estado brasileiro chegasse aos anos 90 na penúria. Embora tenha uma das cargas tributárias mais elevadas do mundo, o Estado debate-se numa crise fiscal. Um estudo feito em 1985 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE, mostra que a arrecadação fiscal entre os 23 países integrantes da entidade representa, em média, 37% do PIB. No Brasil, naquele mesmo ano, a receita fiscal equivalia a 22% do PIB. Em 1990, conforme estimativa feita pelo Ipea, órgão ligado ao governo, a carga tributária bruta ficou em 23,6% do PIB, apesar de todo o esforço feito para aumentar a arrecadação. Existem algumas pistas para a compreensão de tais números. Fiel ao singular modelo de capitalismo sem riscos que tantos adeptos e tantas fortunas fez no país, o Estado ergueu um gigantesco edifício de incentivos, isenções e outras palavras que poupam aos alcançados por elas as pancadas do Fisco. O problema é que todo o resto sofre um castigo impiedoso.

Tem-se aí um caso clássico de esquizofrenia. O Fisco brasileiro é ora manso, ora feroz, ora generoso como mãe, ora severo como madrastra. Outros detalhes da doença surgem quando se compara a situação brasileira com a de países desenvolvidos ou nem tanto. "Lá fora cobram-se mais impostos sobre a renda, aqui prefere-se concentrar um peso maior sobre a produção ou a venda de mercadorias", censura Antoninho Marmo Trevisan, sócio-diretor da Trevisan & Associados, um homem que conhece o cipoal tributário brasileiro em cada um de seus galhos. "A isso soma-se o fato de que também os investimentos são taxados no Brasil." De que o sistema tributário brasileiro é tresloucado, há exemplos de sobra:

- O Brasil é o único país do mundo que cobra impostos sobre produtos exportados. Nem o governo consegue justificar esse prodígio. É que o consumidor do produto exportado está fora do país, não podendo, portanto, usufruir os eventuais benefícios proporcionados pelo pagamento do tributo. "Então, o que ocorre é que estamos apenas onerando o produto exportado", reconhece o secretário nacional de Economia, Edgard Pereira.
- Apenas 39% dos trabalhadores empregados possuem carteira de trabalho assinada. Isso quer dizer que, toda vez que se planeja aumentar a arrecadação do imposto de renda na fonte, é sobre o bolso dessa minoria que se avança. Assistiu-se ao mesmo filme mais uma vez agora, após o Plano Collor II, quando o governo deixou de corrigir a tabela do IR pela inflação de janeiro. Numa penada, a carga sobre o assalariado aumentou em 10% ou mais, dependendo da faixa de renda. O mesmo vale para as contribuições à Previdência.
- É portentoso o número de impostos, taxas e contribuições sociais que recai diretamente sobre o faturamento, a folha de salários e os lucros das empresas. Somando IPI, ICMS, IR federal e estadual, IOF, Finsocial, PIS, FGTS, INSS, contribuições sobre o lucro, imposto de importação, predial, e assim por diante, pois a selva de siglas tributárias tem o porte da Floresta Amazônica, um fabricante de caixas de marcha para automóveis - conforme um caso concreto recém-pesquisado - chega a recolher 49,5% de seu faturamento em impostos.
- Nos últimos anos, o governo tem aumentado seguidamente o PIS e o Finsocial - duas contribuições iníquas, porque incidem em cascata sempre que há uma transação comercial, desde a compra da matéria-prima básica até a venda do

produto acabado ao consumidor final, e flagrantemente inconstitucionais, pois atingem a mesma base geradora num caso típico de bitributação. No caso de uma máquina, essa cascata chega a acrescentar mais de 6% ao preço final do produto. Para quem não sabe, tudo isso é altamente inflacionário, mas ninguém se preocupa com inflação quando a ânsia é saciar a fome de um Estado perdulário e ineficiente.

- A cobrança de ICMS sobre produtos agrícolas, noutra distorção incapaz de sensibilizar o legislador, penaliza as pessoas de menor renda. Um estudo do Ministério da Agricultura constatou que, para um trabalhador com salário de dois mínimos mensais, o ICMS cobrado sobre a cesta básica de alimentação abocanha até 13% do seu poder aquisitivo. Os trabalhadores que recebem acima de dez salários mínimos, mais bem remunerados, portanto, pagam, contudo, bem menos: 2%.
- No Brasil, os investimentos em equipamentos são gravados por impostos que podem chegar a 28% do preço da máquina. Só a título de comparação, na Itália, um país desenvolvido, o valor dos impostos sobre a venda de máquinas é reembolsado ao empresário.
- Até 1988, a empresa de capital aberto que distribuisse dividendos a seus acionistas pagava 25% de imposto na fonte. A partir de 1989, contudo, mesmo o lucro líquido, sendo ou não distribuído, passou a ser taxado em 8,4%. "Com isso, as empresas foram desestimuladas de reservar recursos para investimentos", espanta-se o consultor Charles Holland, sócio-diretor do escritório de consultoria Ernst & Young. No caso das multinacionais, simplesmente se estimulou a remessa de dividendos para a matriz, porque o capital é esperto. O pior é que o discurso do governo é a favor da retomada do investimento. Fica a impressão de que o pessoal de cima não sabe do que está falando, pois, se soubesse, já teria mandado consertar tais absurdos.
- Há outros. Os impostos diretos que incidem sobre as empresas recebem o mesmo tratamento que os indiretos. São absorvidos como custos e, em seguida, repassados aos preços. Um estudo da Trevisan revela que os índices de inflação ao longo de seis anos consecutivos comportaram-se de maneira semelhante aos aumentos seguidos do imposto de renda para pessoa jurídica. "Isso comprova que a empresa é uma repassadora de recursos tributários", diz Antoninho Trevisan. "É por isso que os países desenvolvidos preferem taxar mais a renda da pessoa física."

O problema é que num país pobre, em que a maioria nem sequer recolhe imposto na fonte sobre seus salários, até porque nem tem emprego fixo, acaba-se tributando sempre os mesmos contribuintes - a parcela da classe média para cima e as empresas organizadas. Estudos da Secretaria da Receita Federal já comprovaram que o brasileiro paga, em termos percentuais de sua renda bruta, mais que os contribuintes da Suécia, do Japão e da Dinamarca - todos países nos quais o Estado oferece ao cidadão uma extensa lista de serviços gratuitos e de excelente qualidade.

Desde que, no início do século XVI, a Coroa portuguesa instituiu a cobrança do quinto do pau-brasil, muitos impostos, taxas e contribuições foram inventados, nem sempre

tendo como contra partida um serviço ou outro benefício prestado pelo Estado. A razão para o aumento da carga tributária, contudo, continua sendo a mesma dos tempos do visconde de Barbacena: quando a receita não é suficiente para cobrir a despesa, então se procede à derrama. "Adam Smith já dizia que não existe arte que os governos aprendam mais rápido do que tirar dinheiro do bolso do povo", diz o ministro da Agricultura, Antonio Cabrera. "Quanto mais aumenta a tributação, mais se expande a economia subterrânea. " a tamanho da economia subterrânea dá bem uma idéia dos exageros do Fisco.

Pelos cálculos do próprio governo, a sonegação de impostos no Brasil beira hoje a casa dos 40% em relação à arrecadação bruta. "A carga tributária potencial, aquela que se traduziria em arrecadação se todos pagassem o que é cobrado, é o dobro da efetiva", diz Geraldo Biasoto, coordenador de política fiscal do Ministério da Economia. O problema é que, toda vez que o descompasso entre gastos e receitas ameaça atirar Brasília na insolvência, o governo aumenta os impostos já existentes ou cria outros. É uma prática profundamente arraigada nos usos e costumes dos governantes. Foi assim, por exemplo, com a criação do IOF, o imposto sobre operações financeiras. "Chico, você precisa me arrumar 300 bilhões", disse o então o ministro do Planejamento, Delfim Netto, a seu secretário da Receita Federal, Francisco Dornelles, num despacho matutino em 1980. Dornelles foi estudar o assunto e, três dias depois, deu à luz o IOF.

Muito antes disso, em 1972, o então ministro do Trabalho, Júlio Barata, incluiu no guarda-chuva da Previdência Social as empregadas domésticas e não se inibiu de confessar que sua real intenção não era propriamente beneficiar as domésticas. Mais do que nas seculares mazelas das mulheres acorrentadas a aventais e vassouras, ele estava de olho no aumento das contribuições previdenciárias, a fórmula imaginada para fechar um rombo nas contas do INPS. Todo governo tem um caso semelhante para ostentar, ou muitos, como se os administradores das contas públicas escrevessem, cada um a seu modo, um capítulo de um vasta obra intitulada "Teoria Geral do Rombo".

Logo após a promulgação da Constituição de 1988, o governo federal, vendo que qualquer aumento no imposto sobre a renda ou no IPI teria de ser repassado em proporções maiores aos Estados e municípios, resolveu recorrer à criatividade. Tirou-se da cartola, então, a tal "contribuição social", que de social só tem o sobrenome, cobrada diretamente sobre o lucro das empresas. "Foi esperteza do governo", diz Carlos Marcelo, responsável pela área tributária e legal da Trevisan. "Para não dividir receita com governadores e prefeitos, a União recorreu a uma contribuição, procurando esconder o imposto implícito no novo tributo." Caso semelhante já acontecera anos antes, quando foi instituído o Finsocial- de modo que, em 1988, nem ao menos criatividade o governo teve.

Os Estados, a rigor, não têm do que se queixar com a nova Constituição. Os governadores não só aumentaram a sua fatia no bolo da arrecadação de impostos como ganharam instrumentos adicionais para influir na área tributária. Um exemplo é a criação do Conselho Fazendário, Confaz, órgão que reúne secretários da Fazenda de todos os Estados mais o ministro da Economia. É o Confaz que decide, por exemplo, que produtos pagam ou deixam de pagar o ICMS, e seu poder nesse campo é praticamente ilimitado, desde que haja unanimidade entre todos os secretários. A exigência de unanimidade tem criado situações absurdas. No ano passado, por exemplo, logo após a intervenção do Banco Central no Banco do Rio Grande do Norte, o secretário da Fazenda do Estado tentou conquistar no Confaz a oposição de outros governadores à medida. Não obteve sucesso e,

como retaliação, recusou-se a assinar um convênio que mantinha sob regime de isenção do ICMS os hortigranjeiros. Sem sua assinatura, não se conseguiu a unanimidade. Resultado: todos os outros Estados tiveram de passar a cobrar imposto da alface - que, aliás, não é produzida no Rio Grande do Norte. "O Confaz é um órgão autoritário", diz Cabrera. Em breve, ele despachará para o Congresso um projeto de lei que retira a necessidade de decisões unânimes no Confaz.

Sujeita a esse tipo de interferência, a decisão de aumentar ou reduzir a carga tributária acaba afetando diretamente a competitividade e as decisões de investimento das empresas, além de estimular a sonegação. No setor de papel e celulose, que conta com vantagens no Brasil em comparação com outros produtores do mercado internacional, o peso dos impostos, no caso de exportação, é da ordem de 18,4%. Ao todo, as empresas desse ramo sofrem um confisco total de 41% em relação ao faturamento. Nos últimos quatro anos, a incidência de encargos quintuplicou. O IR sobre a receita de exportações passou de 8% para 30%. "Os custos dos investimentos no Brasil, no setor, chegam a embutir até 37% de carga tributária, o que reduz a competitividade de nossos produtos no exterior", diz Horácio Cherkassky, diretor da Klabin e presidente da Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose. "Nos outros países, além de não haver tributação sobre produtos exportados, existem vários tipos de incentivo", emenda José Mindlin, presidente da Metal Leve, um *globe-trotter* que se habituou a navegar contra a corrente para vender no exterior os seus produtos. Na Metal Leve, de cada dez pistões para motores vendidos, quatro transformam-se em impostos.

O impacto dos impostos, no caso da exportação, não recai apenas na indústria. "A agricultura brasileira de exportação é altamente tributada", diz Cabrera. "Hoje são pagos 17% de ICMS sobre a soja brasileira, enquanto no Estados Unidos os produtores recebem subsídios." Para se ter uma idéia do que representa a tributação, Cabrera cita o caso da soja produzida em Rondonópolis, no Centro-Oeste. A tonelada de soja produzida ali sai da fazenda custando 12 dólares a menos que a mesma quantidade de soja obtida no Estado de Massachusetts, no nordeste do Estados Unidos. "Quando chega ao navio, a nossa soja está custando 17 dólares a mais", diz o ministro. Outro problema está ligado também à tributação sobre investimentos. Nos Estados Unidos, quando um agricultor compra um trator, paga apenas 6% em impostos - e ainda recebe de volta esse valor caso prove que o trator será usado para o plantio. "No Brasil, o agricultor paga 48% do preço do trator em impostos e não vê esse dinheiro de volta", diz Cabrera. "Como vamos produzir alimentos baratos?".

**Tabela 4** **UMA BOLA DE NEVE** – Como a cobrança em cascata do PIS e do Finsocial aumenta o peso desses tributos na composição do preço de uma máquina, desde a extração do minério até fabricação do produto e sua venda para o consumidor final – em %.

| <i>Operação/Fase</i> |                     | <i>Pis e Finsocial</i> |
|----------------------|---------------------|------------------------|
| 1 <sup>a</sup>       | Minério bruto       | 2,65                   |
| 2 <sup>a</sup>       | Ferro-gusa          | 3,94                   |
| 3 <sup>a</sup>       | Siderurgia          | 4,57                   |
| 4 <sup>a</sup>       | Chapas e barras     | 4,87                   |
| 5 <sup>a</sup>       | Pecas e componentes | 5,02                   |
| 6 <sup>a</sup>       | Máquina fabricada   | 5,09                   |
| 7 <sup>a</sup>       | Comércio atacadista | 6,12                   |
| 8 <sup>a</sup>       | Comércio varejista  | 6,82                   |

*Fonte: Voith S.A. Máquinas e Equipamentos.*

O mecanismo de devolução de uma parte de imposto está previsto na legislação, pelo menos para o ICMS colado nos insumos de produtos manufaturados destinados à exportação. Mas nem sempre a empresa exportadora consegue o dinheiro de volta. E o que acontece com a Fiat Automóveis, instalada em Betim, Minas Gerais. "O governo mineiro alega que o ICMS sobre componentes foi parar nas mãos do governo paulista, já que a maioria das autopeças fica em São Paulo", diz Pacífico Paoli, diretor-superintendente da Fiat Automóveis. "Já o governo de São Paulo diz que não tem nada a ver com a história, uma vez que a Fiat fica em Minas." O fato é que, nesse empurra-empurra, a Fiat não recebe um cruzeiro nem de São Paulo nem de Minas. A montadora calcula que a carga tributária agregada aos componentes do carro exportado representa de 10% a 12% do valor do veículo. No caso dos carros vendidos ao mercado interno, os tributos operam um verdadeiro milagre: conseguem aumentar o preço do Uno S de 5.400 para 9.164 dólares, considerando-se o custo de produção e o preço de tabela.

Igualmente danosos são os efeitos dos impostos sobre os preços, e nesse caso o aumento da tributação é um bumerangue atirado pelo governo que vai cair justamente sobre os índices de inflação. Para evitar que o IPI ou o ICMS, por exemplo, sejam devorados pela inflação entre o momento da venda de um produto e o recolhimento efetivo do tributo aos cofres da Receita, o governo optou por corrigir o IPI com base na taxa referencial de juros diária, TRD, sucessora, na prática, do BTNF existente antes do Plano Collor II. Como a maioria das vendas das empresas é feita a prazo, enquanto o imposto é pago à vista, elas passaram a incluir um adicional em seu preços de venda para compensar o desembolso feito para recolher o IPI e o ICMS. Dessa autodefesa legítima brota mais inflação.

É fácil verificar como o governo, nesse caso, semeia vento e colhe tempestade nos índices de preços. "Quando a venda é feita a prazo, a empresa acaba antecipando o pagamento de um dinheiro que ainda não entrou no caixa", diz Plínio Guilherme da Silva



Filho, vice-presidente da Multitêxtil, do Rio de Janeiro. "A conclusão é que a companhia coloca a!go mais no preço do produto para financiar o adiantamento pago ao governo." E o que faz a própria Multitêxtil, que costuma conceder sessenta dias de prazo para pagamento das vendas. "Como temos de recolher o ICMS oito dias depois de emitida a fatura, acrescentamos 5% ao valor final. do produto", diz Plínio. Isso quer dizer que, se o imposto fosse pago no mesmo prazo concedido para os clientes, seria possível, em princípio, haver uma redução de 5% nos preços finais.

**Tabela 5 FATURAMENTO DEPENDADO** – Quanto a indústria de papel e celulose recolhe em impostos de cada Cr\$ 100,00 que vende nos mercados interno e externo, já descontado o crédito fiscal de IPI e ICMS recebido na compra de insumos – em Cr\$.

|                                    | <i>Vendas no BRASIL</i> | <i>Vendas ao exterior</i> |
|------------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Faturamento bruto                  | 100,00                  | 100,00                    |
| IPI                                | 8,40                    | —                         |
| ICMS                               | 12,60                   | —                         |
| PIS                                | 0,58                    | —                         |
| Finsocial                          | 1,07                    | —                         |
| Encargos trabalhistas              | 2,86                    | 2,86                      |
| Contribuição social sobre o lucro  | 2,73                    | 2,73                      |
| IR sobre o lucro                   | 10,98                   | 10,98                     |
| IR estadual                        | 0,55                    | 0,55                      |
| IR sobre lucro líquido             | 1,26                    | 1,26                      |
| Total dos impostos e contribuições | 41,03                   | 18,38                     |

Fonte: Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose, ANFPC.

**Tabela 5A O INVESTIMENTO PENALIZADO** – Comparação do custo de aquisição de máquinas-ferramenta no Brasil e na Itália, considerando os impostos e encargos financeiros vigentes em janeiro de 1991.

|  | <i>BRASIL</i> | <i>ITÁLIA</i> |
|--|---------------|---------------|
| Valor da máquina                                       | 100,00        | 100,00        |
| ICMS (IVA)   | 21,95         | 18,00         |
| Reembolso do ICMS                                      | —             | 18,00         |
| IPI  | 6,10          | —             |
| Custo do investimento                                  | 128,05        | 100,00        |
| Custo total do investimento, com encargos financeiros* | 235,94        | 106,00        |

\*Brasil: juros reais, acima da inflação, de 84,26% ao ano; Itália: 6% ao ano.

Fonte: Indústria Romi.

"O sistema tributário brasileiro é cheio de defeitos", reconhece Luiz Fernando Wellisch, secretário da Fazenda Nacional. Apesar desse *mea-culpa*, a verdade é que o governo tem colaborado, sempre que pode, para aumentar a confusão, o peso dos impostos sobre as empresas e, assim, o processo realimentador da inflação. Exemplo disso foi a iniciativa do Confaz de antecipar, a partir de meados do ano passado, o recolhimento do ICMS pago pelas montadoras de veículos e indústrias de autopeças. Antes os impostos eram recolhidos apenas no momento em que a venda era efetivada nas concessionárias de automóveis. Agora são as próprias montadoras que recolhem o ICMS. "Estamos pagando impostos sobre mercadorias que ainda não foram vendidas", queixa-se Paoli. A antecipação tem um efeito perverso, além de caracterizar-se como um contra-senso em termos tributários. É que as montadoras, ante a demora em recuperar o valor adiantado na forma de impostos devido ao mercado retraído, são estimuladas a aumentar os preços acima dos custos para não ter prejuízos. "O imposto, é inflacionário", diz Paoli.

Embora atrapalhe a vida das empresas e encareça os produtos fabricados no Brasil, a avalanche de impostos, taxas e contribuições criados nos últimos anos tem feito a alegria dos escritórios de advocacia, talo número de pendências jurídicas que vão abrindo os avanços do Fisco. "O volume de inconstitucionalidades e de ilegalidades tributárias mostra que a ganância do Estado está levando o governo para o campo da contravenção", diz Luiz Olavo Baptista, professor de Direito Internacional da USP e especialista em assuntos fiscais. "O Estado tornou-se violador das leis." Baptista já identificou 33 violações da Constituição ou de leis ordinárias devido a iniciativas do governo na área fiscal.

Do ponto de vista das empresas, o emaranhado tributário e as pendengas jurídicas traduzem-se num fumegante inferno administrativo. Fica difícil planejar o futuro sem saber qual será exatamente a despesa fiscal amanhã, e tanto mais se essa despesa estiver vinculada a alguma decisão em tribunais. Além disso, para administrar até 57 tributos, as empresas são obrigadas a manter um aparato burocrático cada vez maior e mais dispendioso. Tudo isso são gastos, são custos, são preços maiores. Tudo isso, numa palavra, é inflação. "O excesso de controles e de impostos é também um fator de elevação dos custos das empresas", diz Luiz Carlos Delben Leite, diretor-superintendente da Menig e presidente do Sindicato da Indústria de Máquinas e Equipamentos. "No caso das empresas menores, esses excessos geram dificuldades tão grandes que acabam dando em esquemas de sonegação e corrupção."

Por aí se vê que é um contra-senso a forma pela qual o governo procura arrecadar impostos. "A primeira providência para fazer com que todos paguem é simplificar o sistema", diz o economista Fernando Rezende, ex-coordenador no governo da comissão de reforma tributária montada pela extinta Secretaria de Planejamento da Presidência da República no período de 1987 e 1988. Ele está convencido de que, como está, nem os especialistas conseguem entender o cipoal de impostos. "Desse jeito, quem pode contratar um bom escritório de advocacia acaba pagando menos", diz Rezende. Outra distorção é criada pelos encargos elevados pagos à Previdência Social. "Este é um país de salários miseráveis e custo de mão-de-obra elevado devido às contribuições previdenciárias", diz o deputado e ex-ministro Roberto Campos, talvez o único brasileiro vivo que pode jactar-se de ter debelado a inflação. Ele costuma dizer que, no campo dos tributos, não existe no Brasil uma carga fiscal, mas uma "taxa de extração". "O Estado não é um ente beneficente, mas um ente predador."

Na defesa da elevação da carga tributária sobre as empresas, até o início do ano passado, os economistas dentro e fora do governo tinham como argumento o fato de existir uma enorme gama de subsídios, incentivos e isenções fiscais. Só que, excetuados os investimentos no Norte e no Nordeste do país, a maior parte desses incentivos deixou de existir - o que ficou foi o resto. Para esse resto, a verdade é que os impostos representam custos que ou são repassados para os preços ou simplesmente desestimulam os investimentos. Quando são pagos, naturalmente. Há quatro séculos, Nicolau Maquiavel, em *O Príncipe*, aconselhou a Lorenzo de Medici sobriedade na tributação para que ninguém "deixe de ampliar seu comércio por medo aos impostos". Onerados demasiadamente os cidadãos, diziam Maquiavel, "o Estado cairá ao primeiro revés". Contemplada a cena brasileira, fica claro que Maquiavel jamais gozou de muito prestígio entre o pessoal lá de cima.

## **INDÚSTRIAS TÊM CARGA TRIBUTARIA MEDIA DE 42%**

*O Estado de S. Paulo* 28/8/91

A carga tributária incidente sobre as empresas brasileiras de médio e grande porte é de 42,3% em média. O percentual é referente ao valor adicionado aos custos da fabricação - de um automóvel, por exemplo -, isto é, depois de descontados os impostos e encargos sociais pagos pelos fornecedores e os preços de insumos e matérias-primas, como energia, aço, autopeças e pneus.

No Brasil, o peso dos tributos pagos pelas montadoras de veículos (44,2%) pode ser dimensionado mediante a comparação com o de outros países. Nos Estados Unidos, apenas a média de 7,6% dos preços pagos pelos consumidores locais corresponde a impostos.

A magnitude do ônus proporcionado pelos tributos sobre os custos de produção foi apurada pelo professor Stephen Kanitz, da Faculdade de Economia e Administração (FEA) da Universidade de São Paulo (USP), para a edição deste ano da revista *Maiores e Melhores*.

O objetivo da pesquisa é oferecer subsídios para o debate sobre a proposta de reforma tributária feita pelo governo. De acordo com o levantamento, o recolhimento de 58 diferentes impostos obriga essas empresas a empregar em média quatro funcionários somente para poder ficar em dia com o fisco.

Para Kanitz, o custo administrativo para o recolhimento dos impostos é irrelevante diante das distorções provocadas pela complexa estrutura tributária existente no País.

O maior defeito está na incidência de tributos sobre cada fase da intermediação e financiamento dos produtos, o que, segundo Kanitz, desvirtua o mercado. Ele considera mais justa a tributação sobre o lucro e sobre a renda das pessoas físicas. "Isso, caso fosse aplicado, evitaria que produtos essenciais fossem encarecidos pelo impostos", conclui.

A pesquisa feita com base em questionários enviados às mil maiores empresas do País, revelou que a indústria de alimentos é o segundo setor que mais paga impostos, só perdendo para as empresas do ramo de bebidas e fumo, estas oneradas pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) diferenciado.

A elevada carga tributária atribuída ao ramo da alimentação, segundo Kanitz, é provocada pelo uso de mão-de-obra intensiva, que eleva os encargos sociais.

**Tabela 1 QUEM PAGA MAIS IMPOSTO** – Carga tributária média incidente sobre os principais setores em % do valor agregado.

|                          |      |                          |      |
|--------------------------|------|--------------------------|------|
| Construção pesada        | 20,4 | Supermercados            | 47,7 |
| Agropecuária             | 29,7 | Metalurgia               | 48,1 |
| Material de transporte   | 29,9 | Siderurgia               | 48,7 |
| Hotelaria                | 29,9 | Química e petroquímica   | 48,7 |
| Serviços de transportes  | 32,5 | Higiene e limpeza        | 49,1 |
| Máquinas e equipamentos  | 34,1 | Confecções               | 49,6 |
| Construção civil         | 34,3 | Plásticos e borracha     | 50   |
| Mineração                | 35,3 | Avicultura               | 53,1 |
| Comunicações             | 37,7 | Autopeças                | 53,3 |
| Distribuição de veículos | 38   | Distribuição de petróleo | 54,5 |
| Informática              | 38,5 | Serviços públicos        | 54,7 |
| Fertilizantes            | 40   | Comércio varejista       | 56,7 |
| Farmacêutico             | 40,2 | Madeira e móveis         | 57   |
| Minerais não-metálicos   | 40,5 | Papel e celulose         | 57,2 |
| Comércio atacadista      | 42,7 | Alimentos                | 58,3 |
| Material de escritório   | 44,4 | Bebidas e fumo           | 73,6 |
| Têxtil                   | 46,4 | Eletroeletrônica         | 47,5 |

*Fonte: Melhores e Maiores.*

# **IMPOSTO DEMAIS: CLASSE MEDIA GASTA 10 DIAS POR MÊS COM TRIBUTOS**

**Marcos Cézari**

*Folha de S. Paulo, 2/6/91*

A classe média brasileira trabalha duas horas e meia por dia - da jornada de oito horas - apenas para o pagamento dos impostos federais, estaduais e municipais. Isso equivale a dez dias de trabalho por mês, ou 31,89% sobre a renda bruta familiar.

Os dados são de um estudo feito pela advoga da especialista em tributação Elisabeth Regina Lewandowski Libertuci, 29, do escritório Stroeter, Trench e Veirano. Seus cálculos se baseiam em uma família com renda bruta de Cr\$ 1 milhão em maio e três dependentes (esposa e dois filhos, ambos em idade escolar). Foram considerados o IR, IPI, ICMS, ISS, IPTU e a contribuição previdenciária ao INSS.

O trabalhador gasta 31,89% de sua renda em impostos, assim distribuídos: 19,96% com o IR, 2,03% com o INSS, 8,90% com os "indiretos" (IPI, ICMS e ISS) e 1,0% com IPTU. Ele trabalha, precisamente, 154 minutos diários para pagar os impostos. A distribuição é a seguinte: 96 com IR, 10 com a contribuição ao INSS, 43 com os "indiretos" e 5 minutos com IPTU.

O chefe de família com renda de Cr\$ 1 milhão recebe, ao final do mês, apenas Cr\$ 787.658,00. A empresa já desconta Cr\$ 199.630,00 para o leão do Imposto de Renda e mais Cr\$ 12.712,00 para a Previdência Social. Esses dois tributos consomem 96 e 6 minutos, respectivamente, da jornada diária.

Como a jornada de trabalho é de 480 minutos, a "renda líquida" corresponde aos restantes 378 minutos. No estudo, a tributarista considerou que a família poupa Cr\$ 180.082,00, que equivalem a 86 minutos da jornada diária. Sobram, então, 292 minutos, que serão consumidos com as despesas domésticas.

Ao fazer suas compras em supermercados, pôr combustível no carro, comprar roupas, pagar a empregada, o condomínio, as contas de luz e telefone, a escola dos filhos, o IPTU e ir ao cinema, ao teatro e viajar, a família consumirá aqueles 292 minutos.

Conforme os cálculos da tributarista, todos esses gastos têm outros 52 minutos em impostos "indiretos" (os que estão embutidos no preço dos produtos e serviços). Isto significa que os 52 estão "dentro" dos 292 minutos.

As compras no supermercado consomem 86 dos 292 minutos; gastos com material e escola, 58; despesas com lazer, 34; vestuário, 29; empregada doméstica, 26; condomínio, 24; carro e combustível, 23; luz e telefone, 7 e IPTU, 5 minutos.

## “CADEIA TRIBUTÁRIA” AUMENTA CARGA FISCAL

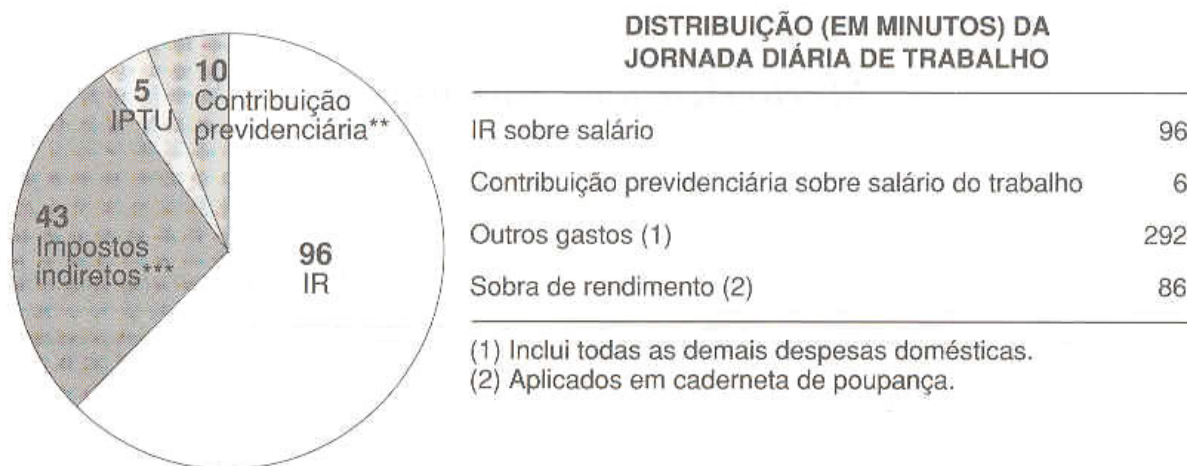
Há uma "cadeia tributária" entre as pessoas físicas, pois a circulação de moeda sempre leva a novas incidências de impostos. Esses impostos - ao contrário do que ocorre entre as empresas - nunca conseguem ser repassados para as outras pessoas físicas.

A opinião é da advogada especialista em tributação Elisabeth Regina Lewandowski Libertuci, para quem as empresas sempre repassam às pessoas físicas os impostos resultantes de sua "cadeia tributária". Isso ocorre porque, em geral, os impostos estão embutidos no preço final dos produtos - daí a denominação "impostos indiretos".

Para Elisabeth, a reforma tributária atualmente em estudo pelo governo só beneficiará a pessoa física se, além de reduzir o número de impostos, diminuir também a carga fiscal sobre as empresas, pois quem suporta o peso dos impostos é a pessoa física.

A reforma tributária não deverá implicar menor arrecadação, afirma a advogada. Ela diz que "comprovadamente, quanto menor a carga fiscal, maior a arrecadação, pois quando isto ocorre a sonegação diminui".

**Tabela 1** IMPOSTOS LEVAM 154 MINUTOS DO TRABALHO DIÁRIO – Distribuição dos gastos, em minutos, da jornada diária de 8 horas\*.



(\*) Assalariado com renda bruta mensal de Cr\$ 1 milhão e três dependentes (dois em idade escolar).

(\*\*) Inclui 4 minutos referentes à contribuição previdenciária da empregada.

(\*\*\*) Inclui IPI, ICMS e ISS.

Fonte: Stroeter, Trench e Veirano Advogados.

# IMPOSTO JUSTO E O QUE SE CONSEGUE COBRAR

**Mário Henrique Simonsen**

*Revista Exame, 26/6/91*

A superioridade do imposto de renda sobre outros tributos resulta de uma observação simples, segundo a qual a renda de um agente econômico é uma medida objetiva de sua capacidade contributiva. Originalmente, a idéia era a de um imposto proporcional: todos pagariam, digamos, 15% de sua renda. Posteriormente, introduziu-se a noção de tributação progressiva, com o objetivo de diminuir as desigualdades econômicas individuais. Quanto maior a renda, maior seria a percentagem do imposto. O socialismo democrático europeu levou a idéia de progressividade tributária às últimas conseqüências nas décadas de 60 e 70. Hoje, os méritos da progressividade são fortemente contestados. Boa parte dos países desenvolvidos reduziu consideravelmente o número de alíquotas progressivas, assim como a alíquota máxima. E a tendência parece ser a volta ao imposto proporcional, com uma única exceção, o limite de isenção, abaixo do qual o contribuinte é dispensado de qualquer imposto.

A queda do mito da progressividade se deve a vários fatores. Primeiro, a distribuição de riqueza promovida pelo governo não é função apenas de um único imposto, mas depende do conjunto dos tributos e sobretudo da composição da despesa pública. Que adianta ter um imposto de renda fortemente progressivo se com ele convivem outros impostos fortemente regressivos? O melhor seria fundi-los num único imposto proporcional ou medianamente progressivo. Por outro lado, para que serve um sistema tributário progressivo se a despesa pública beneficia os ricos muito mais que os pobres? Melhor seria, no caso, que o orçamento encolhesse e que o mercado cuidasse dos conflitos de interesses dos ricos. Na realidade, a grande tarefa distributiva do governo deve ser operacionalizada pela despesa pública, oferecendo educação, saúde e assistência aos mais carentes. Diante disso, desfaz-se, pelo menos em grande parte, o encanto da progressividade.

Em segundo lugar, o excesso de progressividade simplesmente desinteressa o contribuinte pelo trabalho e pela assunção de riscos, o que explica a estagnação produzida pelo Welfare State do partido trabalhista inglês, em boa hora desmontado pela ex-primeira-ministra Margaret Thatcher. Para que trabalhar mais e correr mais riscos se o governo se apropria de 80% dos resultados quando positivos? Na década de 70 descobriu-se o óbvio: impostos altamente progressivos geram preguiça.

Em terceiro lugar, a progressividade cria o incentivo para a transferência de renda fictícia de um contribuinte de alíquota marginal mais alta para outro de alíquota marginal mais baixa. Suponhamos que um indivíduo X, cuja alíquota marginal é de 50%, seja cliente do médico Y, com alíquota marginal de 30%, e admitamos que as despesas médicas, como de costume, sejam dedutíveis da renda tributável. Um cruzeiro a mais de recibo vale 50 centavos para o cliente e custa apenas 30 centavos para o médico. O incentivo natural é um recibo frio do médico para o cliente. Em se tratando de contribuintes cautelosos, o recibo

frio será emitido com as devidas precauções. O cliente entregará ao médico um cheque nominativo, e este lhe devolverá cruzeiros em moeda sonante. Esse exemplo de transferência fictícia de renda é apenas um entre milhares num sistema progressivo de impostos - e não há malha fina que seja capaz de evitá-los.

Suponhamos agora que o imposto de renda fosse proporcional à alíquota de 25% sobre a renda líquida. Nesse caso, para o Fisco seria absolutamente irrelevante o médico fornecer ou não recibo ao contribuinte, no exato valor, sub ou superavaliado. Um recibo no valor X simplesmente significaria uma economia fiscal de 0,25 X para o cliente e um ônus adicional no mesmo montante para o médico. Como o mercado funciona, é de presumir que o médico, em troca do recibo, aumentasse o preço da consulta em 0,25 X, prática bastante difundida entre nós. Do ponto de vista da burocracia, a melhor solução seria o médico nada pagar e o cliente nada deduzir de imposto, ou seja, a consulta sem recibo.

Essa observação serve para desfazer um equívoco muito difundido entre nós, que resulta da confusão entre o contribuinte de fato e o responsável pelo recolhimento do imposto. Se o não-recolhimento do imposto pelo contribuinte A obriga o contribuinte B a pagar a mais o que A deixa de recolher, A não está sonhando. Está simplesmente delegando a B a função de contribuinte substituto. No caso do imposto de renda sobre salários pagos por empresas, esse princípio é bem entendido, pois vem explicitado nos contracheques: o contribuinte efetivo é o assalariado com imposto descontado na fonte. Mas o responsável pelo recolhimento é a empresa. No caso dos médicos a situação é semelhante, embora não haja Darf nem contracheques. Na medida em que as despesas médicas sejam dedutíveis, o não-fornecimento de recibo transforma o cliente em contribuinte substituto. O Fisco só perde se a alíquota marginal do imposto devido pelo médico for superior à do cliente, o que pode ser verdade ou não no imposto progressivo, e é certamente falso no imposto proporcional.

O não-entendimento da diferença entre o contribuinte efetivo e o responsável pelo recolhimento dos tributos é a origem da crença generalizada no Brasil de que médico praticamente não paga imposto de renda. De fato, muitos médicos pouco recolhem desse imposto. Mas, ao diferenciar o preço da consulta com ou sem recibo, tornam-se contribuintes de fato, na medida em que as despesas médicas sejam dedutíveis. Diga-se de passagem, a maioria dos assalariados também não recolhe imposto de renda, pois é descontada na fonte.

Outro problema pouco entendido é a tributação dos juros e rendimentos de capital em geral. A alegação de que capitalista também não paga imposto de renda se sustenta numa falácia baseada no esquecimento de que o imposto de renda sobre a pessoa jurídica nada mais é que a tributação de seus sócios ou acionistas. Mais uma vez, a diferença está apenas entre quem é o contribuinte e quem é o responsável pelo recolhimento dos tributos. No caso dos juros, não se costuma perceber que sua tributação nada rende ao Fisco, a menos de diferenças de alíquotas marginais, pois só há credor se houver devedor. Se os juros recebidos são tributáveis, e os pagos, dedutíveis como despesas, o que o governo embolsa de um lado perde de outro. No caso brasileiro, o balanço provavelmente não favorece o Fisco, pois os juros ativos são tributados a taxas relativamente módicas, enquanto os passivos são deduzidos do lucro das empresas, que hoje pagam alíquotas de 52% a 62%. Quanto aos títulos públicos, a tributação consiste na transferência do bolso esquerdo para o direito, já que o governo, para colocar esses títulos, paga de juros adicionais o que recolhe



de impostos. Muito mais simples seria esquecer os juros como meras transferências financeiras, não os considerando nem como rendimento tributável nem como despesa dedutível. Trata-se, mais uma vez, de aceitar apenas a substituição de contribuintes.

O que interessa, no imposto de renda, é alargar o universo dos contribuintes de fato, e não o de responsáveis pelo recolhimento. Quanto menor o número desses responsáveis, mais fácil se torna a fiscalização efetiva do imposto. Além disso, é preciso abandonar preciosismos teóricos que não se tem como fiscalizar, como o imposto de ganhos de capital em bolsa e o imposto sobre grandes fortunas, ambos de arrecadação inexpressiva. Um imposto nunca é justo se não puder ser efetivamente cobrado. E, para que a cobrança efetiva se torne possível, é preciso que o imposto seja simples.

No caso do imposto sobre a pessoa física, a redução do número de alíquota a apenas três - zero, 10% e 25% - foi um progresso notável em direção à simplificação. A etapa complementar seria eliminar a alíquota intermediária e alargar o limite de isenção, de modo a ter apenas duas alíquotas: zero e 25%. Isso permitiria ao contribuinte que recebesse renda de várias pessoas jurídicas se desonerasse do mensalão ou da declaração de ajuste. A fonte principal, indicada pelo contribuinte, descontaria o imposto, levando em conta o limite de isenção e a única dedução permitida, a dos dependentes. As demais descontariam, automaticamente, 25% do rendimento pago. Isto posto, a declaração de ajuste seria necessária apenas para os contribuintes que percebessem rendimentos pagos por outras pessoas físicas ou por fontes no exterior e para justificar a variação patrimonial. Eventualmente, seria o caso de questionar a própria necessidade da declaração de ajuste, desde que os rendimentos pagos por outras pessoas físicas e fontes externas fossem recolhidos no atual carnê-leão.

Na pessoa jurídica, a principal revolução seria adicionar ao atual lucro tributável os juros pagos e subtrair os recebidos, como base de cálculo do imposto, lembrando que juros nada mais são que transferências de capital, o que, em particular, resolveria uma charada nacional - a correção monetária do balanço para fins fiscais. Essa correção, enfim, é necessária para que não se tributem juros nominais como se fossem reais. No momento em que se suprime a tributação dos juros, esse problema desaparece. A correção monetária do balanço continuaria a ser praticada para fins societários. Mas, aí, poderia ser desregulamentada, por não mais ter efeitos fiscais.

A Constituição de 1967 incorporou à economia um sistema tributário funcional e moderno, que serviu de modelo para outros países mais avançados. Nos últimos anos o sistema decaiu por três fatores: o romantismo da Constituição de 1988, o preciosismo que esquece que tributo justo é o que se consegue cobrar, e não o que vai nos sonhos dos cientistas sociais, e a aceleração da inflação, com o conseqüente efeito Tanzi. O resultado foi uma incrível complicação do sistema tributário, cujo exemplo mais psicodélico está na declaração de ajuste de pessoa física no exercício de 1990, ano-base 1989. A tributação dos lucros de pessoa jurídica hoje é escorchante. Só que nunca foi tão fácil sonegar quanto hoje. É hora de simplificar os impostos e cobrá-los efetivamente.

# A REFORMA TRIBUTARIA EXIGE CORAGEM

**Eivany Silva**

*Entrevista concedida à Nely Caixeta - Revista Exame, 26/6/91*

Nos vinte anos em que trabalhou na Secretaria da Receita Federal, um dos mais eficientes órgãos da administração pública, hoje rebaixado a mero departamento pela reforma do início do atual governo, o tributarista Eivany Antônio Silva conviveu com oito ministros da Fazenda, de Delfim Netto a Mailson da Nóbrega. Foi um período farto de criação de tributos, época em que bastavam uma caneta e um decreto-lei para saciar o insaciável apetite da máquina do Estado.

A experiência no governo, do qual se aposentou em março do ano passado, quando era subsecretário da Receita Federal, fez de Eivany, hoje diretor em Brasília da empresa de consultoria Arthur Andersen, um inflamado defensor de uma ampla reforma do sistema tributário do país. "Só com um número menor de impostos, redução das alíquotas e melhoria na máquina fiscal o país conseguirá ter uma arrecadação eficiente", diz Eivany, um paulista de Bebedouro, de 52 anos. Há pouco, ele foi encarregado pela Fenabreve, associação que reúne as revendedoras de veículos, de realizar um estudo destinado a servir de subsídio para a reforma tributária prometida pelo governo. "Tenho medo de que essa reforma seja um artilho para a criação de mais impostos", diz Eivany. Ele inclui em seu vasto currículo, como um dos itens principais, a autoria da reforma que em 1989 reduziu de nove para duas as alíquotas do imposto de renda da pessoa física.

Na semana passada, véspera da acachapante derrota do governo no Supremo Tribunal Federal, que por nove votos a zero recusou a correção pretendida pela Receita para a declaração do IR de 1990, Eivany recebeu a editora de EXAME em Brasília, Nely Caixeta, para a seguinte entrevista:

**EXAME - Como simplificar o sistema tributário, tornando-o mais eficaz para o governo e menos oneroso para o contribuinte?**

**EIVANY** - Tem-se falado muito de reforma tributária, mas as pessoas falam dessa reforma de uma maneira inconseqüente. Fala-se, por exemplo, na criação de um imposto único sobre todas as operações financeiras. Qualquer cheque que fosse emitido, para qualquer pagamento, teria um imposto de 1% e mais nada. Se isso fosse possível, obviamente, teríamos uma simplificação absoluta. Ninguém sonharia e a base tributável seria igual para todo mundo. Seria fantástico. Só que isso não existe em lugar nenhum do mundo. Não é esse o caminho.

**EXAME - Por quê?**

**EIVANY** - O sistema tributário, em todos os países, destina-se não apenas a arrecadar receitas para o Estado, mas, também, a induzir ao desenvolvimento econômico. Tributa-se menos uma área da atividade econômica que se pretende incentivar ou tributam-se mais outras que se deseja combater. Por que o cigarro, por exemplo, tem esse imposto altíssimo?

Porque é também uma forma de desestimular o hábito de fumar. Como acabar com os impostos de importação e exportação se esses tributos são instrumentos de política de comércio exterior? Quando se quer proteger determinada indústria ou produto, eleva-se um pouco o imposto de importação. Se, ao contrário, se pretender facilitar a exportação, desonera-se o imposto. Então esses dois impostos não podem acabar. Da mesma forma, não pode ser eliminado o imposto de renda, que é universal e o mais justo de todos.

**EXAME - O senhor concorda que a carga tributária no Brasil é altíssima?**

**EIVANY** - O total de impostos pagos hoje no Brasil representa perto de 25% do PIB. Países como Suécia, Suíça, Inglaterra e Holanda possuem uma carga maior em relação ao PIB, mas oferecem serviços públicos de qualidade, como estradas excelentes e escolas, hospitais e previdência que funcionam. Em comparação com esses países, a carga tributária no Brasil, onde a escola pública é deficiente e o sistema de saúde, inexistente, é elevadíssima. A carga tributária das empresas deve representar perto de 50% de seus lucros. É evidente que, isso ocorrendo, elas estão trabalhando meio ano para o Fisco. A carga tributária da pessoa física de renda média está perto de 22%, o que significa passar quase um quarto do ano trabalhando para o governo.

**EXAME - O que se pode fazer?**

**EIVANY** - Para fazer uma reforma tributária é preciso ter peito. É preciso coragem e vontade. Ela tem de conjugar três coisas que envolvem, necessariamente, uma reforma constitucional. Em primeiro lugar, é necessário redimensionar o Estado, determinando-se o que é da União, em termos de recursos e de encargos, e o que vai para os Estados e municípios. Em segundo, é preciso reduzir o número de tributos existentes e diminuir as alíquotas e a complexidade das normas em vigor. Temos de facilitar a arrecadação, para simplificar a vida do contribuinte. Em terceiro, é necessária uma reforma da máquina fiscal. A coisa mais eficiente para a arrecadação seriam impostos simples e maior fiscalização.

**EXAME - É uma tarefa fácil de expor, mas não seria extremamente difícil de executar?**

**EIVANY** - A operacionalização não é uma coisa simples, pois a reforma tributária não pode ser feita da noite para o dia. Tenho medo de que essa reforma sirva apenas para criar mais impostos. Isso seria desastroso. O Finsocial, por exemplo, começou com 0,5%. Hoje, está em 2%. O governo tem necessidade de recursos e aumenta, aumenta. Isso não funciona. O que precisamos é de um número menor de tributos.

**EXAME - O senhor acredita que o Estado estaria disposto a abrir mão de parte de sua arrecadação?**

**EIVANY** - Se tivéssemos um Estado menor, cuidando apenas de suas atribuições básicas, como educação, segurança, saneamento, saúde, e se o Estado levasse adiante a privatização, poder-se-ia evidentemente arrecadar menos e deixar maior renda disponível nas mãos das empresas para tocar os investimentos de que necessitam. Mas, se o Estado continuar do tamanho que está, será preciso transferir cada vez mais do setor privado para a máquina pública. Ela é gulosa. A tributação sobre investimentos é muito alta, sobre a produção também é muito elevada. O próprio IPI e o imposto de renda sobre o lucro das empresas são muito altos.

**EXAME - Como deve ser encaminhada essa reforma tributária a que o senhor se refere?**

**EIVANY** - Nós vamos ter uma revisão constitucional em 1993. Precisamos, a partir de agora, através do Congresso, do Executivo e das entidades privadas, começar a estudar um novo sistema tributário para o país. Quando houve a primeira grande reforma tributária no Brasil, em 1957, a comissão encarregada de criar o Código Tributário Nacional trabalhou cinco anos seguidos. É necessário, portanto, criar desde já uma comissão de reforma para propor um projeto do qual resulte um novo sistema tributário. Novo, porque senão o que se vai fazer é um remendo.

**EXAME - Em comparação com outros países, o nível dos impostos no Brasil é um dos mais altos do mundo?**

**EIVANY** - O mais pesado não é só o volume de tributos pagos, mas também o custo que representa o seu pagamento. Um estudo apresentado no último congresso da Associação Brasileira de Direito Financeiro, no ano passado, revela que o custo de pagamento de impostos no Brasil equivale a 36% do valor arrecadado, sem considerar o ônus do governo para receber. Então, o imposto no Brasil sai muito caro, tanto para o contribuinte como para o Fisco.

**EXAME - Quem, efetivamente, paga imposto no Brasil?**

**EIVANY** - As grandes empresas organizadas e o trabalhador que tem imposto de renda retido na fonte são os maiores contribuintes. As grandes empresas, que têm de prestar contas a seus acionistas, não podem sonegar de forma alguma. O entendimento é de que, se elas sonegam ao Estado, podem muito bem sonegar ao acionista. O grosso da sonegação situa-se nas empresas fechadas e nas de portes médio e pequeno, estas duas últimas responsáveis por 80% do emprego de mão-de-obra no Brasil.

**EXAME - A carga tributária brasileira é mal distribuída e injusta?**

**EIVANY** - Quem compra um maço de cigarros, seja rico, seja pobre, está pagando mais da metade de seu valor em impostos. Como no Brasil está provado que as camadas menos favorecidas da população são as que mais fumam, então a carga tributária que recai sobre elas é enorme. O mesmo se passa com os consumidores de cerveja. Não deveria ser assim. Sobre calças e camisas populares, por exemplo, a alíquota deveria ser zero. Já o IPI de uma roupa mais fina, uma camisa ou uma gravata de seda, deveria ter uma alíquota de 10% ou 15%.

**EXAME - Qual é o nível de sonegação de impostos no país?**

**EIVANY** - Arriscaria dizer que é de 50%. Uma série de levantamentos que realizamos na Receita nos permite fazer essa estimativa. O que o país deixa de arrecadar é equivalente a 12,5% do PIB. Existem vários tipos de sonegação. Há a sonegação consciente, quando a pessoa sabe que está ilicitamente ganhando mais. Tem o que sonega para se defender, porque a margem de lucro de seu negócio está muito pequena. E tem quem sonegue por desconhecimento. O volume de normas é tão grande que as pessoas não conseguem cumprir o que diz a lei e acabam pagando menos do que deviam. Isso ocorre principalmente entre as pequenas empresas.

**EXAME - O que pode ser feito para inibir a sonegação?**

**EIVANY** - É necessária uma reforma da máquina fiscal. Veja que interessante. Os Estados, para fiscalizar apenas dois tributos - o ICMS e o imposto de transmissão, mais as taxas -, empregam 45.000 agentes fiscais em todo o país. A União, para fiscalizar IR, IPI, Finsocial, PIS-Pasep, imposto de importação e assim por diante, possui pouco mais de 5.000 fiscais. A Alemanha, a título de comparação, possui 20.000 fiscais só para controlar a Aduana. Lamentavelmente, a reforma administrativa foi de um descaso absoluto para com a máquina fiscal brasileira. O órgão principal, a Secretaria da Receita Federal, que era considerada uma máquina extraordinária de fiscalização, foi absolutamente esvaziado e transformado em departamento.

**EXAME - A arrecadação, no entanto, continua a crescer, segundo os números do Ministério da Economia.**

**EIVANY** - A arrecadação, em termos reais, é menor do que nos anos anteriores. Quando se diz que ela cresceu, isso quer dizer apenas que superou a previsão para o período. Agora, em termos reais, a arrecadação deste ano, comparada com a dos anos anteriores, vem caindo.

**EXAME - Isso não se deve à recessão?**

**EIVANY** - Não. Tivemos alguns anos sem recessão, e a arrecadação caiu assim mesmo. O principal motivo é o nível de sonegação, que é altíssimo no país. Ela caiu um pouco no início do governo Collor, quando saiu a legislação que acabou com os títulos ao portador. Destaco também a figura do delegado Romeu Tuma à frente da Receita. A presença dele foi fundamental naquele momento. Hoje, com um número reduzidíssimo de fiscais e a desorganização da máquina, a sonegação está aí de novo.

**EXAME - Desembaraçar a teia fiscal é suficiente para garantir uma receita maior?**

**EIVANY** - É preciso conjugar duas medidas: baixar os impostos e aumentar as penalidades pelo descumprimento de seu pagamento. É moralmente importante fazer isso. O contribuinte americano paga certinho não porque seja mais educado que o brasileiro, mas porque a máquina fiscalizadora de lá é atuante e rígida. Por isso, a sonegação nos Estados Unidos é infinitamente menor que no Brasil.

**EXAME - Quais os benefícios da redução das alíquotas do IPI?**

**EIVANY** - O IPI foi sofrendo aumentos de alíquotas ao longo do tempo em função da necessidade de arrecadação maior. Hoje, ele é o segundo tributo em receita da União. Alguns setores foram penalizados brutalmente. É o caso dos cosméticos, que têm alguns produtos com alíquota de 77%. Se somarmos o ICMS, determinado produto, quando sai do fabricante, leva mais de 100% de imposto. Veja, ao contrário, o caso do Fiat Mille, no qual se colocou uma tributação menor. A arrecadação não caiu, porque as vendas aumentaram. O governo precisa atentar para isso.

**EXAME - Que modificações o senhor recomendaria para reduzir o imenso cipoal de impostos no país?**

**EIVANY** - Vou dar dois exemplos. Para atender à Previdência existem o Finsocial, a contribuição social, o PIS-Pasep e o imposto sobre o lucro líquido. Ora, é evidente que se poderia transformar essas quatro contribuições numa só. Existem também aqueles tributos

que afetam diretamente o consumidor. É o caso do IPI, do ICMS, do ISS e do imposto sobre combustíveis. Por que não juntar tudo isso num único imposto? O resultado será um custo menor para fiscalizar e arrecadar.

**EXAME - Qual sua opinião quanto ao imposto sobre as grandes fortunas?**

**EIVANY** - Isso seria um desastre. Esse imposto sobre grandes fortunas não funcionou em lugar nenhum. A França, por exemplo, tentou utilizá-lo e não conseguiu. Você pode tributar uma grande fortuna em sua própria formação. Já existe o imposto de renda para isso, sem falar no de transmissão e no de propriedade. Por que criar mais um? Isso é meramente a necessidade de arrecadar recursos.

**EXAME - A derrota do governo no STF, em tomo do índice de correção do imposto de renda do ano-base de 1990, é a última de uma série de trapalhadas cometidas pelo Ministério da Economia desde a posse do presidente Collor. Por que o governo comete tanta confusão nessa área?**

**EIVANY** - As razões dessa grande confusão estão no fato de a equipe econômica anterior não ter tido nenhum apreço pelo ordenamento jurídico do país ao apreciar a questão. Embora os técnicos da Receita Federal tivessem elaborado um projeto juridicamente perfeito, que corrigia o imposto a pagar ou a restituir mês a mês, convertendo rendimentos e imposto na fonte em BTN, a medida foi rejeitada. O sistema deixaria muito evidente a perda de salário real ocorrida no ano passado. A equipe econômica anterior preferiu uma fórmula esdrúxula, que, além de ilegal, superestimou o imposto a pagar. O resultado foi uma trapalhada geral, que acabou por gerar enorme esforço e perda tempo na arrecadação do imposto de renda neste ano. Espera-se que o incidente sirva, pelo menos, de alerta ao Executivo e ao Congresso.

## **A BAGUNÇA TRANSCENDENTE**

*"Quando a gente sobe no telhado, é melhor não tirar a escada." Wittgenstein*

### **Roberto Campos**

*O Estado de S. Paulo, 30/6/91*

O sistema fiscal brasileiro virou uma bagunça transcendente. Inclui 53 figuras tributárias em três níveis de governo. São altos os custos de arrecadação para o governo e o custo da obediência para as empresas, que enfrentam fiscais audazes, às vezes incapazes e sempre vorazes.

Houve retrocesso. O Código Tributário, incorporado à Constituição de 1967, foi modernizante para sua época. Substituiu o imposto sobre vendas pelo imposto sobre valor adicionado, antes que vários países europeus o fizessem. O Fundo de Participação de Estados e Municípios e os fundos partilhados (imposto único sobre combustíveis, minérios e eletricidade) representavam razoável compromisso entre a conveniência de uma arrecadação centralizada e a necessidade de redistribuir regionalmente a renda.

Houve depois desvios da concepção original, que causaram impressão de exacerbado centralismo. O imposto único sobre combustíveis foi deformado pela criação do PIS-Pasep e do Finsocial, impostos regressivos em cascata. O Imposto Territorial Rural, que a União cobraria em benefício dos municípios, não foi devidamente ativado nem como fonte de receita nem como instrumento de reforma agrária. Com a nova Constituição, vários defeitos se agravaram. Criou-se a contribuição social sobre os lucros e o faturamento das empresas, claros exemplos de bitributação. Previu-se a implantação do imposto sobre as grandes fortunas, que mundialmente gera pouquíssima receita e incentiva a fuga de capitais. Instituiu-se o imposto sobre semimanufaturados, na imbecil ilusão de que se consiga exportar impostos. Como se isso não bastasse, a incorporação dos antigos impostos únicos ao ICMS dos Estados deixou a União sem recursos para as rodovias-tronco e as centrais elétricas.

Várias propostas de reforma fiscal têm surgido, todas, aliás, preferíveis à bagunça atual. A primeira foi a do professor Paulo Rabello de Castro, visando a uma drástica simplificação do Imposto de Renda: isenção para as classes de baixa renda e alíquota única proporcional de 10% (o dízimo) para todos os demais grupos, sem quaisquer deduções. Concorro com ele em que experimentaríamos dramático aumento de receita, pois se tornaria moralmente repulsiva a sonegação. A alegação da sabedoria fiscal convencional de que o imposto tem de ser progressivo para se redistribuir a renda é tão simpática quanto errada. Trata-se de um cacoete ideológico. Presume-se que o Estado seja um "justiciador", tributando sabiamente e gastando eticamente. A "justiça social" deve ser buscada do lado da despesa, que deve ser direcionada para as classes mais pobres. O imposto progressivo só faz desestimular os mais diligentes e criativos, que sofrem um confisco parcial e recorrem à engenharia da sonegação. É uma receita para a fuga de cérebros e de capitais.

A segunda proposta é a do professor Ives Gandra Martins, que reduziria a cinco as grandes categorias tributárias: o Imposto sobre a Renda, o Imposto sobre a Circulação de Bens e Serviços, o Imposto sobre a Propriedade, o Imposto sobre o Comércio Exterior e a Contribuição Social. Seria uma vasta e bem-vinda simplificação. Mas o sistema fiscal brasileiro se tornou tão complexo e confuso que não bastam reformas. É preciso uma revolução.

Mais atraente é a proposta do professor Marcos Cintra, de um "imposto sobre todas as transações financeiras", que se tornou objeto de um projeto de lei apresentado pelo deputado Flávio Rocha na Câmara.

A idéia não é, ao contrário do que diz a sabedoria tradicional dos fiscalistas, ingênua ou inexequível. É apenas uma idéia insolentemente nova, cujo tempo já chegou. O sonho do imposto único é, em si mesmo, antigo. Vem dos fisiocratas franceses do fim do século 18 e foi ressuscitado, sob a forma do imposto único sobre a terra, de Henry George, no século passado. A novidade consiste em aplicá-lo na era industrial.

Em essência, a proposta é substituir todas as variegadas formas de sucção, pelo Estado, da renda dos indivíduos por um imposto único sobre transações financeiras. Eliminar-se-ia toda uma caterva de impostos - IR, IPI, ICMS, ISS, IOF, IPTU, PIS-Pasep, Finsocial etc. Ficariam apenas as exações desejáveis por motivos extrafiscais, tais que o imposto sobre comércio exterior e o territorial rural (este como instrumento de reforma agrária) e, naturalmente, as taxas de prestação de serviços.

As vantagens dessa simplificação são óbvias. A primeira é o desmonte de várias máquinas burocráticas: a máquina do fisco, em seus três níveis, federal, estadual e municipal, e a máquina de obediência das empresas, que representa talvez um terço dos custos burocráticos. Condição da eficácia do sistema, para geração de adequada receita, é que a abrangência seja máxima e a alíquota, mínima, de sorte que a evasão se torne um incômodo antes que uma tentação. A abrangência viria do fato de que, mais cedo ou mais tarde, na economia moderna, ao longo do processo produtivo, todas as transações exigem intermediação bancária. A economia de escambo só é possível ao nível de subsistência e o uso da moeda manual habitualmente se confina às microtransações, que de qualquer maneira não fazem parte do universo fiscal. O professor Marcos Cintra propõe uma alíquota de 2%, metade no lançamento credor e metade no lançamento devedor, e o deputado Flávio Rocha, a alíquota de 1%, metade sobre o solvente e metade sobre o beneficiário.

Na fixação da alíquota levar-se-iam em conta a drástica redução do custo de arrecadação e a eliminação do desgaste inflacionário da receita, pois a arrecadação seria simultânea ao fato gerador. Desapareceria a fronteira entre a economia formal e a informal, na medida em que ambas seriam tributadas toda vez que fizessem transações financeiras na rede bancária.

Vários dos argumentos levantados que ouvi são inconsistentes. Um deles seria o estímulo à verticalização das empresas. Mas esse já existe com os atuais impostos em cascata. Ademais, a tendência moderna é a da especialização de unidades produtivas, segundo a linha de eficiência, e incorporação de componentes ao produto final *just in time*. Não há também vantagens em colocar o fisco mais próximo do contribuinte, se com isso crescem o custo da coleta e as oportunidades de evasão. É muito mais fácil fiscalizar uma centena de bancos do que milhares de empresas e milhões de indivíduos.

O problema da alocação de receita entre União, Estados, municípios e Previdência Social seria objeto de lei especial, que estabeleceria os critérios de partilha, de modo a reproduzir a atual repartição de receitas. Conviria talvez corrigir o excessivo emagrecimento da parcela federal resultante da nova Constituição, que condena o governo central a um déficit estrutural. Aos bancos não caberia senão creditar a receita aos beneficiários segundo os critérios de partilha. Estes seriam os melhores e mais ágeis fiscais.

O questionamento judiciário das medidas do Plano Collor ameaça criar um colapso de receita e um alargamento da brecha deficitária, com resultante aceleração inflacionária.

Estamos pendurados no telhado. É preciso repensar o fisco. O imposto sobre transações talvez seja a escada nova de que precisamos.



# SONEGAÇÃO - RELIGIÃO NACIONAL

**André Franco Montoro Filho**

*Folha de S. Paulo, 7/10/91*

Não é possível medir com rigor preciso o volume de sonegação que existe no Brasil. Pela própria natureza estes são valores não apenas não revelados, como cuidadosamente, na maioria das vezes, escondidos. Mas é possível fazer algumas estimativas a partir da legislação existente, na hipótese de que todos pagassem o que é legalmente devido. Este exercício pode ser feito com razoável grau de detalhe para chegar a números bastante confiáveis. Não é esse nosso intento. Uma estimativa dessa amplitude exigirá pesquisas bastante aprofundadas. Mas, dado o nível de sonegação existente no Brasil, cálculos mais rudimentares já mostram de forma inequívoca a gravidade do problema.

Vamos concentrar-nos nos principais impostos e contribuições sociais, que representam a grande maioria da arrecadação, e estimar qual seria o volume arrecadado se a lei fosse respeitada. Ou, até com mais humildade, dar uma ordem de grandeza desses valores como percentagem do PIB ou da renda nacional.

Comecemos com o Imposto de Renda, englobando tanto as pessoas físicas como as jurídicas, já que os lucros destas últimas são lucros de seus proprietários e acionistas e portanto de pessoas físicas. Os dados da distribuição de renda no Brasil mostram que os 10% mais ricos recebem 50% da renda nacional. Para uma renda nacional de US\$ 420 bilhões, 10% da população, ou seja 15 milhões de pessoas, recebem uma renda per capita de US\$ 14 mil anuais, ou seja, mais de mil dólares/ mês. Sendo a família brasileira composta, em média, de 4 a 5 pessoas, mesmo supondo 2 declarantes por família, a renda mensal de cada declarante seria no mínimo de US\$ 2,5 mil/ mês, e portanto quase Cr\$ 1,5 milhão ao mês. Para esta faixa de renda, levando em conta as alíquotas aplicáveis para pessoa física e/ou pessoa jurídica, é razoável supor uma média de ao menos 20% d,1 renda. Assim, com 20% de IR sobre a metade da renda nacional, seriam arrecadados 10% do PIB (ou renda nacional).

Encargos Sociais: somando INPS, FGTS, Finsocial, PIS/Pasep, Contribuição Social, é lícito estimar que eles representem 30% da remuneração do trabalho. Esta, que engloba salários mais rendimentos dos autônomos, por conta própria (e outras formas), deve representar metade da renda nacional. Desta forma, teríamos 30% da metade da renda nacional (PIB) e portanto a arrecadação deveria ser de 15% do PIB.

ICMS: que é um imposto sobre o valor adicionado pelo bens e serviços produzidos e vendidos, com alíquota média de 17 a 18%. Não são todos os bens e serviços que entram no cálculo do PIB, que são sujeitos à tributação. Por exemplo, os serviços de moradia não são tributados. Mas certamente mais da metade dos bens e serviços deveriam pagar o ICMS. Há de se considerar também a existência do ISS (Imposto Sobre Serviços) de competência municipal que incide em muitos serviços não alcançados pelo ICMS, mas com alíquotas menores. Em vista destas considerações, chega-se à conclusão de que a arrecadação agregada (ICMS + ISS) deveria representar pelo menos 10% do PIB.

Com relação a outros impostos temos o IPI, que tem arrecadado mais de 2% do PIB, o IOF, em média, 0,5% do PIB, o IPTU, 0,5% do PIB, o IPVA, os impostos sobre importação (se a alíquota média for 20% representaria 1 % do PIB) e exportação, mais as dezenas de impostos, taxas e contribuições citados por Ives Gandra e Fernando Collor. Esta plêiade de tributos, se efetivamente cobrados (e pagos), deveria somar, conservadoramente, ao menos 8% do PIB.

Ora, pelos dados da contabilidade social no Brasil a carga tributária bruta tem sido, nos últimos anos, inferior a 25%. Isto significa que quase metade dos impostos e contribuições não é paga, ou seja, é sonogada. Em outras palavras, cumprindo a lei, a arrecadação tributária no Brasil quase dobraria. Com isto o déficit público, que segundo cálculos assustadores do professor Roberto Macedo poderia atingir 2% do PIB, desapareceria. E, para aqueles que acreditam que a inflação é devida exclusivamente ao déficit público, a estabilidade de preços seria obtida.

Dúvida final: falta coragem para aplicar a lei ou a lei foi feita para não ser aplicada?

## **QUANTO MAIS IMPOSTOS, MENOR É A ARRECADAÇÃO**

**Opinião Trevisan**

*Trevisan, Conjuntura, abril/ 1994*

Não há em nenhum país do mundo uma carga fiscal como a que é suportada pelos brasileiros, pessoas físicas e jurídicas: 52,8% do PIB! Isto, bem explicado, se não houvesse sequer um mísero centavo sonogado, porque, do jeito que acontece, os tributos efetivamente arrecadados atingem 24% do PIB. Se todos neste país pagas- sem o que a lei exige, a carga fiscal brasileira, em relação ao PIB, suplantaria a da Alemanha, em 34%.

Não há ano que se encerre sem que sejamos premiados por um novo pacote fiscal, sempre com o objetivo de aumentar a arrecadação. Um propósito sem muito sentido, já que, na prática, está provado que, quanto maior é a carga tributária, menos recursos se arrecada, seja por sonegação, evasão ou queda na produção. A nossa história tributária tem sido, assim, um longo e tenebroso drama, cada vez mais complicado, cheio de artimanhas para ludibriar a boa fé do cidadão comum. A mais recente armadilha pretende vestir num leão feroz a pele de um cordeirinho: em vez de aumentar alíquotas, reduzem-se os prazos de pagamento. O efeito não pode ser mais cruel, pois, em muitos casos, o contribuinte paga o tributo antes de realizar a receita.

Mesmo assim, a arrecadação não aumenta. O que será que acontece? É simples: se a carga tributária for maior, tanto melhor para o sonegador, que deixa de desembolsar valores mais altos correndo o mesmíssimo risco.

Há vinte anos, as alíquotas eram mais reduzidas, os prazos maiores e o número de impostos era bem menor. No entanto, a arrecadação chegou a atingir 27% do PIB. Hoje,

além de alíquotas nominais mais altas, os tributos são indexados e os prazos para pagamento diminuíram consideravelmente.

Em 1974, a alíquota nominal do Imposto de Renda era de 30%, mas as empresas pagavam o imposto em 12 meses, de forma que a alíquota efetiva ficava ao redor de 22%. Atualmente, a alíquota média efetiva do Imposto de Renda, somada à da contribuição social sobre o lucro - uma "novidade" criada em dezembro de 1988, num daqueles p.lcotes fiscais de final de ano -, é da ordem de 39%.

Nada mais do que um aumento de 74%! (Veja o quadro comparativo.)

Outro aspecto perverso do nosso sistema tributário é que vários tributos recaem praticamente sobre a mesma base. Isso quer dizer que poucos contribuintes pagam muitos tributos.

Sobre a receita de quem vende incidem: ICMS, IPI, PIS, Cofins e IPMF. Sobre o lucro recaem o Imposto de Renda, a contribuição social e o imposto sobre a distribuição de lucros. O importador paga imposto de importação, IPI, ICMS, além de outras taxas. Se nossas autoridades fiscais se mostram assim tão cautelosas diante de mudanças drásticas, como as que defendem e querem os adeptos do Imposto Único ou do imposto seletivo, deveriam demonstrar bom senso e usar seu talento para diminuir o tamanho do monstro tributário que ajudaram a criar, um monstro que atormenta e não melhora em nada a vida dos brasileiros.

Mais do que o Imposto Único, o imposto seletivo, aquele que atribui um juízo de valor ao bem que deverá ser tributado, não deixa de ser uma tentação para quem legisla de dentro de seus gabinetes. Da mesma maneira que já foi ventilado que o batom e a cachaça poderiam ser produtos supérfluos e, portanto, sujeitos a uma tributação maior, qualquer outro bem, uso ou costume pode ser um dia igualmente tributado, segundo a sua condição ou não de supérfluo, conforme queira o legislador.

Buscar a simplificação seria o primeiro passo. Um sistema tributário ideal deve ter alíquotas razoáveis, de preferência que não atinjam dois dígitos.

Aliás, nada contra o modelo clássico, que é simples, sério e sem excessos: impostos sobre a renda, sobre o consumo, sobre a propriedade, sobre o comércio exterior e contribuição previdenciária. Se dá certo no resto do mundo, por que não aqui?

Um único imposto sobre produtos e serviços substituiria IPI, ICMS, ISS, Cofins, PIS, IOF, IVV e IPMF. Seriam extintos a contribuição social e o imposto sobre a distribuição de lucros, mantendo-se apenas o Imposto de Renda sobre o lucro das empresas e sobre a renda das pessoas físicas.

IPTU, IPV A, ITR e ITBI deixariam de existir, dando lugar a um só imposto sobre a propriedade. De uma tacada só, teríamos apenas cinco tributos, no lugar de 16. Sem dúvida, a arrecadação aumentaria.

**Quadro 1** – Quadro comparativo dos impostos 1974 a 1994 (em %).

| <i>Tributo</i>                        | <i>Aliquota Efetiva</i> |             | <i>Aumento</i> |
|---------------------------------------|-------------------------|-------------|----------------|
|                                       | <i>1974</i>             | <i>1994</i> |                |
| <b>I. Renda (1)</b>                   | 22,4                    | 39,0        | 74,0           |
| <b>ICMS (2)</b>                       | 14,3                    | 20,5        | 43,0           |
| <b>IPI (Contribuintes principais)</b> |                         |             |                |
| Cerveja                               | 53,7                    | 73,0        | 36,0           |
| Refrigerante                          | 24,5                    | 40,0        | 36,0           |
| Cigarro                               | 356,8                   | 334,0       | -6,0           |
| Cachaça                               | 29,2                    | 46,0        | 57,0           |
| Automóvel (média)                     | 25,7                    | 26,2        | 2,0            |
| <b>INSS</b>                           |                         |             |                |
| Empregado                             | 8,0                     | 9,0         | 12,5           |
| Empregador                            | 12,6                    | 25,5        | 102,0          |
| <b>PIS</b>                            | 0,5                     | 0,65        | 30,0           |
| <b>COFINS</b>                         | —                       | 2,0         | —              |
| <b>IPMF</b>                           | —                       | 0,25        | —              |

(1) Somado à contribuição social.

(2) Considerado faturamento de 30 dias.

*Fonte: Trevisan Consultores.*

## O GOVERNO NÃO QUER NOVOS IMPOSTOS

**Ary Oswaldo Mattos Filho**

*Entrevista concedida à Nely Caixeta e Cintia Sossa - Revista Exame, 19/2/92*

Aos 52 anos, dezessete dos quais dedicados ao Direito Tributário, o professor e advogado Ary Oswaldo Mattos Filho está retornando ao seu ramo original. Depois de quase dois anos à frente da Comissão de Valores Mobiliários, período em que promoveu uma sacudida no mercado de capitais, ele deixa o posto de xerife para tentar melhorar a saúde fiscal da nação.

Desde o final de janeiro, esse paulista afável no trato e de gestos elegantes é o novo coordenador da proposta de Reforma Fiscal que o presidente Fernando Collor de Mello quer entregar ao Congresso até agosto próximo. Dono de uma das maiores bancas de advocacia do país, Ary Oswaldo adiou o seu retorno à iniciativa privada para tentar diminuir os estragos que a Constituição de 1988 provocou no sistema fiscal do país. Em troca de um salário de 3,5 milhões de cruzeiros - mais de duas vezes o que recebia na CVM -, ele vai ter a difícil tarefa de tentar redefinir quem fica com o dinheiro que o governo federal, os Estados e os Municípios arrecadam, e o que cada um pode fazer com ele.

De quebra, Ary Oswaldo vai procurar ainda facilitar a vida de milhões de contribuintes que, ao prestar suas contas ao Fisco, se perdem no cipoal de impostos, taxas e contribuições que lhes infernizam a vida. Na semana passada, enquanto montava a equipe com que irá trabalhar nos próximos sete meses, Ary Oswaldo recebeu a editora de EXAME em Brasília, Nely Caixeta, e a editora assistente Cintia Sasse para a seguinte entrevista:

**EXAME - O que o levou a aceitar o cargo de coordenador da comissão de reforma fiscal?**

**OSWALDO** - Eu iria deixar o cargo na CVM em março, quando terminava o prazo de dois anos que acertei com a ex-ministra Zélia ao ser convidado para ele. O ministro Marcílio, então, chamou-me para essa tarefa, que é o tipo da coisa não só bonita como importante. É um bom desafio, porque a gente não vive só de ganhar dinheiro. Como o presidente estabeleceu um prazo que é bastante curto, resolvi aceitar.

**EXAME - O senhor, de fato, tem prazo até o dia 31 de julho para entregar suas recomendações ao ministro Marcílio Marques Moreira. É suficiente para montar a ampla reforma que a sociedade vem pedindo ou vai haver mais um arremedo para buscar objetivos de curto prazo?**

**OSWALDO** - O tempo, realmente, é bastante apertado. Mas já faz algum tempo que se vem discutindo a reforma fiscal no Brasil. Na elaboração das várias Constituições, no meio universitário, as discussões ocorrem já há bastante tempo. Por isso, a idéia não é reinventar a roda. O trabalho dessa comissão, inclusive em face do tempo de que ela dispõe, é coordenar todos esses esforços que já foram feitos na busca de uma maior racionalização do sistema tributário do país.

**EXAME - O que garante que essa não vai ser uma reedição da “reforma tributária” encaminhada ao Congresso no ano passado, que não passou de mais um tapa-buraco para socorrer as contas da União?**

**OSWALDO** - A diferença é que no ano passado não se fez uma reforma fiscal, mas sim um ajuste fiscal, que fundamentalmente mexeu com o imposto de renda. A reforma fiscal é algo diferente. A premissa básica é adequar receitas e despesas. É preciso haver compatibilização entre as obrigações que tem de cumprir cada ente da federação - União, Estados e Municípios - e as fontes de receitas de que eles podem dispor para esses gastos. Além disso, é preciso amarrar as regras orçamentárias, para que receitas e despesas possam andar de passos casados e não uma andar para a direita e a outra para a esquerda, ou seja, fecham-se as portas às possibilidades de gastos sem fontes concretas, sem dinheiro em caixa.

**EXAME - Mas qual a direção que o Estado vai dar à reforma fiscal?**

**OSWALDO** - A grande definição final vai ser dada pelo presidente da República. Porque, no fundo, reforma tributária é política, no sentido de que se está discriminando rendas e dizendo quem é que vai pagar a conta.

**EXAME - E quem vai pagar a conta?**

**OSWALDO** - Isso vai ser decidido pelo presidente da República e pelo Congresso. Ou seja, por aqueles que têm mandato popular. A parte técnica se incumbem apenas de compatibilizar as decisões políticas. Mas o governo não está pensando em promover novos aumentos de impostos.

**EXAME - O que pode ser feito, então, para resolver a situação de penúria dos cofres públicos?**

**OSWALDO** - Ainda é cedo para entrar no detalhe das propostas. Assumi no final de janeiro. Por enquanto as premissas são razoavelmente genéricas. Uma das hipóteses é tentar encontrar mecanismos para desonerar a pessoa jurídica, reduzir o número de impostos, simplificá-los e tentar aumentar o universo de contribuintes pessoas físicas. Deve-se avaliar, por exemplo, a lista das imunidades fiscais contidas na Constituição e as isenções previstas em lei, que deixaram de fora algumas fundações, certos juízes e atividades empresariais toca das por cultos religiosos.

**EXAME - Existem outras propostas na mesa?**

**OSWALDO** - O professor Mário Henrique Simonsen sugeriu, em artigo publicado em EXAME, que o buraco nas contas da Previdência seja financiado por uma elevação temporária na alíquota do ICMS, porque todo mundo pagaria. A Previdência funciona no regime de caixa. O que entra hoje serve para pagar o benefício do dia seguinte. A conta, então, não fecha nunca.

**EXAME - A reforma estrutural da Previdência entra na reforma fiscal?**

**OSWALDO** - Não é bem assim. Elas estão sendo tratadas separadamente, mas há pontos de convergência. Por isso vamos ter reuniões com o pessoal do Ministério da Previdência, trocar informações e apresentar sugestões.

**EXAME - O que o senhor acha do atual sistema fiscal e tributário?**

**OSWALDO** - Ainda é fundamentalmente o sistema da reforma tributária de 1967. De uma forma ou de outra ele se mostrou inoperante, e o Estado começou a aumentar a sua massa de recursos através das contribuições sociais. Hoje, o orçamento da seguridade social é quase tão relevante quanto o da União. Houve um desbalanceamento nas proposições aprovadas na Constituição de 1988. A ênfase foi generosa do lado da despesa. Mas, talvez por falta de tempo, não houve uma arrumação compatível do lado da geração de receita. De lá para cá, esse descompasso está ficando cada vez mais evidente. E o que provoca os problemas nos pagamentos dos hospitais e dos aposentados. Portanto, qualquer reforma que for apresentada, quer pelo Executivo, quer pelo Legislativo, tentará casar esses descompassos.

**EXAME - Há quem se pergunte: de que adianta o governo tentar modernizar o sistema tributário, se a máquina da Receita Federal, que arrecada, está emperrada?**

**Com todas essas mudanças em estudo, o governo não corre o risco de nadar para simplesmente morrer na praia?**

**OSWALDO** - A grande tarefa do secretário Nacional da Fazenda, Luiz Fernando Wellisch, vai ser reestruturar a máquina da Receita Federal. Obviamente, no momento em que o contribuinte perceber que não está sendo fiscalizado, ele não vai ser tão generoso no seu tempo para preencher notas fiscais ou sua declaração de imposto de renda. O contribuinte tem de ter uma noção de crime e castigo. O que aconteceu no curso dos anos? Manteve-se a mesma estrutura, que foi perdendo a eficiência, ao passo que se aumentavam periodicamente as alíquotas. Isso levou alguns tributos ao paradoxo. Quanto maior a alíquota, maior a propensão marginal à sonegação. Sonegar passou a valer a pena.

**EXAME - O excesso de impostos atrapalha?**

**OSWALDO** - Atrapalha, porque gera uma legislação muito prolífica. Cada imposto desse tem uma legislação própria, o que exige um acompanhamento muito grande por parte do governo e do contribuinte. Esse grande número de leis gera um custo operacional elevado para a empresa e ao mesmo tempo exige uma máquina de arrecadação superdimensionada. Há casos em que o custo da arrecadação é maior ou igual ao montante arrecadado.

**EXAME - Qual é a saída?**

**OSWALDO** - À medida que se reduz o número de impostos, simplifica-se a vida do contribuinte, o custo operacional da máquina tributária diminui sem afetar necessariamente o montante arrecadado. Existe uma economia funcional dos dois lados.

**EXAME - Alguns dizem que o ideal é ter no máximo seis impostos, outros afirmam que um só tributo é suficiente. O senhor tem idéia de qual é o número de impostos ideal para o país?**

**OSWALDO** - Vamos começar pelo princípio. O que o Estado se propõe a fazer enquanto União, Estado e município? Quanto dinheiro precisa para desempenhar suas funções? Vamos transportar isso para um exemplo mais bizarro. Quem está em casa não pensa se precisa de um ou dois empregos. O sujeito pensa: para ter isso, preciso ganhar aquilo. Com a nação é exatamente a mesma coisa.

**EXAME - O que precisa ser feito então?**

**OSWALDO** - O que estamos fazendo é tentar ver o que a nação brasileira pressupõe que seja tarefa do Estado, enquanto ente político, e o que seja tarefa da iniciativa privada, isto é, do cidadão, enquanto ser privado. Delimitado o que é tarefa do Estado - educação, saúde, transportes -, vamos ver quem deve incumbir-se dessas prioridades. A União? Os Estados? Os municípios? Feito isso, quanto custa? Vamos ver quais são os tributos que podem ser arrecadados com mais eficiência pela União, pelos Estados e pelos municípios.

**EXAME - Como assim?**

**OSWALDO** - É viável, por exemplo, tirar o IYfU do município e passar para a União? Não, porque a União não vai conseguir jamais lançar esse tributo, pois não sabe qual é o valor venal de um apartamento em São Paulo ou no Rio de Janeiro. A partir daí,

entra a seguinte pergunta: que impostos é possível aglutinar, o que dá para retirar, o que dá para simplificar? Mas esse já é o fim do processo.

**EXAME - Existem propostas em discussão na sociedade, entre elas algumas polêmicas, como a da criação do imposto único, que ficou para ser debatida agora pela comissão. O que o senhor pensa a respeito dessa proposta?**

**OSWALDO** - A minha sensação é de que essa é uma discussão inevitável, porque ela tem adeptos e críticos nos mais diferentes partidos políticos no Congresso. Se a comissão não colocar essa discussão, o Congresso a coloca. Recebi recentemente parte de um estudo feito pelo Federal Reserve Board, dos Estados Unidos, contra essa proposta, quando foi apresentada lá. Tenho conversado também com Martín Redrado, presidente da CVM da Argentina e meu amigo. Na Argentina, esse imposto foi instituído e em julho vai ser abolido. A experiência não deu certo lá. Mas não tenho *parti pris* a favor nem contra.

**EXAME - Na Argentina aconteceu o que se teme que ocorra no Brasil- que o imposto único seja mais um tributo, acrescentado aos que já existem. Ao que tudo indica, na Argentina não houve a tal simplificação prometida.**

**OSWALDO** - Talvez possa ser dito que na Argentina o imposto único surgiu com uma alíquota muito alta, de 4%. Por outro lado, mesmo o pessoal que é a favor da idéia no Brasil tem certo receio de desmontar todo um sistema tributário existente e implantar um novo, que não se sabe exatamente como vai comportar-se.

**EXAME - Pode-se dizer então que mudanças muito abruptas estão descartadas?**

**OSWALDO** - Um dos cuidados que estamos tomando na nossa construção de hipóteses é manter, o mais possível, uma estrutura que o povo já conheça. Se se desmancha uma estrutura tributária e criam-se impostos completamente diferentes, perde-se toda uma cultura assentada não só por parte dos contribuintes, mas por parte da máquina arrecadadora. Todo empresário, bem ou mal, tem idéia do que seja o ICMS. O contador, o fiscal, o juiz sabem como ele funciona. Se houver mudanças, quanto tempo vão precisar para reaprender tudo? A sociedade convive mal com muita mudança ao mesmo tempo, principalmente em matéria tributária. Tanto é que existe um ditado chinês muito antigo que diz: o imposto bom é o imposto velho. Então, simplificar é uma premissa. Não conturbar ou conturbar o menos possível o ambiente é outra premissa.

**EXAME - O posto de xerife do mercado de capitais foi um desafio para o senhor?**

**OSWALDO** - Eu assumi no período pós- crise do caso Nahas. O mercado estava desmontado. As bolsas, operando no vermelho e demitindo pessoal. Havia várias corretoras e distribuidoras quebradas. Outras corretoras estavam fechando os seus departamentos de ações. As empresas não estavam lançando muitas debêntures. Era um negócio muito precário. A CVM tinha uns dez computadores de 8 bits de memória e mais nada. Foi uma tarefa enorme reconstruir o mercado. O empresário brasileiro tem hoje no mercado de capitais um instrumento muito mais eficiente do que há dois anos. Há um número muito maior de alternativas de captação e o volume de investidores cresceu. Só no mercado de ações, as transações diárias saltaram de 5 a 6 milhões de dólares para a média de 150 a 180 milhões de dólares verificada em janeiro.



### **EXAME - Que legado o senhor está deixando para o mercado?**

**OSWALDO** - Tentei dar uma cara mais moderna para o mercado. Promovemos a abertura dos portos, fazendo com que o Brasil se comporte como uma nação adulta. Hoje as bolsas podem receber recursos não só dos que moram no exterior, mas daqueles brasileiros que têm recursos fora. Criaram-se mecanismos para que empresários brasileiros pudessem lançar valores mobiliários no exterior. Outro avanço foi interligar as bolsas dos países do Cone Sul, fundamental para consolidar um mercado comum. Novos instrumentos foram criados, como os *commercial papers*, cuja emissão interna já alcança mais de 200 milhões de dólares. Mas a tarefa de estar sempre acompanhando a evolução do mercado não acaba nunca. Se ficasse à frente da CVM, faria um segundo plano diretor do mercado de capitais.

## **AS CARICIAS DE MIKE TYSON**

*"Tente de novo. Fracasse de novo. Fracasse melhor." Samuel Beckett*

**Roberto Campos**

*O Estado de S. Paulo, 23/2/92*

A julgar pela temperatura do Congresso, caminhamos para meias soluções. A reforma fiscal se limitaria a simplificar o número de fatos geradores, mantendo-se os impostos clássicos. No caso da Previdência Social, adotar-se-ia um sistema misto: a previdência estatal continuaria compulsória (até cinco salários mínimos), a previdência privada seria opcional a partir desse nível. O máximo que se pode esperar dessas meias soluções é transformar um tumor num furúnculo. Mas o sangue continuaria infectado.

Sob o pretexto de proteger os mais pobres - supostamente ineptos para fazer suas próprias opções -, eles ficam obrigados a dar contribuições ao Estado. Este conhecido malfeitor as malversará como sempre fez no passado. Os benefícios pagos aos mais pobres minguarão cada vez mais, na medida em que grupos de pressão conseguem aposentadorias precoces, especiais ou múltiplas. É o que recente estudo do Ibmecc descreve como a "face trágica" da Previdência Social no Brasil: "Em dólares de 1990, o benefício médio caiu cerca de 55% em duas décadas, passando de US\$1.935, em 1972, para US\$ 845, em 1990".

Paralelamente ao declínio do benefício médio, há uma concentração dos benefícios nos grupos reivindicatórios. As aposentadorias especiais representam 2,54% dos contingentes assistidos e 7,22% do gasto; e as aposentadorias por tempo de serviço favorecem 10,38% dos assistidos e sugam 31,4% do valor dos benefícios.

Não é de admirar que entre os maiores defensores da "justiça social" da Previdência figurem precisamente os beneficiários dessas aposentadorias. Alguns têm até aposentadorias múltiplas. A justiça social para eles começa em casa.

A obrigatoriedade da previdência estatal é injusta para todos. Para os pobres, porque ficam escravizados à ineficiência do Estado, esperando nas filas pelos funcionários

grevistas. Para os remediados e ricos, porque têm de pagar duas vezes. Contribuem para o Estado, por imposição autoritária, e participam de sistemas privados, por desconfiarem do Estado. Para as empresas, porque sob o peso dos encargos têm de montar sistemas paralelos, despedir gente ou submergir na marginalidade.

A ação governamental seria mais barata e menos burocratizada se o governo, em vez de prover diretamente os benefícios, garantisse aos pobres o acesso a eles, complementando a renda daqueles que, ao longo da vida laboral, não tivessem acumulado poupança suficiente para garantir-lhes uma renda mínima na aposentadoria. Isso seria equivalente a um imposto de renda negativo, idéia que não provém de socialistas e sim do grande patrono da economia liberal - Milton Friedman. Naturalmente, ficaria sempre aberta a opção da previdência pública para os masoquistas que preferem sofrer nas mãos do Estado. O único método justo e democrático é o direito de opção para todos. Isso é o que defendem os partidários da economia liberal.

Neste momento, em que mundialmente se redesenha o Estado, é preciso que aprendamos no Brasil que obrigação governamental de prover serviços sociais não é a mesma coisa que produzi-los. O Estado é melhor provedor do que produtor, seja no campo econômico seja no social. Em quase todas as áreas do setor privado há excesso de oferta. Em todas as áreas do setor público há déficits de oferta. Isto se aplica tanto a escolas, hospitais e esgotos como a telefones, eletricidade e transporte.

O sistema fiscal brasileiro, de outro lado, atingiu um grau inacreditável de burocratização e corrupção, coisas intimamente ligadas. Segundo diagnóstico recente da consultoria Booz Allen para a indústria automobilística, há 53 tributos e 20 encargos sociais. A biblioteca da burocracia exige dez livros contábeis, 16 livros fiscais, seis societários e três trabalhistas. As declarações fiscais e trabalhistas são 24 (sete para o ICMS, seis para o IPI, cinco para o ISS e seis para a Receita Federal). Os documentos trabalhistas são 12. Não é de admirar que a expansão da economia informal seja uma resposta racional a essas brutalidades.

No tocante ao sistema fiscal, há consenso no Congresso sobre a necessidade de simplificação e racionalização. Mas não falta quem queira recomplicar o sistema pela imposição de novas alíquotas, criação de um imposto sobre grandes fortunas e de novas contribuições previdenciárias. É a raça dos "socialistas", que adoram fazer justiça com o dinheiro dos outros.

Várias propostas melhorativas têm sido feitas, notadamente as dos professores Ives Gandra Martins e Paulo Rabello de Castro, assim como do deputado Luiz Carlos Hauly. Todas têm uma vantagem e um defeito. A vantagem é a simplificação, o defeito é a superstição dos subconjuntos.

As figuras tributárias clássicas - Imposto de Renda, consumo, patrimônio, circulação de bens e serviços e contribuições previdenciárias - nasceram antes da era da moeda eletrônica e da informática bancária. A coleta tinha de ser ligada a um fato gerador concreto. A evolução tecnológica possibilita hoje a tributação do grande conjunto - as transações financeiras -, através do sistema bancário.

E o Brasil apresenta condições ideais para essa solução revolucionária. A moeda física representa proporção inexpressiva do PIB e a moeda eletrônica é o grande meio

corrente de pagamento. Enquanto não substituirmos a tributação sobre os subconjuntos clássicos, passando a tributar, através de um imposto sobre transações, o grande “conjunto da moeda eletrônica”, não conseguiremos escapar às várias burocracias do Fisco - a federal, a estadual, a municipal e a previdenciária. E, naturalmente, à burocracia de obediência das empresas.

Parecem-me patéticos os esforços do secretário da Receita para extrair dos contribuintes mais de US\$10 bilhões, ou seja, 2,5% do PIB. O rapaz quer desvirtuar o instituto do sigilo bancário, o que significa maior impulso à economia informal e à fuga de capitais; exige que os bancos lhe forneçam um cadastro de depositantes, o que aumentará os custos bancários e equivale a confessar que a Receita Federal, por desorganização administrativa, perdeu seu cadastro. Quer contratar mais fiscais, o que significa aumentar o número de achacadores. No Brasil há mais “sócios” do Fisco do que “agentes” do Fisco. Ora, os custos de arrecadação do atual sistema tributário - profundamente injusto porque deixa de fora o setor informal e boa parte das entidades governamentais - são estimados em 3% e 4% do PIB, tomados os três níveis de governo.

Isso torna mais que oportuno dar-se séria consideração à proposta saudavelmente radical do professor Marcos Cintra e do deputado Flávio Rocha do imposto sobre pagamentos bancários, como o único imposto de natureza arrecadatória. No mínimo economizaria 3% a 4% do PIB, com uma enorme agilização econômica, pelo desaparecimento da burocracia e da corrupção.

Se eliminados os outros impostos, a cumulatividade do imposto sobre transações, considerada um defeito, seria apenas uma forma inteligente de progressividade, porque as classes de renda mais alta efetuam mais transações e compram produtos mais sofisticados. A preocupação redistributiva se faria sobretudo no direcionamento de gastos, o que não interferiria (como o Imposto de Renda o faz) com a criatividade dos mais capazes e a energia dos mais diligentes.

Tenho medo das meias medidas. A previdência estatal compulsória é, para os pobres, uma carícia de Mike Tyson, ou seja, um estupro. A reordenação das figuras tributárias clássicas só seria um progresso no sentido do apotegma de Samuel Beckett, isto é, uma maneira de fracassar melhor.

## **IMPOSTO É COBRADO 24 HORAS POR DIA**

**Marcos Cézari**

*Folha de S. Paulo, 16/3/92*

A carga tributária paga pelos brasileiros é uma das mais elevadas do mundo. Por isso, costuma-se dizer que o brasileiro paga impostos 24 horas por dia.

Estudo feito pela tributarista Elisabeth Lewandowski Libertuci mostra que o brasileiro “trabalha” quatro meses por ano para o fisco. Isso significa 10 dias por mês ou 154 minutos

diários (em jornada de oito horas) apenas para o pagamento de impostos. Ao final do mês, um terço da renda familiar é gasto com impostos.

Mesmo quando dormimos estamos pagando imposto sobre a energia elétrica consumida pela geladeira, pelo rádio-relógio ou por qualquer outro aparelho que permaneça ligado.

No Estado de São Paulo, o ICMS cobrado sobre a conta de energia elétrica é de 25%. Entretanto, como o imposto é cobrado "por dentro", a alíquota final é de 33,33%. Uma conta de Cr\$ 10.000,00 passa para Cr\$ 13.333,00 mil (Cr\$ 10 mil divididos por 0,75).

Alguns gêneros de primeira necessidade (açúcar, manteiga, macarrão etc.) pagam 12% de ICMS no Estado de São Paulo.

Isso provoca distorção tributária. São atingidos igualmente os que ganham desigualmente - um trabalhador com salário mínimo paga o mesmo imposto que aquele que tem renda 50 vezes maior.

Desde janeiro deste ano, produtos como arroz, feijão, carnes e farinha de mandioca passaram a pagar menos ICMS no Estado de São Paulo (a alíquota caiu de 12% para 7%).

Em compensação, o ICMS sobre os combustíveis subiu de 18% para 25%, penalizando ainda mais a classe média.

A distorção é mais acentuada nos chamados "produtos supérfluos" - cigarros, bebidas e veículos. Por terem taxação elevada, esses produtos penalizam mais os consumidores de menor renda.

O tributarista Diogo Hernandes Ruiz, sócio do departamento de impostos da consultoria KPMG Peat Marwick Dreyfuss, diz que a elevada carga tributária encarece em demasia os produtos. Em consequência, os produtos nacionais perdem competitividade.

Por isso, muitos produtos são importados por preço menor e qualidade maior. Os carros são o melhor exemplo, ele diz.

Para Ruiz, o ideal seria reduzir a carga tributária ao nível que a sociedade aceitasse, como é feito em muitos países, principalmente na Europa. Assim, todos pagariam e, ainda que não se eliminasse totalmente a sonegação, ela tenderia a ser bem menor.

**Tabela 1** IMPOSTOS EMBUTIDOS NOS PRODUTOS QUE VOCÊ CONSUME – Composição do preço de venda estimado ao consumidor.

| Produtos              | Preço (Cr\$) estimado ao consumidor | IPI           |          | ICMS (SP) |          | Finsocial (8) |          | PIS      |          | Outros custos(*) |       |
|-----------------------|-------------------------------------|---------------|----------|-----------|----------|---------------|----------|----------|----------|------------------|-------|
|                       |                                     | Cr\$          | Alíquota | Cr\$      | Alíquota | Cr\$          | Alíquota | Cr\$     | Alíquota | Cr\$             | %     |
| Arroz (5 kg)          | 4.000,00                            | —             | NT (1)   | 280,00    | 7% (6)   | 80,00         | 2% (9)   | 26,00    | 0,65%    | 3.614,00         | 90,35 |
| Feijão (kg)           | 1.000,00                            | —             | NT (1)   | 70,00     | 7% (6)   | 20,00         | 2% (9)   | 6,50     | 0,65%    | 903,50           | 90,35 |
| Leite (litro)         | 800,00                              | —             | NT (1)   | —         | isento   | 16,00         | 2%       | 5,20     | 0,65%    | 778,80           | 97,35 |
| Ovos (dz)             | 1.000,00                            | —             | NT (1)   | —         | isento   | 20,00         | 2%       | 6,50     | 0,65%    | 973,50           | 97,35 |
| Pão (50 g)            | 80,00                               | —             | NT (1)   | 9,60      | 12%      | 1,60          | 2%       | 0,52     | 0,65%    | 68,28            | 85,35 |
| Camisa (algodão)      | 15.000,00                           | —             | 0 (2)    | 2.700,00  | 18%      | 300,00        | 2%       | 97,50    | 0,65%    | 11.902,50        | 79,35 |
| Calça (algodão)       | 40.000,00                           | —             | 0 (2)    | 7.200,00  | 18%      | 800,00        | 2%       | 260,00   | 0,65%    | 31.740,00        | 79,35 |
| Sapato (par)          | 30.000,00                           | —             | 0 (2)    | 5.400,00  | 18%      | 600,00        | 2%       | 195,00   | 0,65%    | 23.805,00        | 79,35 |
| Cerveja (gar. 600 ml) | 1.200,00                            | 286,83        | 80% (3)  | 300,00    | 25%      | 18,00         | 2%       | 5,90     | 0,65%    | 589,27           | 49,10 |
| Cigarros (maço)       | 1.260,00                            | 519,75        | 330% (4) | 315,00    | 25%      | 14,80         | 2%       | 4,80     | 0,65%    | 405,65           | 32,19 |
| TV em cores (20")     | 550.000,00                          | 70.500,00 (5) | 20% (5)  | 99.000,00 | 18% (7)  | 9.590,00      | 2%       | 3.117,00 | 0,65%    | 367.793,00       | 66,87 |
| Geladeira             | 450.000,00                          | 45.150,00 (5) | 15% (5)  | 81.000,00 | 18% (7)  | 8.097,00      | 2%       | 2.631,50 | 0,65%    | 313.121,50       | 69,58 |

**Tabela 1** IMPOSTOS EMBUTIDOS NOS PRODUTOS QUE VOCÊ CONSUME – Composição do preço de venda estimado ao consumidor. (continuação)

| Produtos               | Preço (Cr\$) estimado ao consumidor | IPI           |          | ICMS (SP) |          | Finsocial (8) |          | PIS      |          | Outros custos(*) |       |
|------------------------|-------------------------------------|---------------|----------|-----------|----------|---------------|----------|----------|----------|------------------|-------|
|                        |                                     | Cr\$          | Alíquota | Cr\$      | Alíquota | Cr\$          | Alíquota | Cr\$     | Alíquota | Cr\$             | %     |
| Máquina de lavar roupa | 550.000,00                          | 70.500,00 (5) | 20% (5)  | 99.000,00 | 18% (7)  | 9.590,00      | 2%       | 3.117,00 | 0,65%    | 367.793,00       | 66,87 |
| Fogão                  | 300.000,00                          | 10.990,00 (5) | 5% (5)   | 54.000,00 | 18% (7)  | 5.780,00      | 2%       | 1.878,50 | 0,65%    | 227.351,50       | 75,78 |

(1) Não-tributável. (2) Alíquota zero. (3) Garrafa de vidro retornável. (4) Alíquota reduzida para 220% a partir de 1/3/92, mas o que deixará de ser arrecadado com o IPI será incorporado ao valor do selo e o dinheiro ficará com a Receita. (5) Estimativa de margem bruta de 30% para o lojista na venda ao consumidor. (6) Alíquota no Estado de São Paulo (alguns estados cobram de 11% a 12%). (7) Não foi incluído no decreto nº 34.254/91 (convênio 52/91), que reduziu a base de cálculo do ICMS de algumas máquinas; incide sobre IPI. (8) Não leva em consideração as empresas que não estão pagando por estarem discutindo no judiciário. (9) Projeto de lei nº 1.449/91, que isenta esses produtos do Finsocial, ainda não foi convertido em lei.

(\*) Valor apurado por diferença e inclui custo de produção, despesas operacionais, mão-de-obra, transporte, encargos sociais, margem de lucro do produtor e do comerciante, contribuição social de 10% sobre o lucro, IR de 30% e 40% sobre o lucro, IR na fonte de 8% sobre o lucro líquido e outros custos e taxas.

Fonte: KPMG Peat Marwick Dreyfuss Auditores e Consultores.

# ENCRUZILHADA TRIBUTÁRIA

*Editorial Folha de S. Paulo, 3/5/92*

Amplia-se a convicção de que o Brasil necessita urgentemente de uma ampla reforma tributária. A queda na arrecadação não se deve apenas ao declínio do nível de atividade; decorre igualmente do aumento da evasão e, sobretudo, da desintegração do sistema atual.

Moldado inicialmente como um conjunto coerente de impostos, o sistema tributário foi sendo paulatinamente descaracterizado por sucessivas "reformas" que visavam aumentar a receita. Hoje vigora um conjunto inconsistente, redundante, complexo, ineficiente e profundamente injusto.

É natural que a sociedade se rebele. O desleixo com que as autoridades atuaram na área fiscal gerou uma legislação casuística, restando ao Judiciário a missão de impedir que os direitos dos contribuintes sejam violentados.

Não há dia sem que novas contestações judiciais sejam impetradas. Além das falhas legais, as freqüentes alterações nas regras de indexação, como a extinção da BTN, e inconstitucionalidades, como o caso do Finsocial, ampliam os focos de conflitos. Pior, o próprio Executivo tenta aproveitar-se desse caos - por exemplo, congelando por todo um ano os valores dedutíveis do Imposto Territorial Rural.

Não há mais como adiar as soluções transformadoras. Não é possível reincidir na mesmice, no convencional, cogitar apenas retoques superficiais. Não, há que atacar o problema com a máxima coragem, levando-se em conta as singularidades da economia brasileira: elevada taxa de evasão, um setor informal em franco crescimento e uma base de contribuintes que, por diminuta em *face* do universo total, vai sendo sobrecarregada de modo insuportável.

A proposta de imposto único sobre transações, defendida várias vezes neste espaço, contempla tais especificidades. Ademais, seu potencial simplificador aponta para uma economia formidável em termos de aparelho burocrático tanto para o governo quanto para o setor privado.

Não por acaso o movimento pelo imposto único ganha corpo. Acima de crenças partidárias, multiplicam-se as adesões na sociedade civil- do empresaria- do a sindicatos, de profissionais liberais ao cidadão comum, produzindo reflexos auspiciosos no Poder Legislativo. Impossível ignorar essa realidade, particularmente agora que o Executivo elabora uma proposta de reforma do sistema tributário nacional.

# O BESTIÁRIO FISCALISTA

*"É melhor dar um salto à frente no escuro que um salto atrás no claro." Provérbio chinês*

**Roberto Campos**

*O Estado de S. Paulo, 24/5/92*

Dizia o humorista inglês Muggeridge que há duas coisas de difícil implementação: as promessas de campanha política e as idéias sobre as quais todo o mundo está de acordo. A reforma fiscal, de que tanto se fala, participa dessas qualidades.

Os brasileiros têm mania de dizer que nossa economia é diferente, não se lhe aplicando as prescrições clássicas de ciência econômica. É diferente, sim. É pior. Mas há um setor em que o Brasil é nitidamente diferente. É o setor fiscal. Há três características razoavelmente originais: o País não tem moeda, a ética fiscal degradou-se irreparavelmente e, surpreendentemente, para um país subdesenvolvido, existe um sistema bancário nacionalmente informatizado, no qual a moeda eletrônica substitui a moeda corrente. *Essas* três circunstâncias possibilitam a implantação de um sistema fiscal "diferente" do resto do mundo. O risco da inovação é menor que a certeza da estagnação. O Brasil, aliás, já foi inovador. O imposto sobre o valor adicionado e o FGTS foram, em sua época, considerados inovações tresloucadas.

Que o Brasil não tem moeda é claro. ã próprio governo quer sua receita em Ufirs. E aí se enrosca em seu próprio rabo. Ao declarar o valor da Ufir sinaliza a taxa esperada de inflação e induz o setor privado a praticá-la. Que a ética fiscal soçobrou também é claro. Ninguém persuadirá nosso contribuinte de que, ao pagar impostos, está comprando civilização ou resgatando a cidadania. Ele se sente "tungado" por uma burocracia que não presta serviços ou os presta mal e porcamente.

Exatamente porque todo mundo está de acordo sobre a necessidade de uma reforma fiscal que é difícil realizar. Se todo mundo está de acordo é porque não sabe bem o que é. Para os burocratas "fiscalistas", reforma fiscal é elevar alíquotas ou criar novos impostos, como o imposto sobre os ativos das empresas, copiado do México, o que na atual recessão brasileira se transformaria em tributação sobre prejuízos. E melhoria de arrecadação significa incorporar mais fiscais ao exército de achacadores e botar uma centena de empresários na cadeia. O diabo é que entre o maiores sonegadores figuram empresas estatais e governos estaduais e municipais. Haja cadeia!

Para os políticos de esquerda, o setor privado visa egoisticamente o lucro. Onde ser justificável dele extrair o máximo possível a fim de transferir recursos para o governo benfeitor, que teria "sensibilidade social". Oras, bolas! O governo é um misto de perdulário e malfeitor, a ser mantido sob rédea curta, e exclusivamente para tarefas que não possam ser executadas pelo mercado competitivo. Que sensibilidade social tem um Estado que deixa um trabalhador morrer na fila de espera do INSS, para receber o magro pecúlio que acreditava ter acumulado após três décadas e meia de trabalho?



Entre as várias visões da reforma fiscal existe até mesmo a dos liberais. Estes acreditam que ajuste fiscal é prioritariamente reduzir gastos e privatizar empresas. Apenas secundariamente aumentar a receita, pois não se trata de tornar viável o Estado em suas atuais dimensões, e sim reduzi-las. Para o liberal há duas grandes urgências: atrair a economia informal para o universo contribuinte e reduzir ou eliminar impostos que dificultam a utilização da mão-de-obra.

No debate que está surgindo, podem-se identificar quatro tendências mestras: a revolucionária, a reformista, a melhorativa e a miscigenante.

A revolucionária, defendida pelo professor Marcos Cintra e pelo deputado Flávio Rocha, visa substituir a tributação dos subconjuntos - renda, circulação de bens e serviços, transferência de patrimônio - pela tributação unificada do grande conjunto, as transações financeiras, através do sistema bancário. Esse sistema dispensaria as várias burocracias do Fisco, bastando uma discussão anual sobre os critérios de repartição entre União, Estados, municípios e Previdência Social do bolo coletado pelo sistema bancário. Só se admitiriam outros impostos de política econômica, e não de fins arrecadatórios. Nessa visão, o problema não é fiscalizar a arrecadação, e sim tornar a fiscalização desnecessária. O imposto seria *exógeno* (independeria de declaração do contribuinte), *automático* (coletado em cada transação), *universal* (pela eliminação da barreira entre a economia formal e a informal) e *proporcional* ao uso ou consumo de bens e serviços (o que oneraria as classes mais ricas).

Uma segunda solução, que chamarei de "reformista", é proposta pelo deputado Luiz Roberto Pontes. Ele adotaria o imposto sobre transações bancárias para substituir toda a nefanda camarilha de impostos e contribuições (PIS, Pasep, Finsocial et caterva) que onera a contratação de mão-de-obra. O pandemônio de notas fiscais do IPI, ICMS e ISS seria substituído por tributos incidentes sobre seis produtos de uso universal e produzidos por um número limitado de unidades econômicas - energia, combustíveis, comunicações, veículos, cigarros e bebidas. Manter-se-iam como instrumentos de política econômica o imposto sobre propriedade imobiliária e o do comércio exterior. Preservam-se algumas excrescências, como a contribuição sobre a folha de salários e, eventualmente, o Imposto de Renda, com alíquota única e modesta.

Uma terceira solução, proposta pelo professor Ives Gandra Martins, pode ser descrita como *melhorativa*. Simplificaria o sistema, fundindo um imposto estadual sobre o valor adicionado (IVA) aos atuais IPI, ICMS e ISS. O governo federal reteria integralmente o Imposto de Renda, que absorveria o IOF, e os municípios ficariam com os impostos sobre patrimônio rural e urbano. A Previdência seria atendida por uma "contribuição social", segundo mecânica semelhante à do imposto sobre transações. Como instrumento de política econômica ficariam os impostos sobre comércio exterior. É atraente essa simplificação, mas teríamos de conviver com as três burocracias do Fisco, com seus altos custos e robusta corrupção.

A quarta proposta é a que parece estar emergindo da Comissão Executiva da Reforma Fiscal, cujos contornos não estão ainda bem definidos. É uma proposta *hibridizante*. Absorve elementos das outras propostas, com a criação do novo IVA em nível estadual. Outorga aos municípios a tributação sobre o patrimônio imobiliário e utiliza o imposto sobre transações financeiras, com alíquota reduzida, para cobertura da Previdência e do

estoque previdenciário, possibilitando também uma folga para o ajuste fiscal. Mas, na ânsia de garantir recursos para a goela do Fisco, complica-se o sistema pela introdução de um “imposto especial” sobre combustíveis, comunicações, fumo e bebidas e pela criação de um imposto sobre o ativo líquido das empresas. Trata-se de inepta sugestão do FMI, com base no modelo mexicano.

Diferentemente do Brasil, as grandes empresas mexicanas escapavam do Imposto de Renda por meio de isenções contratuais, que se transformaram em "direitos adquiridos". O imposto sobre o patrimônio foi um artifício para contornar esse abuso de incentivos. Mas começam a surgir complicações administrativas. Foi preciso isentar o setor financeiro, assim como as empresas em fase de implantação, fusão e incorporação. E como varia enormemente o retorno sobre os ativos, outros setores passaram a receber tratamento diferenciado, como por exemplo, a sobretaxação dos investimentos em infra-estrutura e mineração. Em breve os mexicanos terão uma bela "alfaiataria fiscal". O transplante desse modelo seria bobagem aguda no caso brasileiro. Mais de 60% das grandes empresas tiveram prejuízos em 1991, situação que tende a se prolongar este ano. O imposto sobre o patrimônio seria um imposto sobre prejuízos, sendo escasso consolo para as empresas desembolsar caixa presente para descontar do imposto devido no futuro.

A verdade é que, em matéria de reforma fiscal, o governo Collor tem sido de majestosa incompetência. O País estaria muito melhor se no Plano Collor 1, aceito humildemente pelo Congresso, tivessem sido programadas reformas estruturais em vez de tributos de emergência que puniram a poupança e quase mataram a Bolsa de Valores. No fim do ano passado, após meses de trabalho inaproveitado da Comissão de Notáveis, os burocratas do Fisco apresentaram um "remendão" fiscal aprovado pelo Congresso em dezembro. Esse "remendão" estreitou a base tributária, complicou o Imposto de Renda das pessoas jurídicas, criou novas angústias contábeis e foi votado à custa de uma barganha indecorosa com Estados e municípios caloteiros. Num país já afligido pela Lei de Gerson, criou-se uma nova deformação cultural: "o calote compensa". Há mais de dois anos falamos de ajuste fiscal e até agora o que tivemos foi um prêmio aos desajustados...

## EXÓGENOS E PAPIRÓFILOS:

*“OS déficits não provêm de os governos tributarem de menos, e sim de gastarem demais”.*  
*Presidente Ronald Reagan*

**Roberto Campos**

*O Estado de S. Paulo, 5/7/92*

A angústia inflacionária tem gerado uma superprodução de propostas de ajuste fiscal. Esta é a nova mágica, que substituiria os choques heterodoxos como cura final da inflação. Naturalmente, o problema é mais complexo. É preciso criar uma cultura antiinflacionária. E isso exige todo um elenco de reformas modernizantes no terreno da *desregulamentação* (para reduzir custos), da *privatização* (para aumentar a eficiência), da *liberalização* comercial (para aumentar a concorrência), da *integração* internacional (para atrair

investimentos), Que fazer? O País adora os "simplificadores terríveis da História", de que falava Buckhardt o historiógrafo suíço.

Na enxurrada de propostas tributárias detectam-se duas grandes correntes, separadas por um divisor de águas: a dos "exógenos" e a dos "papirófilos" (amantes do papel). O divisor de água está em que aqueles rejeitam os impostos de tipo declaratório. São os impostos clássicos, que obrigam o contribuinte a fazer declarações e o Fisco, a fazer avaliações. O custo do papelório é enorme, a avaliação envolve subjetividade e a tentação de sonegar é irresistível.

, Os papirófilos, esquecidos de que estamos na idade eletrônica, adoram a burocracia documental. São as declarações de renda, do patrimônio, as notas fiscais da produção ou consumo, os recibos de prestação de serviços, as contribuições sobre folha de pagamento. Há um "delirium tremens" burocrático. Só num ano - 1990 - foram baixados 1.062 instrumentos fiscais - leis, decretos, portaria, pareceres normativos -, à razão de 4,6 instrumentos por dia útil! Exigem-se 33 livros de escrituração, dos quais oito contábeis, seis societários, nove fiscais, três trabalhistas, além de 24 declarações tributárias. Há 25 de obrigações básicas trabalhistas e previdenciárias!

Estima-se que, em 1990, o custo de arrecadação dos quatro níveis do Fisco - federal, estadual, municipal e previdenciário - foi de US\$ 3 bilhões, ou seja, 3% do PIB. Para as empresas, o custo da obediência foi ainda maior. Pelo menos um terço dos custos administrativos, ou seja, algo em torno de 5% do PIB, foi representado pelas despesas burocráticas e judiciais envolvidas no pagamento de impostos.

Por essas e outras, a corrente "exógena" propõe que os diferentes fatos geradores - renda, consumo, produção e utilização de mão-de-obra - sejam substituídos por um único imposto sobre transações financeiras, através do sistema bancário. Esse imposto seria exógeno, automático e insonegável. Exógeno, porque não dependeria de declaração do contribuinte. Automático, por ser cobrado pela simples utilização do serviço bancário. Insonegável, porque numa economia moderna não se pode prescindir dos bancos, que são supermercados financeiros que oferecem variados serviços. Isso é verdadeiro particularmente no Brasil, onde é mínimo o uso de moeda manual. Esta é um autêntico perigo, roubada que é por duas personagens: o microladrão da esquina, que trabalha "part time", e o macroladrão, o governo, que rouba "full time" através do imposto da inflação (22% ao mês).

Naturalmente, há nuances de pensamento, quer entre os "exógenos", quer entre os "papirófilos". Os exógenos radicais, como o professor Marcos Cintra e o deputado Flávio Rocha, querem o imposto sobre transações financeiras como o único imposto com fins arrecadatórios (sobreviveriam apenas impostos de regulação econômica, como o de importação). Os moderados admitiriam, além do imposto sobre transações financeiras, a tributação de seis produtos especiais (energia, combustíveis, comunicações, veículos, bebidas e tabaco), cuja coleta é feita na fonte por um limitado número de agentes produtores, independentemente de "declaração" do contribuinte. Também entre os "papirófilos" existem os "dietéticos", que querem emagrecer as figuras tributárias de 15 para cinco (proposta Ives Gandra Martins), e os "enxundiosos" (como na proposta da Comissão Executiva da Reforma Fiscal) que criariam - "horresco referens" - duas novas figuras tributárias: o imposto sobre os ativos das empresas e o imposto seletivo sobre

produtos especiais. A desvantagem comum a todos os projetos "papirófilos" é que preservam, em maior ou menor grau, as corruptas burocracias do Fisco e o inferno documental do contribuinte.

Os "exógenos" entendem, com razão, que existe no País uma rebelião fiscal, que torna o sistema clássico irrecuperável e irremediável. Dessarte, só valeria a pena um modelo fiscal que apresentasse quatro características e eliminasse cinco efeitos.

As características desejáveis são:

- um fator gerador suficientemente abrangente para elidir a barreira entre a economia informal (que não paga), a economia estatal (que paga pouco), e as vítimas "fiscais" (que são os assalariados com carteira assinada e as empresas do setor formal);
- alíquotas baixas para converter a sonegação de uma esperteza numa safadeza (no caso do imposto único sobre transações financeiras, o teto de tolerância parece ser de 1% dos dois lados - o devedor e o credor);
- arrecadação automática, e não artesanal;
- repasse instantâneo aos beneficiários - União, Estados, municípios e Previdência Social.

Os cinco efeitos a ser evitados seriam:

- o efeito PF - pagamento por fora (achques fiscais e sonegação nos serviços de profissionais liberais, por exemplo);
- efeito PC (Paulo César), isto é, a corrupção na intermediação de verbas;
- o efeito "Tanzi", isto é, a corrosão inflacionária da receita entre a coleta e a disponibilidade;
- o efeito "papiro", isto é, a proliferação de documentos e livros de arrecadação;
- o efeito "toga", isto é, o entupimento do Poder Judiciário por querelas fiscais.

É comovente a preocupação de nossos fiscalistas com o risco da perda de receita nas propostas "exógenas". Comovente e ridícula. No atual sistema o vazamento é de 40% a 50% da capacidade extrativa, em resultado da sonegação. No imposto sobre transações financeiras, com alíquota baixa, tanto a tentação de sonegação como o custo de arrecadação seriam apenas uma fração da atual.

Os argumentos contrários que tenho ouvido revelam apenas uma das três coisas: medo da inovação, excessivo apego à tradição e falta de imaginação. O mais cômico dos argumentos é o que eu chamo de "perigo delicioso": com a queda da inflação, despencaria a arrecadação! Se existe essa perspectiva, o imposto deve ser rapidamente implantado e seus inventores, homenageados com estátuas.

Dizia o general De Gaulle que a França só comportava dois destinos: ou a extrema grandeza ou a exemplar mediocridade. No Brasil também não há meio-termo: com reformas inovadoras o País é facilmente viável; sem elas, totalmente irrecuperável.

Boa parte de governar é transformar a esperança num bem de consumo: "the marketing of hope", como dizem os ingleses. Mesmo no atual momento de estagnação econômica e turbulência política, é possível enunciar uma estratégia desenvolvimentista, desde que baseada na mobilização de capitais privados e investimentos internacionais. A equipe econômica é "autista", isto é, não explica nada. Mas surge uma luz de esperança com o planejamento estratégico do ministro Eliezer Batista, "the right man in the right place". Há projetos estratégicos que podem significar uma revolução de produtividade: o gasoduto Bolívia-São Paulo, o terminal portuário de São Sebastião, a produção de celulose e papel, a partir de florestas administradas, na área de Carajás. Sob a condição fundamental de que os recursos sejam privados e de que o governo se comprometa a não atrapalhar. O governo está falido. O País... ainda não.

## **BRASIL É CAMPEÃO MUNDIAL DE IMPOSTOS**

*Apenas de Imposto de Renda, o governo cobra 45,8% das indústrias e empresas de comércio.*

**Gleise de Castro**

*O Estado de S. Paulo, 27/9/93*

O Brasil é campeão mundial de impostos sobre pessoas jurídicas, segundo pesquisa feita pela Arthur Andersen sobre os principais tributos de 20 países da América Latina, América do Norte, Europa e Ásia/Pacífico. No caso do Imposto de Renda, o Brasil cobra 45,8% de indústrias e empresas de serviços, enquanto nos países do bloco asiático e do Pacífico, a alíquota média é de 27,1 % e na América Latina, de 33,3%. Na América do Norte e Europa, a média para empresas de serviços é de 37,7% e de 35,6% para indústrias (ver quadros).

O Brasil tem também a maior taxa de encargos sociais e de impostos indiretos. Os encargos sociais cobrados das empresas no país chegam a 35,4% sobre a folha de salários, no caso do setor de serviços, e a 37,4% no setor industrial. Nos países da Ásia e Pacífico, a alíquota média dos encargos sociais é de 10,3%. Na América do Norte e Europa, empresas de serviço pagam 26,7% em média e as indústrias, 27%. Na América Latina, a média é de 18,9% para os serviços e de 19,2% para indústrias.

Quanto aos impostos sobre valor agregado, conhecidos como impostos indiretos, a alíquota média no Brasil é de 28,7% para indústrias (IPI e ICMS). As empresas de serviços não pagam esse tipo de imposto. Nos países da América Latina, a média é de 15,3% para indústrias e de 12,6% para empresas de serviços. Os países da Ásia e Pacífico cobram a menor taxa, de 5,3% em média.

Como consequência da elevada carga tributária, diz Lucio Cesar Montanini, sócio-diretor da Arthur Andersen, as empresas brasileiras perdem em competitividade e concorrem em desvantagem no mercado internacional. "Com nosso modelo tributário,

pode-se dizer que a empresa trabalha seis meses para o Estado e só seis meses para produzir e pagar seus empregados."

Além disso, nota Montanini, as altas alíquotas dos encargos sociais encarecem a mão-de-obra e desestimulam a contratação e treinamento de pessoal, favorecendo o crescimento da chamada economia informal, para fugir dos impostos. "Esse é um fator impeditivo da criação de um mercado interno forte que impulse a economia, pois, para ficar dentro da média competitiva, as empresas achatam os salários, e o resultado é a deterioração progressiva do poder de compra do trabalhador."

Enquanto a tendência mundial é de privilegiar a produção e o comércio, compara Montanini, o modelo de tributação brasileiro concentra a taxa sobre empresas, desestimulando a competição. As pessoas físicas acabam sendo duplamente atingidas: recebem salário menor e pagam tudo mais caro.

"Quando se taxa pesadamente as empresas, elas repassam os impostos no preço e quem paga é o consumidor", lembra Montanini. "O Brasil alia baixos salários a altos custos de encargos sociais, não produz renda interna e encarece o produto no mercado externo."

Além disso, as alíquotas de IR para as pessoas físicas vigentes nos principais blocos econômicos não são necessariamente mais elevadas do que as do Brasil, segundo Marcelo Natale, consultor senior da Arthur Andersen. Esses países adotam uma série de deduções não permitidas pelo sistema brasileiro, como pagamento de aluguel, e depreciação de bens. "Com isso, a alíquota real fica abaixo dos 29% a 45% que figuram na pesquisa."

**Tabela 1** **TRIBUTOS NO MUNDO** – Comparação entre as alíquotas médias de 20 países, agrupados em blocos econômicos, e do Brasil (%).

| EMPRESAS DE SERVIÇOS                               |                       |                                 |                       |               |
|--|-----------------------|---------------------------------|-----------------------|---------------|
|  | <i>América Latina</i> | <i>América do Norte/ Europa</i> | <i>Ásia/ Pacífico</i> | <i>Brasil</i> |
| Alíquota básica de Imposto de Renda                | 33,3                  | 37,7                            | 27,1                  | 45,8          |
| Alíquota máxima de IR para pessoas físicas         | 29,6                  | 45,6                            | 38,7                  | 25            |
| Encargos sociais obrigatórios para empresas        | 18,9                  | 26,7                            | 10,3                  | 35,4          |
| Encargos sociais obrigatórios para empregados      | 7,7                   | 10,2                            | 9                     | 9             |
| Imposto sobre valor agregado                       | 12,6                  | 15,1                            | 5,3                   | —             |
| Outros impostos estaduais e municipais             | 2,6                   | 10,4                            | 10,1                  | 5             |
| Dedutibilidade de despesas pagas no Exterior       | não                   | sim                             | sim                   | não           |
| Alíquota básica de IR sobre <i>fringe benefits</i> | 29                    | 45,2                            | 31,6                  | 25            |
| INDÚSTRIAS   |                       |                                 |                       |               |
| Alíquota básica de IR                              | 33,3                  | 35,6                            | 27,1                  | 45,8          |
| Alíquota máxima de IR para pessoas físicas         | 29,6                  | 45,6                            | 38,7                  | 25            |
| Encargos sociais obrigatórios para empresas        | 19,2                  | 27                              | 10,3                  | 37,4          |
| Encargos sociais obrigatórios para empregados      | 7,7                   | 10,2                            | 9                     | 9             |
| Imposto sobre valor agregado                       | 15,3                  | 15,1                            | 5,3                   | 28,7          |
| Outros impostos estaduais e municipais             | 1,6                   | 10,8                            | 10,1                  | —             |
| Dedutibilidade de despesas pagas no Exterior       | não                   | sim                             | sim                   | não           |
| Alíquota básica de IR sobre <i>fringe benefits</i> | 29                    | 45,2                            | 31,6                  | 25            |

Fonte: Arthur Andersen.

**Tabela 2**    **ÁSIA/PACÍFICO** – Tributos cobrados de indústrias (%).

|  | <i>Austrália</i> | <i>Japão</i> | <i>Coréia</i> | <i>Hong Kong</i> | <i>Singapura</i> | <i>Taiwan</i> |
|--|------------------|--------------|---------------|------------------|------------------|---------------|
| Alíquota básica de IR                              | 33               | 40           | 20            | 17,5             | 27               | 25            |
| Alíquota máxima de IR para pessoas físicas         | 47               | 50           | 50            | 15               | 30               | 40            |
| Encargos sociais obrigatórios para empresas        | 5                | 12,1         | 3,5           | —                | 18,5             | 5,6           |
| Encargos sociais obrigatórios para empregados      | 1,4              | 11,75        | 5,5           | —                | 21,5             | 1,4           |
| Imposto sobre valor agregado                       | —                | 3            | 10            | —                | 3                | 5             |
| Outros impostos estaduais e municipais             | —                | 12,6         | 7,5           | —                | —                | —             |
| Dedutibilidade de despesas pagas no Exterior       | sim              | sim          | sim           | sim              | sim              | não           |
| Alíquota básica de IR sobre <i>fringe benefits</i> | 48,25            | —            | —             | 15               | —                | —             |

Fonte: Arthur Andersen.

**Tabela 3**    **AMÉRICA DO NORTE/EUROPA** – Tributos cobrados de indústrias (%).

|  | <i>EUA</i> | <i>Canadá</i> | <i>Alemanha</i> | <i>França</i> | <i>Itália</i> | <i>Espanha</i> | <i>Portugal</i> |
|--|------------|---------------|-----------------|---------------|---------------|----------------|-----------------|
| Alíquota básica de IR                              | 34         | 22,84         | 36              | 33            | 52,2          | 35             | 36              |
| Alíquota máxima de IR/pessoas físicas              | 31         | 31,32         | 53              | 56,8          | 51            | 56             | 40              |
| Encargos sociais obrigatórios para empresas        | 7,65       | 2,5           | 19,5            | 50            | 53            | 31,6           | 24,5            |
| Encargos sociais obrigatórios para empregados      | 7,65       | 2,5           | 19,5            | 15            | 9,5           | 6,1            | 11              |
| Imposto sobre valor agregado                       | —          | 7             | 15              | 18,6          | 19            | 15             | 16              |
| Dedutibilidade de despesas pagas no Exterior       | sim        | sim           | sim             | sim           | sim           | sim            | sim             |
| Alíquota básica de IR sobre <i>fringe benefits</i> | 31         | 31,32         | —               | 56,8          | 51            | 56             | —               |

Fonte: Arthur Andersen.



**Tabela 4** AMÉRICA LATINA – Tributos cobrados de indústrias (%).

|   | <i>Brasil</i> | <i>Argen-<br/>tina</i> | <i>México</i> | <i>Peru</i> | <i>Vene-<br/>zuela</i> | <i>Equa-<br/>dor</i> | <i>Guate-<br/>mala</i> |
|---|---------------|------------------------|---------------|-------------|------------------------|----------------------|------------------------|
| Alíquota básica de IR                                 | 45,8          | 30                     | 35            | 37          | 35                     | 25                   | 25                     |
| Alíquota máxima de IR/<br>pessoas físicas             | 25            | 30                     | 35            | 37          | 30                     | 25                   | 25                     |
| Encargos sociais obrigatórios<br>para empresas        | 37,4          | 33                     | 16,58         | 12          | 12                     | 11,15                | 12                     |
| Encargos sociais obrigatórios<br>para empregados      | 9             | 16                     | 4,85          | 6           | 4                      | 9,35                 | 4,5                    |
| Imposto sobre valor<br>agregado                       | 28,7          | 18                     | 10            | 18          | —                      | 10                   | 7                      |
| Outros impostos estaduais<br>e municipais             | —             | 1,5                    | 2             | —           | 2,75                   | 0,01                 | —                      |
| Dedutibilidade de despesas<br>pagas no Exterior       | não           | não                    | não           | não         | não                    | não                  | não                    |
| Alíquota básica de IR sobre<br><i>fringe benefits</i> | 25            | —                      | —             | 37          | —                      | 25                   | —                      |

*Fonte: Arthur Andersen.*

## PREÇO DE ALIMENTOS INCLUI 57 TRIBUTOS

*Segundo estudo, a cada CR\$ 100,00 de produtos processados, há um acréscimo de CR\$ 43,14.*

**Liliana Pinheiro**

*O Estado de S. Paulo, 9/1/94*

Estudo realizado pela Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (Abia) revela que 57 tributos (entre impostos, taxas e contribuições, e sem contar o IPMF) incidem sobre os alimentos em geral. A cada CR\$ 100,00 de produtos processados, há um acréscimo de CR\$ 43,14 por conta da carga tributária. Outro levantamento, da empresa de consultoria Rezende e Accorsi, revela que somente o ICMS - imposto estadual- e as contribuições sociais correspondem à média de 21,75% do preço dos alimentos. Na França, diz o estudo, alimentos, remédios, produtos de agricultura e outros essenciais são beneficiados pelo critério de seletividade e pagam total de 5,5% apenas de um imposto de natureza semelhante ao ICMS. Espanha, Holanda, Alemanha e Portugal definiram alíquotas entre 6% e 8% para os bens classificados como essenciais.

Uma agroindústria como a Sadia, por exemplo, que opera nos segmentos de carnes, soja, massas e outros, computa pelo menos nove tributos, diretos ou indiretos, considerados relevantes. O vice-presidente executivo do grupo, Walter Fontana Filho, encomendou estudo a tributaristas da própria empresa sobre alguns produtos considerados básicos na alimentação do brasileiro (*ver tabela*). O óleo de soja, sem contar contribuições da fase de produção - o estudo parte da fase de processamento do grão - tem 29,38% de seu preço ao consumidor comprometido com impostos. "Ou seja, a cada três latas de óleo vendidas, o valor de uma vai para o governo", disse Fontana.

O economista Fernando Rezende, autor do estudo da Rezende e Accorsi Consultoria e Planejamento, lembra que o principal imposto sobre os alimentos é o ICMS. E que o Confaz - conselho que reúne secretários das Fazenda de todos os Estados - só delibera sobre modificações de alíquotas se a proposta ganhar apoio unânime. Esta unanimidade não virá jamais no caso de redução significativa e abrangente - além dos produtos da cesta básica -, explica Rezende. O ICMS é recolhido onde o bem é produzido. Estados com grande produção agroindustrial baseiam sua arrecadação em produtos alimentícios e uma diminuição de impostos seria desastrosa para o orçamento local.

"Uma forma de corrigir isso é cobrar imposto sobre o consumo", defende o economista. Ou seja, a arrecadação de cada Estado se basearia no consumo local e não na produção. Uma mudança deste porte depende da revisão constitucional, Fontana também defende o imposto sobre o consumo. Ele aponta mais uma vantagem do sistema: tornar a tributação transparente para o contribuinte.

**Tabela 1** **GOSTO SALGADO** – Percentual de impostos embutidos no preço ao consumidor.

| <i>Produto</i>         | <i>ICMS</i> | <i>PIS</i> | <i>COFINS</i> | <i>IPI</i> | <i>IR</i> | <i>CLS</i> | <i>INSS</i> | <i>FGTS</i> | <i>CSR</i> | <i>TOTAL</i> |
|------------------------|-------------|------------|---------------|------------|-----------|------------|-------------|-------------|------------|--------------|
| Frango<br>(1)          | 11,65       | 1,47       | 3,92          | 0,25       | 4,75      | 1,29       | 2,39        | 0,67        | 0,44       | 26,83%       |
| Óleo<br>de<br>soja (2) | 14,95       | 1,29       | 3,45          | 2,08       | 4,67      | 1,34       | 1,24        | 0,36        | 0,00       | 29,38%       |
| Margarina<br>(3)       | 15,86       | 1,29       | 3,45          | 1,46       | 9,37      | 2,55       | 1,06        | 0,30        | 0,00       | 35,35%       |
| Mortadela<br>(4)       | 16,44       | 1,29       | 3,45          | 1,07       | 10,45     | 2,82       | 1,48        | 0,41        | 0,00       | 37,43%       |
| +                      |             |            |               |            |           |            |             |             |            |              |

1) A carga de impostos sobre o frango foi calculada de ponta a ponta: da criação da ave à venda ao consumidor.

2) Sobre o óleo de soja, o cálculo foi feito a partir do grão colhido, sem contar tributos incidentes sobre o produto.

3) Sobre a margarina, a partir do óleo processado.

4) Sobre a mortadela, o cálculo começa no abatedouro.

Fonte: Sadia.

**Tabela 2** COMIDA TRIBUTADA – Estimativa da incidência de ICMS e Contribuições Sociais sobre a cesta básica.

| <i>Produto</i>       | <i>Tributos indiretos em % do valor adicionado</i> |
|----------------------|--|
| Carnes               | 22,14  |
| Arroz                | 22,14  |
| Feijão               | 22,14  |
| Leite                | 8,80   |
| Pão                  | 21,14  |
| Açúcar               | 29,25  |
| Café moído           | 29,25  |
| Óleo comestível      | 29,25  |
| Macarrão             | 29,25  |
| Sal                  | 21,14  |
| Hortifrutigranjeiros | 8,80   |

*Fonte: Rezende e Accorsi Consultoria e Planejamento.*

## BRASIL LIDERA RANKING DE IMPOSTOS

*Preço de um televisor tem carga fiscal de 40,65%, contra 3% no Japão e 10% na Coréia.*

**Maria Alice Rosa**

*Folha de S. Paulo, 28/1/94*

O Brasil é o país que mais tributa produtos no mundo e tem a carga fiscal mais pesada para pessoas físicas, se comparado a países como França, Estados Unidos e Argentina. Pesquisa da empresa de consultoria Ernest & Young mostra que o brasileiro começa a pagar imposto com a menor renda e arca com o repasse de taxas cobradas das indústrias. Com o aumento da alíquota do Imposto de Renda de 25% para 26,6%, aprovado quarta-feira, o peso da carga tributária na renda bruta dos contribuintes deverá aumentar cerca de 1.6 ponto percentual.

"Os políticos dizem que a alíquota de IR no Brasil é menor que a de outros países. Mas as deduções e o retorno em serviços públicos são muito maiores lá fora", afirma David Dias de Sousa, sócio do departamento de consultoria tributária da Ernest & Young. Não precisa ir muito longe. Na Argentina, os impostos só começam a ser cobrados quando a

renda bruta per capita anual atinge US\$ 30 mil, enquanto no Brasil a primeira taxaço recai sobre US\$ 12 mil (ver tabela).

O peso dos impostos na renda da pessoa física no Brasil era - até dezembro, quando a pesquisa foi concl  da após seis meses - de 2,9% para quem ganhava a partir de US\$ 12 mil, e de 14,1 % para 30 mil. Nos EUA, o recolhimento começa na faixa de US\$ 30 mil e s   engole 7,8%. Estes dados têm por modelo um casal com esposa sem rendimento, dois filhos em escola paga, s  l  rio como única fonte de renda e as despesas comuns a este tipo de família.

"O maior prejudicado    o assalariado, que tem desconto na fonte. Como a carga    muito alta e o governo não esclarece onde aplica o dinheiro, acaba incentivando a sonega  o", segundo Sousa. A empresa não tem dados sobre o efeito da política de cada país sobre a arrecada  o mas, na avalia  o de D  rcio Torelli, sócio do departamento de consultoria tributária, o tiro do governo brasileiro sai pela culatra e contraria o plano de combate    infla  o.

"   uma linha de conduta burra. Basta ver o sucesso do setor automobilístico após a redu  o da carga: nunca vendeu tanto e a Receita ganha no volume de vendas", diz Torelli. O Estado embolsa 45,65% do valor do carro comum no Brasil. Na França, 18,60%, nos EUA 8,25% e no Japão, 4,50%. "A pesquisa mostra que o Estado    faminto por arrecada  o", diz.

O imposto dos carros brasileiros foi o maior encontrado pela Ernest & Young na amostra que reuniu 15 produtos dos mais variados setores pesquisados em grandes países produtores. "Fizemos uma soma algébrica das alíquotas, que oferece a menor margem de erro, para avaliar o peso delas nos preços", explica Torelli. Descobriram que em todos os produtos a taxaço maior    a do Brasil, exceto nos computadores, beneficiados com isen  o de IPI em 1991. Segundo Torelli, quando um produto custa o mesmo, em dólar, no Brasil e no exterior    porque a mão-de-obra daqui sai perdendo. "A indústria nunca deixa de ganhar", afirma.

**Tabela 1 O PRODUTO BRASILEIRO É MAIS TAXADO – Comparação de carga tributária em %.**

| <i>Produtos</i>                     | <i>Brasil</i> | <i>EUA</i> | <i>Japão</i> | <i>França</i> | <i>Taiwan</i> | <i>Inglaterra</i> | <i>Chile</i> | <i>Holanda</i> | <i>México</i> | <i>Coreia</i> | <i>Itália</i> | <i>Grécia</i> |
|-------------------------------------|---------------|------------|--------------|---------------|---------------|-------------------|--------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Automóveis (*)                      | 45,65         | 8,25       | 4,50         | 18,60         | —             | —                 | —            | —              | —             | —             | —             | —             |
| Computadores                        | 14,65         | 8,25       | —            | —             | 5,50          | 17,50             | —            | —              | —             | —             | —             | —             |
| Papel                               | 32,65         | 8,25       | —            | —             | —             | —                 | 18,00        | —              | —             | —             | —             | —             |
| Leite em pó                         | 20,65         | Isento     | —            | 5,50          | —             | —                 | —            | 6,00           | —             | —             | —             | —             |
| Suco de Laranja                     | 20,65         | Isento     | —            | —             | —             | —                 | —            | —              | 10,00         | —             | —             | —             |
| Jeans para homens                   | 20,65         | 8,25       | —            | —             | —             | —                 | —            | —              | 10,00         | 10,00         | —             | —             |
| Frango inteiro resfriado            | 20,65         | Isento     | —            | 5,50          | —             | —                 | —            | —              | —             | —             | —             | —             |
| Sapatos femininos em couro          | 20,65         | —          | —            | —             | —             | —                 | —            | —              | 10,00         | —             | 19,00         | —             |
| Cimento Portland com 32 Mega Pascal | 24,65         | —          | 3,00         | —             | —             | —                 | —            | —              | —             | —             | —             | 18,00         |
| Televisão                           | 40,65         | —          | 3,00         | —             | —             | —                 | —            | 17,50          | —             | 10,00         | —             | —             |

(\*) Automóveis com mais de 1.500 cm<sup>3</sup>.

Fonte: Ernest & Young.

Tabela 2 CARGA FISCAL EFETIVA – Imposto de Renda.

| Renda Bruta Anual (em US\$) | 9.450        | 12.000                         | 18.000       | 30.000                         | 42.000       |                                |       |      |       |      |
|-----------------------------|--------------|--------------------------------|--------------|--------------------------------|--------------|--------------------------------|-------|------|-------|------|
| País                        | Carga Fiscal | Peso do imposto na renda (em%) | Carga Fiscal | Peso do imposto na renda (em%) | Carga Fiscal | Peso do imposto na renda (em%) |       |      |       |      |
| Brasil                      | 0            | 0,0                            | 342          | 2,0                            | 1.353        | 7,5                            | 4.233 | 14,1 | 7.113 | 16,9 |
| EUA                         | 0            | 0,0                            | 0            | 0,0                            | 0,0          | 0,0                            | 2.355 | 7,9  | 3.813 | 9,1  |
| Argentina                   | 0            | 0,0                            | 0            | 0,0                            | 0,0          | 0,0                            | 928   | 3,1  | 2.209 | 5,3  |
| França                      | 0            | 0,0                            | 0            | 0,0                            | 0,0          | 0,0                            | 0     | 0,0  | 1.104 | 2,6  |

Fonte: Ernest & Young.

## **II – IMPOSTO ÚNICO: A POLÊMICA**

# IMPOSTO ÚNICO: A POLÊMICA

Nesta parte se desenrolam a apresentação da proposta do Imposto Único e a intensa polêmica que originou junto aos tributaristas ortodoxos.

Em "Por uma revolução tributária", Marcos Cintra apresenta pela primeira vez o projeto do Imposto Único. Ives Gandra comenta a proposta uma semana depois, mostrando sua importância e oportunidade; no editorial "Imposto Único" o jornal *Folha de S. Paulo* explicita seu apoio, seguido de Eduardo Chuahy e Jorge Bornhausen em "Vamos ao ato de coragem".

As primeiras críticas vêm de Panzarini e Rezende. O primeiro, em "Por que o Imposto Único não é solução", critica sua incidência em cascata e as dificuldades na partilha da arrecadação, além de alegar que seria regressivo. O segundo, em "O falso milagre do Imposto Único", questiona a arrecadação do Imposto Único, alega regressividade e facilidade de sonegação, acreditando não existirem impostos insonegáveis, embora elogie a ousadia da proposta e sua contribuição para o necessário questionamento do sistema tributário brasileiro.

Estes primeiros ataques são prontamente rebatidos por Marcos Cintra em "Resposta a algumas críticas ao Imposto Único".

A polêmica alastra-se. Fernando Albino critica o Imposto Único e defende o atual sistema, afirmando que a maior revolução seria a aplicação da letra da lei existente. Panzarini e Rezende voltam à carga, reiterando suas críticas anteriores, em "Por que o Imposto Único não é solução", de 6/3/90, e em "A única vantagem do Imposto Único" respectivamente.

Mas os apoios também se avolumam. Jorge Bornhausen, em "Apoio liberal à revolução fiscal", alia-se aos defensores do Imposto Único, juntamente com outros representantes do liberalismo moderno. No "front" empresarial José Valney de Brito saúda o Imposto Único como uma esperança para os setores produtivos. Ives Gandra, em "O Imposto Único de Marcos Cintra", reforça a tese de que o Brasil é um manicômio tributário e condiciona seu apoio às estimativas de receita. Bernardo Ribeiro de Moraes elogia a proposta, embora aponte dúvidas que recomendam projetos de reforma menos heterodoxos.

No ano seguinte, com a enorme penetração conquistada pelo projeto do Imposto Único, Rezende insiste em sua oposição em "O nariz do camelo" no que é seguido por Mailson da Nóbrega em "Imposto Perigoso" e em "Imposto Único contra as exportações e o Mercosul", e mais uma vez por Panzarini em "Imposto Único sobre Transações: o mito."

Neste ponto, o projeto do Imposto Único já havia sido apresentado no Congresso Nacional por Flávio Rocha, que rebate as críticas de Panzarini em "A proposta do Imposto Único está madura", iniciando-se o debate no Congresso Nacional.

Simonsen teme que o Imposto Único seja um "salto no escuro". Marcos Cintra rebate as críticas em "Mário Henrique Simonsen e o Imposto Único". José Serra, com certo



desdém, menospreza o Imposto Único, e Marcos Cintra em "Crítica ou diatribe" responde ao deputado apontando seu desconhecimento da proposta.

A polêmica prossegue com dúvidas levantadas por Fábio Giambiagi que sugere a implantação experimental do Imposto Único. Marcos Cintra responde em "Os sete pecados do Imposto Único".

As críticas assumem tom mais violento por Mailson da Nóbrega em "Por que se busca a eutanásia tributária" e em "Um precedente perigoso", além de outros trabalhos e consultorias realizadas por encomenda da Febraban. Em escalada, Marcos Cintra responde a Mailson da Nóbrega em "Insinuações e fatos".

Nesta mesma época, o governo cria o IPMF, que Marcos Cintra caracteriza de estupro e de irmão bastardo em "O Imposto Único e seu irmão bastardo, o IPMF". Flávio Rocha rebate as críticas de cumulatividade do Imposto Único em "A 'cascata' da cascata", e Marcos Cintra relata em "A experiência Argentina e o IPMF" os resultados de viagem de estudos àquele país, mostrando as diferenças nas condições de aplicabilidade de impostos sobre transações financeiras nos dois países.

## **POR UMA REVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA**

**Marcos Cintra**

*Folha de S. Paulo, 14/1/90*

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 para fiscais, 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.

Um 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 a 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 taxaço 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 nenhuma escrituração fiscal ou

tributária nas empresas; não haveria mais nenhuma 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 de 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 fosse 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, nesses 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 reproduzisse o número de transações que se realizasse com essa mesma moeda até seu retorno ao sistema bancário.

Para o caso norte-americano estimou-se 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.

### **Eqüidade 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-about* - 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 acentuar-se. 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 a 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 a corrupção fiscal; aumenta a eficiência da arrecadação; libera recursos reais significativos no setor privado e no setor público; é um sistema abrangente e progressivo.

## **A REVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA DO IMPOSTO ÚNICO**

**Ives Gandra da Silva Marfins**

*Folha de S.Paulo, 21/1/90*

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. É 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 o 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 corresponde, ao preço dos impostos incidentes diretamente (IPI, ICMS) e indiretamente (IR, IPTU, II, 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 de recolher o IPVA, 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 e 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 toma-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 sobre 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 Folha de S. Paulo, 28/1/90

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 - contemplando, 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. E, 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 pare- cem 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, seja 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**

*Jornal do Brasil, 2/2/90*

O final do século 20 vem-se caracterizando por uma mudança profunda nas estruturas políticas e econômicas que vigoraram desde a I 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 ao 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, 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 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 reproduzisse em média o número de transações que se realizasse com moeda até seu retorno ao sistema bancário. O recomendável seria que essa alíquota fosse 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 dispor 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**

**Clóvis Panzarini**

*Folha de S. Paulo, 10/2/90*

A 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 de forma exógena.

Quem definiria tal critério? Seria o Congresso Nacional? Aqueles que acompanharam a elaboração do sistema tributário na Assembléia Nacional Constituinte puderam assistir de perto ao milagre operado pelo conflito distributivo regional. Puderam ver, estupefatos, marchar, 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 a 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 pro- porções 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 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 pára-lama 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 igualou 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. Desburocratizaria 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**

*Folha de S. Paulo, 12/2/90*

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 de 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 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 1,5% 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 overnigh. 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 de 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 de pagar duas vezes mais a cada saque que efetuasse na sua conta para comprar as mercadorias de 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 se! alcançados. De modo geral, parece haver uma clara simpatia pela proposta. E 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**

*Folha de S. Paulo, 16/2/90*

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 medida 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 do fisco, com o que se reduziria drasticamente o custo do sistema de cobrança dos tributos.

Atualmente, os custos 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**

*Folha de S. Paulo, 22/2/90*

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 improdutivas poderia ser defendido como mecanismo de incorporação 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 que marcam a complexas relações Estado-contribuinte não tiveram 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 de 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 per- versos. 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 o uso crescente da tributação indireta, e mesmo em cascata.

Igualmente injustificável, para quem deseja criticar, é o pouco entendi- mento 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 toda 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, da 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 de os 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 o pagamento "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. Afirmar 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 o 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 se devem 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 tão 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 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 por que 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.

Um subproduto do IUT, interessante do ponto de vista conjuntural, refere-se 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 são um dado formalmente coletado pelos institutos oficiais de estatística. Daí a dificuldade de implantação brusca do IUT. Uma alternativa seria sua implantação gradativa por setores.

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**

*Folha de S. Paulo, 27/2/90*

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 do estímulo à descentralização política, num país tão multiforme e diferenciado como o Brasil?

Se isso é verdade no nível dos entes autônomos - União, Estados e municípios - que são inerentes à nossa história e tradição política, 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 levar-nos 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 no 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 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 À REVOLUÇÃO FISCAL

**Jorge Konder Bornhausen**

*Folha de S. Paulo, 2/3/90*

Recentemente, reporteime-me 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 empreender 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, ressaltai 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 concretizar-se 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 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**

**Clóvis Panzarini**

*Folha de S. Paulo, 6/3/90*

Em recente artigo publicado na *Folha* (10/2/90, pág. B-2), escrevi que "surpreendi-me com a proposta de um candidato à Presidência da República no sentido de 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 explicar 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 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 tranqüilamente 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, 11, da Constituição. É inconcebível, entretanto, a forma como o Congresso Nacional impôs essa distribuição, de maneira 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% (vide resolução nº 236/89 do TCU, publicada no D.O.U. de 1/3/89), 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%<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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 162 no ranking das maiores taxas de crescimento do ICMS verifica das no ano passado.

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 Estados 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" chamado imposto único tenha sido candidamente levantado justamente pela intelectualidade do Estado de São Paulo! Quanto aos problemas técnicos e operacionais do IUT, 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 conseqüências econômicas, sociais e políticas.

## **A ÚNICA VANTAGEM DO IMPOSTO ÚNICO**

**Fernando Rezende**

*Folha de S. Paulo, 11/3/90*

Uma página inteira dedica da 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 se debate 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 críticas 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 se espanta 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 nenhum problema afirmar que o mais provável, como ele mesmo 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 faltosos 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 (frequentes) 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 de 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/PIB 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 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.

# O IMPOSTO ÚNICO DE MARCOS CINTRA

Ives Gandra da Silva Martins

*Folha de S. Paulo, 11/3/90*

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 Intervivos; a qualquer título por ato oneroso, de bens imóveis por natureza ou cessão 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 do 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, nem cada fato econômico deve ser examinado primeiro à luz do que pode levar de recursos para o fisco e só depois à luz de como pode ser útil à sociedade. Ao contrário, a sociedade deve sempre buscar viver em um "Estado Mínimo", capaz de não a perturbar, já que o Estado é um mal necessário, ruínas

dimensões devem ser reduzidas à sua estrutura indispensável para servir à sociedade e não para se servir da sociedade.

Se o imposto único de Marcos Cintra carrear para as burras estatais, como participação 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.

## **IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES – 1**

**José Valney de Brito**

*Folha de S. Paulo, 2/7/90*

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 14/1/90 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 torno 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 e 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. E 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 de 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 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 de 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 o 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 o socialmente desejado, o governo poderá corrigir isto orientando seus gastos para as classes de renda que deseja 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

**José Valney de Brito**

*Folha de S. Paulo, 3/7/90*

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 deverão 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 tomo 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 freqüentemente 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.

Há 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 um dos muitos problemas que afligem a nossa sociedade.

O sistema tributário atual não atinge nenhum dos objetivos que se propõe. E 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 livraremos da carga que carregamos hoje.

# IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES

**Bernardo Ribeiro de Moraes**

*Boletim Imposto\$, fevereiro/90*

O emitente 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 e 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. Todas 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 a 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 ao 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 da 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 na prática não destruir, debilitar ou comprometer 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 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, o IPI e o 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 ao princípio da elasticidade nem ao da flexibilidade, muito menos ao da generalidade. O imposto em pauta, data venia, 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 12, 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 dos "regulamentos fiscais", em que algumas autoridades administrativas burocratizam a implantação de qualquer imposto, criando embaraços para coisas simples e dificultando a atuação dos contribuintes.

## **O NARIZ DO CAMELO**

**Fernando Rezende**

*Folha de S. Paulo, 23/11/91*

Especialistas em orçamento público estão familiarizados com a artimanha conhecida como o "nariz do camelo". Trata-se de assegurar a aprovação de um projeto monstruoso, mal concebido, de graves proporções e graves defeitos, revelando, inicialmente, apenas uma minúscula faceta de seu conteúdo. Após o nariz haver conquistado o seu espaço (na versão orçamentária, o nariz pode ser a aprovação de uma verba para a realização de estudos de viabilidade relativos a um projeto faraônico que, se inteiramente conhecido, seria imediatamente rechaçado) ficaria mais fácil, posteriormente, abrir o caminho necessário ao avanço lento, porém seguro, de todo o animal.

O noticiário recente da imprensa dá conta de que os defensores da esdrúxula proposta do imposto sobre transação bancária (ex-único) pretendem adotar a mesma artimanha para conseguir aprovar sua proposta em um território distinto - o da tributação. Conforme notícia



a *Folha*, na edição do dia 15 de novembro, um grupo de 140 deputados - a maior parte integrante do Bloco da Economia Moderna, o BEM - vai apresentar uma emenda à Constituição criando um imposto sobre transações bancárias de 0,1%. Pergunto: em que país conhecido pela modernidade de sua economia existe um imposto sobre transações bancárias? Que motivos levam os novos adeptos da proposta a acreditar que a alternativa sugerida seja preferível em comparação com as medidas encaminhadas pelo governo ao Congresso?

Relembremos os fatos. A principal crítica ao projeto tributário encaminha- do pelo governo ao Congresso foi a de que ele penalizaria de modo excessivo a classe média. Não forte foi a repercussão dessa advertência que já no dia seguinte ao anúncio das medidas o próprio governo apressou-se em rever sua posição. Quiçá a alternativa apresentada no âmbito do Imposto de Renda das Pessoas Físicas ainda não seja a mais satisfatória e possa ser aperfeiçoada no Congresso. Mas qual a justificativa para derrubar inteiramente um projeto, cujo maior defeito era penalizar a classe média, para sugerir um substituto que irá penalizar, em maior medida, a grande maioria dos trabalhadores de baixa renda? Por que trocar um projeto que se propunha corrigir distorções na tributação da renda - de efeitos conhecidos - por uma alternativa cujo impacto final sobre o preço das mercadorias e serviços consumidos pela grande maioria da população brasileira é certamente perverso, embora não inteiramente conhecido?

Que não se iludam os incautos. A suposta magia do imposto sobre transações bancárias está no fato de que a população não consegue perceber o tamanho do imposto que onera o preço dos produtos consumidos. A sua virtude, do ponto de vista do fisco, está na facilidade de cobrança e na falta de transparência. O seu vício, do ponto de vista da sociedade, está na ausência de qualquer possibilidade de os contribuintes terem uma noção aproximada do montante que lhes é exigido, compulsoriamente, para o financiamento do Estado. A modernidade tributária reclama o fortalecimento dos vínculos de co-responsabilidade entre o cidadão contribuinte e o Estado que provê bens e serviços demandados pela sociedade. Nesse sentido, a idéia do imposto sobre transações é um notável retrocesso.

É no mínimo curiosa a atual inversão de posições. Quando o governo, numa atitude prudente, propõe alterações tributárias que fogem ao fácil caminho da elevação das alíquotas dos impostos e contribuições sociais que sufocam a produção, inibem os investimentos, gravam as exportações e oneram em mais de 30% o custo da cesta básica de alimentos do trabalhador brasileiro - caminho este bastante percorrido nos últimos anos -, obedecendo aos limites estabelecidos pela Constituição, é do Congresso que partem sugestões para emendar a Constituição, a fim de acolher uma medida que propõe substituir a tributação da renda e do lucro por mais um imposto cumulativo sobre a produção e comercialização de mercadorias e serviços. A vingar mais essa investida dos adeptos do imposto sobre transações estaria cumprida uma triste profecia: o que era para ser um imposto único tornar-se-ia o quinquagésimo nono tributo do amplo universo de impostos, taxas e contribuições que infernizam a vida do brasileiro.

O nariz do camelo não dá a mínima idéia do real tamanho do bicho, nem da sua deformidade. O mesmo se passa com respeito à proposta do imposto sobre transações. Uma alíquota minúscula é apenas a abertura do caminho para que aumentos sucessivos sejam posteriormente requeridos, sempre que as previsões otimistas de arrecadação não se

concretizarem e/ ou quando o apetite fiscal encontrar menor resistência para refrear as conhecidas tendências de expansão dos gastos públicos (é bom recordar o exemplo do Finsocial).

Esqueceram-se os devotos da tese de uma dado importante. Ao manter-se dentro dos limites da legalidade constitucional, o projeto do governo dividiria os acréscimos de arrecadação com os Estados e municípios, abrindo espaço para uma melhor negociação em torno da questão prioritária de redução do ICMS que onera a cesta básica do trabalhador, uma vez que os Estados de base econômica essencialmente agrícola, como os do Centro-Oeste, teriam as perdas de ICMS compensadas pelo acréscimo de transferências à conta do Fundo de Participação. No caso do imposto sobre transações bancárias não haveria nenhuma partilha. Toda a arrecadação seria incorporada ao orçamento federal.

Convém insistir na tese de que a correção das conhecidas distorções do sistema tributário brasileiro requer uma criteriosa avaliação de uma complexa rede de interesses conflitantes, cujo equacionamento depende de um difícil processo de negociação. Não basta reunir profissionais competentes para formular propostas salvadoras. A reforma tributária tem de ser construída com base na prévia negociação de princípios, diretrizes e objetivos, que não pode ser conduzida no tempo requerido para a adoção de medidas de emergência. O projeto elaborado pelo governo teve o mérito de reconhecer esta preliminar, deixando, para uma etapa posterior, a apresentação de proposições que digam respeito a uma profunda reformulação do sistema tributário brasileiro.

## IMPOSTO PERIGOSO

**Mailson da Nóbrega**

*"Um país que precisa de um salvador não merece ser salvo."*

*Millôr Fernandes*

*O Estado de S. Paulo, 24/11/91*

Há um novo salvador na praça: o imposto único sobre transações, que incidiria sobre pagamentos efetuados pelo sistema financeiro, especialmente por meio de cheques. Diz-se que seria uma contribuição revolucionária para solucionar nossos intrincados problemas.

A idéia fascina. O pagamento seria simples. Dispensaria papelório. Reduziria drasticamente nossa sufocante tributação. Acabaria com uma grande estrutura burocrática. Eliminaria o potencial de corrupção. Impediria a sonegação. Todos pagariam: é apenas 1%.

A adesão de empresários, profissionais liberais e ilustres figuras à proposta tem sido impressionante. Estão movidos talvez pelo cansaço e por uma atitude de revolta contra a ineficiência dos serviços públicos. O que mais atrai simpatizantes parece ser, na verdade, a desinformação. A propaganda na televisão dá a falsa sensação de que o custo final do imposto é de 1%. Poucos percebem que ele encarecerá o produto ao incidir numa infinidade

de operações anteriores. Para impressionar, o apresentador fala em 58 impostos, quando na verdade existem cerca de 15 (o que também é muito). O restante são as taxas, cobradas apenas dos que usam determinados serviços públicos.

Já foram apontados vários inconvenientes do imposto único. Seria um enorme retrocesso. O mundo evoluiu séculos para concluir que as bases da tributação devem ser a renda, o consumo e o patrimônio, e não as transações financeiras. Admite-se também a existência de impostos com finalidade extrafiscal, como os de importação e exportação.

O imposto único incidiria em cascata, acarretando brutal ineficiência na atividade econômica. Constituiria um imposto indireto. Os pobres pagariam relativamente mais do que os ricos. Seria incompatível com o sistema federativo. Provocaria uma grave desintermediação no sistema financeiro.

Seu impacto pernicioso dependeria do nível de inflação. Se alta, seus efeitos seriam pouco percebidos. Se baixa, emergiriam todos os seus defeitos. Na Argentina, que criou esse imposto, o próprio governo passou a perceber que era distorcivo após a queda da inflação.

A alíquota é duvidosa. A arrecadação pública totaliza cerca de US\$ 100 bilhões. Portanto, para gerar a mesma receita com uma alíquota de 1%, as transações deveriam alcançar incríveis US\$ 10 trilhões, ou 25 vezes o PIB.

Valeria discorrer mais sobre um aspecto pouco analisado: a influência destruidora que o novo imposto teria sobre as exportações. Como se sabe, a globalização da economia mundial exige a integração competitiva de cada país nos fluxos de comércio. E, assim, crucial que se assegure a isenção de impostos indiretos nas vendas ao Exterior. Não se exporta imposto, é a máxima aceita por todos.

A isenção integral só é possível em duas hipóteses: se a cobrança ocorrer apenas na venda final (*sales tax*) ou quando se tratar de tributo sobre o valor agregado (nossos ICMS e IPI). Neste caso, isenta-se na última fase e mantém-se o crédito das etapas anteriores.

Isentar a exportação é inviável com o imposto único. Não se saberia quantificar a tributação total. Um mesmo bem poderia ter carga fiscal distinta, dependendo do número de transações ocorridas em seu processo produtivo. Seria diferente entre empresas e entre produtos.

Se em vez da isenção se decidisse pela indenização, o problema seria maior: além de não se saber quanto devolver, os exportadores ficariam à mercê das dificuldades do Tesouro. Afora isso, a comunidade mundial não aceita esse mecanismo. Relembre-se que o Brasil eliminou o crédito-prêmio nas vendas externas para evitar retaliações.

A perda de competitividade nas exportações em face de um tributo inadequado teria desastrosas conseqüências: crise no balanço de pagamentos, atraso tecnológico, desemprego, empobrecimento, agravamento do quadro social. Não se trata, pois, de receio de uma inovação. A proposta representa uma séria ameaça ao País.

O imposto único tem uma vantagem: lançar um brado de alerta contra as iniquidades e os perigos a que estamos expostos com nosso sistema tributário, cujo caos foi agravado pela nova Constituição. Fazê-lo, todavia, mediante tão temerária idéia é ainda mais perigoso.

## IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES: O MITO

**Clóvis Panzarini**

*Jornal da Tarde, 27/11/91*

A proposta do Imposto Único sobre Transações - IUT, agora formalizada na Emenda Constitucional nº 17/91, tem o fascínio de um modelo quase mágico que, segundo seu autor, substitui dezenas de tributos de custosa administração e alíquotas selvagens por um único imposto cuja indolor alíquota de 2% reproduziria a atual arrecadação tributária e economizaria 4% do PIB, mercê da possibilidade de extinção das administrações tributárias, pública e privada. Infelizmente, o paraíso fiscal prometido pelo IUT traria mais problemas do que soluções para o País, na medida em que introduziria uma anacrônica forma de tributação "em cascata", substituindo o sistema tributário por um enorme "Finsocial", que ninguém minimamente informado sobre o assunto ousa defender. Dentre os desastres que o IUT provocaria, destaco os que seguem:

1º) O modelo acentua extraordinariamente a regressividade do sistema, porque iguala os desiguais. Como justificar que o dividendo recebido pelo banqueiro tenha carga tributária idêntica à do salário do gari? No lado do produto, os absurdos são igualmente gritantes. Segundo o autor, o modelo promove progressividade automática, pois os bens mais sofisticados têm ciclo de produção mais longo e, portanto, sofreriam maior incidência tributária. Esse argumento, entretanto, só vale nas comparações entre produtos industrializados e os consumidos *in natura*, que pesam menos de 10% no orçamento familiar. Destarte, o trator teria carga tributária idêntica à do *jet ski*, o medicamento mais imposto que a aguardente e a lata de sardinha seria mais gravada que um maço de cigarros.

2º) O IUT inibe as exportações, pois, incidindo "em cascata", não permite a desoneração plena na ponta da demanda final. Dessa forma, o Brasil teria de competir no exterior exportando imposto. Se é válida o argumento do autor de que quanto mais sofisticada a mercadoria, maior sua carga tributária, o Brasil, com o IUT, teria de regredir ao ciclo do pau-brasil, pois os produtos mais elaborados teriam tributação proibitiva para o mercado externo.

3º) Problema dos mais sérios é a definição da partilha de arrecadação do IUT cujo critério, necessariamente, será político. Como se dividirá a receita entre os três níveis do governo e entre as unidades federadas? Certamente, a distribuição regional não se fará pelo critério do local da ocorrência do fato gerador, como candidamente tem propugnado o autor

do modelo, pois tal critério quebraria os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, majoritárias no fórum político da decisão. Entre a prancheta do estudioso e a implantação do modelo existe a realidade política do País; plasmados na representação do Congresso Nacional, existem os conflitos distributivos regionais.

4º) A proposta, que foi concebida basicamente para simplificar a vida dos cidadãos e evitar a sonegação, na prática não atenderia a nenhum dos dois objetivos. Alcançar-se-ia a elisão fiscal simplesmente evitando-se o sistema de compensação bancária. Os cheques circulariam de mão em mão e o dinheiro, uma vez sacado dos bancos, ainda que com a alíquota em dobro como propõe o autor (o que, diga-se de passagem, penaliza ainda mais os mais pobres, que não têm conta bancária), dificilmente retomaria a ele. O uso do sistema bancário passaria a ser um luxo caro, e tanto mais caro seria quanto mais os bancos fossem evitados, pois a alíquota do IUT, incidente sobre os cheques, teria de ser cada vez mais aumentada, para manter a máquina estatal. Seriam as transferências bancárias intrafamiliares e intra-empresariais tributadas? Se o forem, a tributação será iníqua; se por outro lado o modelo começar a abrir exceções, a máquina fiscal não poderá ser sequer reduzida.

5º) A festejada economia equivalente a 4% do PIB, que o modelo proporcionaria pela desativação da máquina fiscal do Estado e do contribuinte, infelizmente não se verificaria, pelo menos na magnitude sequer parecida com esta, pois o custo da administração fiscal está brutalmente superestimado. Bem distante dos 10% apresentados como custo médio da arrecadação fiscal, a União, que em 1990 arrecadou 65,8% de receita total (inclusive contribuições), gastou, naquele ano, com a administração fiscal o equivalente a US\$ 460 milhões ou 0,57% de sua receita total, ou ainda 0,088% do PIB. Os Estados, em 1990, arrecadaram 30,5% da receita total, e gastaram, de acordo com levantamento em amostra representativa destes, entre 2% e 2,5% do total arrecadado. São Paulo, por exemplo, que responde por 40% da receita deste nível de governo, gasta cerca de 1,6% de sua receita com a administração tributária. Enfim, o efetivo custo da máquina fiscal é 80% inferior ao apresentado pelo autor e, mesmo com o IUT, ela não poderia ser eliminada, mas, talvez, apenas reduzida. Caso a alíquota prevista para o IUT tenha sido estimada com rigor técnico equivalente ao utilizado na estimativa do custo da máquina fiscal, corremos o risco de ver aqueles 2% transformados em 10%.

Finalmente, vale ressaltar que essa reforma provocaria importantes transferências interpessoais, inter-regionais e intersetoriais de renda. Certamente, não seriam apenas os sonegadores e a economia informal que pagariam a conta. É fundamental que se explicitasse essas transferências de renda são intencionais, se já foram mensuradas e, em caso positivo, quais os resultados das simulações.

# A PROPOSTA DE IMPOSTO ÚNICO ESTÁ MADURA

**Flávio Rocha**

*Jornal da Tarde, 29/11/91*

O Imposto Único acaba de passar por mais um duro teste, o crivo do tributarista Clóvis Panzarini. Seu artigo no JT de 27.11.91 levanta pontos pertinentes discutidos durante a fase inicial de discussão de nossa emenda, e apenas vem reforçar a certeza de que estamos diante de uma proposta madura e pronta para implantação efetiva. Vamos aos pontos levantados pelo tributarista:

1 - Nem o mais apaixonado opositor do Imposto Único o acusa de provocar regressividade. Na pior das hipóteses, ele é rigorosamente proporcional. Esse fato constituiria, por si só, apreciável evolução em relação ao enormemente regressivo sistema atual. Dois fatores determinam a injustiça e a regressividade que o sistema tributário brasileiro comete contra o contribuinte. Primeiro, a carga fiscal sobre a folha de pagamentos. O trabalhador trabalha um dia para si e outro para o governo. Somos um País de salários miseráveis e custos de mão-de-obra altíssimos, em decorrência de um sistema que pune fortemente a base salarial. Como o trabalhador é o único agente econômico que não pode optar pela sonegação, cada vez que o governo precisa de dinheiro, está atingindo aquele que tem mais dificuldades em se desvencilhar da malha. Isso faz com que o Brasil possua uma das mais altas cargas tributárias sobre salário.

Outro fator de regressividade é a grande incidência de impostos indiretos, os mais regressivos. Um trabalhador de salário mínimo gasta 100% do que ganha enquanto consumidor, e a incidência média dos impostos indiretos é de 44%. Um marajá, que gasta 10% de sua renda e poupa 90%, estará pagando os mesmos 44% apenas sobre os 10% que consumiu - ou seja, 4,4% da receita total.

O sistema tributário atual é atualmente regressivo, e uma evolução para o sistema proporcional já seria um grande avanço, apesar de o imposto único possuir fortes elementos de progressividade. O ideal seria que tivéssemos um sistema perfeitamente proporcional, até um pouco progressivo do lado da arrecadação, com a justiça social do lado do gasto. A progressividade tributária vem sendo questionada em todo o mundo, porque traz consigo um subproduto socialmente indesejável, que é a evasão de capitais. Países com sistemas tributários fortemente progressivos estão revendo inteiramente seu conceito para conviver com as características do mundo moderno - a volatilidade e a fluidez do capital.

2 - O efeito do Imposto Único sobre as exportações. Não é verdade que o IU inibe as exportações, incidindo em cascata, não permitindo a competitividade plena. Os exportadores estão de acordo que o Imposto Único, mesmo que não fosse desonerado, provocaria aumento de competitividade muito grande para os produtos exportados. Desoneramos apenas ICMS e IPI, por meio de manobras contábeis. Mas exportamos os

outros impostos, inclusive aquele que mais tira competitividade do produto brasileiro no Exterior, o imposto burocrático. Os produtos finais são onerados por máquinas burocráticas altamente custosas. O que vai mudar, portanto, é a metodologia para desonerar a carga tributária nos impostos exportados. Hoje a desoneração ocorre por meio de lançamentos contábeis. A desoneração do IU na exportação será feita pelo rebate fiscal, por meio da devolução do imposto no ato da exportação.

3 - A questão da partilha. O critério da partilha não será político, como sustenta o tributarista Panzarini. O Imposto Único pressupõe a automatização da partilha, que é onde estão as grandes brechas para a corrupção. O IU acabará com a corrupção fiscal, por meio da automatização de arrecadação, e com a corrupção na partilha das verbas. Hoje, a Comissão de Orçamento dispõe das verbas da União sem nenhuma transparência. Decide tudo em recinto fechado. E isso provoca distorções. Temos o exemplo do município de Serra Dourada, na Bahia, com 17 mil habitantes, que recebe 10 vezes mais que Curitiba e 15 vezes mais que Belém. Com o IU, o Congresso votará o critério de partilha, acabando com as posições pessoais, e o critério populacional será o adotado. A população é quem gera a demanda social do imposto. Camaçari, com 20 mil habitantes, retira hoje cerca de 30% do ICMS na Bahia, apesar de já ser beneficiada com os frutos de um pólo petroquímico de bilhões de dólares. Salvador, com graves problemas, vive com verbas bem menores. A partilha automática será a redenção dos Estados e municípios. Hoje os municípios arrecadam 0,8% do PIB e gastam quase 10 vezes isso. Essa diferença é perseguida por meio da nefasta política do "pires na mão". O IU irá acabar com esse estilo. Diariamente, serão creditadas nas contas dos 4.521 municípios, dos 27 governos de Estado e da União as suas cotas-partes, eliminando-se a multiplicidade dos estágios decisórios, imensos focos de corrupção.

4 - A questão da elisão fiscal. Duas providências de natureza administrativa eliminam inteiramente a possibilidade da elisão fiscal. O risco de o cheque circular entre empresas com endossos sucessivos será extinto por meio de medida que tornará cada endosso uma transação. Quem apresentar cheque com 5 endossos no verso deverá pagar não 1 %, mas 6% - 1 % relativo à transação original e mais 1 % para cada endosso. O cheque ao portador que circular indefinidamente, sendo apresentado pelo último que vai preencher o campo, será criminalizado. A penalidade será uma multa no valor do cheque, imposto à pessoa que apresentar o cheque: quem emitir um cheque ao portador correrá o risco de pagá-lo em dobro.

5 - O custo da administração fiscal. Não devemos considerar apenas os custos internos da máquina administrativa. Temos de computar com o ônus do sistema tributário outros custos. O renomado tributarista Eivany Silva, que já foi uma das maiores autoridades da Receita Federal, contabilizou em 8% do PIB o peso morto do imposto. Não é, portanto, 4% como lembra o tributarista Panzarini. O professor Silva diz que 3% é o que custa ao governo fiscalizar os 58 tributos, cabendo 5% à sociedade. Esses 8% incluem custos de regulamentação, da legislação, custos do judiciário, do aparato burocrático. Temos um Judiciário entupido com ações tributárias e um contencioso monumental. Quanto custa isso? Tivemos no ano passado 1.602 legislações tributárias, o que dá quase 8 por dia útil. Temos de considerar o aparato burocrático das empresas, duas contabilidades - uma gerencial e outra fiscal. Tudo isso gera os 8% do PIB que constituem peso morto do

imposto. Se colocássemos esses recursos para a atividade produtiva, para salários, para investimentos, o impacto econômico seria brutal.

São essas as questões que compõem a moldura da verdade do Imposto Único.

## **IMPOSTO ÚNICO CONTRA AS EXPORTAÇÕES E O MERCOSUL**

**Mailson da Nóbrega**

*Folha de S. Paulo, 17/12/91*

A idéia do Imposto Único sobre Transações substituindo o universo dos impostos é fascinante. Todos almejamos uma radical simplificação no pagamento de tributos que nos livre do freqüente contato com o Estado, reduza substancialmente a burocracia e erra dique o potencial de corrupção associado à arrecadação das receitas públicas.

A sociedade está-se rebelando contra o sufocante sistema de tributos no Brasil, que ficou mais caótico com a nova Constituição. Os que não podem fugir do pagamento de impostos se revoltam diante da concorrência desleal que lhes infligem os sonegadores e a economia informal.

O imposto único seria o ideal. Resolveria todas essas questões. Liberaria energias hoje consumidas no cumprimento de um enorme emaranhado de obrigações. Não seria mais preciso escriturar livros nem preencher declarações anuais do Imposto de Renda. Desapareceria uma montanha de formulários e notas fiscais. Sumiria de nosso cotidiano um punhado de siglas como Darf, CGC, CPF, Ufir, IR, IPI, ICMS, IPVA etc.

Infelizmente, esse imposto único "nos livraria disso tudo, mas poderia agravar os já terríveis problemas do Brasil. Seus inúmeros inconvenientes, demonstrados por vários especialistas, provocariam mais injustiça social e ineficiência na economia. No comércio exterior sua implantação seria desastrosa. O Mercosul seria inviável.

No comércio entre as nações vigora o princípio de que todo produto deve se tributado no destino, isto é, no consumo final. Por exemplo, quando o consumidor americano compra um sapato é indiferente, para efeitos fiscais, se foi fabricado nos Estados Unidos, na Itália ou no Brasil. O imposto de vendas será exatamente o mesmo.

Em consequência, o produto exportado não pode ser tributado na origem, isto é, no país onde é fabricado. Do contrário, haverá dupla tributação e o exportador, perdendo competitividade, abandonará a atividade de comércio exterior. Se a exportação ficar inviável para todos, o balanço de pagamentos entre em colapso, paralisam-se as importações de bens essenciais, a economia afunda, o desemprego se agiganta, os problemas sociais e políticos se multiplicam.

Existem duas únicas maneiras de isentar as exportações: 1) quando o imposto de consumo é cobrado apenas na fase final (*saftes tax*); isentada a venda ao exterior, estará



eliminado o imposto sobre o produto exportado; 2) quando o imposto de consumo é cobrado ao longo do processo produtivo, sobre o valor agregado em cada etapa (nossos ICMS e IPI); isenta-se a fase final e aproveita-se o crédito gerado nas etapas anteriores. O resultado é o mesmo.

A isenção das exportações é inviável com o imposto único, que seria uma tributo em cascata. São milhares as transações financeiras envolvidas na produção de um bem, umas impactando outras em termos de tributação. Seria impossível calcular o custo preciso do imposto. Um mesmo produto teria carga tributária distinta, dependendo da empresa que o fabricasse e do seu grau de verticalização.

Pode-se tentar contornar o problema de duas maneiras: 1) O governo devolveria o imposto pago; seria uma solução pior, pois, além de não de saber o valor a devolver, o exportador ficaria à mercê das dificuldades do Tesouro; 2) O exportador teria um crédito fiscal sobre cada transação realizada; exigir-se-ia um mecanismo mais complicado e oneroso do que o atual, com escrituração fiscal, controles, livros, fiscalização etc., eliminando um dos charmes da idéia, a simplificação.

Portanto, o imposto único seria prejudicial às exportações. Quanto ao Mercosul, mesmo que descontado o excessivo otimismo oficial que prevê a união já em 1995, essa é uma tentativa de integração regional da América Latina com efetiva chance de sucesso. Pela primeira vez, juntam-se vontade política e amplo interesse empresarial.

A união econômica exige harmonização tributária: o imposto de consumo deve ser o mesmo tipo em todos os países membros, com regras e alíquotas uniformes para preservar a neutralidade do tributo sobre a formação dos preços.

Essa tem sido uma das grandes tarefas atuais da Comunidade Econômica Européia. Todos os seus membros já aderiram ao imposto sobre o valor agregado; as alíquotas serão compatibilizadas até 1993.

Assim, se o Brasil implantasse o imposto único, seria preciso que a Argentina, o Uruguai e o Paraguai também o fizessem para que o Mercosul se tornasse uma realidade. Ao contrário, a Argentina está procurando recuar do imposto sobre os cheques, semelhante ao imposto único, depois que a queda da inflação e a experiência vieram mostrar seus grandes inconvenientes.

O fascínio em relação ao imposto único não pode obscurecer os riscos que ele encerra, inclusive o de levar o Brasil ao isolamento internacional ou de a proposta ser utilizada pelo governo para a criação de mais um tributo. Valeria, por isso, ampliar o debate e a reflexão em torno da idéia para possibilitar a prudente consideração de todas as circunstâncias que cercariam sua eventual implantação.

# O SALTO NO ESCURO DO IMPOSTO ÚNICO

Mário Henrique Simonsen

Revista Exame, 18/3/92

O Brasil parece cultivar o fetiche das fórmulas simples para resolver problemas complexos. "Dolarização", "imposto único sobre as transações", embora nada tenham a ver um com o outro, são remédios da moda contra a saúva. No caso da dolarização, a discussão é meramente acadêmica. Já no *do* imposto único, IUT, há uma cruzada organizada para converter os gentios, salvando-os das penas do inferno. A idéia, como se sabe, é substituir todos os impostos federais, estaduais e municipais por um imposto único de 1% (ou alguma outra porcentagem próxima) sobre os lançamentos bancários. Segundo seus apóstolos, isso propiciará aos cofres públicos uma receita anual de cerca de 100 bilhões de dólares, ou seja, 25% *do* PIB.

A maioria dos argumentos a favor e contra o IUT agride o bom senso, o que não chega a ser surpreendente num país que já buscou a salvação no extermínio da saúva. A mais recente defesa do imposto único se baseia na identificação de um novo fato gerador, a moeda eletrônica. No passado, os tributaristas procuravam detectar os melhores fatos geradores na renda, no consumo, na produção industrial e no valor adicionado. A tecnologia criou um novo fato gerador que ofusca todos os demais - a transferência bancária -, e essa deve ser a base da tributação do futuro. Trata-se de um *non sequitur*. As transferências bancárias correspondem a transações, e como tal um imposto a elas proporcional é um tributo em cascata, com todos os defeitos daí decorrentes. É surpreendente que, com base nesse argumento do novo fato gerador, os críticos dos impostos cumulativos, como o antigo IVC anterior a 1967 e os atuais PIS e Finsocial, defendam o IUT.

Em compensação, a maior crítica ao IUT é tão inconvincente quanto a sua defesa pela novidade do fato gerador. O argumento, freqüentemente invocado pela Receita Federal, é que, a menos que o custo de arrecadação se torne exorbitante, o imposto único não permitirá a identificação do contribuinte final, e como tal do cruzamento das informações com sua renda, sua despesa e seu patrimônio. O erro do argumento consiste em imaginar que a finalidade do sistema tributário seja dar trabalho aos agentes de tributos federais e não arrecadar recursos para o governo. A Receita Federal nunca se preocupou em saber sobre quem incidia qualquer imposto indireto, como o IPI, o ICMS ou o imposto de importação, por uma razão óbvia: se o imposto é indireto, quem o recolhe não é contribuinte final, anônimo por definição. Como o IUT é um imposto indireto, a preocupação dos fiscalistas parece sem pé nem cabeça. Até porque, se o imposto em questão conseguisse substituir o imposto de renda, o governo não mais precisaria fuçar a renda, as despesas e o patrimônio de quem quer que fosse.

De fato, o grande atrativo da proposta do IUT é que se trata de um imposto de arrecadação facilíma, já que é muito mais simples fiscalizar umas poucas centenas de

bancos do que milhões de contribuintes. Se ele fosse viável, conseguir-se-ia o sonho de reduzir ao mínimo tanto a sonegação quanto as necessidades de fiscalização. Ou seja, a polícia poderia ser aposentada pelo desaparecimento espontâneo da criminalidade, o que é o ideal de qualquer sociedade.

Esse atrativo chega a neutralizar muitas das críticas ao IUT em termos de sua incidência em cascata. Com efeito, de que adianta um imposto teoricamente justo, como o de renda, que na prática envolve um custo brutal de arrecadação, além de abrir inúmeros flancos à sonegação? Com a Lei nº 8383, o governo descobriu uma fórmula teoricamente perfeita de driblar o efeito Tanzi sobre a arrecadação, mas que obriga os contribuintes a um esforço infernal: o da dupla contabilidade, em cruzeiros e em Ufir. Implicitamente, a lei pressupõe que o custo da assessoria tributária seja gratuito, assim como o da fiscalização. Se essa hipótese de inexistência dos custos burocráticos fosse verdadeira, o planejamento central na União Soviética teria sido um sucesso, e não o fracasso que foi. Isso favorece o IUT no mínimo com o benefício da dúvida: as distorções da incidência em cascata talvez se tornem perdoáveis diante das dificuldades e dos custos de arrecadação dos impostos governamentais.

As grandes críticas à cruzada do IUT são o ineditismo de sua proposta assim como o amadorismo de seus cálculos. Se o IUT fosse realmente bom, algum outro país já o teria adotado, o que até agora não aconteceu, salvo uma experiência pouco inspirada, na Argentina, de tributação sobre os cheques, sem pretensão a substituir os demais impostos. Os defensores do imposto único contra-argumentam que o Brasil possui um sistema bancário de sofisticação sem paralelo, o que é verdade, pelo menos em termos de compensação de cheques, e que isso torna o IUT um imposto feito sob medida para o nosso país.

Resta saber por que um país com tanta miséria desenvolveu um sistema de pagamentos tão sofisticado. A resposta são a inflação e o fato de que sobre os lançamentos bancários não incidem impostos. Por isso mesmo, as estimativas de arrecadação de um imposto de 1% sobre os lançamentos bancários (ou seja, cerca de 25% do PIB) são inteiramente amadoristas, não sendo corroboradas nem pela Secretaria da Receita Federal nem pelo Banco Central. Os defensores do IUT alegam que 1% é cifra muito pequena para levar os agentes econômicos a fugir das transferências bancárias. Mas a resposta deve ser: "em termos". Se, por exemplo, o imposto atingisse as transferências interbancárias, o sistema atual de pagamentos se inviabilizaria, e com ele o IUT.

Diante de todas essas incertezas, é natural que o governo rejeite a proposta do IUT como um salto no escuro~ Bem mais palatável é a proposta do deputado Roberto Campos: introduzir um pequeno (digamos, 0,2%) sobre *alguns* lançamentos interbancários, em substituição a outros impostos economicamente ineficientes e de arrecadação onerosa, como o PIS, o Finsocial e a contribuição social calculada sobre o lucro das empresas. Para isso são necessários mais estudos, mas já não mais se trataria de um perigoso salto no escuro. Mais adiante, se ficar comprovado que o novo imposto pode substituir todos os demais, tanto melhor.

# AJUSTE OU MARKETING?

**José Serra**

*Folha de S. Paulo, 7/7/92*

Em face do espaço apertadíssimo desta coluna, resumo em tópicos dúvidas e inquietações sobre o ajuste fiscal despertadas pela leitura dos jornais e revistas do fim de semana.

1) Duvido que as elites, hoje desejosas do ajuste fiscal, se entendam sobre o objetivo perseguido. Seria aumentar a carga tributária? Ou diminuí-la? Ou, ainda, seria primordial a melhora da eficiência alocativa desse sistema, privilegiando os investimentos e as exportações? Confusão maior ocorre a respeito dos prazos: em quanto tempo se espera obter o quê?

2) O projeto de governo pretende modificar 53 artigos (22% do total) e 145 dispositivos da Constituição, além de introduzir 30 outros dispositivos novos. Ou seja, seriam 175 votações em quatro vezes (duas na Câmara, duas no Senado): 700 votações no total, exigindo quórum qualificado.. Além disso, o projeto não separa curto de longo prazo. Deveria conter apenas (e já seria muita coisa) o necessário para 1993. Mas contém dispositivos cujos efeitos fiscais ocorreriam daqui a três, cinco ou dez anos. Por que não deixá-los para a revisão constitucional? Misturar tudo, agora, fica bonito para anúncios na imprensa, mas conspira contra a realização de algo efetivo.

3) O governo propõe impostos novos. Um deles, o Imposto sobre Transações Financeiras (defendido como único pela *Folha*), com alíquota de 0,2%, substituiria o Finsocial, o Pis-Pasep e a contribuição social sobre os lucros. Em matéria de cumulatividade (ou efeito "cascata"), trocar o Finsocial por esse ITF equivale a trocar seis por meia dúzia. Mas a idéia do ITF tem charme: como diz o professor Chico Lopes, há a sensação geral de que o novo imposto vai gerar uma grande arrecadação, mas que ninguém vai pagar. Alardeia-se que os bicheiros, as indústrias de fundo de quintal e os outros sonegadores, que escapam do Finsocial, não se livrariam do ITF, ampliando-se, assim, notavelmente, a arrecadação. Será? Suponhamos que a economia informal seja duas vezes a economia formal, para efeito tributário. Isto equivaleria a um Finsocial de 0,6%, em vez dos 2% de hoje, com efeito modestíssimo sobre a arrecadação. Quem, então, pagaria o ITF? Como mostrou o professor Lopes, os pagadores seriam os tomadores de empréstimo em moeda indexada, principalmente o governo (80% do total), sob a forma de juros maiores: cerca de dez pontos percentuais a mais por ano, onerando pesadamente o serviço da dívida pública.

4) O novo imposto sobre ativos, dedutível do Imposto de Renda, é copiado da experiência mexicana. Mas no México as empresas deduzem as dívidas, ou seja, o imposto incide sobre o patrimônio líquido. Ao que parece, a proposta do governo não faz essa dedução. Por isso e por outro motivos, se tomarmos as 500 maiores empresas do país, mais de 73% da arrecadação virá das estatais, ou seja, será um imposto cobrado pelo governo sobre o governo. Entre elas estão empresas com déficits espetaculares e sem IR a pagar,

como a Rede Ferroviária Federal, a Fepasa e os metrô, todos com patrimônios também espetaculares!

A afobação e a confusão em tomo do ajuste são provocados pelo desejo do governo de mostrar que continua existindo, apesar da CPI e do colapso de sua credibilidade. Mas a estratégia realista e efetiva teria de ser outra: (a) promover um "ajuste fiscal ponte" para 1993, bastante mais modesto porém eficaz; (b) preparar a reforma ampla para a época da revisão constitucional; ou, alternativamente, segundo propus, mandar projeto de emenda constitucional retirando o capítulo tributário da Constituição, mantendo-se apenas os princípios básicos. Com isto, a reforma seria feita através de leis complementares e ordinárias, caminho muito mais flexível e racional.

## CRÍTICA OU DIATRIBE?

**Marcos Cintra**

*Folha de S. Paulo, 19/7/92*

No último dia 7, em "Ajuste ou marketing?", José Serra discorreu sobre alguns pontos do projeto de reforma fiscal do governo. Propôs-se a fornecer aos leitores desta *Folha* um resumo das "dúvidas e inquietações sobre o ajuste fiscal despertadas pela leitura dos jornais e revistas do fim de semana".

Várias de suas observações mostram-se amplamente procedentes. A reforma fiscal implica um elevadíssimo número de emendas constitucionais. As mudanças não poderiam ser realisticamente discutidas e aprovadas fora da revisão constitucional de 1993. As críticas ao novo imposto sobre o patrimônio das empresas também se mostram pertinentes.

Infelizmente, contudo, o autor não teve o mesmo êxito em outras passagens de sua coluna. Mostrou-se desinformado acerca de importantes detalhes dos projetos fiscais em análise. E ainda ousou propor idéias temerárias e até desconcertantes.

José Serra afirmou que "em matéria de cumulatividade (ou efeito "cascata"), trocar o Finsocial por esse ITF (Imposto sobre Transações Financeiras) equivale a trocar seis por meia dúzia".

Ignorando-se o indisfarçável tom de desdém, só resta dizer que, neste ponto, José Serra confunde germano com gênero humano.

Deixa entender que o efeito cascata, *tout court*, representa um grave defeito do Imposto sobre Transações Financeiras - e conseqüentemente de seu irmão gêmeo, o Imposto Único sobre Transações -, e que o efeito cascata é um mal em si mesmo, e que deve ser intransigentemente renegado, sem necessidade de nenhuma qualificação ou justificativa.

Infelizmente, o colunista ignora os recentes resultados de pesquisa obtidos a partir da literatura conhecida como "tributação ótima". Não se pode precipitadamente inferir

implicações normativas acerca das distorções alocativas de impostos em mercados imperfeitos.

Como um bom estruturalista, José Serra não ousaria afirmar que a economia brasileira funciona em regime competitivo perfeito, razão pela qual sua ojeriza por impostos em cascata não encontra, *a priori*, justificativa suportada pela moderna teoria das finanças públicas.

Além disso, do ponto de vista de eficiência alocativa, a comparação da magnitude das distorções causadas por impostos cumulativos *versus* impostos sobre valor adicionado depende não apenas da natureza do tributo (cumulativo ou não), mas sobretudo das alíquotas marginais aplicadas em cada caso. Assim, um imposto sobre valor adicionado com alíquotas altas pode introduzir distorções mais fortes do que impostos cumulativos com alíquotas baixas.

Indago se não poderiam ser este o caso com o ICMS e o IPI que têm alíquotas extremamente elevadas e que, se unificadas, como pretende a Comissão de Reforma Fiscal do governo, poderiam chegar a 25% ou 30%.

Ademais, a cumulatividade é hoje uma das mais marcantes características do sistema tributário nacional. O ISS é cumulativo. Até impostos teoricamente não-cumulativos como o ICMS se tornam cumulativos quando a cadeia de crédito/ débito se rompe, como é comum em vários setores, como, por exemplo, a agropecuária.

A seguir, José Serra reproduz um questionamento, formulado pelo professor Chico Lopes, sobre o potencial de arrecadação do imposto sobre transações. Neste exercício, simplesmente se extrapola a arrecadação do Finsocial para concluir que o grosso da receita de um imposto sobre transações bancárias acabaria incidindo sobre o mercado financeiro, mais especificamente sobre "os tomadores de empréstimos em moeda indexada, principalmente o governo...".

Este raciocínio mostra a enorme desinformação que acomete muitos dos partícipes desta polêmica. O Finsocial não arrecada por ser um imposto declaratório - preferido dos "papirófilos" na expressão do deputado Roberto Campos - e ter abrangência limitada.

O problema não está apenas na evasão da economia informal, mas também na sonegação da própria economia formal e em sua abrangência não-universal.

Como o imposto sobre transações seria arrecadado diretamente nas operações bancárias, o fator de projeção tomando por base a atual arrecadação do Finsocial não pode ser apenas a parcela da economia representada pela economia informal, mas deve incluir também os índices de sonegação dos setores formalmente constituídos, além da parcela da economia não incluída na base de cálculo daquele tributo.

Ademais, para não incorrer no mesmo equívoco do ex-ministro Maílson da Nóbrega que, ao criticar o Imposto Único, desavisadamente ignorou que nas operações financeiras o tributo incidiria apenas sobre os rendimentos reais, cabe alertar que o alegado impacto nas taxas de juros dos títulos públicos simplesmente não ocorreria.

Também combato e critico a reforma tributária do governo, e em especial o uso indevido que fazem da proposta do Imposto Único. Porém, por razões totalmente diferentes das de José Serra.

Para finalizar, o autor faz uma proposta no mínimo aberrante, ou seja, retirar o capítulo tributário da Constituição. Com isto, segundo José Serra, “a reforma (fiscal) seria feita através de leis complementares e ordinárias, caminho mais flexível e racional”.

É simplesmente estarrecedor que se proponha algo tão discricionário em uma fase da vida nacional onde o cidadão e o contribuinte são constantemente violentados pelo governo e por isso mesmo buscam garantias de seus direitos na própria Constituição.

Relegar o poder de tributar no Brasil à legislação ordinária, depois de tudo o que passamos e estamos passando, é uma proposta no mínimo autoritária e desrespeitosa para com os direitos dos cidadãos.

Em nome de quê? Flexibilidade? Racionalidade? Uma decisão tão importante como uma reforma tributária deve tomar tanto tempo quanto necessário para que a sociedade a discuta e possa conscientemente deliberar através de seus mecanismos decisórios. Sem pressa nem açodamento. Com paciência e responsabilidade.

## **MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN E O IMPOSTO ÚNICO**

**Marcos Cintra**

*Folha de S. Paulo, 1/4/92*

Em recente artigo publicado na revista *Exame* (18/3/92), Mário Henrique Simonsen tece inúmeros comentários acerca do Imposto Único sobre Transações (IUT). O autor mostra sua desconfiança nas soluções simples como o IUT e critica os argumentos a favor e contra o imposto. Não obstante, reconhece a validade da proposta e acaba sugerindo sua implementação experimental.

Questões elementares ou complexas devem ser enfrentadas com propostas tão simples quanto possíveis, desde que eficazes. Se o grau de complexidade das soluções fosse pré-requisito de eficácia, como sugere o ex-ministro, ainda não teríamos conhecido a penicilina e os alquimistas de há muito teriam descoberto a transformação do ferro em ouro. *Em* outras palavras, não há correlação entre complexidade e eficácia. Tomemos o caso do IUT. Trata-se de um imposto simples, mas de perturbadora robustez. Não se trata de “remédios da moda” nem do “fetiche das fórmulas simples para resolver problemas complexos”, como quer Simonsen, mas sim de um novo conceito tributário em discussão há mais de dois anos e que encontra respaldo crescente junto à sociedade brasileira.

Os defensores do IUT acham-se convencidos de seus méritos e batalham por sua aceitação. Contudo, encontram fortes resistências entre aqueles que temem estar vislumbrando um novo paradigma tributário capaz de contrariar os investimentos intelectuais e profissionais acumulados.

Em artigo publicado no ano passado na revista *Exame*<sup>2</sup> (26/6/91), Mário Henrique Simonsen apresentou um notável diagnóstico sobre os defeitos do atual sistema tributário brasileiro. A leitura do artigo indicava que o autor estava prestes a ultrapassar a barreira do dogmatismo convencional. Questionou o mito da progressividade, concordou com os proponentes do IUT no sentido de que a redistribuição de renda pode ser mais eficaz se implementada pelo lado dos gastos públicos do que pelo da arrecadação fiscal, insurgiu-se contra "preciosismos técnicos que não se tem como fiscalizar", defendeu a simplicidade e potencial de arrecadação como pré-requisitos para a equidade tributária.

Mas não deu o passo final. Não foi além de um *face lift* ao propor apenas mudanças cosméticas que não alteram a espinha dorsal do sistema tributário nacional.

Mas agora, em sua crítica ao IUT, Simonsen faz o caminho inverso. Critica a proposta, seus defensores e opositores, e acaba sugerindo sua implementação, ainda que parcial e tentativa. Ao condicionar sua integral aplicação à verificação de seu potencial arrecadador, implicitamente parece aceitar as premissas conceituais básicas do IUT e o fato de que, no composto final, o saldo do IUT pode ser positivo.

Simonsen afirma que a argumentação a favor e contra o IUT agride o bom senso. No entanto, os que acompanham o debate mais de perto sabem que ele está centrado inteiramente nos critérios clássicos de avaliação tributária: economicidade, eficiência e equidade. Pelas características do IUT, adicionou-se o critério da robustez.

Em realidade o IUT permite concretizar o antiquíssimo conceito da unicidade tributária. Paulo Hugon atribuiu o insucesso das propostas de implementação do imposto único à inexistência de uma base tributária suficientemente ampla para permitir a existência de apenas um tributo com alíquota que não sejam escorchantes ou confiscatórias. Da mesma forma, J. Grosclaude e R. Herzog (*Revue Française de Finances Publiques*, nº 29, 1990) organizam toda a discussão de seu artigo "O mito do imposto único" em tomo dos vários fatos geradores tentados no passado. E concluem, indagando, se "o novo mito no final do século 20 não é o de unificar os sistemas fiscais, ao menos na Europa, em tomo de dois impostos básicos, o Imposto sobre Valor Agregado (imposto dominante na atualidade) e o Imposto de Renda, reproduzindo o mito da unicidade do século precedente?".

A proposta de um novo fato gerador - o lançamento bancário - trata portanto da questão essencial ao tema da unicidade tributária, contrariando frontalmente a tentativa de Simonsen de minimizar a questão. Passa-lhe despercebido que este é ponto essencial da temática em apreço, pois objetiva destruir o mito de que o imposto único é um mito.

O IUT é uma *turn over tax*, como existiu na Alemanha até meados da década de 60. A essência do tributo é a mesma. Mas a forma de arrecadação lhe traz contemporaneidade. Tributam-se as transações econômicas através de seus correspondentes lançamentos bancários. A técnica de cobrança garante automaticidade, superando os sistemas de lançamento (como o IPTU ou o IPVA), e o de auto-apuração é auto-recolhimento com auditoria (como o IR, ICMS, IPI e vários outros). Eliminam-se a burocracia e o papelório.

Cumpramos observar que essa nova sistemática de arrecadação só se tornou viável a partir da modernização e informatização do sistema bancário brasileiro. E ainda pela quase total

---

<sup>2</sup> Incluído na Parte I deste volume, págs. 24-27.



substituição da moeda manual - uma relíquia bárbara, no dizer de Keynes - pela moeda escritural.

Essas duas características permitem concretizar o mito do imposto único acalentado há séculos, mas frustrado pelas dificuldades de identificação de formas viáveis de operacionalização. Não é a nova base de incidência em si que justifica o IUT, mas sim o fato de ele permitir a unicidade tributária, ainda que de forma cumulativa. E de permitir ainda eliminar a sonegação, a economia informal e a corrupção. Um saldo razoável para uma sociedade marcada pela fragilidade tributária, como de resto ocorre na maioria dos países em desenvolvimento.

É evidente que a expansão do sistema bancário brasileiro se deve à inflação, como apontou Simonsen. Imaginar, contudo, que a ausência de tributação teve papel relevante nesse processo seria enganoso. Pode não ter havido a imposição de impostos nas transações bancárias, mas sempre existiram custos. Taxas bancárias, exposição ao fisco, corrosão inflacionária dos saldos em conta corrente são ônus tão reais quanto tributos. Nem por isso os bancos deixaram de se expandir celeremente em todo o mundo, mesmo naqueles países onde a inflação é baixa.

Trata-se, antes de mais nada, de uma inexorável caminhada da humanidade rumo à perda de espaço da moeda manual em favor da preponderância da moeda escritura, da moeda eletrônica, das transações concretizadas por impulsos eletrônicos e por lançamentos em contas gráficas.

O Brasil se encontra em estágio avançado de informatização bancária e de desmonetização, à frente da maioria dos países. O IUT exige que esses dois pré-requisitos sejam atendidos, o que o torna viável hoje em poucas economias do mundo.

Curiosamente os Estados Unidos não satisfazem o primeiro e o Japão não satisfaz o segundo. Esta observação, por sinal, responde às indagações acerca da inexistência ou do fracasso desse tipo de imposto em outros países. Mas certamente a expansão bancária e a desmonetização das economias modernas são processos globais e inexoráveis, o que tornará essa técnica de arrecadação comum em todo o mundo nas próximas décadas.

Mário Henrique Simonsen aponta o amadorismo dos cálculos sobre o IUT. Mais uma vez, ele demonstra não se haver debruçado sobre o problema a ponto de sentir a pulsação do debate.

O conceito de transação bancária, por exemplo, não é medido nem computado pela Receita Federal, pelo Banco Central, pelo IBGE ou por nenhum instituto de pesquisa. É um dado novo e não existem séries históricas. A única fonte, portanto, são os registros bancários, onde foram buscados os números apresentados. Se existirem outras fontes mais "profissionais", por favor, apontem-nas. O mesmo problema surge no cômputo dos custos operacionais sociais e privados do atual sistema tributário e na avaliação do impacto do IUT nos preços relativos.

Mas, mesmo assim, cabe indagar se toda proposta para discussão tem necessariamente de estar acompanhada de pretensiosas justificativas acadêmicas, de arrogantes modelos quantitativos e de cansativas regurgitações intelectuais.

O ineditismo da proposta exige um esforço contínuo de pesquisa. Isto, contudo, não deve evitar que se busquem estimativas como as que vêm sendo apresentadas.

As sugestões serão bem-vindas, sem falar na esperança de que o próprio governo aloque seus recursos de análise e pesquisa - como o IPEA - na busca de maior profundidade no conhecimento dos impactos do IUT - pedido, aliás, feito reiteradamente às autoridades, mas por elas sempre ignorado.

Ou, então, que surjam provas sobre os erros das estimativas apresentadas.

O debate prossegue e a participação de Mário Henrique Simonsen o enriquece. Cumpre dizer, contudo, que, apesar de sua evidente contrariedade, ele reconhece que um teste com o IUT seria apropriado. Propõe que seja implantado em substituição a alguns impostos atualmente existentes.

Não concordo, mas essa é uma outra discussão.

## **OS PROBLEMAS DO IMPOSTO ÚNICO**

**Fábio Giambiagi**

*Folha de S. Paulo, 21/4/92*

Desde que foi incorporada ao debate sobre o sistema tributário brasileiro, a proposta do Imposto Único sobre Transações (IUT) vem sendo tratada de forma um tanto quanto maniqueísta por uma parte considerável dos especialistas em finanças públicas. De um lado, muitos críticos simplesmente desqualificam a idéia, sem se deter numa análise mais detalhada da mesma. De outro, os seus defensores limitam-se a apontar as suas virtudes, negando-se a reconhecer a existência de problemas concretos para a sua adoção e atribuindo as resistências "àqueles que temem estar-se vislumbrando um novo paradigma tributário, capaz de contrariar os investimentos intelectuais e profissionais acumulados" (Marcos Cintra, *Folha de S. Paulo*, 1/4/92). O propósito deste nosso artigo é o de mostrar que as resistências à adoção da idéia do IUT obedecem a objeções relacionadas com o interesse público e não a uma mera questão de idiosincrasia ideológica ou interesse pessoal de tributaristas cujo capital humano esteja - para seguir o raciocínio do prof. Cintra - ameaçado de "depreciação acelerada".

Há sete dúvidas, de importância variada, já levantadas por outros economistas e que merecem ser consideradas:

a) embora a proposta do IUT seja cativante pela simplicidade e pela suposta eficiência que os seus defensores lhe atribuem, qual é o sentido de os governos renunciarem à cobrança de impostos como o de renda na fonte, da pessoa jurídica - no caso das grandes empresas - ou o IPI sobre produtos de consumo de massa, elevado valor unitário e/ ou produzidos por poucas empresas, que são de fiscalização mais fácil e portanto não sofrem

muita sonegação? Desmontar todo o sistema tributário, só porque parte dele induz à evasão, equivale a derrubar uma casa inteira apenas porque uma das salas sofre problemas de infiltração;

b) da mesma forma, o fato de se reconhecer que o problema distributivo pode ser atacado pelo governo pelo lado do gasto não autoriza a que se renuncie ao princípio da progressividade, especialmente quando - como é o atual caso do Imposto de Renda da Pessoa Física - a estrutura de alíquotas é muito simples e quem já paga mais não tem como escapar da tributação. Deixar de taxar as rendas mais elevadas, que efetivamente pagam impostos, em nome da falta de pagamento dos evasores, implica adotar a mesma lógica curiosa com a qual Stanislaw Ponte Preta reivindicava que "ou se restaura a moralidade ou locupletemo-nos todos";

c) por ser um imposto cumulativo, o IUT grava mais o preço dos produtos com cadeia mais extensa de produção, o que significa que a sua adoção pode implicar uma mudança substancial dos preços relativos da economia, cujas conseqüências, ao que nos consta, não foram até agora estimadas com precisão por ninguém;

d) devido à cumulatividade mencionada anteriormente, que não permite a desoneração neutra do tributo, o IUT teria um impacto prejudicial sobre as exportações, que não poderia ser compensado através de subsídios diretos, pelos constrangimentos que isso criaria para o país no âmbito do Gatt (Acordo Geral de Tarifas e Comércio);

e) o custo dos serviços bancários - recolhimento dos tributos ao governo federal e transferência automática de parte deles para as respectivas contas de uma multiplicidade de Estados e municípios - pode ser muito alto, o que explicaria o pavor que a menção ao IUT gera em alguns banqueiros, pois, afinal de contas, ninguém gosta de ter custo sem receita. Os defensores do IUT dizem que a não adoção, desse imposto no passado, apesar das suas alega das virtudes, se prende ao fato de que só recentemente o sistema financeiro atingiu o grau de amadurecimento necessário para que a implantação do imposto se tornasse viável. O problema é que a tentativa de estruturar um novo sistema tributário com o IUT, baseado na existência prévia de um sistema financeiro estruturado, pode justamente gerar o efeito oposto e, além de não garantir as metas de receita do governo, causar, como efeito colateral, a desestruturação do sistema financeiro;

f) O desaparecimento de qualquer vínculo entre o gasto por esfera de governo e o ônus tributário associado ao financiamento dessa despesa pode constituir-se num formidável estímulo ao relaxamento fiscal. Afinal de contas, o partido cujo ministro encomendasse uma obra eleitoreira, o governador que aumentasse o salário do funcionalismo ou o prefeito que contratasse mais gente, ao invés de aumentar o Imposto de Renda, o ICMS ou o IPTU - todos eles de grande visibilidade - teriam apenas de pressionar o governo para aumentar "só um pouquinho" a alíquota do IUT, que correria o risco, então, de se transformar num imenso Finsocial, com alíquotas crescentes ao longo do tempo e,

g) o número de transações bancárias sobre as quais o IUT incidiria seria certamente muito inferior ao de hoje. Haveria diversos mecanismos através dos quais os agentes poderiam fugir da tributação, simplesmente fazendo com que os seus recursos transitassem menos pelo sistema bancário. Entre eles, podem ser mencionados a realização de operações casadas - quando, por exemplo, ao invés de A pagar B e este a C, A pagaria diretamente a C -; a criação de câmaras de compensação por parte das empresas, para emitir cheques

referentes apenas ao valor da diferença entre as operações de compra e venda entre diversos agentes que participem de mercados interligados; ou a postergação do depósito de cheques com assinaturas confiáveis, que passariam a funcionar como substitutos de moeda.

E devido aos problemas acima apontados que a idéia do IUT enfrenta tantas resistências. Sendo assim, a alternativa de adotar um imposto sobre transações bancárias apenas em pequena escala e a título experimental parece uma melhor estratégia do que eliminar todos os impostos e adotar o IUT imediatamente, o que seria um verdadeiro salto no escuro. Como recentemente foi lembrado pelo professor Vito Tanzi, a propósito de propostas similares surgidas em outros países, num seminário sobre políticas tributárias na América Latina promovido pela Cepal em Santiago (Chile), é preferível que as idéias revolucionárias sejam primeiro testadas em economias sólidas e estáveis, nas quais o custo do fracasso não é tão grave, do que em economias como as nossas, já cheias de problemas e cansadas de frustrações.

## **OS SETE PECADOS DO IMPOSTO ÚNICO**

**Marcos Cintra**

*Folha de S. Paulo, 15/6/92*

Em artigo publicado na Folha no dia 22 de abril, Fábio Giambiagi discute a proposta do Imposto Único sobre Transações - IUT. O autor afirma preferir a implementação inicial do IUT em pequena escala, e apresenta para discussão sete problemas que o fazem adotar aquela atitude de cautela.

Inicialmente, o autor questiona a eliminação de impostos de pouca sonegação - como sugere ser o caso do IR na fonte, do IRPJ das grandes empresas e do IPI sobre produtos de consumo de massa, de elevado valor unitário e/ou produzidos por poucas empresas. Eliminar tais impostos seria derrubar toda a casa só porque há infiltração (sonegação) em uma das salas, diz.

Esta questão tem como fundamentação o princípio da produtividade dos impostos. Se produtivos, devem ser mantidos, sugere o autor. Ora, o IUT é mais produtivo do que os impostos que Giambiagi questiona extinguir, pois elimina de vez a evasão e a corrupção tributárias. Os impostos citados por ele não são imunes à evasão, ainda que tenham problemas menos severos.

Portanto, sob o aspecto da produtividade, o IUT é mais eficiente. Não há *trade-offs*. Trata-se de uma solução nitidamente Pareto-superior, neste aspecto, e portanto justifica-se sua implementação como imposto único.

A segunda crítica se refere à equidade. Giambiagi defende a progressividade na arrecadação, além de nos gastos.

O sistema atual, mormente o IR, é progressivo apenas no papel. *Em economias complexas como a brasileira, não há estrutura administrativa que garanta a aderência entre intenções e a realidade. Na prática, o IRPF é fortemente regressivo.*

Giambiagi defende a progressividade tributária, mas, curiosamente, preconiza a manutenção do IRPF, mesmo admitindo que boa parte dos contribuintes os sonegam flagrantemente. Em nome do tratamento desigual para os desiguais - uma forma superior de justiça econômica - aceita tratamento desigual para os iguais - uma ultrajante iniquidade.

O IUT permite certa progressividade como imposto direto mediante a concessão de limites de isenção tributária; como imposto indireto, possui uma progressividade natural, imune às manipulações de eventuais sonegadores.

Na terceira observação, Giambiagi aponta as prováveis alterações nos preços relativos que o IUT acarretaria. A cumulatividade do imposto impactaria de forma diferenciada o preço dos produtos, dependendo da extensão de suas respectivas cadeias de produção.

Certamente os preços relativos serão alterados com o IUT, mas para melhor, no sentido de refletirem seus respectivos custos de oportunidade.

A carga tributária dependerá da extensão da cadeia de produção de cada setor, e também do coeficiente de agregação de valor em cada uma destas etapas. Por exemplo, dois produtos com uma mesma cadeia de produção mas que diferem no montante de valor agregado na última etapa da cadeia - por exemplo, no varejo - terão onerações tributárias diferentes.

Embora a teoria do *second best* tenha colocado uma pá de cal sobre as pretensões de se conhecerem detalhadamente as implicações alocativas das distorções tributárias, não há por que esperar que as alterações sejam necessariamente para pior.

Estimativas setoriais mostram que a cunha fiscal será reduzida substancialmente e, portanto, com o IUT a estrutura de preços relativos será menos distorcida do que a atual. Os preços se aproximarão dos custos marginais, e os preços relativos se aproximarão das taxas marginais de transformação.

Não há por que defender a manutenção da atual estrutura de preços relativos, como sugere Giambiagi. Aliás, a forte concentração industrial brasileira permite que a carga tributária teórica seja usada na composição de preços ao consumidor, ainda que ela não se transforme em efetiva arrecadação pelas mais variadas formas de evasão. Portanto, boa parte dos preços ao consumidor tem um componente semelhante à exploração monopolística, implicando fortes distorções alocativas e distributivas.

Giambiagi demonstra preocupação no tocante à desoneração tributária das exportações. Com o IUT, e o auxílio de uma boa matriz de relações interindustriais, o governo poderá criar pautas de rebate fiscal aos exportadores para desonerar as exportações. Haveria incremento de competitividade, pois hoje o Brasil exporta impostos. Apenas o ICMS e o IPI são isentados. Exporta-se Finsocial, IPTU, IRD, ISS e muitos outros encargos perdidos no emaranhado tributário nacional.

Não se trata de subsídio, mas apenas de devolução de impostos pagos, como já ocorre em vários países e como os turistas já aprenderam ao receber seus *detax* pelo correio.

O tópico seguinte de discussão se prende aos custos bancários e ao "pavor que a menção ao IUT gera em alguns banqueiros...".

É evidente que os bancos serão remunerados pelos serviços de arrecadação tributária que efetuarão. Mas o busílis da questão não se prende a isto, um tema que meia hora de negociação seria capaz de resolver: Afinal, o IUT implicaria custos praticamente nulos de arrecadação e de distribuição.

Hoje, cada um das dezenas de tributos implica uma guia de recolhimentos, a conferência pelo caixa do banco, custos de espera (filas), digitação dos documentos no CPD dos bancos, processamento, microfilmagem, discriminação dos recebimentos por tipo de tributo, por tipo de destinação e por prazo de recolhimento ao governo. Enfim, um custo elevado comparativamente ao que seria o IUT: apenas um impulso eletrônico - sem emissão de papel e sem burocracia.

Feitas estas observações, permanecem um mistério as razões pelas quais, do ponto de vista do custo operacional, os bancos não deveriam prontificar-se a pagar o governo para implantar o IUT, em vez de cobrarem. Quem sabe, o cerne do problema se prende ao *float* bancário. Porém, acredito que, feitas as contas, e explicitando-se de forma transparente os custos e as vantagens que o IUT proporcionaria ao setor bancário, seria fácil chegar a um acordo que levaria em conta o legítimo interesse comercial dos bancos e os da sociedade.

Neste sentido, chamaria a atenção para um esclarecedor artigo do presidente da Febraban, Alcides Tápias, publicado na *Folha* em 8 de abril, onde diz que o governo "se apropria atualmente de 57,65% da taxa de juros real paga pelo tomador de empréstimos...", e que *lias* despesas tributárias dos bancos comerciais em 1991 corresponderam a 149,4% do lucro líquido, ou seja, os bancos serviram mais ao governo como fonte de arrecadação do que a seus acionistas...". O IUT corrigiria esta evidente distorção.

Em seguida, Giambiagi aponta sua sexta objeção ao IUT. O temor de que, pressionado por políticos demagógicos e/ou mal-intencionados, o governo aumente as alíquotas do IUT.

Esta crítica não deveria ser direcionada ao IUT, mas sim às instituições políticas brasileiras. Afinal, como o autor mesmo explicitou, estamos hoje sujeitos a esse tipo de comportamento de nossos governantes. Vide o Finsocial, que começou com 0,5% e hoje é de 2%; ou o ICMS que começou com 12% e hoje é de 17% (18% em São Paulo). Há muitos outros exemplos.

Ao contrário da tese de Giambiagi, a unicidade tributária iria impedir que esse comportamento fiscalista do governo voltasse a ocorrer. Hoje a parafernália de impostos desarma o contribuinte que deseja defender-se. A cada momento é uma alíquota que sofre alterações, uma legislação que muda, uma nova obrigação criada.

Com o IUT a questão fica mais transparente, menos opaca e mais direta. Qualquer sugestão de elevação da alíquota do IUT seria manchete de todos os jornais, pois há uma relação direta entre alíquotas e custos tributários. O contribuinte estaria mais atento e o político encontraria sérios constrangimentos ao propor qualquer elevação de alíquota que não fosse plenamente justificada e discutida.

O IUT, contrariamente ao que diz Giambiagi, é o caminho para a responsabilidade tributária e para o definitivo sepultamento da demagogia e dos abusos que regularmente fazem dos desprevenidos contribuintes brasileiros vítimas irrecorríveis da irresponsabilidade de seus governantes.

Finalmente, Giambiagi menciona uma série de argumentos que, a seu ver, indicariam que a base de tributação do IUT - as transações bancárias - poderia ser comprometida por câmaras de compensação privadas e pela transformação de cheques em quase-moeda.

O que carece neste tipo de argumentação é o fato de os custos das transações tidas como substitutivas à transação bancária serem mais elevados do que a economia tributária obtida.

Por exemplo, as câmaras de compensação privadas seriam, em realidade, pequenos bancos privativos, com custos operacionais que não podem ser negligenciados. A aceitação de cheques de terceiros implica riscos cujos custos o comércio e o setor bancário bem conhecem. Pergunto se o custo de uma apólice de seguro contra cheques sem fundo seria inferior à alíquota do IUT.

Além disso, o processo produtivo moderno é essencialmente unidirecional. Nas transações entre empresas e entre setores não existem pagamentos recíprocos. O professor vende seus serviços à universidade e quase nada compra dela; o operário de uma siderúrgica não consome aço, nem um sapateiro come os chinelos que fabrica. Nesse sentido, as câmaras de compensação, para terem um mínimo de efetividade, teriam de ser abertas ou então englobar grande número de setores.

Ademais, cabe lembrar que o IUT é desburocratizado. Mas não prescinde de um arcabouço legal mínimo. Algumas regras teriam de ser seguidas.

Por exemplo, compensação de valores é atividade privativa do sistema bancário, o que tornaria ilegais as câmaras de compensação privadas. Cheques ou endossos ao portador são proibidos, sujeitando o infrator a pesadas multas que reverteriam automaticamente em favor de quem apresentasse os documentos irregulares a qualquer guichê de banco. E a tributação sobre os cheques levaria em conta o número de endossos que portassem em seus versos.

Com pequenas e simples regras como estas, os argumentos tidos como insuperáveis pelos críticos do IUT poderiam ser imediatamente removidos. Basta uma regulamentação competente e um pouco de boa vontade para encontrar as soluções administrativas.

Para finalizar, Giambiagi endossa as observações de Vito Tanzi. Economias como a nossa, segundo ele, já estão cheias de problemas e cansadas de frustrações, Nada de "idéias revolucionárias". Cabe dizer que muitas das economias sólidas e estáveis assim o são por terem sido revolucionárias no passado. O Brasil encontra-se hoje em uma encruzilhada. O presidente da República chegou a afirmar que "o Estado faliu" e que a atual estrutura tributária estaria causando "quase uma desobediência civil".

Que o IUT seja adotado, ou rejeitado, apenas em função de análises técnicas, jamais pelo ineditismo da solução. No atual cenário, nada seria mais arriscado do que a timidez, este sim, um pecado mortal se buscam soluções para o país.

# **POR QUE SE BUSCA A EUTANASIA TRIBUTÁRIA**

**Mailson da Nóbrega**

*Folha de S. Paulo, 7/2/93*

Grande parte da classe política e milhares de empresários estão irmanando-se para defender a simplificação na cobrança dos tributos. Não é para menos. O sistema tributário virou um caos: exagerado número de impostos e contribuições; multiplicidade de livros, guias e notas fiscais; regras confusas e mudando a toda hora; pacotes de emergência; achaques de fiscais corruptos que deslustram a carreira.. Incentiva-se a sonegação e, com ela, a competição desleal. Desperdiçam-se energias que deveriam estar dedicadas à produção.

O Brasil já possui um sistema tributário sem essas mazelas. Entre 1965 e 1967 abandonamos o jurídico-formalismo socialmente inútil, seguimos as tendências internacionais mais modernas e adotamos tributos orientados pela funcionalidade, capazes de contribuir para o desenvolvimento econômico e social. Ainda havia defeitos na estrutura tributária: os impostos únicos sobre energia, combustíveis, minerais e mais tarde transporte e comunicações; o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e o Imposto municipal Sobre Serviços (ISS). Por isso não chegávamos a ter um sistema tributário ideal, isto é, aquele que produz as receitas necessárias a financiar um nível adequado de gastos públicos e ao mesmo tempo alcança dois objetivos: interfere o mínimo na atividade econômica (princípio da neutralidade dos tributos) e cobra segundo a capacidade contributiva dos cidadãos (princípio da justiça tributária).

A questão da neutralidade tributária é de longe a mais importante para o desenvolvimento. A justiça tributária é fundamental para atenuar o problema das desigualdades sociais. A neutralidade é obtida basicamente com a eliminação dos tributos em cascata, ou seja, os que incidem sobre si mesmos, nas sucessivas etapas de produção de um bem ou serviço. A justiça tributária vem com a progressividade prudente nos impostos diretos (renda e patrimônio); mais recentemente, a justiça tem sido também alcançada mediante seletividade nos impostos indiretos e maior abrangência na tributação, a qual permite redução nas alíquotas.

A economia mundial dificilmente teria experimentado seu espetacular desenvolvimento pós-guerra, notadamente a partir dos anos 50, não fosse a solução para o problema da neutralidade tributária. E que os impostos em cascata prejudicam o melhor uso alternativo dos recursos de uma sociedade (o que os economistas chamam de processo alocativo). Por exemplo, um dos fatores básicos para a expansão econômica dos países industrializados, além da educação e do desenvolvimento científico e tecnológico, foi a descentralização da produção. Os gigantes da indústria japonesa são um bom exemplo. A produção de milhares de itens (partes, peças, componentes, serviços) foi confiada a outras empresas, geralmente de pequeno e médio porte. Ganhou-se em eficiência, produtividade e competitividade. Essa estratégia, que no Brasil chamamos terceirização, não funcionaria se a cada etapa existisse um imposto a onerar a operação pelo seu valor bruto. O comércio



exterior, outra alavanca da expansão econômica mundial (cresceu em média acima da evolução do produto interno nos últimos quarenta anos), também não se teria desenvolvido sem a solução para o problema dos impostos em cascata. Isso porque as mercadorias devem ser tributadas no local em que são consumidas (para evitar discriminação tributária entre produtos nacionais e importados). E preciso, assim, que as exportações sejam isentas de impostos indiretos, impossível quando existe a cascata.

Os impostos em cascata (cumulativos) são aparentemente simples. Cobram-se em cada venda e ponto final. Os impostos sobre o valor agregado (IVA), não cumulativos, tendem a ser complexos. Exigem livros para registro de créditos e débitos tributários, apuração periódica do resultado, cálculos para manutenção do crédito sobre os insumos nas operações que destinem mercadorias ao exterior e assim por diante. Resta saber se é melhor a simplicidade ou a eficiência na alocação dos recursos da sociedade. O crescente e amplo emprego dos tributos não cumulativos em todo o mundo é o grande veredicto: os países preferem a complexidade racional do IVA à simplicidade burra e aparente dos impostos em cascata.

O IVA foi adotado pela primeira vez na França. Provou-se tão eficaz que seu uso se espalhou pela Europa e se tornou regra para a harmonização tributária dentro da Comunidade Européia (CE). Com a recente desintegração da União Soviética, a construção de um sistema tributário digno desse nome incluiu a adoção do IVA, já em uso pelo menos na Rússia. O Brasil foi um dos pioneiros na aplicação das teses que em várias partes do mundo mostravam as vantagens do IVA. Adotamos o imposto indireto não cumulativo (o ICM e o IP!) em 1967, antes da maioria dos europeus, e servimos de exemplo para nossos vizinhos da América Latina. Itália, Irlanda e outros países europeus passaram a usar o IVA na década de 70, Espanha, Portugal, Grécia, México e Argentina somente nos anos 80.

Enquanto os outros copiavam o Brasil, nós regredíamos. Restabelecemos a incidência em cascata com o PIS/Pasep. Depois, demos outro passo rumo ao atraso: criamos outro tributo em cascata, iníquo, regressivo, anti-social, curiosamente denominado Finsocial. A Constituição de 1988 foi a "pá de cal". De bom, extinguíram-se os impostos únicos sobre certos bens e serviços. O mais veio para piorar. Criou-se um imposto municipal sobre a venda de combustíveis (IVV). Os Estados foram autorizados a cobrar um adicional de Imposto de Renda. Perdeu-se a chance de integrar o ISS, o ICM e o IPI em um IVA universal. Não se tentou encontrar alternativas racionais para o PIS/Pasep e o Finsocial. Agora, se passar o malsinado IPMF, a situação piora com mais um imposto em cascata.

A mudança dos critérios de partilha de recursos em favor dos Estados e municípios complicou ainda mais esse quadro. Realizou-se sem a contra partida da transferência de responsabilidades. O governo federal perdeu tributos para os governos subnacionais, que, além disso, aumentaram muito sua participação na receita do Imposto de Renda (47%) e do IPI (57%). O excesso de vinculações aumentou a rigidez orçamentária. A União quebrou financeiramente. Para fugir às transferências aos Estados e municípios, buscou-se o aumento ou a criação de tributos e contribuições não partilháveis, quase todos em cascata: IOF, Finsocial e contribuição social sobre o lucro. O governo federal passou a depender cada vez mais de pacotes tributários de fim-de-ano, preparados de afogadilho e alterados à última hora pelo Congresso. Resultado: leis malfeitas, mudanças intempestivas das normas, indignação dos contribuintes, criação de ambiente para milhares de ações judiciais contra a União, estímulo à desobediência civil.

Nossos vizinhos latino-americanos evoluíram. Praticamente todos aderiram ao método do valor agregado. A Argentina, além de concentrar esforços na consolidação do IVA, extinguiu o imposto sobre cheques. Na contramão, o Brasil mergulhou numa tremenda confusão tributária, o que tem dado lugar ao surgimento de propostas salvadoras como a do Imposto Único sobre Transações Financeiras (IUTF). Há outras, como a dos impostos insonegáveis, que procuram fugir da fragilidade conceitual do IUTF e da falsidade de suas premissas. Qualquer uma delas ampliaria a incidência em cascata. Atentaria contra a federação e a necessidade de descentralização tributária. Apesar disso, tais propostas encantam os empresários. Muitos chegam a financiar o seu proselitismo. No caso do IUTF, organizam carreatas e outras demonstrações públicas para convencer o Congresso da necessidade de sua aprovação.

Na realidade, as idéias em discussão no Congresso fazem muito sentido para as empresas. A arrecadação acontecerá em uma única ou em poucas fontes. Para a maioria esmagadora das empresas desaparece a chateação do pagamento de impostos. Não haverá mais papelada nem despesas com administração tributária. Não será mais preciso ir à Justiça nem corromper fiscais. As vantagens de nível micro são tantas que os aspectos macroeconômicos relevantes são inteiramente ignorados. Desanimados com a inflação, a recessão e a corrupção, os empresários não conseguem refletir serenamente sobre as conseqüências dessas propostas. Não ligam para o fato de que elas piorariam a alocação de recursos e impediriam a desoneração de tributos indiretos nas exportações. A indústria brasileira perderia para os produtos importados, que chegam sem tributos na origem e não seriam aqui tributados (o Imposto de Importação é impróprio para compensar ineficiências oriundas da tributação). O Mercosul seria inviabilizado pela impossibilidade de harmonização tributária, a menos que os nossos parceiros também entrassem em desespero e aderissem a essas propostas (o que parece não ser o caso, já que o Paraguai está adotando o IVA e a Argentina livrou-se do imposto sobre transações financeiras).

As novas propostas conseguem ganhar crescente adesão. Seus autores e simpatizantes estão honestamente convencidos do caminho que defendem. Afirmam que as chances de sua aprovação no Congresso são muito grandes. Mesmo os que aceitam a existência de riscos se declaram convictos de que a corrupção e o subdesenvolvimento cultural impedem a existência entre nós de um sistema tributário moderno. Complexo, esse sistema não fincaria raízes no Brasil. Degeneraria. Assim, é melhor assegurar a arrecadação e livrar as empresas dos inconvenientes do hospício tributário em que vivemos. Segundo esse raciocínio, a simplicidade (ou simplismo?) é preferível, ainda que em prejuízo da racionalidade.

Tudo isso é inaceitável se pensarmos que a ainda frágil democracia brasileira pode inviabilizar-se se não nos reencontrarmos com a estabilidade e o crescimento. A estabilidade ficará mais difícil com um sistema tributário ineficiente. Não haverá desenvolvimento sem uma integração adequada com a economia mundial, a qual é inviável com as propostas tributárias em andamento no Congresso. Devemos lutar pela eliminação do que existe de impostos em cascata e não para generalizá-los. Um dos líderes da vanguarda tributária em época recente, o Brasil não pode agora ser o pioneiro do retrocesso, utilizando vãs justificativas da era eletrônica. Ao apoiar as propostas salvadoras, os empresários podem estar optando pelo subdesenvolvimento movidos pela atraente mas enganosa solução para suas aflições cotidianas. Querem um caminho que os livre do

sofrimento imposto por um Estado desorganizado e falido. Buscam, na verdade, uma morte indolor. Querem uma eutanásia tributária.

## **UM PRECEDENTE PERIGOSO**

**Mailson da Nóbrega**

*Folha de S. Paulo, 13/2/93*

O IPMF é urna degenerescência do imposto único sobre transações financeiras. O idealizador do imposto único, o norte-americano Edgard Feige, jamais teve sua proposta levada muito a sério, mas acabou contribuindo para uma tremenda confusão no Brasil. Importada em 1989, a idéia conquistou os empresários. A revolta contra o atual hospício tributário não lhes permitiu fazer contas, refletir sobre os defeitos do imposto ou avaliar seus graves riscos. Encantaram-se com a sensação do banimento de livros fiscais, notas, guias, corrupção. Apesar de acostumados a negociar, compraram a proposta sem regatear. Alguns até financiam a sua divulgação e participam de manifestações pró-imposto único.

Qualquer principiante no estudo macroeconômico da tributação sabe que é urna idéia sem sentido, embora fascinante como toda utopia. Quando do lançamento no Brasil, o Ministério da Fazenda e os Estados mostraram tratar-se de proposta temerária. E um imposto em cascata, regressivo, ineficiente, inflacionário, ultrapassado, socialmente injusto, antifederativo, vendido aos incautos com a fachada da era eletrônica. Prejudica as exportações, beneficia o produto importado, inviabiliza o Mercosul. Estudo recente indicou que os cálculos sobre arrecadação são infundados e evidenciou a fragilidade técnica e conceitual do imposto. Sem argumentos, os seus defensores espalharam que os contrários à idéia eram burocratas temendo perder o emprego ou pessoas a serviço dos bancos.

Os entusiastas do imposto único não se deram conta de que estavam gerando urna nova idéia para um fisco cuja insaciedade foi multiplicada pelos desacertos da nova Constituição. O governo usou a proposta para criar mais um tributo, com todos os defeitos do imposto único e sem sua única virtude: a fantasia da simplicidade. Pior, o tal IPMF vai quebrar dois princípios essenciais à democracia brasileira: a anterioridade (não cobrar imposto no ano em que instituído) e a imunidade recíproca (uma esfera de governo não pode tributar outra). Mais grave, o IPMF não servirá para reduzir dívida pública ou tapar rombos do orçamento, como imaginava a equipe econômica. Já foi loteado em 38% e o restante deve ser usado para novos gastos. Portanto, é inútil para reduzir as dificuldades do Tesouro neste ano. Pode começar a ser arrecadado apenas no segundo semestre. Consideradas as mudanças de comportamento dos correntistas ou as isenções, deve gerar liquidamente em 1993 cerca de US\$ 2 bilhões, ou 0,5% do PIB. Será que vale a pena arranhar instituições democráticas e provocar tamanha confusão por tão pouco? Será que os senadores, representantes dos Estados, já refletiram sobre o fato de estarem abrindo um precedente perigoso contra a federação? Deveriam dizer não ao IPMF, até porque isso não provoca nenhum caos no Tesouro Nacional.

# O IMPOSTO ÚNICO E SEU IRMÃO BASTARDO, O IPMF

**Marcos Cintra**

*O Estado de S. Paulo, 14/2/93*

Está para ser consumado um estelionato intelectual contra o Imposto Único: a implantação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF).

É mais do que um insulto aos defensores do IUT: é também uma ameaça à sua futura implementação.

O imposto único sobre transações financeiras se afirma a partir de uma relação custo-benefício claramente identifica da. Os benefícios são a universalidade tributária, a simplicidade de arrecadação, o fim da corrupção, a eliminação dos custos sociais das atuais obrigações tributárias acessórias e a minimização da injustiça fiscal que tributa desumanamente os que não podem defender-se da fúria arrecadadora do Estado e da sua burocracia.

Como não poderia deixar de ser, a implementação do IUT exige uma série de salvaguardas para evitar a corrosão de sua base tributária: a sobre taxação dos saques de numerário do sistema bancário; o controle - ou até a proibição - de endossos; alguns controles nas tentativas de criação de sistemas paralelos de compensação de documentos de crédito - atividade, aliás, privativa do sistema bancário; e modificações institucionais profundas na forma de efetuar transações financeiras e de capital.

O saldo, porém, é amplamente favorável ao IUT.

O mesmo não se pode dizer do IPMF. O novo imposto em nada contribui para reduzir os custos e a burocracia do atual sistema, pois ele é apenas adicionado à estrutura existente. Pelo contrário, trata-se de mais uma preocupação fiscal para os contribuintes, para os bancos e para o governo. Será mais um imposto a ser arrecadado, controlado e fiscalizado. Implicará novos custos para o sistema arrecadatário bancário que, além de todos os controles e rotinas para administrar os vinte e tantos impostos atualmente existentes, ainda terá de lidar com mais um.

Também não contribuirá significativamente para universalizar a obrigação tributária, já que, com a alíquota proposta, o IPMF contribuirá, na melhor das hipóteses, com apenas cerca de 5% da carga tributária brasileira.

A implantação do IPMF não servirá nem mesmo para testar o potencial arrecadador do imposto sobre transações financeiras. Já são inúmeras as pressões para isentar o trabalhador, o aposentado, os depósitos de poupança (e certamente todas as demais transações financeiras caracterizadas por giros elevados e margens reduzidas), os Estados e municípios etc. etc. etc.

Cumprir dizer que todos os pleitos de isenção são justos para um imposto adicional meramente arrecadador como o IPME. Porém, é preciso ter em conta que a cada isenção, a

cada caso especial criado, aumentam os custos do imposto e amplia-se a complexidade do sistema. Um tributo criado para ser simples e automático rapidamente se transformará em novos corredores do inescrutável labirinto tributário brasileiro. Será um imposto de cobrança cara, de implementação complexa, de administração burocratizada e convidativa à corrupção. A antítese do IUT.

O mais preocupante, porém, é que, por ser um imposto provisório e de reduzida participação na receita total, não se justificarão adaptações institucionais e operacionais que necessariamente seriam introduzidas se o IUT passasse a vigor.

Como um imposto provisório, não se espera que os endossos de cheques sejam controlados ou proibidos, que se criem contas bancárias especiais para servir de base para as operações financeiras, ou que os saques de numerário do sistema bancário sejam desestimulados, providências que, necessariamente, acompanhariam o IUT se ele viesse a ser implantado.

Igualmente desalentador é que o IPMF está sendo utilizado para amortecer a imperiosa urgência de uma verdadeira reforma fiscal no País. O IPMF não contribui para reverter o atual clima de desalento. Os agentes econômicos não o interpretam como uma contribuição concreta no sentido do equacionamento da atual crise fiscal. Ao contrário, vêem nele a continuidade da falta de condições objetivas de buscar um setor público eficiente e ajustado às necessidades do País.

Ainda há tempo para evitar esta infeliz improvisação. E, em seu lugar, que se aprove uma verdadeira reforma tributária, como preconizada pelos defensores do Imposto Único.

## **A "CASCATA" DA CASCATA**

**Flávio Rocha**

A implementação desastrada do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras deu aos tradicionais adversários do Imposto Único um palanque e um discurso.

Outrora acuados pela retumbante repercussão da proposta do prof. Marcos Cintra, consubstanciada pela Emenda Constitucional de nossa autoria, os grandes beneficiários das mazelas do nosso complexo e irracional sistema tributário passaram a demonstrar, de uma hora para outra, uma súbita "indignação cívica", surpreendente e até exagerada para quem calou diante de golpes muitos mais duros contra o povo.

Ficou muito evidente que a ira desses senhores não era decorrente de solidariedade ao contribuinte, mas da percepção de que a implementação do IPMF significa o começo do processo que nos levará irreversivelmente ao Imposto Único.

O tal "Movimento contra o IPMF" abriga, pelo menos, dois interesses bem diversos. Em primeiro lugar, aquele movido pela justa indignação contra mais este ônus ao

sobrecarregado contribuinte brasileiro. Ao lado destes, como se tivessem algo em comum, os que vêm no IPMF uma ameaça. Perceberam que a adoção desta nova base de cálculo, relevante decorrência da realidade atual da "moeda eletrônica", abrirá uma larga avenida em direção ao tão desejado Imposto Único.

Esses últimos, já conhecíamos de longa data, embora não com essa desenvoltura. São os banqueiros, temerosos de perder o precioso *float* decorrente do recolhimento de impostos. Quanto mais complexos os procedimentos de arrecadação, mais fácil justificar uma permanência prolongada do resultado da receita tributária nos bancos. Cinquenta e oito tributos, cada um com o seu rito burocrático e sua guia de recolhimento distintos, são o pretexto ideal para que se retenha o resultado da arrecadação por um período que já chegou, num passado recente, a quarenta e um dias médios. Hoje, o *float* tributário não chega a tanto. Segundo a própria Febraban, vai de 48 a 72 horas. Mesmo assim, o suficiente para render, a um por cento ao dia, nada menos que um US\$ 1,60 bilhão ao ano, ou mais do que o dobro dos lucros líquidos somados de todos os bancos privados brasileiros.

Não nos opomos à idéia de remunerar o sistema financeiro por este serviço. Mas por vias transparentes. O mecanismo atual contribui para distanciar cada vez mais os interesses nacionais dos interesses do sistema financeiro. Os bancos querem inflação, juros altos, governo endividado e déficit público elevado. Desagrada igualmente aos banqueiros a idéia de verem tributadas, ainda que com uma alíquota ínfima em relação às que são pagas pelo setor ético da economia, as quatro milhões de contas-fantasmas ativas.

O inferno fiscal é o paraíso dos tributaristas. A assessoria tributária tornou-se um rico filão que viceja graças à irracionalidade do nosso sistema tributário. Este numeroso contingente engrossa as fileiras históricas do movimento que é contra o IPMF de 0,25%, mas é conivente com a colossal regressividade do sistema fiscal brasileiro. Hoje, um trabalhador de salário mínimo, pelo simples fato de estar confinado à economia formal, trabalha oito meses ao ano para pagar impostos, enquanto grandes fortunas são construídas fora do alcance dos tributos convencionais.

Por último, a gigantesca máquina de coação e achaque em que se transformou a estrutura arrecadadora nos seus diversos níveis. Temem não apenas perder o emprego e a gorda teta da corrupção fiscal, mas também a caça às bruxas que se seguiria à chegada da tributação automática: e impessoal. Hoje, consegue-se manter fora do conhecimento público os mais escabrosos relatos de corrupção fiscal graças ao terrorismo generalizado nessa área. Em que deu, por exemplo, aquele célebre caso de extorsão documentado em vídeo por Ricardo Semler? Talvez, no máximo, uma transferência para o fiscal corrupto. Mas a empresa continua perseguida até hoje e o seu proprietário, amargando o pior arrependimento. A impunidade que tem sido a regra para todos os outros casos semelhantes acabará junto com o temor da represália.

Seria redundante evidenciar as raras exceções. Homens que, apesar de pertencerem a esses grupos, tiveram a grandeza de colocar o Brasil acima dos interesses egoístas das corporações a que pertencem. Cito por um dever de justiça o prof. Ives Gandra Martins, incentivador de primeira hora do Movimento Pró-Imposto Único, e que deu forma à Emenda Constitucional nº 17, do mesmo nome.

Esses três poderosos grupos passaram a dar o tom dos discursos, investindo contra o IPMF como se estivessem defendendo intransigentemente o pagador de impostos, quando o verdadeiro alvo é bem outro.

Derrotados sucessivamente nas duas casas legislativas, a nova trincheira dos desafetos da automaticidade tributária passou a ser a regulamentação do imposto. De nada valeu o compromisso do líder do Governo, deputado Roberto Freire, de que os envolvidos com a campanha pelo Imposto Único acompanhariam passo a passo a feitura da lei complementar do IPMF. Esta tarefa foi confiada a uma corporação de inegável suspeição neste assunto: a Receita Federal. Seus integrantes, com raras exceções, não escondem as restrições filosóficas e fisiológicas que os levam a desejar o seu fracasso. Ao tomar conhecimento, pela imprensa, da proposta por eles elaborada, reforço esta convicção. Ou não compreenderam a mecânica do novo imposto ou, propositadamente, depositaram uma bomba de efeito retardado para que o mesmo não funcione. Foram inexplicavelmente pródigos na concessão de isenções. Excluíram da base de cálculo até operações cuja isenção nem sequer foi reivindicada pelos seus supostos beneficiários. Que sentido faz isentar, por exemplo, a União do imposto que a mesma recolherá para si própria?

Querem uma exceção. Uma isenção qualquer que seja ela, pois, se houver qualquer isenção, deixaremos de ter um imposto universal, automático e impessoal para termos mais um imposto declaratório, vulnerável e de cobrança artesanal. A partir do momento em que tivermos de identificar o que é um pagamento de uma prefeitura e o que não é, teremos eliminado o verdadeiro atrativo dessa nova metodologia arrecadatória, a automaticidade. Nada temos a opor à idéia de compensar trabalhadores de baixa renda através de uma alíquota menor para a contribuição previdenciária. Uma forma inteligente e que não abre brechas perigosas à evasão.

Com relação às bolsas de valores, o único efeito da cobrança do IPMF será o da imposição de um ritmo menos frenético às trocas de posições. Quem hoje compra e vende ações diariamente encontrará um novo ponto de equilíbrio, variando as suas posições com menor sofreguidão. O novo imposto não representará sequer o maior custo, por exemplo, numa operação de compra e venda de ações.

Quanto ao fim do sigilo bancário, seUs efeitos serão desastrosos no tangente à desintermediação financeira. Com ou sem IPMF. Haverá uma fuga em massa do sistema financeiro, não para evitar os 0,25% do novo imposto, mas para não denunciar o que se deixou de pagar de ICMS, IR, IPI e de toda esta sopinha de letras. Certamente pretendem atribuir esta culpa ao IPMF.

O novo imposto, por si só, não poderá ser responsabilizado pela desintermediação financeira. O preço cobrado pelos bancos por único talão de cheques corresponde, por exemplo, a um valor maior do que o IPMF incidente sobre vinte milhões de cruzeiros em pagamentos. Imaginar que alguém feche a sua conta bancária para economizar o IPMF é supor que alguém possa fazer o mesmo hoje, apenas para não gastar um talão de cheques.

O sofisma tem sido a regra geral. Repetem *ad nauseam* que "a cada vez que o trabalhador pagar o açougue, o aluguel, a prestação, o supermercado, estará pagando o imposto". Que diferença faz se é a cada vez ou de uma vez só? Em ambos os casos, estaremos pagando 0,25% do total dos nossos gastos através da sua incidência direta. A intenção deste chavão é clara: querem fazer crer aos menos atentos que, ao realizarem cem

pagamentos durante o mês, vão pagar cem vezes 0,25%. Já vi muita gente esclarecida cometer este engano.

A argumentação contrária ao novo imposto baseia-se em adjetivos demais e números de menos. Ainda assim, os escassos dados numéricos apresentados agridem impiedosamente a aritmética. Entre as imprecisões divulgadas, está um estudo, sempre citado mas nunca apresentado, cuja conclusão é que o novo imposto causará um acréscimo de 5% a 35% aos preços dos bens e serviços. O povo, já habituado aos mais esdrúxulos pretextos para remarcar preços, assimilou, pelo menos até agora, a aberração aritmética contida nesse "estudo". Para demonstrá-la, pedimos a sua atenção aos gráficos anexos, que demonstram a impossibilidade de um bem conter 35% ou até mesmo 5% de IPMF. Esses gráficos foram traçados com base em simulação do economista Luiz Zottmann, da assessoria econômica da Câmara dos Deputados, e mostram a carga fiscal acumulada pelo IPMF em comparação aos outros impostos cumulativos já existentes.

Verificamos que sua incidência é diretamente proporcional ao número de etapas da cadeia produtiva e inversamente proporcional ao valor agregado a cada uma destas etapas.

Difícilmente encontraríamos uma cadeia produtiva mais complexa que a de um automóvel, por exemplo, com as suas sete ou oito etapas. Não interessa se, a cada etapa, foram efetuadas uma ou um milhão de transações. Interessa apenas o seu valor total. A simulação de Zottmann nos mostra que, mesmo para um produto imaginário com 15 etapas no seu processo de produção, que agregue tão somente 20% a cada etapa, ou seja, já iniciando o processo com um valor elevado em relação ao fim do processo e portanto já sofrendo uma incidência mais significativa do IPMF, a incidência do Imposto seria de menos de 1,3%. Para o caso do Imposto Único, com alíquota oito vezes maior, esta incidência seria de 10,3%, em substituição a todos os outros tributos.

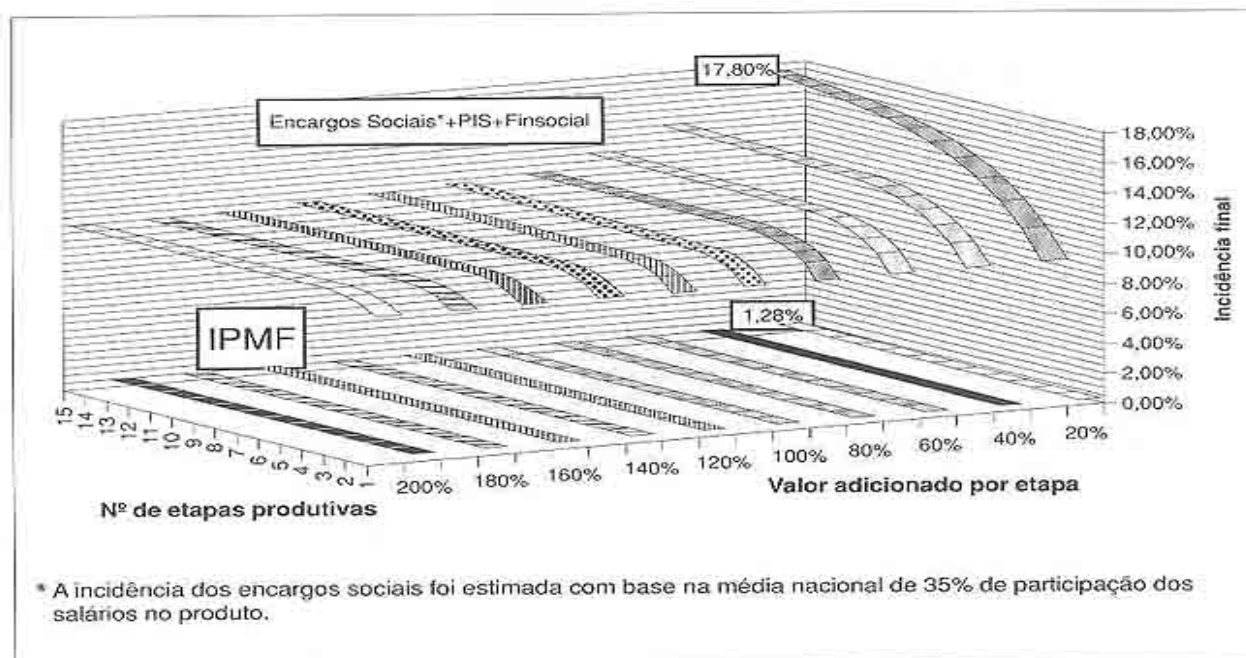
Esse mesmo produto conteria hoje, apenas de Finsocial, PIS e ICMS, mais de 30%. Considerando apenas os tributos de incidência cumulativa (Encargos Sociais, PIS e Finsocial), este percentual supera os 17%. Para efeito de avaliação do peso dos encargos sociais, tomou-se por base o valor de 35%, que corresponde à média nacional da participação da mão-de-obra no produto final.

Concluo manifestando o meu otimismo quanto à correção de todos estes grosseiros e mal-intencionados equívocos no esboço da regulamentação do IPMF. O Congresso Nacional já deu demonstração de que está perfeitamente ciente de que essa nova e revolucionária metodologia tributária só tem sentido se for universal e impessoal. A fragorosa derrota da proposição que visava isentar Estados e municípios, que não teve sequer o apoio dos Governadores e Prefeitos, foi uma demonstração disso.

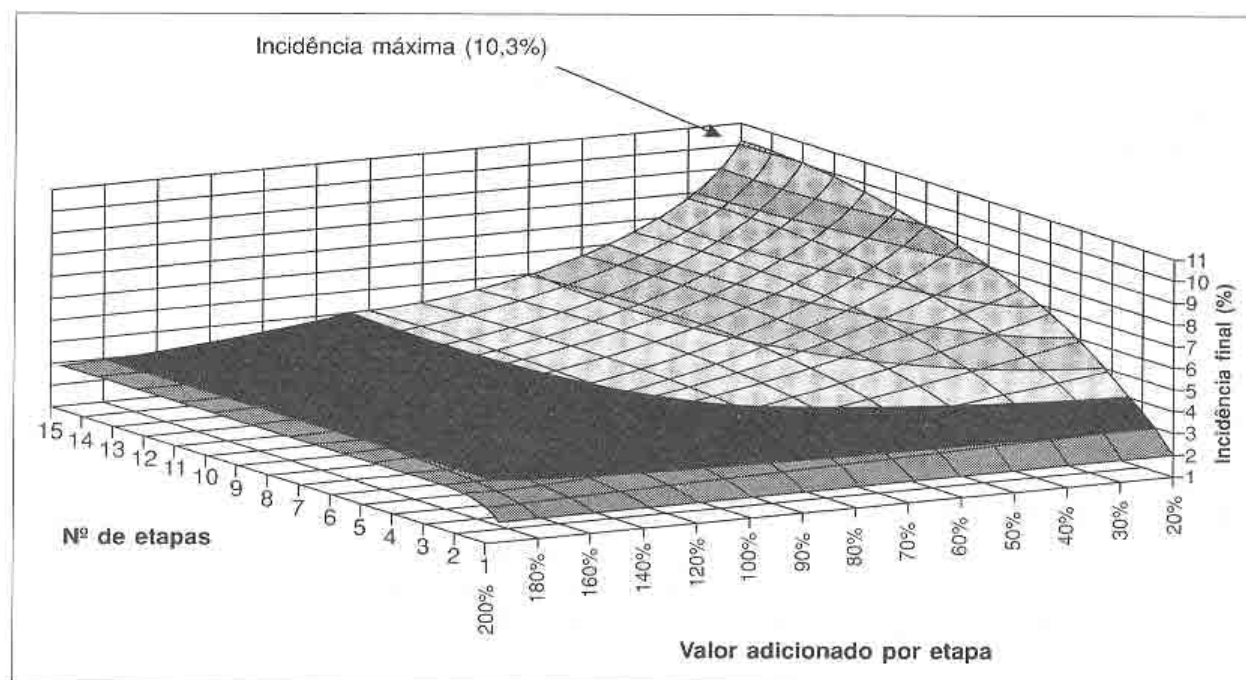
Por todos estes motivos, acredito que, ao contrário do que imaginam alguns, o mundo sobreviverá à correta implementação do IPMF.



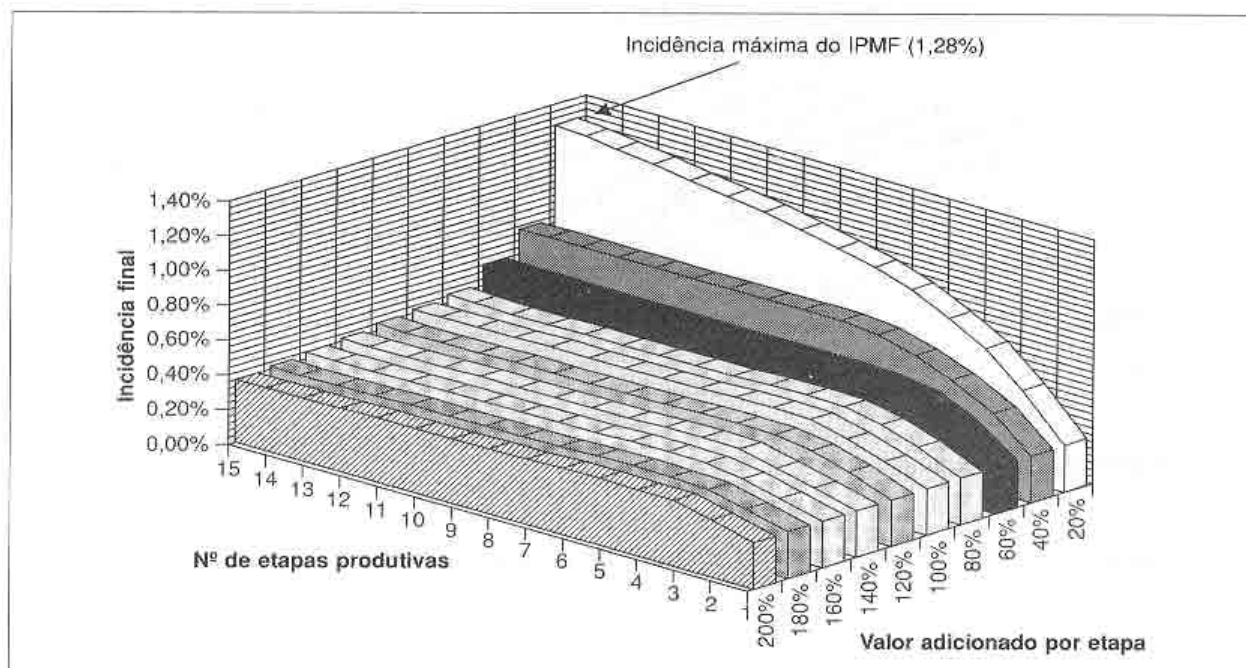
**Tabela 1** IPMF x ATUAIS TRIBUTOS EM CASCATA – Observe que a incidência máxima do IPMF (1,28%) ocorre no caso de um produto com 15 etapas e que agregue 20% a cada etapa. Neste caso, apenas os atuais tributos em cascata representam 17,8%. Para o Imposto Único, demonstrado no gráfico seguinte, 10,3%.



**Tabela 2** INCIDÊNCIA DO IMPOSTO ÚNICO – Alíquota de 1% sobre cada lançamento bancário.



**Tabela 3 INCIDÊNCIA ACUMULADA DO IPMF.**



## IMPOSTO ÚNICO: INSINUAÇÕES E FATOS

**Marcos Cintra**

*O Estado de S. Paulo, 10/3/93*

Em recentes artigos publicados na *Folha de S. Paulo* (7/2/93 e 13/2/93) e no *Estado* (28/2/93), o ex-ministro Mailson da Nóbrega investe contra o IPMF. Mas o verdadeiro alvo é outro: o Imposto Único que tem possibilidades concretas de ser aprovado na próxima revisão constitucional.

As críticas apresentadas são monumentos ao despreparo técnico, ao desconhecimento da literatura, ao conservadorismo acadêmico e à deslealdade intelectual. Abordo hoje a infidelidade de algumas interpretações factuais.

Em "Um precedente perigoso" (*Folha*, 13/2/93) e em "A culpa do IPMF é de um americano" (*Estado*, 28/2/93) o ex-ministro entra no campo da fofoca, da intriga e da maledicência. Afirmo que a proposta do Imposto Único foi "importada" dos Estados Unidos em 1989 depois de criada por Edgard Feige. Por pouco não faz acusação de plágio, embora a insinuação seja mais do que evidente.

A primeira vez que escrevi sobre o Imposto Único sobre Transações foi em janeiro de 1990. E o fiz após alguns meses de reflexão, durante os quais não tive conhecimento do trabalho de Feige nem de nenhuma outra proposta semelhante. Alguns dias antes de publicar o artigo "Por uma revolução tributária", que lançou o Imposto Único no Brasil, fui informado pelo professor Carlos Longo de que semanas antes algo semelhante teria sido discutido num congresso realizado na Argentina. Imediatamente Longo se prontificou a tentar localizar em seus pertences o *paper* de Feige.

Foi tipicamente um caso de trabalho paralelo, sem conhecimento mútuo. Fiz menção a este fato e ao trabalho de Feige no primeiro artigo que escrevi sobre o Imposto Único. Viemos a ter contato e a nos corresponder algum tempo depois.

A idéia da unicidade tributária tem raízes seculares e conta com uma ampla, variada e respeitável literatura. Foi primeiramente formalizada pelos fisiocratas, que defendiam um imposto único sobre a propriedade fundiária. Outros defenderam projetos semelhantes, como Henri George no século passado, e Edouard Schiller nos anos 50.

De forma menos radical, Kalder defendeu uma reforma tributária baseada no imposto sobre consumo. Agora mesmo se defende o imposto único no Canadá (vide *The Single UIX*, Dennis Mills, Hemlock Press, Toronto, 1990). Nos Estados Unidos visa-se também à radical simplificação tributária (vide *The Flat Tax*, R. Hall e A. Rabushka, Hoover Institution Press, Stanford, 1985), ainda que com características diferentes do IUT.

Por outro lado, o uso da "transação" financeira como base de incidência tributária é recente. Surgiu com a preponderância da moeda escritura sobre a moeda manual e com os efeitos da era da cibernética na informatização bancária. Em fevereiro do ano passado, Ives Gandra da Silva Martins descobriu e divulgou amplamente que a criação de uma taxa sobre transações bancárias havia sido proposta nos Estados Unidos pelo advogado John Newman em 1986, e defendida no Congresso norte-americano pelo senador Kerry e pelo deputado Joe Kennedy em 1991. Impostos sobre transações financeiras, em suas mais variadas formas, têm sido aplicados na Argentina, na Austrália, no Peru e também no Brasil, pois o IOF é um imposto sobre transações realizadas no mercado financeiro.

Porém, a conjugação do imposto único com a transação bancária, cuja paternidade reivindico, surge agora. Esta é a novidade, e veio para ficar. E não se deve a nenhum "americano".

Como se vê, o conceito do imposto único é amplo e vem sendo discutido há séculos. Impostos sobre transações também não são inéditos, embora mais recentes. E o fato de esta conjugação ter pipocado em trabalhos paralelos mostra que a idéia da tributação sobre fluxos financeiros amadureceu. E um indicador da força deste conceito, e não de sua fragilidade, como erroneamente insinua o ex-ministro.

A substituição da moeda manual pela escritural; a brutal evolução da informática e seu impacto no sistema bancário; e a possibilidade de um sistema tributário não-declaratório e portanto ágil, barato, universal e imune à corrupção e à evasão são fatos de uma gritante contemporaneidade, e fazem do Imposto Único sobre Transações uma idéia cujo tempo chegou.

Tenho analisado e discutido a proposta da unicidade tributária desde meados da década de 80, e defendi durante alguns anos em discussões no Instituto Tancredo Neves,

com Cláudio Lembo, Marco Maciel, Everardo Maciel, Gustavo Krause, Paulo Guedes e Paulo Rabelo de Castro, a implantação de um imposto único sobre consumo, nos moldes da proposta de Kaldor (vide "Uma proposta de política econômica", *Conjuntura*, FGV, dezembro, 1987; e "A nova economia", mimeo, Senado Federal, 1988).

Esta explicação visa desfazer as maliciosas insinuações do ex-ministro. Carlos Longo, conhecida e respeitada personalidade, está aí e pode confirmar estes fatos.

Apesar da resistência da Febraban e das contínuas críticas de Mailson da Nóbrega, a proposta do Imposto Único está enraizada.

Pesquisa realizada em agosto de 1992 mostrou que 58% dos parlamentares federais eram favoráveis ao IUT. Outra pesquisa em janeiro de 1993, realizada pela Price Waterhouse de São Paulo, constatou que 46,6% dos empresários entrevistados apontaram o IUT como a fórmula para a simplificação do sistema tributário brasileiro.

, Também impressionante foi o resultado da pesquisa DataFolha divulgada em 14 de fevereiro. Mostra que 64% dos paulistanos apoiariam o Imposto Único. Com certeza se trata de recordista nacional em termos de projetos de reforma tributária, e um dos temas que mais têm galvanizado a opinião pública brasileira.

Acumulam frustrações os que apontam suas baterias contra o IPMF, esperando que, com isso, também estejam combatendo o Imposto Único. Particularmente alentador na pesquisa DataFolha é que 59% dos entrevistados não concordam com a criação do IPMF. Mas, na mesma mostra, 64% desejam o IUT.

Fica claro, portanto, que a população soube diferenciar um do outro. Combate o IPMF, mas aprova o IUT. Vamos a ele na reforma constitucional.

**Tabela 1** IMPOSTO SOBRE DÉBITOS BANCÁRIOS – Na Argentina.

| <i>Aliquota (%)</i> | <i>Período de vigência</i> | <i>Arrecadação *</i> |
|---------------------|----------------------------|----------------------|
| 0,1                 | Jan/84 a jun/85            | 37,30                |
| 0,2                 | Jul/85 a dez/87            | 67,73                |
| 0,7                 | Jan/88 a dez/89            | 121,74               |
| 0,3                 | Jan/90 a jan/91            | 50,44                |
| 1,2                 | Fev/91 a fev/92            | 167,59               |
| 0,3                 | Mar/92 a jul/92            | 65,77                |

\* Média mensal em milhões de pesos (fevereiro/93).

# A EXPERIÊNCIA ARGENTINA E O IPMF

**Marcos Cintra**

*Folha de S. Paulo, 11/4/93*

Uma das mais freqüentes críticas à tributação sobre transações financeiras no Brasil se reporta à sua aplicação na Argentina a partir de 1984.

Nos dias 6 e 7 de abril, um grupo composto pelos deputados Roberto Campos, Luis Roberto Ponte e Flávio Rocha, pelos economistas Daniel Dantas, Pedro Bodin, Luis Zottman e pelo autor esteve na Argentina para encontros com economistas, banqueiros, com o ministro Cavallo e seu secretário de Receita, além de empresários.

O imposto sobre débitos bancários na Argentina teve várias fases. Foi inicialmente um tributo provisório e de baixa arrecadação. Mas se transformou em importante coadjuvante no ajuste fiscal realizado naquela economia, até sua extinção, em julho de 1992.

O ministro Cavallo, que aumentou a alíquota para 1,2%, atribuiu ao imposto papel de fundamental importância no esforço de estabilização. Chegou a arrecadar US\$ 1,80 bilhão, ou 1,27% do PIB. Superou todos os demais impostos cobrados na Argentina, exceto o imposto sobre valor agregado (US\$ 7,2 bilhões) e o imposto sobre combustíveis (US\$ 2,7 bilhões).

Sua extinção deveu-se exclusivamente à sua incompatibilidade com o modelo tributário ortodoxo que se busca aplicar naquele país.

De fato, o imposto sobre transações não se coaduna com a estrutura tributária tradicional, da mesma forma que também não se coaduna com as intenções do atual governo brasileiro de implantar o IPMF como um apêndice da atual parafernália tributária brasileira.

O grande esforço do governo argentino se concentra na implantação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Com a portentosa fé dos recém-convertidos, avança-se rapidamente na universalização do IVA, ainda que com imensos custos burocráticos e com um clima repressivo que beira o nazismo fiscal.

No Brasil, já trilhamos o mesmo caminho desde meados da década de 60, quando Roberto Campos implantou o IVA pioneiramente em todo o mundo.

Nestes últimos 30 anos, contudo, confirmaram-se amplamente as inconveniências e os elevados custos dos impostos declaratórios. Perdemos a inocência tributária e a *fé* desvaneceu.

Hoje, voltamo-nos para os impostos automáticos, não-declaratórios, produtos da era da informática, mais justos, mais baratos e mais eficientes, ainda que mais ousados, atrevidos e polêmicos.

No Brasil, um imposto sobre transações encontra justificativa não só como potente tributo de estabilização, mas também como a base de uma nova estrutura tributária, a exemplo do projeto do Imposto Único e da proposta do deputado Luis Roberto Ponte, de impostos não-declaratórios.

A experiência do Imposto sobre Débitos Bancários da Argentina confirma a viabilidade destes novos modelos tributários.

Alegam os críticos do imposto sobre transações que o imposto sobre débitos naquele país teria sido o causador de intensa desintermediação financeira. A elevação das alíquotas aparentemente motivou a perda de transações bancárias e, por consequência, o aumento das transações em moeda (austrais ou dólares). Teria havido intensa erosão da base de tributação, além de aumento de custos de transação e perda de competitividade para bancos e para os agentes econômicos em geral.

Desta forma, continuam os críticos, a eliminação daquele tributo em julho do ano passado foi imposição do bom senso e a experiência Argentina não recomendaria sua implantação no Brasil.

Esta correlação, contudo, é espúria, pelas razões que seguem.

Cabe apontar inicialmente que o Brasil possui condições estruturais mais propícias a impostos sobre transações do que a Argentina. Mesmo em sua fase inicial, quando a alíquota era de 0,1 % ou 0,2% e quando, portanto, não houve tentativa de evasão do tributo, estava implícita uma relação transações bancárias/ PIB de 2,5. No Brasil, esta relação é de cerca de 12.

Em outras palavras, utilizam-se os bancos no Brasil com muito mais intensidade do que na Argentina. De fato, o cheque é pouco utilizado naquele país. Cheques não são utilizados pelas pessoas físicas ou pelo comércio. O sistema bancário ainda é pouco informatizado e não existe uma câmara nacional de compensação como no Brasil. Os custos são elevados e os cheques têm pouca credibilidade como meio de pagamento.

Ademais, a defeituosa regulamentação do imposto sobre débitos na Argentina permitiu a corrosão da base de incidência. Apenas os cheques eram tributados, excluindo-se outros tipos de lançamentos bancários, como cobranças (*contas de recaudación*), transferências em conta, depósitos a prazo e endossos. Havia alíquotas diferenciadas e grande número de isenções e imunidades. Estes desvios foram paulatinamente eliminados, mas a evasão foi intensa durante a maior parte da vigência do imposto, levando a relação transações bancárias/ PIB a cerca de 1,2 em 1991.

Cumprir dizer que esta queda deveu-se, sobretudo, a fatores independentes do imposto sobre débitos.

Entre 1988 e 1991, a Argentina sofreu enorme instabilidade e dois surtos hiperinflacionários. Neste período, os depósitos bancários à vista rendiam juros fortemente negativos, causando migração de recursos para os depósitos a prazo (não-tributados) e para os mercados informais de aplicações *overnight*.

Estes últimos funcionavam como bancas de jogo do bicho, na base da estrita confiança. Pessoas físicas ainda convertiam seus rendimentos em austrais para dólares com perdas que chegaram a até 4%, numa clara demonstração da perda de competitividade das

aplicações bancárias e de como há margem para o aumento de alíquotas de imposto sobre transações em sistemas bancários confiáveis.

Nestas circunstâncias, não há como atribuir a evasão bancária ao imposto sobre débitos.

A lição que a experiência Argentina nos ensina é tripla. Primeira: há que se produzir uma regulamentação competente. Segunda: o Brasil possui condições estruturais que nos permitem antever grande sucesso com imposto sobre transações bancárias. Terceira: trata-se de um imposto ágil, de custo baixíssimo (como reconhecido pelos próprios banqueiros argentinos) e que não suscitou reação contrária da população.

# **III - IMPOSTO ÚNICO: DÚVIDAS E RESPOSTAS**



# IMPOSTO ÚNICO: DÚVIDAS E RESPOSTAS

Nesta parte, os artigos buscam esclarecer as questões técnicas levantadas nos polêmicos debates sobre o Imposto Único.

Em "O Imposto Único sobre Transações (IUT)", Marcos Cintra faz um resumo atualizado de todo o debate e discute os pontos mais importantes em profundidade, um por um. Neste trabalho, cabe ressaltar os estudos empíricos acerca das previsões de arrecadação do Imposto Único, bem como as estimativas dos efeitos da cumulatividade do IUT na carga tributária dos 35 setores analisados. Na mesma linha de pesquisa, Luiz Zottmann analisa os impactos da extensão da cadeia produtiva e da proporção de valor agregado em cada uma das etapas na composição de preços do produto final.

Luis Nassif, Joelmir Beting e Celso Ming buscam resumir as dúvidas sobre o Imposto Único e enfatizam a importância das reformas no campo tributário, não sem antes atentarem para os riscos e incertezas que o IUT implicaria, se adotado.

Roberto Campos, em "Reforma ou revolução", estimula a busca de soluções inovadoras, como o Imposto Único, para tirar o país da estagnação em que se encontra. Por este motivo, em entrevista a Vicente Diavezi do *Jornal da Tarde*, Roberto Campos revela sua jovial ousadia ao propor a adoção do Imposto Único no Brasil revelando assim seu espírito mais inquieto e corajoso do que muitos de seus críticos, ditos "progressistas". Este ponto de vista também está presente nas manifestações do jornal *Folha de S. Paulo* que, com sua coragem característica, propugna em seus editoriais pela implantação do Imposto Único no país.

Eivany Silva aponta alguns dos mais sérios entraves à implantação do Imposto Único.

Na ótica empresarial, José Valney de Brito, Dario Clementino, Thiers Fattori Costa, Sérgio Quintella, a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais, Fernando Costa, Emerson Kapaz, Sérgio Mindlin e Hélio Mattar apresentam seus argumentos a favor do IUT, sem deixar de apontar seus riscos e questões pendentes. Fica claro, contudo, a penetração da proposta nos meios produtivos brasileiros.

Marcos Cintra, em "O Imposto Único e o setor financeiro", analisa os impactos do IUT naquele segmento econômico; Roberto Campos, em "A esterilidade dos híbridos", reafirma seu apoio a soluções radicais, como o Imposto Único, e critica a proposta híbrida e tímida da Comissão de Reforma Tributária criada no governo Collor. Delfim Netto aponta as restrições práticas aos modelos tributários concebidos de maneira teórica e pede atenção aos impostos não-declaratórios, como o Imposto Único.

Marcos Cintra, em "O estupro do Imposto Único" e "Os vícios e virtudes do IPMF", analisa as diferenças entre o IUT e o IPMF, critica a deturpação da idéia do Imposto Único e sua transformação no IPMF, mas mostra o lado positivo deste tributo ao desmistificar muitos dos críticos de impostos cumulativos sobre transações financeiras, como o IUT. Antônio Corrêa de Lacerda critica o IPMF e os demais impostos sobre transações financeiras. Em "O efeito dedo-duro", Marcos Cintra busca refutar as previsões de arrecadação do IUT que projetam as receitas realizadas do IPMF e concluem que o Imposto Único tem baixa capacidade arrecadatória.

Alguns desdobramentos da polêmica buscam adaptar o Imposto Único às circunstâncias específicas da economia brasileira, utilizando-se do conceito básico do IUT, ainda que não seja único. Aurivaldo Coimbra de Oliveira e David Dias de Sousa apontam para a oportunidade e conveniência de se implantar um imposto sobre transações financeiras; Fernando Haddad propõe um imposto sobre transações financeiras para incorporar a economia informal ao universo tributário nacional e para combater a evasão.

Augusto Jefferson propõe a convivência entre o imposto sobre transações e a estrutura tributária atual. Trata-se de proposta criativa e inovadora que busca implantar o Imposto Único para o segmento de pequenas e médias empresas. Para as empresas de maior porte, a utilização do IUT se daria como um adiantamento sobre os demais tributos e como um imposto de controle.

## **O IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES (IUT)**

**Marcos Cintra**

Desde janeiro de 1990, quando o tema foi colocado para debate em artigo publicado na *Folha de S. Paulo* ("Por uma revolução tributária", 14/01/90), a polêmica tem sido intensa. Pretende-se, aqui, avaliar algumas críticas, recolocar os principais argumentos e avançar em alguns pontos práticos na implementação da proposta.

A idéia da unidade tributária tem raízes seculares e conta com uma ampla e variada literatura. Foi primeiramente formalizada pelos fisiocratas, que defendiam um imposto único sobre a propriedade fundiária. Outros defenderam projetos semelhantes, como Henri George no século passado, e Edouard Schiller na década de 50.

De forma menos radical, Nicholas Kaldor defendeu uma reforma tributária baseada no imposto sobre consumo. Agora mesmo defende-se o Imposto Único no Canadá (vide *Single Tax*, Dennis Mills, Hemlock Press, Toronto, 1990). Nos Estados Unidos visa-se também a radical simplificação tributária (vide *The Flat Tax*, R. Hall e A. Rabushka, Hoover Institution Press, Stanford, 1985), ainda que com características diferentes do IUT.

Por outro lado, o uso da "transação" financeira como base de incidência tributária é recente. Surgiu com a preponderância da moeda escritural sobre a moeda manual e com os efeitos da era da cibernética na informatização bancária.

A criação de uma taxa sobre transações bancárias foi proposta nos Estados Unidos em 1986 e defendida no Congresso norte-americano em 1991. Impostos sobre transações financeiras, em suas mais variadas formas, têm sido aplicados na Argentina, na Austrália, no Peru e também no Brasil (o IDF é um imposto sobre transações realizadas no mercado financeiro).

A conjugação da idéia da unicidade tributária com a transação bancária surge agora.

A substituição da moeda manual pela escritural; a brutal evolução da informática e seu impacto no sistema bancário; e a possibilidade de um sistema tributário não-declaratório e portanto ágil, barato, universal e imune à corrupção e à evasão são fatos de uma gritante contemporaneidade e fazem do Imposto Único sobre Transações uma idéia cujo tempo chegou.

Neste trabalho, a primeira parte destaca os principais aspectos do sistema tributário incorporado na proposta do IUT. Trata-se de uma nova concepção de administração fiscal, com características que não se confundem minimamente com a mera redução do número de impostos; em realidade, o fundamental são as inovações do ponto de vista de administração e de técnicas tributárias permitidas pelo IUT. A proposta é ainda discutida e avaliada em função de seu impacto no contribuinte, nas formas de gestão pública e nos mercados financeiro e de capitais. A segunda parte avalia o IUT segundo critérios de simplicidade, custo, equidade e eficiência. A terceira parte encaminha respostas a críticas ao IUT. Também propõe soluções para problemas que poderiam surgir em sua implementação. A quarta parte avalia os impactos macro econômicos do IUT na taxa de emprego, na estrutura produtiva e na política de desenvolvimento econômico. Finalmente a quinta parte avalia o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) apontando suas dramáticas distorções comparativamente ao IUT.

## **1) O SISTEMA DO IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES**

### **a) A Filosofia do IUT**

A idéia é simples: sobre as transações monetárias efetuadas no sistema bancário incidirá uma alíquota de 2%, dividida igualmente entre as contas correntes credora e devedora. A arrecadação será efetuada eletronicamente. Será automática e imediatamente distribuída às três esferas de governo, de acordo com critérios previamente definidos. Todos os atuais impostos serão extintos, mantendo-se apenas os que têm características extrafiscais, por serem instrumentos de regulação e de política econômica.

Apenas as transações financeiras, em que o bem objeto do pagamento é o próprio dinheiro, sofrerão tratamento especial. Saques e depósitos de numerário do sistema bancário serão sobretaxados - com uma alíquota dobrada de 4% -, e as transações nos mercados financeiro e de capitais sofrerão tributação sobre os rendimentos reais.

O IUT é uma *turn-over tax*, como existiu na Alemanha até meados da década de 60. A essência do tributo é a mesma. Mas a forma de arrecadação lhe traz contemporaneidade. Tributam-se as transações econômicas através de seus correspondentes lançamentos bancários. A técnica de cobrança garante automaticidade, superando os sistemas de "lançamento" (como o IPTU ou o IPVA) e o de "auto-apuração e auto-recolhimento com auditoria" (como o IR, ICMS, IPI e vários outros). Eliminam-se a burocracia e o papelório.

Cumprir observar que essa nova sistemática de arrecadação se tornou viável a partir da modernização e informatização do sistema bancário brasileiro. E ainda pela quase total substituição da moeda manual - uma relíquia bárbara, no dizer de Keynes - pela moeda escritural.

Essas duas características permitem concretizar a "utopia" do imposto único acalentada há séculos, mas frustrada pelas dificuldades de identificação de formas viáveis de operacionalização. Não é a nova base de incidência em si que justifica o IUT, mas sim o fato de ele permitir a unicidade tributária, ainda que de forma cumulativa. E de permitir ainda eliminar a sonegação, a economia informal e a corrupção. Um saldo razoável para uma sociedade marcada pela fragilidade tributária, como de resto ocorre na maioria dos países em desenvolvimento.

É evidente que o hiperdesenvolvimento do sistema bancário brasileiro se deve à inflação. Seria enganoso, contudo, imaginar que a ausência de tributação nas transações bancárias tenha sido o fator preponderante neste processo, como afirmam alguns. De fato não houve imposição de imposto nas transações bancárias, mas sempre existiram custos. Taxas bancárias, exposição ao fisco, corrosão inflacionária dos saldos em conta corrente são ônus tão reais quanto tributos. Nem por isso os bancos deixaram de se expandir celeremente em todo o mundo, mesmo naqueles países onde a inflação é baixa.

Trata-se, antes de mais nada, de uma inexorável caminhada da humanidade rumo à perda de espaço da moeda manual, em favor da preponderância da moeda escritural, da moeda eletrônica, das transações concretizadas por impulsos eletrônicos e por lançamento em contas gráficas.

O Brasil se encontra em estágio avançado de informatização bancária e de desmonetização, à frente da maioria dos países. O IUT exige que esses dois pré-requisitos sejam atendidos, o que o torna viável hoje em poucas economias do mundo.

Curiosamente os Estados Unidos não satisfazem o primeiro e o Japão não satisfaz o segundo. Esta observação, por sinal, responde às indagações acerca da inexistência ou do fracasso desse tipo de imposto em outros países. Mas certamente a expansão bancária e a desmonetização das economias modernas são processos globais e inexoráveis, o que tornará essa técnica de arrecadação comum em todo mundo nas próximas décadas.

O IUT é composto de dois importantes conceitos. O primeiro é a unicidade tributária. O segundo se refere à transação monetária como base, ou fato gerador, do tributo.

A busca da unicidade tributária tem uma antiga e respeitável tradição na história econômica. Contudo, ela nunca foi aplicada em sua plenitude, dadas dificuldades na escolha do fato gerador. Trata-se de problema aparentemente simples, mas que nunca foi resolvido.

Paul Hugon atribuiu o insucesso das propostas de implementação do imposto único à inexistência de uma base tributária suficientemente ampla para permitir a imposição de apenas um tributo, com alíquotas que não sejam escorchantes ou confiscatórias. Da mesma forma, J. Grosclaude e R. Herzog (*Revue Française de Finances Publiques*, nº 29, 1990) organizam toda a discussão de seu artigo "O mito do Imposto Único" em torno dos vários fatos geradores tentados no passado. E concluem, indagando se "o novo mito no final do século 20 não é o de unificar os sistemas fiscais, ao menos na Europa, em torno de dois impostos básicos, o Imposto sobre Valor Agregado (imposto dominante na atualidade) e o Imposto de Renda, reproduzindo o mito da unicidade de século precedente?".

O crescimento do Estado moderno fez com que suas necessidades de financiamento se expandissem vigorosamente em relação ao PIB. Por outro lado, nunca se conseguiu

encontrar uma base tributária suficientemente ampla e abrangente para evitar que a alíquota tributária necessária para realizar a arrecadação prevista fosse excessivamente elevada. Se muito alta, haveria inevitável incentivo à sonegação e à evasão tributária. Ao mesmo tempo, estaria introduzindo-se fortes elementos de ineficiência alocativa no sistema econômico.

Imaginando uma situação primitiva de total ausência de impostos, e se procurássemos uma base sobre a qual se imporiam tributos, se buscaria certamente a base mais ampla possível. Se exigiria ainda que o fato gerador do imposto pudesse ser facilmente identificado e transitasse por um sistema onde a cobrança fosse viável e a evasão, minimizada.

Isto explica, por exemplo, por que o Brasil colônia chegou perto de um Imposto Único, o Imposto Alfandegário. Grande parte dos produtos transacionados eram importados e entravam por poucos portos, onde a arrecadação era realizada com facilidade. O afunilamento da base tributária nos portos marítimos fazia com que a importação fosse uma base tributária adequada. E de fato foi amplamente explorada em todo o mundo.

A proposta de um novo fato gerador - o lançamento bancário - trata portanto da questão essencial ao terna da unicidade tributária.

A solução para o dilema se encontra na utilização da transação monetária como a base de tributação do Imposto Único. Isto permite a unicidade tributária com baixas alíquotas. Todas as bases tributárias conhecidas atualmente são apenas sub-conjuntos da base tributária "Transação". A renda, a circulação, o comércio, a compra, a venda, os serviços, a operação financeira são elementos do conjunto das transações. Portanto, taxando-se a transação monetária resolve-se o dilema secular dos tributaristas, qual seja, maximizar a base tributária e minimizar as alíquotas marginais.

O paralelo com o quadro atual é imediato. Se fôssemos hoje procurar a base tributária mais ampla possível - para com isto minimizar a alíquota e assim minimizar a ineficiência introduzida pela cunha fiscal - certamente a transação monetária seria escolhida. Toda atividade econômica gera transações que também se afunilam em módulos onde a arrecadação poderia ser realizada. Trata-se do sistema bancário, por onde transitam praticamente todas as transações monetárias. Cabe acrescentar que a transação monetária, quando no passado era realizada com o uso da moeda manual, não era passível de tributação. As transações eram difusas, sem qualquer possibilidade de efetiva cobrança. Em realidade, isso exigiria um fiscal para cada contribuinte.

A modernização e a permeabilidade do sistema bancário, o aperfeiçoamento dos sistemas de controle e escrituração e os recursos de informatização permitiram a transformação da transação monetária em uma base impositiva concreta, facilmente explorável. Portanto, o IUT é um imposto com raízes antigas, mas é também contemporâneo, pois é produto da modernização, expansão e informatização do atual sistema bancário.

A transação monetária será a base tributária do futuro. Impostos como o IUT serão comuns nas próximas décadas. Cabe lembrar que a viabilidade da aplicação do IUT no Brasil não surge como um acidente histórico, mas como a resultante de uma situação

concreta: o Brasil tem sabidamente um dos mais avançados e modernos sistemas bancários de todo o mundo.

Ainda no campo das características próprias do IUT cabe ressaltar sua extrema simplicidade, automaticidade e baixo custo de arrecadação. O tributo será cobrado em alguns poucos nós de transações monetárias - ou seja, nos CPD dos bancos -; a fiscalização terá baixo custo, podendo reduzir-se a periódicas verificações dos programas dos computadores bancários que administram os lançamentos nas contas correntes dos clientes. Não haverá necessidade de identificar operações individuais (o que violaria o sigilo bancário), mas apenas verificar se a totalização das transações monetárias gerou a arrecadação esperada.

Como todas atividades econômicas de mercado geram transações monetárias, e como elas se concentram nos nós bancários, não há evasão. Minimizam-se assim a sonegação e a economia informal. Em realidade, estará trazendo-se à luz a imensa economia subterrânea brasileira. Estará também abrangendo-se aquela parte da economia formal que não escriturava suas atividades, não registra funcionários e/ ou subfatura.

Sob o prisma psicológico, o IUT terá vantagem de transformar a delinquência econômica em cidadania tributária. Todos passarão a contribuir para o custeio das atividades do Estado. Todos estarão envolvidos na busca de maior eficiência no uso dos recursos públicos. Ninguém se sentirá alheio à corrupção e à malversação do dinheiro público.

Mas a principal característica conceitual do IUT é que ele dispensa a apuração dos tributos devidos, bem como o recolhimento individual dos mesmos. Não haverá escrituração fiscal, apuração de resultados para efeitos tributários ou qualquer burocracia para o recolhimento dos impostos. Minimizam-se a fiscalização e a corrupção.

Do ponto de vista administrativo e operacional, o IUT guarda enorme vantagem em relação à atual sistemática tributária. Em realidade o atual sistema é absurdo e seria impensável caso se estivesse começando a elaborar, do zero, uma proposta tributária.

Imaginemos uma economia moderna, na qual não houvesse impostos. Seria inconcebível uma estrutura tributária em que cada uma das centenas de milhões de pessoas iriam escriturar e apurar o imposto com que cada uma deveria contribuir. Seria inimaginável que se aprovasse um sistema no qual a fiscalização seria feita individualmente, em cada livro, em cada transação, em cada compra ou venda de cada agente econômico. Seria impensável aprovar um sistema em que o regulamento de cada uma das dezenas de impostos fosse composto de vários volumes de decretos, atos, leis, portarias etc., tornando absolutamente inviável o conhecimento da lei tributária por parte dos próprios contribuintes.

É evidente que tal sistema jamais.. seria aprovado. Contudo, é o que existe hoje.

A atual colcha de retalhos só pode ser explicada pela perversa evolução do sistema tributário brasileiro, freqüente e casuisticamente modificada pelas bordas, de forma aleatória e irracional. O que existe hoje sobrevive em grande parte devido à força da inércia e do conservadorismo.

## b) Impacto nos Contribuintes e no Setor Público

Não há mais como manter a atual estrutura tributária, por ser custosa, ineficiente e injusta. E, sobretudo, incentivadora da sonegação, da evasão e da economia informal.

Há que se buscar um novo sistema, capaz de reduzir custos de arrecadação nas três esferas de governo e nas empresas, onde os custos de escrituração tributária podem chegar a 40% das despesas administrativas; há que se eliminar a sonegação e a evasão, fenômenos profundamente arraigados no comportamento dos contribuintes. Não se trata de uma predisposição cultural ou de um vício de personalidade, mas simplesmente da reação natural a um sistema tributário que chegou ao limite do absurdo.

Criou-se um círculo vicioso. As alíquotas são aumentadas, e os impostos proliferam com o intuito de elevar a arrecadação. Por sua vez, o contribuinte aumenta a sonegação, e reinicia-se um novo surto legiferante de criação de novos impostos, de controles e de elevação de alíquotas. O bom contribuinte, hoje, estaria falido.

O exemplo mais gritante deste fenômeno acha-se na Previdência Social. A elevação das contribuições onera a folha de pagamento das empresas em até 10% para os empregados, em até 27% para os empregadores, sem falar no Finsocial que evoluiu para 2% sobre o faturamento das empresas, e nas sobretaxas e contribuições sociais sobre o lucro. Se efetivamente cobradas, todas estas taxas deveriam estar gerando pelo menos 20% do PIB. No entanto, o cálculo teórico apenas se materializa em algo próximo de 6%, ou seja, uma taxa de evasão que faz com que, para cada contribuinte, aproximadamente outros três soneguem.

A proposta do Imposto Único sobre Transações extinguirá todos os tributos característicos fiscais, ou seja, todos os que são primordialmente instrumentos arrecadatórios de recursos para o financiamento das atividades gerais do Estado. Permanecerão apenas os tributos considerados extrafiscais, com função essencialmente reguladora da atividade econômica.

O IUT substituirá a maior parte dos tributos. Desaparecerão o IRPF, o IRPJ, o IPI, o ICMS, o ISS, o IOF, o IVV, o novo Finsocial, o IPMF, o IPVA, o ITBI, as contribuições previdenciárias, as retenções na fonte de qualquer espécie e vários outros encargos tributários. Permanecerão apenas os instrumentos de regulação econômica (por exemplo, o Imposto sobre Comércio Exterior) e tributos diretamente vinculados à prestação de serviços, as taxas. Os demais serão extintos, inclusive as contribuições à seguridade social, que perderam sua extrafiscalidade.

O IUT reflete uma nova filosofia tributária. Não se trata de um mero remendo, nem mesmo de uma melhoria da atual sistemática. Pretende-se a implantação de um novo conceito de tributação, calcado em alguns princípios fundamentais de busca de eficiência e operacionalidade.

Várias análises superficiais da proposta enxergam apenas resquícios de um anacronismo que não existe no IUT. E o caso dos que criticam a cumulatividade da tributação e sua não-progessividade explícita, como ilusoriamente acreditam haver, por exemplo, na atual sistemática do imposto de renda. Esquecem-se de que o cipoal tributário brasileiro não garante a progressividade que reclamam nem a transparência e não-cumulatividade que ingenuamente apregoam.

O imposto socialmente justo não é aquele que, embora ideal do ponto de vista teórico, mostra-se ineficaz na prática. O que se busca é um sistema que distribua a carga tributária por todos os componentes da sociedade, que alivie a brutal incidência sobre os assalariados de classe média e sobre as empresas organizadas, que hoje arcam com a quase totalidade dos impostos no Brasil.

Estilizadamente, poderia afirmar-se que um terço da economia formada por todos os níveis de governo e pelas empresas estatais não pagam impostos; outro terço, composto pela economia informal e pela sonegação, igualmente se exime de qualquer responsabilidade tributária. Restam, portanto, os assalariados de classe média e as empresas organizadas, que formam o terço restante sobre o qual recai toda a carga tributária brasileira. Este segmento é supertributado, embora, do ponto de vista macroeconômico, a subtributação seja a regra do país.

Há que se fazer com que a tributação seja mais abrangente, maximizar o universo dos contribuintes e minimizar as alíquotas marginais.

O IUT sana muitas das principais distorções do atual sistema tributário nacional. Sua implantação implicará profundas alterações em toda a economia. Minimizará a sonegação, a corrupção e a economia informal. Todos serão contribuintes, ainda que com carga direta bastante atenuada. Não haverá necessidade de apuração de resultados para fins fiscais, nem obrigatoriedade de demonstração de origem. Trata-se de uma autêntica revolução e de importante elemento desestimulador de tendências de dolarização ou de fugas de capitais.

Não caberá aos órgãos de arrecadação tributária do governo fiscalizar as atividades do setor produtivo, nem lhes será exigido qualquer comprovação ou documentação relativas às suas atividades legais.

As propostas que procuram simplesmente reduzir o número de impostos de pouco valerão, pois permanecerão exatamente aqueles que o IUT deseja substituir, como o IR, o Imposto de Circulação (IPI e IMCS) e as contribuições sociais. Cairia o número de impostos, mas permaneceria a quase totalidade dos problemas, pois são eles a base da atual estrutura tributária.

Estes projetos de reforma não contemplam o conceito e a filosofia do IUT. São propostas que se assemelham apenas na aparência, na medida em que ambas reduzem o número de impostos. Porém, diferentemente do IUT, não alargam a base tributária, têm impacto restrito ao mesmo terço dos atuais contribuintes e não reformam significativamente a operacionalidade do sistema. No essencial, são propostas antagônicas, forjadas em moldes conceituais completamente distintos.

É preciso recusar o preciosismo teórico, pois seus dogmas apenas contribuíram para sistemas tributários ineficientes. Busca-se com o IUT um sistema mais simples, mais transparente, mais automático, menos tecnocrático.

Ponto importante é a questão da autonomia tributária dos entes governamentais. Não há democracia sem uma estrutura que garanta a autonomia dos vários níveis de governo - estaduais e municipais. Este preceito é geralmente aceito e reconhecido. Mas toma-se ineficaz pela dependência imposta aos estados e municípios em relação aos recursos tributários monopolizados pelos níveis superiores de governo e distribuídos segundo os desejos, caprichos e preferências dos donos do poder.



Governos estaduais e municipais devem contar com fontes seguras de recursos, sem necessidade de mendigar ou negociar verbas. As populações locais têm direito aos recursos e aos investimentos sociais disponíveis, independentemente da posição política de suas lideranças.

A proposta do Imposto Único sobre Transações (IUT) é um passo fundamental para garantir a desejada autonomia financeira de Estados e municípios. Implica sua independência financeira. Diariamente os bancos de todo o país creditariam nas contas correntes de todos os Estados e de todos os municípios a sua parte na arrecadação daquele dia, sem nenhuma intermediação, exigência ou pré-condição.

Cabe acrescentar ainda que, para facilitar a transição para o IUT, poder-se-ia garantir a neutralidade distributiva, mediante uma regra simples de partilha dos tributos globais. Cada nível de governo teria participação equivalente à mesma proporção das receitas tributárias disponíveis sobre a carga tributária bruta obtida na média dos últimos dois ou três exercícios fiscais.

Por exemplo, suponha-se que o município X tenha direito - de acordo com o critério acima descrito - a 0,1 % da arrecadação global do IUT. Assim, no final de cada dia, todas as agências bancárias, em todo o país, transferirão para a conta corrente do município X o equivalente a 0,1 % do imposto que arrecadaram naquele dia.

O IUT é garantia da autonomia financeira de todos os níveis de governo. Fortalecerá a democracia, gerará uma população cidadã - capaz de identificar e defender seus interesses - formará uma classe política ativa, que não mais precisará curvar-se às exigências dos donos dos cofres públicos.

#### c) Impacto nos Mercados de Capital e Financeiro

As transações envolvendo capital financeiro e moeda manual constituem interessante caso particular. Nas operações liquidadas mediante o uso da moeda manual, a sobretaxa tributária aumentará o custo da transação. Assim, haverá desestímulo ao uso de moeda e conseqüentemente à evasão tributária.

A tributação cumulativa sobre as transações financeiras implica fortes impactos nas taxas de juros, mesmo partindo-se da hipótese de não-tributação dos lançamentos efetuados em nome das instituições financeiras.

Como pode ser visto a seguir, a taxa de retomo líquido ao poupador (equações 1 e 2) e a taxa de juros aos tomadores de recursos junto ao setor bancário (equação 3) sofreriam fortes impactos caso a tributação do IUT seguisse os mesmos padrões aplicados às transações mercantis.

A equação (1) mostra o impacto do IUT na taxa anual de retomo líquido para o aplicador:

$$J@^{liq} = [(1 + J@^{brt}) T^g] - 1 \quad (1)$$

onde  $t$  = alíquota do IUT

$$T = (1 - t) I (1 + t)$$

$J@$  = taxa de juro real ao ano paga pela instituição financeira

$g$  = giro anual do capital aplicado

A cunha fiscal dada por  $T$  implica queda na rentabilidade das aplicações financeiras. Sendo um imposto sobre transações, o impacto na taxa líquida de juros será mais acentuado quanto maior for o giro das aplicações. O retorno líquido por período de aplicação é dado por (2):

$$Jp^{liq} = \{[(1 + J@^{brt})^{1/g}]T\} - 1 \quad (2)$$

onde  $Jp$  = taxa de juro real no período paga pela instituição financeira

Nota-se que a cunha fiscal impõe acentuada perda de rentabilidade para os aplicadores que, para ser reposta, exigiria elevação correspondente nas taxas de juros praticadas na economia. Além disso, haveria um alongamento de prazos de aplicação (queda em  $g$ ), implicando uma penalidade artificial nas aplicações de curto prazo.

**Tabela 1** IMPACTO DO IUT NOS JUROS – Retorno líquido ao aplicador.

|            |   | $J@^{liq}$ |         |         |         |         |          |           |
|------------|---|------------|---------|---------|---------|---------|----------|-----------|
|            |   | $g = 1$    | $g = 2$ | $g = 3$ | $g = 4$ | $g = 6$ | $g = 12$ | $g = 360$ |
| $J@^{brt}$ | 0,06  | 0,0390     | 0,0184  | -0,0017 | -0,0215 | -0,0599 | -0,1662  | -0,9992   |
|            | 0,12  | 0,0978     | 0,0761  | 0,0548  | 0,0339  | -0,0066 | -0,1190  | -0,99916  |
|            | 0,15  | 0,1272     | 0,1049  | 0,0830  | 0,0616  | 0,0199  | -0,0954  | -0,99914  |
|            | 0,18  | 0,1566     | 0,1337  | 0,1113  | 0,0893  | 0,0466  | -0,0718  | -0,99911  |
|            | Taxa Anual de Juros para Oferecer Retorno Líquido Nulo ao Aplicador | 0,0202     | 0,0408  | 0,0618  | 0,0833  | 0,1275  | 0,2713   | 1.338,75  |

Também o tomador de recursos junto ao sistema financeiro sofreria elevação de custos. O IUT incidiria sobre as transações efetuadas nos empréstimos bancários- ainda mantendo-se a hipótese de não-tributação dos bancos. A equação (3) mostra o custo do dinheiro, que sofre o impacto cumulativo do IUT na captação e na aplicação dos recursos:

$$C_p = (1 + J@^{brt})^{1/g} [(1 + t)/(1 - t)] (1 + s) \quad (3)$$

onde  $C_p$  = custo do dinheiro para o tomador.

$s$  = *spread* bancário no período.

A título de exemplo, pode-se notar que, com uma taxa real bruta de juros de 15% anuais ao ano oferecida pelos bancos para captação por 90 dias com *spread* bancário de 2%, a remuneração líquida para o poupador seria de 6,15% ao ano, ao passo que o custo do dinheiro para o tomador no mesmo período seria de 34,84% ao ano. Nota-se, portanto, o forte impacto da cunha fiscal nas taxas de juros de mercado.

Assim, quanto às transações financeiras e do mercado de capitais, como operações de bolsas, há que se fazer um paralelo com as transações reais e introduzir metodologia específica de cobrança do IUT.

À medida que uma operação financeira pode ser descrita como aluguel de capital, não há como tributar o valor do objeto de locação, mas apenas a remuneração pelos serviços que presta. No caso de um aluguel residencial, por exemplo, o IUT incidirá sobre o valor dos serviços da locação, e não sobre o valor do imóvel locado. Da mesma forma, nas transações financeiras há que se tributar apenas os rendimentos reais da operação, e não o valor do capital cedido.

A operacionalização do sistema mantém os princípios de automaticidade e ausência de apuração dos resultados por parte do contribuinte. Propõe-se que as operações financeiras sejam realizadas exclusivamente por meio de contas bancárias especiais, à semelhança das contas de poupança. Diferentemente das contas- movimento, as contas especiais somente poderão receber créditos ou débitos de outras contas especiais *ou* da conta-movimento do mesmo titular.

Os créditos nas contas especiais serão isentos de tributação e os valores creditados advindos da conta-movimento do titular serão corrigidos diariamente para apuração, a qualquer momento, de seu saldo corrigido. Quando do débito da conta especial a crédito da conta-movimento do titular, o valor transferido sofrerá a tributação automática incidente sobre o montante que ultrapassar o saldo corrigido, a uma alíquota equivalente à alíquota média do IUT. Alíquotas marginais de 2% resultarão em alíquota média de 25%, que será a incidente sobre os ganhos reais auferidos nos mercados financeiro e de capital.

Cabe apontar que como a incidência neste caso não será cumulativa, para evitar perda da base tributária, há que sofrer tributação pela alíquota média, e não pela marginal. Esta proposta permite que a tributação no mercado financeiro e de capital seja realizada com a mesma simplicidade e automaticidade do restante da economia. Além disso, ela acaba com o risco de desintermediação financeira. Qualquer transação financeira que ocorra ao largo do sistema bancário será tributada regularmente em 2%, incidente sobre capital mais rendimentos.

## 2) AVALIAÇÃO DO IUT

SIMPLICIDADE e CUSTO formam o primeiro requisito de um bom imposto. Devem-se avaliar a facilidade de sua aplicação e o custo de arrecadação - não apenas os incidentes sobre o setor público, mas principalmente os encargos administrativo-tributários do setor privado.

Sob este prisma o IUT recebe excelente avaliação. Por ser automaticamente arrecadado a cada operação bancária, torna-se simples e de baixo custo. Reduzirá custos sociais e privados ao minimizar as despesas de fiscalização - eles serão restritos aos controles de sistemas e de programação dos computadores bancários - e eliminará a necessidade de coletorias e de controles de arrecadação e de partilha de tributos. Minimizará os gastos do setor público, inclusive os judiciais e de processamento de dados.

No setor privado haverá uma enorme redução dos custos administrativos, e serão liberados recursos humanos que poderão ser utilizados na gestão gerencial, e não na estéril escrituração e apuração tributárias que nada contribuem para a geração de riqueza. O empresário poderá dedicar-se integralmente ao seu negócio, em vez de usar parte substancial de seu tempo e de seus recursos para fins de mera administração tributária.

Sob o prisma de EFICIÊNCIA, o IUT também recebe boa avaliação.

Os críticos afirmam que o efeito cascata, *tout court*, representa um grave defeito do Imposto sobre Transações Financeiras e que a cumulatividade deve ser intransigentemente renegada, sem necessidade de nenhuma qualificação ou justificativa.

A avaliação dos impactos alocativos do IUT relativamente a impostos sobre o valor agregado - IVA - depende criticamente da existência de competição perfeita. Não se pode precipitadamente inferir implicações normativas acerca das distorções alocativas de impostos em mercados imperfeitos. Em situações não-ótimas, como nos ensinam a teoria de *second best* é as recentes pesquisas na área da tributação ótima, não se pode afirmar *a priori* se os impostos em cascata ou os IVAs são mais, ou menos, eficientes.

Por certo, todos os impostos introduzem elementos de ineficiência alocativa. No caso do IUT, porém, boa análise econômica exige a comparação de seus impactos positivos e negativos com os do atual sistema tributário brasileiro, mesmo melhorado por reformas estruturais. É uma falácia a verificação dos efeitos do IUT relativamente a uma situação de ausência tributária.

Por exemplo, um imposto cumulativo induz a verticalização se compara- ; do a uma situação de total isenção tributária; porém, pode reduzir sensivelmente a indução de verticalização frente aos enormes impactos cumulativos do atual sistema tributário brasileiro.

A comparação da magnitude das distorções causadas por impostos cumulativos *versus* impostos sobre valor adicionado depende não apenas da natureza do tributo (cumulativo ou não), mas sobretudo das alíquotas marginais aplicadas em cada caso. Assim, um imposto sobre valor adicionado, com alíquotas altas, pode introduzir distorções mais fortes do que impostos cumulativos com alíquotas baixas. Indago se não poderia ser este o caso com o ICMS e o IPI com alíquotas elevadas e que, consolidados, chegariam facilmente a 25% ou 30% em média.

Pode-se avaliar o impacto do IUT na formação de preços na economia através do uso de modelos de relações interindustriais. A mesma metodologia, por sinal, poderá ser utilizada para a desoneração de exportações mediante a técnica de rebates fiscais. Pretende-se comparar o impacto do IUT na formação de preços comparativamente a um imposto sobre valor agregado (IVA), tomando-se como base a mesma estrutura produtiva dada por coeficientes técnicos de produção para o Brasil de 1980, agregados em 35 setores, e fornecida ao autor por Ivo Torres e Décio Kadota da USP.

Para qualquer produto tributado pelo IUT, seu preço final é dado por

$$P_i = (1 + t) \left\{ \sum_j (K_{ij} P_j + L_i W) (1 + t) (1 + m_i) \right\} \quad (4)$$

onde  $P_i$  = preço do produto  $i$ , com IUT

$t$  = alíquota do IUT

$\sum_j$  = somatório sobre  $j$

$K_{ij}$  = insumo  $j$  por unidade de  $i$

$P_j$  = preço do insumo  $j$ , com IUT

$L_i$  = trabalho por unidade de  $i$

$W$  = taxa de salário (*numéraire*)

$m_i$  = *mark-up* sobre custos na produção de  $i$

$i, j = 1, \dots, n$  setores de produção

Em notação matricial, para  $n$  setores, pode-se calcular o preço de cada produto com o IUT segundo a equação (5):

$$P = [FK] P + FLW$$

$$P - [FK] P = FLW$$

$$[I - FK] P = FLW$$

$$P = [I - FK]^{-1} FLW \quad (5)$$

onde  $P$  = vetor de preços finais ( $n \times 1$ )

$I$  = matriz identidade ( $n \times n$ )

$F$  = matriz diagonal,  $[(1 + t) O + t) O + m_i]$  ( $n \times n$ )

$K$  = matriz de coeficientes técnicos ( $n \times n$ )

$L$  = vetor de unidades de trabalho por unidade de  $i$  ( $n \times 1$ )

Neste modelo, por construção, o custo de produção sem impostos é definido como sendo igual a 1.

O mesmo modelo pode ser adaptado para aferir o impacto de impostos sobre valor agregado (IVA) na formação de preços, como segue:

$$P'_i = 1/(1-v) \{[(\sum_j (K_{ij} P_j) + L_i W) (1 + m_i)] - v \sum_j (K_{ij} P_j)\} \quad (6)$$

onde  $P'_i$  = preço do produto  $i$ , com IVA

$v$  = alíquota do imposto sobre valor agregado

$P'_j$  = preço do insumo  $j$ , com IVA

Em notação matricial pode-se avaliar o impacto do IVA nos preços finais segundo a equação (7):

$$P' = [F'K] P' + F''LW$$

$$P' - [F'K] P' = F''LW$$

$$[I - F'K] P' = F''LW$$

$$P' = [I - F'K]^{-1} F''LW \quad (7)$$

onde  $F'$  = matriz diagonal,  $[(1 + m_i - v)/(1 - v)]$  ( $n \times n$ )

$F''$  = matriz diagonal,  $[(1 + m_i) / (1 - v)]$

As equações (5) e (7) permitem calcular o impacto do IUT e do IVA nos preços dos produtos. Supõe-se que ambos os impostos indiretos serão totalmente repassados a preços e que os produtos tenham demandas inelásticas. Tomando-se  $t$  e  $v$  igual a zero, ambos os modelos se resumem a uma situação de ausência tributária, o que permite avaliar a carga tributária de cada um dos impostos em tela nos preços dos produtos.

Cabe acrescentar que, alterando-se o modelo (6) de forma a fazer com que o *mark-up* incida sobre os custos de produção líquidos dos créditos tributários, a incidência do IVA será uniforme em todos os setores e equivalente a  $1/(1 - v)$ . Acreditamos, porém, que o comportamento representado pela equação (6) reflita mais adequadamente os mecanismos de formação de preços vigentes na economia brasileira.

As tabelas e os quadros anexos demonstram que:

- a) a carga tributária do IUT atinge um máximo de 9%, ao passo que com o IVA de 17% pode ultrapassar 30%;
- b) o IUT implica variância de carga tributária sensivelmente inferior ao IVA;
- c) alíquotas diferenciadas do IVA, como ocorre na prática, implicam variância ainda maior de carga tributária setorial, distorcendo mais fortemente os preços relativos na economia.

Concluiu-se portanto que, com as alíquotas avaliadas, o IUT, embora sendo um imposto em cascata, causa menos distorções nos preços relativos do que o IVA, além de possibilitar sensível redução de carga tributária e conseqüentemente de preços dos produtos tributados.

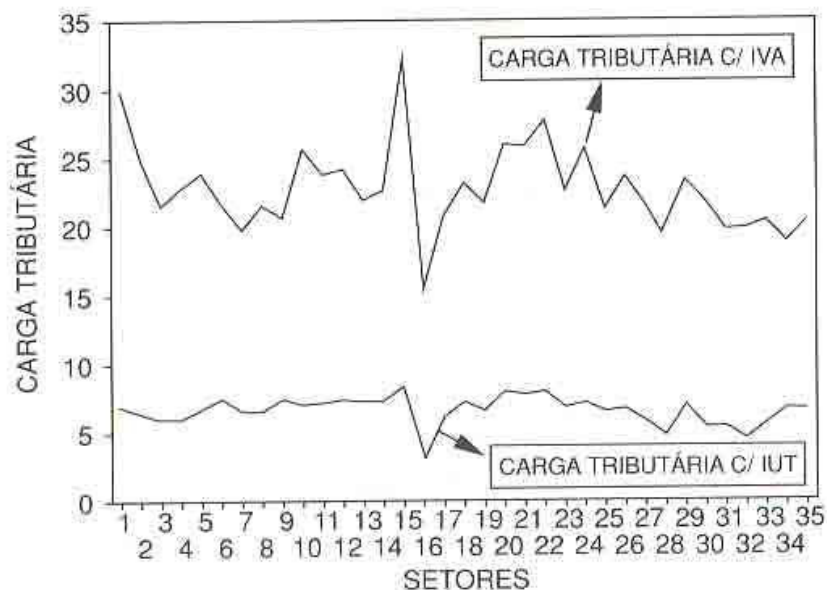
**Tabela 2 IMPACTO DO IUT E DO IVA NOS PREÇOS SETORIAIS**  
– Matriz Interindustrial – Brasil 1980.

| Nº | Setores                             | Carga Tributária % s/<br>Faturamento |           |
|----|-------------------------------------|--------------------------------------|-----------|
|    |                                     | IUT = 1%                             | IVA = 17% |
| 1  | AGROPECUÁRIA                        | 6,6                                  | 29,8      |
| 2  | EXTRATIVA MINERAL                   | 6,1                                  | 26,8      |
| 3  | PETRÓLEO E GÁS NATURAL              | 5,4                                  | 22,4      |
| 4  | CARVÃO MINERAL                      | 5,3                                  | 24,6      |
| 5  | MINERAIS NÃO-METÁLICOS              | 6,3                                  | 25,3      |
| 6  | METALÚRGICA                         | 7,3                                  | 23,8      |
| 7  | MECÂNICA                            | 6,0                                  | 22,1      |
| 8  | MATERIAL ELÉTRICO E DE COMUNICAÇÕES | 6,2                                  | 23,6      |
| 9  | MATERIAL DE TRANSPORTE              | 7,1                                  | 22,9      |
| 10 | MADEIRA                             | 6,8                                  | 26,9      |
| 11 | MOBILIÁRIO                          | 6,9                                  | 25,5      |
| 12 | PAPEL E PAPELÃO                     | 7,2                                  | 25,7      |
| 13 | BORRACHA                            | 7,0                                  | 23,9      |
| 14 | COUROS E PELES                      | 7,0                                  | 24,6      |
| 15 | DESTILAÇÃO DE ÁLCOOL                | 8,2                                  | 31,4      |
| 16 | REFINO DE PETRÓLEO                  | 3,0                                  | 18,4      |
| 17 | INDÚSTRIA FARMACÊUTICA              | 5,4                                  | 22,7      |
| 18 | PERFUMARIA, SABÕES E VELAS          | 6,7                                  | 25,0      |
| 19 | OUTROS PRODUTOS QUÍMICOS            | 6,1                                  | 24,0      |
| 20 | TÊXTIL                              | 7,9                                  | 27,1      |

**Tabela 2 IMPACTO DO IUT E DO IVA NOS PREÇOS SETORIAIS –**  
Matriz Interindustrial – Brasil 1980. (continuação)

| Nº | Setores                            | Carga Tributária %<br>s/ Faturamento |           |
|----|------------------------------------|--------------------------------------|-----------|
|    |                                    | IUT = 1%                             | IVA = 17% |
| 21 | VESTUÁRIO E CALÇADOS               | 7,7                                  | 27,0      |
| 22 | PRODUTOS ALIMENTARES               | 7,7                                  | 28,2      |
| 23 | BEBIDAS                            | 6,7                                  | 24,5      |
| 24 | FUMO                               | 6,9                                  | 26,8      |
| 25 | EDITORIAL E GRÁFICA                | 5,9                                  | 23,5      |
| 26 | INDÚSTRIAS DIVERSAS                | 6,3                                  | 25,2      |
| 27 | ENERGIA ELÉTRICA                   | 5,1                                  | 23,7      |
| 28 | SANEAMENTO E ABAST. DE ÁGUA        | 3,9                                  | 20,4      |
| 29 | CONSTRUÇÃO CIVIL                   | 6,3                                  | 25,0      |
| 30 | COMÉRCIO                           | 4,5                                  | 23,8      |
| 31 | SERVIÇOS DE TRANSP. E COMUNICAÇÕES | 4,4                                  | 22,0      |
| 32 | FINANCEIRO                         | 3,5                                  | 22,0      |
| 33 | OUTROS SERVIÇOS                    | 4,4                                  | 22,4      |
| 34 | DUMMY REPARAÇÃO                    | 6,0                                  | 21,2      |
| 35 | DUMMY EMPRESAS                     | 6,1                                  | 22,5      |





A carga tributária do IUT varia na razão inversa do valor adicionado em cada estágio de produção e na razão direta do número destas etapas, o que, aliás, ocorre no atual sistema tributário brasileiro. Recente simulação (Luiz Zottmann, "Imposto sobre Transações Financeiras: Reflexões e Simulações", mimeo, Brasília, 1992) considerou até 15 etapas produtivas, com hipóteses de valor agregado por etapa de entre 20% e 200%.

A conclusão foi de que a carga tributária do IUT varia de 2% a 10,2%. Por outro lado, considerando-se apenas o ICMS, o Finsodal, o Pis e as contribuições ao INSS (sem IPTU, ISS, IR, IPI e outros), a sistemática atual brasileira impõe cargas com variação de 24% a 30,7%.

**Tabela 3 IMPOSTO SOBRE TRANSAÇÕES FINANCEIRAS –  
SOBRE VALOR DAS VENDAS –**  
Alíquota 1,0% nos pagamentos e recebimentos.

| VALOR<br>ADICIO-<br>NADO<br>POR<br>ETAPA | ETAPAS PRODUTIVAS |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |       |       |
|--|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
|  | 1(*)              | 2    | 3    | 4    | 5    | 6    | 7    | 8    | 9    | 10   | 11   | 12   | 13    | 14    | 15    |
| 20%                                      | 2,00              | 3,60 | 4,90 | 6,00 | 6,80 | 7,60 | 8,10 | 8,60 | 9,00 | 9,30 | 9,60 | 9,80 | 10,00 | 10,10 | 10,20 |
| 30%                                      | 2,00              | 3,50 | 4,60 | 5,40 | 6,10 | 6,50 | 6,90 | 7,20 | 7,40 | 7,50 | 7,70 | 7,70 | 7,80  | 7,90  | 7,90  |
| 40%                                      | 2,00              | 3,40 | 4,30 | 5,00 | 5,50 | 5,80 | 6,00 | 6,20 | 6,30 | 6,40 | 6,40 | 6,50 | 6,50  | 6,50  | 6,50  |
| 50%                                      | 2,00              | 3,30 | 4,10 | 4,60 | 5,00 | 5,20 | 5,40 | 5,50 | 5,60 | 5,60 | 5,60 | 5,70 | 5,70  | 5,70  | 5,70  |
| 60%                                      | 2,00              | 3,20 | 3,90 | 4,40 | 4,60 | 4,80 | 4,90 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,10 | 5,10 | 5,10  | 5,10  | 5,10  |
| 70%                                      | 2,00              | 3,10 | 3,80 | 4,10 | 4,40 | 4,50 | 4,60 | 4,60 | 4,60 | 4,60 | 4,60 | 4,60 | 4,70  | 4,70  | 4,70  |
| 80%                                      | 2,00              | 3,00 | 3,60 | 3,90 | 4,10 | 4,20 | 4,30 | 4,30 | 4,30 | 4,30 | 4,30 | 4,30 | 4,30  | 4,30  | 4,30  |
| 90%                                      | 2,00              | 3,00 | 3,50 | 3,80 | 3,90 | 4,00 | 4,00 | 4,10 | 4,10 | 4,10 | 4,10 | 4,10 | 4,10  | 4,10  | 4,10  |
| 100%                                     | 2,00              | 2,90 | 3,40 | 3,60 | 3,80 | 3,80 | 3,80 | 3,90 | 3,90 | 3,90 | 3,90 | 3,90 | 3,90  | 3,90  | 3,90  |
| 120%                                     | 2,00              | 2,80 | 3,20 | 3,40 | 3,50 | 3,50 | 3,50 | 3,50 | 3,60 | 3,60 | 3,60 | 3,60 | 3,60  | 3,60  | 3,60  |
| 140%                                     | 2,00              | 2,80 | 3,10 | 3,20 | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 3,30  | 3,30  | 3,30  |
| 160%                                     | 2,00              | 2,70 | 3,00 | 3,10 | 3,20 | 3,20 | 3,20 | 3,20 | 3,20 | 3,20 | 3,20 | 3,20 | 3,20  | 3,20  | 3,20  |
| 180%                                     | 2,00              | 2,70 | 2,90 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,00  | 3,00  | 3,00  |
| 200%                                     | 2,00              | 2,60 | 2,80 | 2,90 | 2,90 | 2,90 | 2,90 | 2,90 | 2,90 | 2,90 | 2,90 | 2,90 | 2,90  | 2,90  | 2,90  |

(\*) – Hipótese Específica 1ª Etapa

- Matéria-prima Cr\$ 0,00

- Valor Adicionado Cr\$ 100,00

Fonte: Zottmann, L., *op. cit.*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Incluído na Parte III deste volume, p. 303

**Tabela 4 CARGA TRIBUTÁRIA TEÓRICA UNITÁRIA –  
SOBRE VALOR DAS VENDAS –  
Encargos sociais + ICMS + PIS + Finsocial.**

| VALOR<br>ADICIO-<br>NADO<br>POR<br>ETAPA | ETAPAS PRODUTIVAS |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|--|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|  | 1(*)              | 2     | 3     | 4     | 5     | 6     | 7     | 8     | 9     | 10    | 11    | 12    | 13    | 14    | 15    |
| 20%                                      | 24,00             | 25,50 | 26,70 | 27,70 | 28,40 | 29,00 | 29,40 | 29,80 | 30,00 | 30,20 | 30,40 | 30,50 | 30,60 | 30,70 | 30,70 |
| 30%                                      | 24,00             | 25,40 | 26,40 | 27,10 | 27,60 | 27,90 | 28,20 | 28,30 | 28,50 | 28,60 | 28,60 | 28,70 | 28,70 | 28,70 | 28,70 |
| 40%                                      | 24,00             | 25,30 | 26,10 | 26,60 | 27,00 | 27,20 | 27,40 | 27,50 | 27,50 | 27,60 | 27,60 | 27,60 | 27,60 | 27,60 | 27,60 |
| 50%                                      | 24,00             | 25,20 | 25,90 | 26,30 | 26,60 | 26,70 | 26,80 | 26,80 | 26,90 | 26,90 | 26,90 | 26,90 | 26,90 | 26,90 | 26,90 |
| 60%                                      | 24,00             | 25,10 | 25,70 | 26,00 | 26,20 | 26,30 | 26,40 | 26,40 | 26,40 | 26,40 | 26,40 | 26,40 | 26,40 | 26,40 | 26,40 |
| 80%                                      | 24,00             | 24,90 | 25,40 | 25,60 | 25,70 | 25,80 | 25,80 | 25,80 | 25,80 | 25,80 | 25,80 | 25,80 | 25,80 | 25,80 | 25,80 |
| 90%                                      | 24,00             | 24,90 | 25,30 | 25,50 | 25,60 | 25,60 | 25,60 | 25,60 | 25,60 | 25,60 | 25,60 | 25,60 | 25,60 | 25,60 | 25,60 |
| 100%                                     | 24,00             | 24,80 | 25,20 | 25,40 | 25,40 | 25,50 | 25,50 | 25,50 | 25,50 | 25,50 | 25,50 | 25,50 | 25,50 | 25,50 | 25,50 |
| 120%                                     | 24,00             | 24,70 | 25,00 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 |
| 140%                                     | 24,00             | 24,70 | 24,90 | 25,00 | 25,00 | 25,00 | 25,10 | 25,10 | 25,10 | 25,10 | 25,10 | 25,10 | 25,10 | 25,10 | 25,10 |
| 160%                                     | 24,00             | 24,60 | 24,80 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 |
| 180%                                     | 24,00             | 24,60 | 24,70 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 |
| 200%                                     | 24,00             | 24,50 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 |

(\*) – Hipótese Específica 1ª Etapa

- Matéria-Prima Cr\$ 0,00

- Valor Adicionado Cr\$ 100,00

Fonte: Zottmann, L., *op. cit.*<sup>2</sup>

Por certo, bem melhor seria uma estrutura cumulativa com cargas tributárias máximas em tomo de 10%, ao invés de uma estrutura de impostos sobre valores agregados com cargas de mais de 30%. Qual a estrutura mais eficiente do ponto de vista alocativo, se ambas arrecadam o mesmo volume de recursos?

Embora a atual estrutura tributária esteja longe de ser neutra nos preços relativos, ainda permanece a questão do impacto diferencial do IUT. Mas é inequívoco que nele a cunha fiscal cairia de forma generalizada, reduzindo custos e preços.

<sup>2</sup> Incluído na Parte III deste volume, p. 304.

Conclui o autor das simulações que "cairá por terra outra preocupação relativa ao IUT. A da distorção que importaria aos preços relativos. Na verdade será bem inferior a do sistema vigente, ainda que do sistema atual extraíssemos todos os impostos em cascata. Afinal em nenhuma das hipóteses consideradas, a carga fiscal por ela gerada chega próxima sequer à do ICMS, imposto que por sinal não chega a ser nem universal nem neutro. Claro fica, por todas essas razões, que os efeitos negativos do IUT só deverão ser fonte de preocupação se este imposto vier a ser adotado não como um substituto dos impostos indiretos vigentes, mas sim como mais um imposto, a se somar a outros tantos que hoje incidem sobre as atividades formais do sistema econômico brasileiro".

Hoje, quase todos os tributos aplicados no país são cumulativos. Até o ICMS e o IPI tornam-se impostos em cascata quando a cadeia de débito/ crédito se rompe, como ocorre com intensidade na agricultura. Igualmente o imposto de renda de pessoa jurídica, com base no lucro presumido (uma opção permitida por Lei 8541/92), e junto com a contribuição social incidem sobre o faturamento bruto com alíquotas de 1,875% (3% no caso de serviços).

Somando-se a isto o Cofins, o Pis, o ISS e outros tributos em cascata, chega-se aos seguintes resultados: o IUT proporcionará impacto cumulativo menor do que o da situação atual e, portanto, com impacto indutor da verticalização mais fraco do que ocorre hoje.

O IUT, por contar com um fato gerador de grande abrangência, permite a minimização da alíquota marginal. Sob o prisma de análise de equilíbrio parcial esta conclusão é reforçada pela divisão da alíquota entre os dois participantes na transação monetária.

A EQUIDADE é o terceiro critério de análise a que se deve submeter o IUT.

Inicialmente, cabe lembrar que a atual sistemática tributária brasileira é notoriamente iníqua e regressiva. Tomando-se apenas o imposto de renda como exemplo, nota-se que ele deixa muito a desejar para justificar sua fama de imposto de cidadania, imposto justo, imposto progressivo, imposto social e outras alegadas virtudes.

Cerca de 45% da arrecadação do IR no Brasil vem de empresas, o que configura um imposto indireto e sem a progressividade que está sendo exigido do IUT; outros 33% são de pessoas físicas e de retenções na fonte sobre rendimento do trabalho, um percentual superior à participação do fator trabalho na renda nacional; apenas cerca de 20% das receitas do IR, portanto, incidem sobre rendimentos de capital. Como se vê, um imposto que não configura sua imagem de instrumento redistributivo.

O IUT é um imposto híbrido. Na medida em que incide sobre a renda- salários lucros, juros e aluguéis - é um tributo direto proporcional- nem regressivo nem progressivo.

Sob este aspecto, o IUT conta com a vantagem de que sua proporcionalidade não pode ser transformada, de fato, em regressividade, como ocorre com alguns tributos tradicionais. Hoje há enorme potencial de evasão por parte das famílias de mais alta renda que, ao receberem *fringe benefits* e ao lançarem despesas pessoais como sendo de suas empresas, acabam disfarçando a distribuição de lucros e destruindo a progressividade do imposto sobre a renda.

Com o IUT não há formas de evadir a tributação e portanto este risco não surge, garantindo-se a proporcionalidade do IUT como imposto direto.

O IUT também é um imposto indireto na medida em que incide cumulativamente sobre a formação dos custos de produção. Nesse sentido, a progressividade deve ser buscada no imposto embutido no preço dos produtos adquiridos pelos consumidores finais.

Há uma diferença fundamental entre o IUT, que é um imposto cumulativo, e os impostos indiretos sobre valor adicionado. Neste último caso, o custo tributário embutido no preço é exatamente a alíquota do IVA. Portanto, com alíquotas únicas, o IVA toma-se um imposto cuja incidência é constante no valor de cada produto. No conjunto dos gastos das famílias de diferentes segmentos de renda e com alíquota única de imposto sobre valor adicionado, a incidência tributária seria proporcional aos dispêndios. Portanto, o IVA é proporcional no conjunto dos gastos familiares.

Esta conclusão não é válida para o IUT. Por ser cumulativo, a parcela do imposto no custo final dependerá do processo de produção. Quanto mais longa a cadeia produtiva e, simultaneamente, quanto mais reduzida a taxa de valor agregado em cada etapa de produção, maior o número de transações na produção de um determinado bem ou serviço e, conseqüentemente, maior a incidência de imposto no custo e no seu preço final. Isto faz com que a análise da progressividade do IUT dependa da composição dos gastos das famílias nas diversas faixas de renda.

Seria lícito supor que na composição total dos gastos de famílias de alta renda será mais elevada a participação de bens mais sofisticados, com mais avançada tecnologia, com mais elevados níveis de especialização na fabricação de componentes e, portanto, com um maior número e mais alto valor de transações monetárias por unidade de produto. Já as famílias de renda mais baixa teriam uma participação maior de "bens de salários", mais simples, e com processos produtivos menos *roundabout*.

Assim, as famílias de alta renda sofrerão, no conjunto de seus gastos, uma tributação proporcionalmente mais elevada do que as famílias de renda mais baixa. Nota-se, portanto, que a afirmação usualmente feita no sentido de que os impostos indiretos são sempre regressivos é incorreta. E verdade que na margem, ou seja, para produtos analisados isoladamente, o IUT seria regressivo. Contudo, o que interessa avaliar é progressividade na média de todos os gastos das famílias, e nesse caso o IUT seria progressivo.

O IUT apresenta enorme flexibilidade do ponto de vista operacional. Nesse sentido, toma-se possível garantir imunidade tributária para as transações que não ultrapassem, durante certo período, um valor predeterminado de isenção. Torna-se possível, portanto, garantir às famílias de baixa renda a não-incidência tributária sobre seus rendimentos, bem como o saque em dinheiro, sem oneração tributária.

Cabe acrescentar, ainda, que o que se busca é a progressividade do processo fiscal, e não apenas, a progressividade tributária. De nada adianta a arrecadação de impostos ser progressiva se os dispêndios são realizados de maneira regressiva, privilegiando os que menos necessitam dos recursos públicos. Tem sido esta a tradição brasileira. Os gastos públicos privilegiam os detentores de poder, os donos dos cartórios e os que controlam as várias instâncias políticas de decisão.

Ao atentar apenas para o lado, a arrecadação orientando todos os recursos de fiscalização e de controle para o sistema arrecadatário, está-se fazendo o jogo dos que desejam manter a distribuição de recursos tributários com os mesmos padrões atuais, ou seja, profundamente injustos e anti-sociais.

Urge reorientar o foco da discussão acerca de progressividade do processo fiscal para a face das liberações de verbas e dos gastos. O IUT pretende certa progressividade e reduz a necessidade de fiscalização e de administração tributária. Assim, libera recursos para serem orientados ao controle dos gastos, garantindo-lhes a desejada progressividade redistributiva.

Cabe lembrar ainda que os impostos indiretos estão sendo paulatinamente resgatados do ostracismo em que foram colocados por intransigentes defensores da progressividade tributária.

O conceito da "progressividade a qualquer custo" vem sofrendo um rápido processo de desgaste, do ponto de vista de políticas públicas. Além de ineficaz, a progressividade na arrecadação de impostos diretos tem desincentivado o investimento e introduzido elementos de estagnação econômica nas economias onde é aplicada com excessiva intensidade. Daí um certo declínio nas economias desenvolvidas.

Neste sentido, os impostos indiretos alcançam novas posições nos modelos tributários atuais. Impostos indiretos não são necessariamente regressivos por duas razões básicas. Em primeiro lugar, porque as alíquotas não precisam ser uniformes, o que lhes pode conceder características de maior progressividade. Em segundo lugar, porque eles são mais fáceis, mais baratos, e encontram menor resistência para ser arrecadados.

Já foi dito que "o imposto justo é o que se consegue cobrar". Há uma inegável constatação de que os impostos indiretos são mais facilmente arrecadados por acharem-se incluídos no preço de mercado dos produtos e serviços.

Com isto não é exigida a ativa participação do próprio contribuinte na apuração e no recolhimento do imposto, como é praxe nos impostos diretos que exigem declarações. Ademais, ao adquirir um produto, o contribuinte iguala o preço à sua utilidade marginal. Há um equivalente, em termos de utilidade subjetiva, em cada cruzeiro de imposto recolhido indiretamente, o que não ocorre com os impostos diretos, quando o contribuinte desembolsa o imposto sem contrapartida direta de aumento de seu bem-estar subjetivo.

Defensores da progressividade tributária apontam para os méritos do imposto de renda. Seria o ideal, afirmam eles. Contudo, do ponto de vista administrativo, o imposto de renda perde grande parte de sua atratividade por incentivar a sonegação e pelas dificuldades de arrecadação. Do ponto de vista teórico, se não houvesse evasão, poderia ser um imposto adequado. Mas o conflito entre o idealismo conceitual e a realidade administrativa acaba por negar seus méritos teóricos.

Na formulação de política tributária, há que se ouvir o *policy maker*, o administrador público, e não apenas os economistas, tão ciosos de seus modelos quanto cegos à inexorável imposição da realidade.

### **3) RESPOSTAS A ALGUMAS OBJEÇÕES**

Teme-se, infundadamente, que o IUT possa levar à monetarização, à dolarização ou até mesmo ao uso de instrumentos de crédito (como cheques endossados ou notas promissórias) como substitutos das transações bancárias.

Antes de elencar algumas simples providências administrativas que praticamente eliminariam esta possibilidade, cabe apontar os elementos que influenciam a decisão de evitar a transação bancária.

Como toda decisão econômica, ela resulta de uma comparação entre custos e benefícios das várias alternativas disponíveis. A decisão de abrir mão dos serviços bancários - e das inúmeras vantagens e redução de custos de transações que eles implicam - envolve uma comparação entre os ganhos e os custos que esta é decisão acarreta.

Do lado dos ganhos marginais, coloca-se apenas a vantagem da economia tributária. À medida que se estaria deixando de efetuar uma transação bancária, estaria obtendo-se um ganho equivalente ao IUT devido. Já os custos marginais da transação monetizada, dolarizada ou pactuada mediante a troca de um instrumento de crédito formariam uma longa lista de elevados vetores. Tomemos inicialmente o caso da transação monetizada.

A proposta do IUT prevê uma sobretaxa tributária devida em operações de saque ou de depósito de numerário no sistema bancário. Sobre esta transação se aplicaria uma alíquota equivalente ao número de transações que este volume de moeda financeira antes de retomar ao sistema bancário. Suponhamos que a alíquota aplicável a saques e depósitos do sistema bancário seja o dobro da alíquota regular de 2%. Assim, qualquer agente econômico que pretendesse efetuar pagamentos em dinheiro já teria um custo inicial de 4%, que é quatro vezes a alíquota que lhe seria cobrada se efetuasse o pagamento com a intermediação do sistema bancário.

O IUT prevê ainda que o depósito de numerário no sistema bancário também sofra uma sobretaxação. Nesse sentido, o parceiro em uma transação monetizada exigirá um sobrepreço para receber o pagamento em moeda manual, a não ser que pretenda entesourar a moeda, o que evidentemente não ocorre em economias com inflação crônica como a brasileira - ou que já tenha um pagamento contratado em moeda manual para ser concretizado em seguida. Porém, nesta última circunstância, o problema não desaparece. Apenas se transfere ao parceiro da transação monetária seguinte.

Mas não é apenas a sobretaxa que aumenta o custo da transação monetizada. Há riscos envolvidos com a segurança do numerário e custos adicionais com o transporte de valores elevados.

Em outras palavras, desde que o sistema bancário existe - mormente o brasileiro, que é um dos mais sofisticados em todo o mundo - dificilmente os agentes econômicos abririam mão das vantagens que ele oferece. Em realidade, a tendência em todo o mundo é a de rápida expansão da moeda escritural e da moeda eletrônica, em detrimento da moeda manual.

O mesmo raciocínio se aplica à decisão de dolarizar ou de pactuar as transações monetárias.

No caso do uso da moeda estrangeira estaria incorrendo-se riscos de flutuações aleatórias em seu valor quando da reconversão em moeda nacional - seja na transação interna, seja na movimentação de contas correntes no exterior -; o *spread* e os custos de remessa provavelmente seriam mais elevados do que a economia tributária que a dolarização permite.

Quanto a promissórias e cheques endossados circularem como moeda, apenas o risco de recebimento encadeado de ordem pagamento de desconhecidos já implicaria forte desestímulo para tal comportamento. O *spread* de risco da operação inviabilizaria a generalização desse comportamento frente à economia tributária que o IUT oferece.

Além disso, ainda podem ser adotadas providências administrativas simples. Por exemplo, o custo da transação monetizada poderá ser aumentado se o valor de face das notas for baixo ou se for proibido o saque de numerário acima de determinados limites. Os cheques poderiam ter datas de validade; os cheques ao portador e o endosso poderiam ser proibidos (o que já é feito comumente quando se emite cheque com os dizeres "para depósito apenas na conta do favorecido"); e os documentos de crédito ao portador poderiam sofrer pesada multa que reverteria em favor do apresentador de tal documento ilegal. Quanto à dolarização, bastaria aplicar com rigor a lei que define como crime qualquer pagamento em moeda estrangeira no território nacional.

Uma das mais freqüentes críticas à tributação sobre transações financeiras no Brasil se reporta à sua aplicação na Argentina a partir de 1984.

O imposto sobre débitos bancários na Argentina teve várias fases. Foi inicialmente um tributo provisório e de baixa arrecadação. Mas se transformou em importante coadjuvante no ajuste fiscal realizado naquela economia, até sua extinção em julho de 1992.

O ministro Cavallo, que aumentou alíquota para 1,2%, atribuiu ao imposto papel de fundamental importância no esforço de estabilização. Chegou a arrecadar US\$ 1,80 bilhão, ou 1,27% do PIB. Superou todos os demais impostos cobrados na Argentina, exceto o imposto sobre valor agregado (US\$ 7,2 bilhões) e o imposto sobre combustíveis (US\$ 2,7 bilhões).

Sua extinção deveu-se exclusivamente à sua incompatibilidade com o modelo tributário ortodoxo que se busca aplicar naquele país.

De fato, o imposto sobre transações não se coaduna com a estrutura tributária tradicional, da mesma forma que também não se coaduna com as intenções do atual governo brasileiro de implantar o IPMF como um apêndice da atual parafernália tributária brasileira.

O grande esforço do governo argentino se concentra na implantação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Com a portentosa fé dos recém-convertidos, avança-se rapidamente na universalização do IVA, ainda que com imensos custos burocráticos e com um clima repressivo que beira o nazismo fiscal.

No Brasil, já trilhamos o mesmo caminho desde meados da década de 60, quando Roberto Campos implantou o IVA pioneiramente em todo o mundo.



Nestes últimos 30 anos, contudo, confirmaram-se amplamente as inconveniências e os elevados custos dos impostos declaratórios. Perdemos a inocência tributária e a fê desvaneceu.

A experiência do Imposto sobre Débitos Bancários da Argentina confirma a viabilidade do IUT.

Alegam os críticos do imposto sobre transações que o imposto sobre débitos naquele país teria sido o causador da intensa desintermediação financeira. A elevação das alíquotas aparentemente motivou a perda de transações bancárias e, por consequência, o aumento das transações em moeda (austrais ou dólares). Teria havido intensa erosão da base de tributação, além de aumento de custos de transação e perda de competitividade para bancos e para os agentes econômicos em geral.

Desta forma, continuam os críticos, a eliminação daquele tributo em julho do ano passado foi imposição do bom senso e a experiência Argentina não recomendaria sua implantação no Brasil.

Esta correlação, contudo, é espúria, pelas razões que seguem.

Cabe apontar inicialmente que o Brasil possui condições estruturais mais propícias a impostos sobre transações do que a Argentina. Mesmo em sua fase inicial, quando a alíquota era de 0,1% ou 0,2% e quando, portanto, não houve tentativa de evasão do tributo, estava implícita uma relação transações bancárias/ PIB de 2,5. No Brasil, esta relação é de cerca de 12.

Em outras palavras, utilizam-se os bancos no Brasil com muito mais intensidade do que na Argentina. De fato, o cheque é pouco utilizado naquele país. Cheques não são utilizados pelas pessoas físicas ou pelo comércio. O sistema bancário ainda é pouco informatizado e não existe uma câmara nacional de compensação como no Brasil. Os custos são elevados e os cheques têm pouca credibilidade como meio de pagamento.

Ademais, a defeituosa regulamentação do imposto sobre débitos na Argentina permitiu a corrosão da base de incidência. Apenas os cheques eram tributados excluindo-se outros tipos de lançamentos bancários como cobranças (contas de *recaudación*), transferências em conta, depósitos a prazo e endossos. Havia alíquotas diferenciadas e grande número de isenções e imunidades. Estes desvios foram paulatinamente eliminados, mas a evasão foi intensa durante a maior parte da vigência do imposto, levando a relação transações bancárias/ PIB a cerca de 1,2 em 1991.

Cumprir dizer que esta queda deveu-se sobretudo a fatores independentes do imposto sobre débitos.

Entre 1988 e 1991, a Argentina sofreu enorme instabilidade e dois surtos hiperinflacionários. Neste período, os depósitos bancários à vista rendiam juros fortemente negativos, causando migração de recursos para os depósitos a prazo (não-tributados) e para os mercados informais de aplicações *overnight*.

Estes últimos funcionavam como bancas de jogo do bicho, na base da estrita confiança. Pessoas fiscais ainda convertiam seus rendimentos em austrais para dólares com perdas que chegaram a até 4%, numa clara demonstração da perda da competitividade das

aplicações bancárias e de como há margem para o aumento de alíquotas de imposto sobre transações em sistemas bancários confiáveis.

Nestas circunstâncias, não há como atribuir a evasão bancária ao imposto sobre débitos.

A lição que a experiência Argentina nos ensina é tripla. Primeira: há que se produzir uma regulamentação competente. Segunda: o Brasil possui condições estruturais que nos permitem antever grande sucesso com imposto sobre transações bancárias. Terceira: trata-se de um imposto ágil, de custo baixíssimo (como reconhecido pelos próprios banqueiros argentinos) e que não suscitou reação contrária da população.

**Tabela 5 IMPOSTO SOBRE DÉBITOS BANCÁRIOS – Na Argentina.**

| <i>Alíquota – %</i> | <i>Período de Vigência</i> | <i>Arrecadação*</i> |
|---------------------|----------------------------|---------------------|
| 0,1                 | Jan/84 a jun/85            | 37,30               |
| 0,2                 | Jul/85 a dez/87            | 67,73               |
| 0,7                 | Jan/88 a dez/89            | 121,74              |
| 0,3                 | Jan/90 a jan/91            | 50,44               |
| 1,2                 | Fev/91 a fev/92            | 167,59              |
| 0,3                 | Mar/92 a jul/92            | 65,77               |

\* Média mensal em milhões de pesos (fevereiro/93).

Outro temor é o da verticalização do processo produtivo.

Adotando-se a mesma metodologia de análise, verificar-se-á com facilidade que o IUT implicará uma reversão dos incentivos à verticalização de origem tributária pela simples razão de que, hoje, o Finsocial e o PIS-Pasep já representam 2,65% do faturamento das empresas e, portanto, implicam incentivo mais forte à verticalização que o IUT.

Além disso, é preciso relativizar os estímulos tributários à verticalização. No processo decisório, os argumentos tecnológicos são mais poderosos. Trata-se da vantagem da especialização que as modernas economias evidenciam exaustivamente; das economias de escala, das economias de especialização, enfim, das externalidades de vários tipos.

Por estas razões seria insensato imaginar que a verticalização ocorra, por força do IUT, além do que seria determinado pelas relações tecnológicas e econômicas de produção. Como exemplo, caberia indagar se conviria às atuais montadoras de veículos investir em suas próprias indústrias de vidros, ou de pneus, ou de aço plano, para economizar 1% do valor que cada um desses componentes representam no preço final de um veículo. Mais importante ainda é verificar se conviria perder economias de escala geradas nas grandes indústrias que fornecem às montadoras. Claramente a questão da verticalização é um tigre de papel.

Outros críticos temem o surgimento de problemas federativos, como o da distribuição dos impostos arrecadados.

A questão da partilha é totalmente colateral à proposta do IUT. Terá de ser enfrentada por qualquer projeto de reforma tributária. No caso do IUT, será necessário uma lei especial que regule a partilha tributária entre os vários níveis de governo. Trata-se de problema a ser abordado no Congresso, o foro adequado para tal discussão.

Viu-se anteriormente que, para garantir a neutralidade inicial do IUT, sugere-se que cada nível de governo mantenha a mesma proporção na carga tributária bruta - inclusive a previdência - que vem percebendo ao longo dos últimos anos. Trata-se de uma forma de evitar que a discussão da partilha, sempre polêmica e sempre presente, acabe por perturbar a discussão do sistema do IUT, que em realidade em pouco depende e em pouco contribui para a resolução desse problema essencialmente político.

A implantação de um imposto cumulativo não inviabiliza a desoneração tributária das exportações. Apenas a torna mais transparente, ao transformar o incentivo fiscal em rebate, ou devolução, do imposto efetivamente recolhido. Tornar-se-ia necessária uma análise empírica dos setores exportadores para identificar e conseqüentemente devolver os tributos recolhidos ao longo do processo de produção. Cumpre acrescentar ainda que, por ser um imposto cumulativo, a incidência do IUT se concentrará no exportador. Assim, o rebate tributário (que poderá ser calculado com o uso de matrizes de insumo-produto) pode ser efetuado apenas no final da linha, sem necessidade de repasses para os processos produtivos anteriores.

O IUT ainda elimina um dos mais perniciosos hábitos dos formuladores de política econômica no Brasil, qual seja o uso excessivo da isenção fiscal como instrumento de redistribuição de renda, de fomento e de proteção a setores selecionados.

A isenção fiscal é um instrumento pouco transparente na identificação de seus beneficiários e na quantificação da vantagem oferecida. Em geral, são aplicados de forma ampla, como uma rede de pesca, sem alvos identificados com clareza.

O IUT poderia contribuir para aperfeiçoar as formas de proteção e de incentivo que se deseja conceder ao tornar necessária a utilização de outros instrumentos, como o subsídio e a devolução de tributos. Estes últimos exigem quantificação prévia e, portanto, restringem os abusos e o mal direcionamento no uso dos recursos públicos.

Há temor de que, pressionado por políticos demagógicos e/ou mal-intencionados, o governo aumente as alíquotas do IUT.

Esta crítica não deveria ser direcionada ao IUT, mas sim às instituições políticas brasileiras. Afinal, estamos hoje sujeitos a esse tipo de comportamento de nossos governantes. Vide o Finsocial, que começou com 0,5% e hoje é de 2%, o ICMS que começou com 12% e hoje é de 17% (18% em São Paulo). Há muitos outros exemplos.

A unicidade tributária iria impedir que este comportamento fiscalista do governo voltasse a ocorrer. Hoje a parafernália de impostos desarma o contribuinte que deseja defender-se. A cada momento é uma alíquota que sofre alterações, uma legislação que muda, uma nova obrigação criada.

Com o IUT a questão fica mais transparente, menos opaca e mais direta. Qualquer sugestão de elevação da alíquota do IUT seria manchete de todos os jornais, pois há uma relação direta entre alíquotas e custos tributários; o contribuinte estaria mais atento e o político encontraria sérios constrangimentos ao propor qualquer elevação de alíquota que não fosse plenamente justificada e discutida.

O IUT é o caminho para a responsabilidade tributária e para o definitivo sepultamento da demagogia e dos abusos que regularmente fazem dos desprevenidos contribuintes brasileiros, vítimas irreversíveis da irresponsabilidade de seus governantes.

Teme-se que a base de tributação do IUT - as transações bancárias - poderia ser comprometida por câmaras de compensação privadas e pela transformação de cheques em quase moeda.

O que carece neste tipo de argumentação é o fato de os custos das transações tidas como substitutivas à transação bancária serem mais elevados do que a economia tributária obtida. Por exemplo, as câmaras de compensação privadas seriam, em realidade, pequenos bancos privados, com custos operacionais que não podem ser negligenciados. A aceitação de cheques de terceiros implica riscos cujo custo o comércio e o setor bancário bem conhecem. Indaga-se o custo de uma apólice de seguro contra cheques sem fundo seria inferior à alíquota do IUT.

Além disso, o processo produtivo moderno é essencialmente unidirecional. Nas transações entre empresas e entre setores não existem pagamentos recíprocos. O professor vende seus serviços à universidade e quase nada compra dela; o operário de uma siderúrgica não consome aço, nem um sapateiro come os chinelos que fabrica. Nesse sentido, as câmaras de compensação, para terem um mínimo de efetividade, teriam de ser abertas ou então englobar grande número de setores.

Ademais, cabe lembrar que o IUT é desburocratizado. Mas não prescinde de um arcabouço legal mínimo. Algumas regras teriam de ser seguidas. Por exemplo, compensação de valores é atividade privativa do sistema bancário, o que tornaria legais as câmaras de compensação privadas. Cheques ou endossos ao portador são proibidos, sujeitando o infrator a pesadas multas que reverteriam automaticamente em favor de quem apresentasse os documentos irregulares a qualquer guichê de banco. E a tributação sobre os cheques levaria em conta o número de endossos que portassem em seus versos.

Com pequenas e simples regras como estas, os argumentos tidos como insuperáveis pelos críticos do IUT poderiam ser imediatamente removidos. Basta uma regulamentação competente e um pouco de boa vontade para encontrar as soluções administrativas.

Várias dúvidas têm surgido no tocante aos cálculos de arrecadação do IUT.

A intenção do projeto do IUT é garantir a mesma arrecadação atual, ou seja, cerca de U\$ 80 a U\$ 85 bilhões anuais. Este é o volume de recursos arrecadados atualmente pelos três níveis de governo e pela Previdência. Tentaremos estimar o valor corrente das transações, para que a comparação seja compatível com as flutuações cíclicas da economia.

Pode-se supor, conservadoramente, que os custos de controle, lançamento, arrecadação e cobrança de impostos, envolvendo atividades nos poderes executivo,

legislativo e judiciário, executados no âmbito da União, dos 27 Estados e dos cerca de 6.000 municípios, impliquem custos de US\$ 10 bilhões.

Cabe lembrar que, além dos custos da receita federal, das receitas estaduais e das coletorias municipais, estamos incluindo os relativos à arrecadação previdenciária e ao funcionamento das atividades judiciárias e legislativas vinculadas direta e indiretamente a questões tributárias. Por exemplo, varas de fazenda, processos e ações na justiça e atividades legislativas ligadas à criação e à regulamentação de tributos nos mais de 6.000 parlamentos existentes no país.

O primeiro cálculo sobre o volume de transações bancárias, que é a base de incidência do IUT, foi realizado a pedido do autor dentro da própria Febraban em 1990.

Tomou-se uma amostra de oito bancos, juntos representavam 26% do total de depósitos do sistema. Excluídas as transações vinculadas ao setor público e as contas de reservas bancárias, chegou-se à conclusão de que o sistema bancário brasileiro efetuava lançamentos em conta corrente de clientes em montante de operações de US\$ 400 bilhões mensais - US\$ 800 bilhões de valor mensal de lançamentos e US\$ 9,600 bilhões anuais.

Tomando-se por base a tributação dobrada das transações em moeda nos bancos e a sistemática especial para aplicação nas transações financeiras e no mercado de capitais, a arrecadação prevista é de US\$ 111 bilhões. Supondo-se um enxugamento da base de 20%, a arrecadação seria de US\$ 89 bilhões anuais, bem acima de US\$ 70 a US\$ 75 bilhões anuais, que é a receita líquida desejada para garantir neutralidade na arrecadação.

Além desses cálculos, dois outros foram elaborados a pedido da Febraban pela MCM Consultores e pela KPMG, Peat Marwick Consultores.

O estudo elaborado pela KPMG toma por base uma amostra restrita de instituições bancárias. Cumpre apontar que os dados "foram utilizados sem quaisquer análises que possam ratificar sobre a adequação e veracidade dessas informações" (sic, p.2).

O volume de transações que consubstanciaria a base de cálculo do IUT foi estimado em US\$ 6,647 bilhões anuais. Consideradas as alíquotas aplicáveis no projeto do IUT (1% para os lançamentos bancários mercantis, 4% para os saques e depósitos em moeda, e 25% para o rendimento real das aplicações financeiras), "a arrecadação anual produzida pelo IUT... poderia ser estimada em US\$ 86 bilhões" (sic, p4).

Os autores do estudo fazem ressalvas acerca de mudanças comportamentais dos agentes econômicos após a implantação do imposto e alertam acerca da provável superestimação das transações em moeda, bem como do risco de corrosão da base tributária mediante desintermediação e dolarização das transações. Mas, por outro lado, reconhecem não terem incluído na base de cálculo do IUT a movimentação da conta de reservas ligada às atividades com recursos próprios dos bancos e as operações de crédito e financiamento bancários.

Assim, somando-se a tributação decorrente das operações de crédito e financiamento - e cujos saldo representam volume equivalente aos do estoque de ativos financeiros -, e estimando-se que as operações com recursos próprios dos bancos atinjam 5% das operações mercantis, a receita total do IUT chegaria a US\$ 91 bilhões. Estimando-se que a elasticidade de substituição nas operações tributadas implicaria sua redução em 20%,

chegar-se-ia a uma arrecadação de US\$ 74 bilhões anuais, segundo os dados apresentados pela própria KPMG.

O trabalho da MCM Consultores Associados utiliza uma esdrúxula metodologia: estima a carga tributária bruta "normal", e em seguida faz a comparação com a arrecadação gerada pelo "atual" volume de transações bancárias. Em outras palavras, a receita desejada é superestimada pelo expurgo dos efeitos contracionistas do quadro econômico em 1992 (avalia-se uma arrecadação normal de US\$ 100 bilhões), ao passo que o potencial de arrecadação é subestimado ao incorporar todos os impactos da recessão.

A MCM estima o valor das transações bancárias em US\$ 6,972 bilhões. Há que se fazer a ressalva de que boa parte das projeções de arrecadação (seção 5.3 do estudo) foram baseadas em premissas equivocadas acerca do funcionamento do IUT. Além de não prever a sobretaxação das operações em moeda, também não considera a tributação diferenciada para as operações financeiras. Logo em seguida, contudo, estima a arrecadação do IUT em US\$ 68 bilhões.

Seguindo a metodologia da KPMG que aplica corretamente as premissas do IUT e tomando por base os dados fornecidos pela própria MCM, a arrecadação estimada salta para US\$ 86 bilhões, valor que se reduziria para US\$ 69 bilhões no caso de perda de base de 20%.

Em resumo, as três estimativas apresentadas produzem receitas tributárias de US\$ 69 bilhões (MCM), US\$ 74 bilhões (KPMG) e US\$ 89 bilhões (do autor). Cumpre repetir que os três estudos curiosamente partiram de dados fornecidos pela própria Febraban, ainda que em épocas distintas, e quando a discussão do IUT - e provavelmente a atitude daquela instituição em relação ao tema - encontrava-se em estágio diferente.

Neste momento, vale trazer um importante elemento adicional.

Desde junho de 1990 e até fevereiro de 1993, um banco comercial vem fornecendo ao autor informações detalhadas acerca de suas operações. Trata-se de um dado real, tirado da contabilidade da instituição. Não se trata, portanto, de estimativa, mas sim de um importante *benchmark* contra o qual se podem avaliar as estimativas que foram descritas anteriormente, todas elas baseadas em amostras.

A instituição bancária detém uma fatia de cerca de 2,5% do total do volume de depósitos nos bancos brasileiros. Dados os grandes volumes de transações, pode-se esperar que as demais operações realizadas mantenham aproximadamente a mesma proporcionalidade.

Assim, tomando-se por base os dados do *benchmark* e supondo-se que o mesmo represente 2,5% do setor bancário, nota-se que a arrecadação do IUT poderia ser de US\$ 102 bilhões.

**Tabela 6 ESTIMATIVAS DE ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO ÚNICO**  
– (US\$ bilhões/ano).

| <b>VALOR<br/>DE<br/>TRANSAÇÃO</b> | <b>KPMG(1)</b> | <b>MCM</b>   | <b>AUTOR</b> | <b>BENCHMARK</b> |
|-----------------------------------|----------------|--------------|--------------|------------------|
| Cheques                           | 3.000          | 2.472        | 4.320        | 3.800            |
| Moedas                            | 1.066          | 948          | 1.080        | 1.120            |
| Operações<br>Financeiras          | 1.500          | 1.668        | 2.112        | 3.560            |
| Outras                            | 1.081          | 1.883        | 2.088        | 7.800            |
| <b>Total</b>                      | <b>6.647</b>   | <b>6.972</b> | <b>9.600</b> | <b>16.280</b>    |
| Arrecadação<br>Estimada           | 86             | 68           | —            | —                |
| Arrecadação<br>Corrigida          | 91             | 86           | 111          | 127              |
| Arrecadação<br>Ajustada (2)       | 74             | 69           | 89           | 102              |

(1) As transações financeiras não incluem valor das operações de crédito e financiamento bancários.

(2) Com redução de 20% no volume global de transações.

Para finalizar, estimou-se um "índice de subestimação" dos cálculos dos volumes de operações bancárias. Note-se que as três estimativas que tomaram por base os dados fornecidos pela Febraban em geral subestimaram os volumes de transações em cheques e em moeda, porém dentro de limites de erro aceitáveis. Em realidade, trata-se de dado de amplo conhecimento público a partir das publicações das câmaras de compensação do Banco do Brasil, e que portanto não comportariam estimativas excessivamente discrepantes. A exceção foi o volume de transações com cheques indicado pela MCM, que se situou 35% abaixo do esperado pelo *benchmark*.

Tabela 7 ÍNDICE DE SUBESTIMAÇÃO.

| TRANSAÇÃO | BENCHMARK | MCM | KPMG | AUTOR |
|-----------|-----------|-----|------|-------|
| Cheques   | 100       | 65  | 79   | 114   |
| Moedas    | 100       | 85  | 95   | 96    |
| Outras    | 100       | 31  | 23   | 37    |
| Total     | 100       | 43  | 41   | 59    |

Já os valores das demais transações bancárias não são publicados, o que torna as estimativas passíveis de erros difíceis de ser identificados. Assim, o conhecimento dos dados do *benchmark* torna-se de fundamental importância para uma correta e isenta avaliação do potencial arrecadador do IUT. Nota-se, de fato, que as estimativas da KPMG e da MCM produziram subestimativas de 60%, e o autor, de 40%.

As informações são altamente encorajadoras, pois demonstram que a arrecadação desejada de US\$ 75 a US\$ 80 bilhões poderá ser realizada com alíquota do IUT significativamente mais baixa do que a de 1% que temos tomado como base de referência.

O tópico seguinte de discussão se prende aos custos bancários.

É evidente que os bancos serão remunerados pelos serviços de arrecadação tributária que efetuarão. Mas o busílis da questão não se prende a isto, um tema que meia hora de negociação seria capaz de resolver. Afinal, o IUT implicaria custos praticamente nulos de arrecadação e de distribuição. Hoje, cada uma das dezenas de tributos implica uma guia de recolhimento, a conferência pelo caixa do banco, custos de espera (filas), digitação dos documentos no CPD dos bancos, processamento, microfilmagem, discriminação dos recebimentos por tipo de tributo, por tipo de destinação e por prazo de recolhimento ao governo. "Enfim, um custo elevado comparativamente ao que seria o IUT: apenas um impulso eletrônico - sem emissão de papel e sem burocracia.

Feitas estas observações, permanece um mistério as razões pelas quais, do ponto de vista do custo operacional, os bancos não deveriam prontificar-se a pagar o governo para implantar o IUT, em vez de cobrarem. Quem sabe, o cerne do problema se prende ao *float* bancário. Porém, acredito que, feitas as contas e explicitando-se de forma transparente os custos e as vantagens que o IUT proporcionaria ao setor bancário, seria fácil chegar a um acordo que levaria em conta o legítimo interesse comercial dos bancos e os da sociedade.

Neste sentido, chamaria a atenção para um esclarecedor artigo de presidente da Febraban publicado na Folha em 8/04/92, onde diz que o governo "se apropria atualmente de 57,65% da taxa de juros real paga pelo tomador de empréstimos..." e que as despesas tributárias dos bancos comerciais em 1991 corresponde- ram "a 149,4% do lucro líquido, ou seja, os bancos serviram mais ao governo como fonte de arrecadação do que seus acionistas...". O IUT corrigiria esta evidente distorção.



#### **4) IMPACTOS MACROECONÔMICOS**

A implantação do IUT implicará enorme economia de recursos hoje desperdiçados na estéril tarefa de escrituração tributária nas empresas. Também envolve, além da minimização da economia informal, redução sensível dos custos de fiscalização e arrecadação na máquina estatal. Estas características da proposta têm suscitado suspeitas de que ela poderia gerar forte aumento da taxa de desemprego.

Em realidade, a aplicação do IUT implica uma mudança semelhante à de qualquer inovação tecnológica. Reduz custos, aumenta a eficiência e incrementa a produtividade.

As sociedades modernas já aprenderam que a busca de eficiência e da produtividade não causam desemprego nem geram processos crônicos de subconsumo. Pelo contrário, são formas de aumentar a competitividade dos setores produtivos, de incrementar o poder aquisitivo dos salários e, conseqüentemente, são importantes fatores indutores de crescimento econômico.

Seria ingenuidade esperar que a parte da máquina estatal hoje dedicada à fiscalização e à administração tributárias seja subitamente desmontada. Sabidamente, o setor público tem enorme carência de recursos humanos para o desenvolvimento de suas tarefas, principalmente a da fiscalização de gastos do setor público. A automaticidade e economia com que a arrecadação tributária seria realizada com o IUT poderia liberar recursos humanos para garantir um acompanhamento mais criterioso dos gastos do governo, minimizando o desperdício, a ineficiência e a corrupção que hoje se abateram sobre vários setores da burocracia estatal.

Da mesma forma, o contingente de pessoal hoje atrelado às improdutivas rotinas tributárias no setor privado poderia ser reorientado para o aperfeiçoamento dos controles gerenciais e administrativos, como aliás ..1conselham a formação e os ideais profissionais dos que foram treinados para se dedicar à contabilidade, à auditoria e às finanças empresariais.

O impacto macroeconômico mais significativo do IUT ocorrerá na estrutura produtiva. Tratando-se de um imposto cumulativo, a nova incidência tributária poderá alterar substancialmente os preços relativos e conseqüentemente impactar a estrutura produtiva global e a própria taxa inflacionária. Mesmo com condições de estabilidade na carga tributária bruta, os impactos setoriais poderão ser significativos, o que tomará esta a área de pesquisa mais importante a ser desenvolvida na discussão do IUT.

A cumulatividade do IUT impactaria de forma diferenciada sobre o preço dos produtos, dependendo da extensão de suas respectivas cadeias de produção e das taxas de valor adicionado em cada uma delas. Certamente os preços relativos serão alterados com o IUT, mas para melhor, no sentido de melhor refletirem seus respectivos custos de oportunidade.

A carga tributária dependerá da extensão da cadeia de produção de cada setor e também do coeficiente de agregação de valor em cada uma destas etapas. Por exemplo, dois produtos com uma mesma cadeia de produção, mas que diferem no montante de valor agregado na última etapa da cadeia - por exemplo, no varejo - terão onerações tributárias diferentes.

Embora a teoria da second best tenha colocado uma pá de cal sobre as pretensões de se conhecerem detalhadamente as implicações alocativas das distorções tributárias, não há por que esperar que as alterações sejam necessariamente para pior.

Estimativas setoriais mostram que a cunha fiscal será reduzida substancialmente e, portanto, com o IUT a estrutura de preços relativos será menos distorcida do que a atual. Preços se aproximarão dos custos marginais, e os preços relativos se aproximarão das taxas marginais de transformação.

Não há por que defender a manutenção da atual estrutura de preços relativos. Aliás, a forte concentração industrial brasileira permite que a carga tributária teórica seja usada na composição de preços ao consumidor, ainda que ela não se transforme em efetiva arrecadação pelas mais variadas formas de evasão. Portanto, boa parte dos preços ao consumidor tem um comportamento semelhante à exploração monopolística, implicando fortes distorções alocativas e distributivas.

Com o IUT, o instrumento tributário perde flexibilidade. Diferentemente da atual estrutura, altamente discricionária, o IUT deve ser aplicado de forma rígida, com estrita recusa de fixação de alíquotas diferenciadas. Isto não implica dizer que o governo se torne passivo na formação da estrutura de preços internos, mas apenas que deverá passar a utilizar subsídios e transferências como meio de alterar preços relativos, em substituição aos efeitos alocativos de um sistema tributário mais discricionário, como o atual. Evidentemente, subsídios e transferências são instrumentos a serem parcimoniosamente utilizados.

O IUT poderia ser a base para amplo entendimento nacional. Não é tarefa fácil acomodar os interesses dos principais grupos sociais envolvidos, trabalhadores, empresários e governo. Cada um visualiza a oportunidade de ampliar seus rendimentos, configurando um conflito de interesse impossível de ser superado em condições estáticas.

Nesse sentido, o IUT, ao permitir ganhos a todas as partes envolvidas - setor público, assalariados e empresários - cria condições para o início de um diálogo que já tarda no país. Para o setor público, o IUT permite redução de custos, desburocratização, modernização administrativa, recuperação de receitas. Facilita, enfim, o necessário ajuste fiscal. Para os trabalhadores, abre espaço para a recomposição salarial mediante a incorporação aos salários, ainda que parcial, das contribuições previdenciárias, das retenções na fonte e das contribuições patronais. E para o empresariado, permite redução de custos, aumento de mercados e recomposição de margens.

Vale lembrar que o espaço aberto pelo IUT equivale à redução dos custos do atual sistema tributário. Supondo-se que os custos de arrecadação tributária em todos os níveis de governo - União, Estados e municípios, nos poderes executivo, legislativo e judiciário - sejam equivalentes a 10% da carga tributária bruta, abrir-se-ia um espaço de cerca de 2,5% do PIB; supondo-se ainda uma drástica redução dos custos de escrituração e administração tributárias do setor privado - que certamente respondem no mínimo a 30% dos custos administrativos do setor produtivo -, não é improvável que se reduzam custos em outros 1,5% ou 2% do PIB. Portanto, globalmente, abre-se uma ampla margem de negociação, próxima de 4% do PIB.

O IUT ainda poderia ter importantes efeitos positivos. Evitaria a corrosão inflacionária dos tributos; auxiliaria no plano de estabilização através da facilitação do ajuste fiscal; e poderia ser importante coadjuvante no fortalecimento do sistema bancário nacional, que passaria a ser remunerado pelos serviços prestados ao público e, principalmente, ao governo.

## **5) O IMPOSTO PROVISÓRIO SOBRE MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS**

Por fim há que se desfazer qualquer mal-entendido: o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) e o Imposto Único sobre transações (IUT) não são a mesma coisa. Há pelo menos dez razões pelas quais o IPMF é uma péssima forma de tributar e pelos quais, em contra posição, o IUT é um bom imposto.

1 - O IPMF é mais um imposto a ser adicionado ao atual sistema tributário, cujas principais características permanecerão como se encontram hoje. Todos os seus defeitos e distorções permanecerão praticamente intocados. Perdurará um sistema tributário de baixa produtividade, burocratizado, de incidência desigual, regressivo, contaminado pela corrupção e pela expansão da economia informal.

Já o IUT pretende ser um novo modelo. Substituiria todos os impostos arrecadatários atualmente cobrados do contribuinte, e implicaria uma radical mudança na sistemática tributária brasileira.

2 - O IPMF incidirá sobre todos os débitos bancários, mercantis e financeiros. Implicará uma cunha fiscal tão maior quanto mais curto for o prazo da operação. Isso poderá encarecer e até inviabilizar operações em Bolsas, descontos de duplicatas e operações de curto prazo.

O IUT prevê sistemáticas diferentes para a tributação de operações financeiras. Em realidade, haveria uma tributação sobre lucros financeiros reais com alíquotas de 25%. Pela sistemática operacional proposta, as transações financeiras não seriam oneradas enquanto ocorressem dentro do circuito do mercado de capitais. A tributação ocorreria apenas na transferência dos ganhos reais para a conta movimento dos aplicadores, ao se tornarem disponíveis para outros tipos de transações.

3 - O IPMF não prevê sobre taxação de saques e depósitos de numerário do sistema bancário.

O IUT impõe alíquota dobrada nessas operações. Assim, ele desestimularia fortemente a desintermediação bancária, o que não ocorre com o IPMF.

4 - O IPMF impõe custos marginais positivos para o sistema bancário, pois trata-se de mais um imposto a ser arrecadado pelos bancos.

O IUT eliminaria os impostos atualmente existentes, reduzindo brutalmente os custos bancários atuais. Nesse sentido, o IUT teria custo marginal negativo para os bancos.

5 - Considerando-se que o custo marginal da cobrança do IPMF é de cerca de 15 centavos por lançamento, grande parte das transações bancárias terá arrecadação

negativa. Cerca de 60% dos cheques de pessoas físicas deveriam ser isentados do IPMF (com perda de cerca de 10% da arrecadação prevista). A alternativa adotada foi o recolhimento após acumulação de transações durante períodos predeterminados. Nesse caso, os recursos fiscais ficariam retidos no sistema bancário.

6 - O IPMF não move uma palha para reduzir a burocracia fiscal brasileira, pois aquele imposto é adicionado ao rol dos tributos atualmente existentes. Continuarão existindo centenas de livros fiscais, talonários, declarações, formulários etc.

O IUT eliminaria completamente a parafernália fiscal, liberando recursos equivalentes a cerca de 4% do PIB hoje consumidos nas estereis obrigações tributárias acessórias impostas ao setor privado e nos custos administrativos fiscais em todos os níveis e poderes da administração pública. Desapareceriam as declarações de impostos e a necessidade de justificar, do ponto de vista fiscal, a origem de recursos.

7 - O IUT prevê um arcabouço institucional que impediria a circulação de cheques como se fossem moeda. Seria proibida a emissão de cheques ao portador. Mesmo os endossos teriam de ser feitos nominativamente e cada um deles implicaria a cobrança do IUT quando do depósito do cheque no sistema bancário.

O IPMF não prevê essas salvaguardas institucionais para desestimular o uso do cheque como quase-moeda. Essa prática é naturalmente limitada pelos riscos que tal operação implica, como atesta o crescente número de cheques sem 'fundos. Porém, o fenômeno da circulação de cheques poderá acontecer, corroendo o potencial arrecadador do IPMF.

8 - O IPMF não incorpora totalmente a economia informal ao universo tributário brasileiro. Mais de 80% da arrecadação pública ainda continuarão incidindo desigualmente sobre os segmentos formais e, dentro deles, nos setores mais incapazes de praticar evasão fiscal, como é o caso da tributação direta sobre os assalariados.

O IUT acabaria com a distinção entre economia formal e informal, além de eliminar a evasão, a sonegação e a corrupção fiscal.

9 - O IPMF está sendo adotado pelo governo apenas por seu grande potencial arrecadador. Em realidade, parece ter sido apenas esta a qualidade que atraiu sua atenção. Ao adicioná-lo ao rol dos demais impostos e contribuições existentes, o governo ignora as vantagens desburocratizantes e moralizantes que um imposto sobre transações financeiras poderia ter se fosse único.

O IUT garantiria, além de alto potencial de arrecadação, a desburocratização radical do sistema, a liberação do indivíduo dos controles estatais e a extrema economicidade gerada pela radical automatização da coleta tributária.

10 - O IPMF - por ser um imposto a mais e por não estabelecer critérios operacionais diferenciados para transações mercantis e financeiras - tem

forçosamente de isentar determinados tipos de transações de sua incidência, como, por exemplo, a poupança. À medida que se aceitem exceções, estarão abertas verdadeiras avenidas para as mais variadas formas de burla, como, por exemplo, o pagamento de salário e de outras operações diretamente nas contas de poupança.

O IUT prevê algumas mudanças institucionais para ampará-lo. Seriam alterações cujos custos apenas justificariam sua implementação no caso de o IUT ser o imposto único do sistema. Com o IPMF, as mesmas mudanças conflitariam com os demais componentes da atual estrutura tributária. O IPMF está sendo imposto a seco, sem maiores cuidados para garantir sua correta utilização. Assim, corre-se sério risco de comprometer gravemente os resultados de sua implantação.

Da forma como está sendo imaginado, o IPMF produzirá resultados positivos apenas do ponto de vista de arrecadação. Mas serão introduzidas perigosas distorções no funcionamento da economia brasileira.

O Imposto sobre Transações é excelente alternativa para a reforma tributária se for único como o IUT; mas como mais um imposto, como o IPMF, agravará as já inaceitáveis contradições do atual modelo tributário brasileiro.

## O IMPOSTO ÚNICO

**Luis Nassif**

*Folha de S. Paulo, 18/6/91*

Um dos temas mais instigantes, dentro do atual processo de discussão acerca das mudanças institucionais no país, tem sido o da simplificação da arrecadação tributária, a partir da proposta de instituição de um Imposto Único. A idéia consta de um projeto do deputado Flávio Rocha (PRN-RN), em cima de estudos do professor Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

A proposta contém atrativos explícitos. O principal é o da eliminação de uma estrutura de arrecadação que consome hoje em dia cerca de 3% do PIB (ou US\$ 10,5 bilhões), da parte do governo, mais um percentual equivalente em custos administrativos das empresas. Um segundo, a conferir, seria o da redução substancial da tributação em cima de todos os setores que hoje sustentam a arrecadação tributária, através da incorporação ao sistema dos integrantes da chamada economia informal.

Os 52 tributos atualmente existentes seriam substituídos por um Imposto Único sobre Pagamentos (Iusp), constituído por apenas três tributos: Imposto sobre Comércio Exterior, Imposto sobre Propriedade Territorial Rural e o Imposto sobre Transações Financeiras (ISTF).

Este ISTF teria uma alíquota única de 1% que incidiria sobre todas as transações bancárias, cheques, transferências *on fine* etc., nas duas pontas da transação (na soma, dá 2% de alíquota). Pelos cálculos do professor Cintra, o PIB brasileiro real (incluindo economia informal) corresponderia a US\$ 500 bilhões. Este dinheiro, se girado seis vezes por ano, ascenderia a US\$ 3 trilhões. Um imposto de 2% sobre cada transação permitiria atingir os US\$ 60 bilhões líquidos hoje arrecadados (já descontados os custos com a máquina).

A idéia é fascinante e merece ser aprofundada, principalmente em relação a alguns pontos específicos:

#### **Ponto 1- Análise do efeito desses 2% sobre a estrutura de produção e de arrecadação.**

O Iusp é cumulativo. A matéria-prima é vendida para o fabricante de peças acrescida de 2% de Iusp. A cada operação, o custo do imposto é embutido no preço, e na operação seguinte irá pagar-se imposto sobre imposto. No fim da linha, o consumidor irá pagar 2% de imposto direto (sobre seus rendimentos) mais um percentual de imposto indireto, embutido nos preços das mercadorias. Tal prática é boa do lado da simplificação, mas não se sabe ainda seus efeitos sobre os diversos setores da economia e sobre os contribuintes de maneira geral. Pode inviabilizar setores que demandam mais transações na fabricação de seus produtos? Aumenta ou alivia a carga sobre os contribuintes de menor renda? Como imposto indireto, em princípio deverá incidir em menor escala sobre produtos básicos (cuja produção demanda poucas transações). De qualquer maneira, uma resposta mais adequada dependeria de análises mais detalhadas sobre a estrutura de produção brasileira.

#### **Ponto 2 - Equidade fiscal.**

Há dois preceitos consagrados de justiça fiscal: a progressividade (quem ganha mais precisa pagar proporcionalmente mais imposto) e o conceito de taxa (o pagamento pelo contribuinte por um serviço especial recebido do Estado, ao qual não tem acesso o conjunto geral de contribuintes).

Como imposto direto (incidindo sobre rendimentos), o Iusp é igual para qualquer faixa de renda. Como imposto indireto, que incide sobre produtos, a resposta depende de estudos mais abrangentes. Mas será regressivo na parte que propõe a extinção de taxas atualmente existentes (limpeza pública, pavimentação etc.). Isto fará com que os beneficiários da infra-estrutura urbana acabem sendo financiados por quem não tem acesso a nenhum benefício.

Há ainda que se discutir a relação entre o Iusp e a política monetária, seus efeitos sobre uma eventual desintermediação financeira, a complexidade técnica e política da distribuição de recursos a partir de um caixa único etc.

Independentemente da avaliação final, o projeto já tem o mérito indiscutível de ter deflagrado as discussões acerca da simplificação dos procedimentos tributários.

## TRIBUTAR MENOS SOBRE MAIS

*"Um novo código tributário pode livrar-nos de todos os impostos. Menos de um: o tributo redobrado que pagamos à burrice." William Godwin (1756-1836), anarquista inglês*

**Joelmir Beting**

*O Estado de S. Paulo, 3/7/91*

A economia brasileira contabilizou, em junho, negócios de Cr\$ 108 trilhões. Sim, com T de tatu. A estimativa é da Febraban. Essa megafatura está sendo acionada para documentar a mágica fiscal embutida na proposta do Imposto Único - transformada em emenda constitucional pelo deputado Flávio Rocha (PRN-RN). Uma alíquota universal de apenas 2% teria capturado, sem desvio nem desvão, uma receita pública da ordem de Cr\$ 2,1 trilhões. Algo parecido com US\$ 8 bilhões. Admite-se uma arrecadação anual de US\$ 100 bilhões. Um resultado fantástico: empata com a receita ótima da atual carga tributária, equivalente a 25% do PIB. Uma carga espalhada por 53 diferentes tributos, competentemente sonegáveis (e sonegados). No Imposto de Renda, a sonegação aproximase de 50% do recolhimento potencial, nos calafrios da Receita Federal. Somos o paraíso do AI Capone, sem o Elliot Ness.

Autor intelectual do Imposto Único, o economista Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque sustenta que o novo sistema promove o desmonte, em bloco, da sonegação, da evasão, do subsídio, da *avoision*, do escambo, do caixa dois. Taxa de 2% não vale o risco. Ademais, é bem mais fácil fiscalizar uma centena de bancos coletores.

O recolhimento do Imposto Único acontece no momento de cada transação em banco: 1 % na conta devedora e 1 % na conta credora. O saque em dinheiro vivo, na proposta de Cintra Cavalcanti, seria tributado em dobro. Justificativa: é para desencorajar a monetização dos negócios, forma obtusa da evasão fiscal.

Encampada por Flávio Rocha (que se contenta com alíquota de 1%), a proposta do Imposto Único acabou atropelando, na raia legislativa, os modelos tributários, não menos revolucionários, oferecidos pelo economista Paulo Rabello de Castro e pelo tributarista Ives Gandra Martins. Além da drástica redução do custo da arrecadação, o Imposto Único é recolhido no ato e no fato gerador - vacinando o Tesouro contra o desgaste inflacionário da receita tardia.

O deputado Roberto Campos, que é do ramo, prefere o modelo de Cintra Albuquerque: "A idéia do Imposto Único, herdada dos fisiocratas franceses do século 18, não é ingênua nem inviável. É apenas uma idéia insolentemente nova, cujo tempo já chegou".

"....."

# REFORMA OU REVOLUÇÃO?

*"Governar é não assustar." Bias Fortes, ex-governador de Minas Gerais*

**Roberto Campos**

*O Estado de S. Paulo, 3/11/91*

Numa das crises dos anos 50, Oswaldo Aranha se lamuriava de ser o Brasil um "deserto de homens e de idéias". O País e os problemas desde então cresceram, os homens e as soluções se apoucaram. Por isso, as idéias novas que surgem merecem saudações enternecidas. Mencionei duas: a proposta do, IUT, Imposto Único sobre Transações, do professor Marcos Cintra (ou "Imposto Único sobre Pagamentos", na versão do deputado Flávio Rocha) e o programa de "estabilidade com crescimento", do professor Paulo Rabello de Castro.

Nossa ética fiscal foi praticamente destruída. Dizia o grande juiz norte-americano Oliver Wendell Holmes que pagar impostos é comprar civilização. No Brasil, é comprar chateação. O contribuinte tem três percepções: a) o governo não lhe dá contrapartida minimamente razoável de serviços; b) o sistema fiscal é de extrema complexidade com altos custos burocráticos e três níveis de corrupção; c) o Fisco é globalmente iníquo porque escapam da carga fiscal as entidades governamentais, notoriamente inadimplentes, e toda a economia informal. Apenas o terço da economia representada pelas empresas organizadas do setor privado e pelos assalariados com carteira assinada é contribuinte. Os outros dois terços são delinquentes. Dessarte, a estimada carga fiscal de 24% do PIB, que pareceria razoável em termos mundiais, é escorchante quando aplicada ao PIB do setor privado formal. Sem falar, naturalmente, no imposto inflacionário.

Os fiscalistas clássicos consideram questão de decência patriótica e orgulho ético acentuar, pela progressividade das alíquotas, a carga sobre os mais ricos.

É uma superstição socialista. Todos devem pagar proporcionalmente às suas rendas. Impor aos bem-sucedidos encargos mais que proporcionais é simples confisco, só compreensível se: a) a riqueza fosse um demérito a ser punido e não, como freqüentemente ocorre, o resultado de maior diligência e criatividade; b) se o governo fosse um ente puritano, com inquestionáveis prioridades, e não um gastador perdulário. O melhor sistema fiscal não é o que castiga os ricos, mas o que preserva para cada um o máximo de incentivos à sua capacidade produtiva. A "justiça fiscal" se faz muito mais do lado dos gastos do que do lado da coleta.

É óbvia a desintegração de nosso sistema fiscal. Sempre profetizei que a correção monetária só poderia morrer de morte morrida, e não de morte matada. Ao matá-la por decreto no Plano Collor 2, os heterodoxos esvaziaram o Imposto de Renda, a recessão esvaziou o IPI, litígios judiciais sobre bitributação desmilingüíram a arrecadação das contribuições sociais para a Previdência. Era fácil, assim, prever para outubro e novembro



deste ano uma confluência de crises. Além da crise cambial, resultante principalmente da taxa desatualizada, era previsível uma crise fiscal.

Em face desse desastre, que deixou o governo sem alternativas outras que a política de juros altos, tornou-se imperativo e consensual o reexame do problema "" fiscal. Alguns propõem simplificações reformistas, outros, inovações revolucionárias. Incluo-me entre os últimos.

O País tem-se entregado a originalidades desnecessárias, como a autonomia tecnológica em informática, a teoria da inflação inercial, o seqüestro de haveres privados. Em matéria fiscal, entretanto, tem chances de uma experiência pioneira, como a do Imposto Único sobre Transações. Isso pela coincidência de circunstâncias inexistentes alhures: a) tanto a ética como a estrutura fiscal entraram em colapso; b) a economia já está desmonetizada - o papel-moeda em poder do público é 1% do PIB; c) o sistema bancário é surpreendentemente eletronicado para um país do Terceiro Mundo.

A meu ver, características de uma revolução fiscal seriam: 1) um fato gerador suficientemente amplo e simples para elidir a fronteira entre contribuintes e delinqüentes; 2) alíquotas suficientemente baixas para tornar ridícula a engenharia da sonegação; 3) coleta automatizada para tornar dispensáveis as três burocracias do Fisco; e 4) repasse instantâneo aos beneficiários, evitando-se as complicações da indexação dos tributos.

Todas essas condições são satisfeitas pela proposta do professor Marcos Cintra e por nenhuma das propostas reformistas. O fato gerador do IUT seria o mais amplo possível, a transação, de que a renda, a circulação, o comércio, a compra e venda dos serviços e as operações financeiras são subconjuntos. O agente arrecadador seria o sistema bancário, substituindo-se milhares de fiscais por programas de computador. A alíquota poderia ser mínima - 2% - sobre as transações monetárias efetivas no sistema bancário, dividida entre credores e devedores. A distribuição da receita seria automática, segundo fórmula de repartição entre os governos federal, estadual, municipal e o sistema previdenciário, anualmente votada pelo Congresso. Eliminar-se-ia toda a parafernália de declaração de renda, notas fiscais e registros de contribuições.

Por contraste, as demais propostas de reforma fiscal, visando à compactação dos impostos em alguns fatos geradores clássicos, como a renda ou o consumo, conquanto úteis, não trariam nem universalidade nem automaticidade ao sistema. É como tratar de dentes cariados quando o problema é câncer na língua...

Segundo simulações, que podem e devem ser aperfeiçoadas, um imposto de 2% dividido entre os pagamentos e os recebimentos através da rede bancária geraria cerca, de US\$ 90 bilhões ao ano, comparativamente aos US\$ 80 bilhões coletados em 1990 de todos os impostos, nos três níveis de governo (inclusive Previdência). Haveria, assim, margem de segurança para imprevistas mudanças de comportamento na utilização de cheques, sem contar que as despesas de coleta através da rede bancária seriam uma pequena fração do custo atual. A partir da fixação da fórmula de repartição do bolo pelo Congresso, os fiscais passariam a ser os governadores e prefeitos, em comunicação com a rede bancária.

A proposta do imposto único só seria revolucionária se o imposto fosse *único*, e não um imposto a mais. Sobreviveriam apenas impostos de regulação econômica e taxas por

serviços efetivamente prestados. O governo perderia a "capacidade de assustar", pela multiplicação de tributos e de alíquotas.

Um segundo sopro inovador é a proposta de "estabilidade com crescimento" do professor Paulo Rabello de Castro. Contém percepções provocantes. De 1986 em diante, a inflação brasileira teria deixado de ser comum, passando à condição de hiperinflação. Esta se instaura a partir do momento em que o financiamento público deixa de ser voluntário, acumulando-se três cobranças - a da dívida externa, a da dívida interna e a da dívida social. Tornam-se, então, racionais atitudes aberrantes, como ter depósitos no Exterior, recusar prazos longos nos títulos do governo e remarcar preventivamente os preços. Tanto a inflação como a hiperinflação podem ser curadas com métodos ortodoxos. Apenas a ortodoxia é diferente, centrada no primeiro caso na contenção da procura, pela política monetária-fiscal e, no segundo, na liberação da oferta mediante reformas institucionais. Todo mundo fala na fragilização financeira do setor público, mas o que foi realmente fragilizado foi o setor privado, pela perda de confiança e de capital gerada por sucessivos confiscos. A grande dívida social é a renda cessante, isto é, a perda da renda potencial da população em decorrência da crise hiperinflacionária - além da corrupção e do desperdício na utilização das contribuições previdenciárias. Parte dessa dívida social poderia ser resgatada pela cessão de ativos públicos a um fundo previdenciário, gestor da seguridade social. Assim, a privatização das estatais se faria imediatamente pela sua cessão aos fundos previdenciários e, paulatinamente, pelos processos normais de venda em Bolsa.

O Brasil financiou e perdeu uma longa guerra contra o subdesenvolvimento, liderada pelos "entes estatais". Tem de abandonar o centralismo e marchar para a liberalização de preços, salários e câmbio. Haveria ênfase sobre as exportações, como elemento anti-recessivo, e as cambiais de exportação poderiam servir de lastro a uma poupança forte.

À parte meu ceticismo quanto à possibilidade de restauração da ética fiscal mediante uma simplificação tributária, tenho poucas discordâncias em relação ao enfoque holista e inovador do professor Paulo Rabello de Castro. Certamente, o Programa de Estabilização com Crescimento merece tratamento mais respeitoso que o dispensado ao misterioso Plano

## **CAMPOS QUER EXPERIÊNCIA COM IMPOSTO ÚNICO**

**Vicente Diavezi**

*Jornal da Tarde, 21/11/91*

Todas as propostas de reforma tributária até agora anunciadas, inclusive a do governo, sofrem de um mesmo mal, na opinião do deputado Roberto Campos (PDS-RJ) - ex-senador, ex-ministro do Planejamento e um dos criadores do BEM (Bloco de Economia Moderna), que reúne 126 parlamentares no Congresso Nacional. "Elas não acabam com as três hierarquias do fisco - federal, estadual e municipal - nem atacam o problema da tripartição", ele afirma nesta entrevista exclusiva ao *JT*, para explicar: "O Imposto de Renda

só alcança as empresas organizadas e os assalariados, o que corresponde a apenas um terço do universo de contribuintes". Assim, ficam de fora os segmentos governamental e da economia informal, responsáveis por uma fatia de dois terços da economia.

Por este motivo, o deputado defende a criação do Imposto Único sobre Transações Bancárias, que substituiria os 58 tributos existentes no País - e diz que o BEM está propenso a fazer uma experiência com a instituição do Imposto sobre Transações Bancárias. Com a sua adoção, o País desativaria suas três máquinas arrecadoras, que têm um custo correspondente a 3% do PIB (Produto Interno Bruto) ou 0,5% a mais que a condição de um superávit de 2,5% para que se feche um acordo com o FMI (Fundo Monetário Internacional). O deputado critica a antecipação do Imposto de Renda das empresas, proposta pelo governo, e a redução do número de contribuintes entre as pessoas físicas: "Entre os 50 milhões de população ativa, teremos apenas 1,2 milhão de contribuintes". Seguem os principais trechos da entrevista:

**Quais são as propostas do BEM em substituição à reforma tributária de emergência do governo?**

A forte inclinação do BEM é por uma solução revolucionária tal como a proposta do economista Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque de criar o Imposto Único sobre Transações Bancárias. Há, no Brasil, condições para esse tipo de reforma por quatro motivos: 1) existe uma rebelião dos contribuintes pela ausência da contrapartida de serviços do governo; 2) o sistema fiscal é estruturalmente complexo, com 15 impostos básicos e mais de 20 taxas, com a agravante de que há três níveis de fisco e três níveis de corrupção (federal, estadual e municipal); 3) a economia brasileira está praticamente desmonetizada, de sorte que um imposto sobre as transações por via do sistema bancário teria ampla área de cobertura; 4) o sistema bancário é surpreendentemente informatizado para um país subdesenvolvido.

**O senhor acredita na possibilidade de implantação do Imposto Único já?**

Não existe clima para isso. É forte o peso da tradição dos impostos tradicionais, há interesses consolidados na manutenção da presente burocracia fiscal e a inovação desperta medo. Por isso, o BEM se contentaria com a experimentação desse imposto em caráter transitório como uma alternativa à proposta governamental de antecipação do Imposto de Renda das pessoas jurídicas a partir de 1992. Essa antecipação, acavando duas arrecadações num só ano, representaria um esforço adicional de caixa de 66% para as empresas, coisa impensável numa conjuntura agudamente recessiva.

**A alíquota do Imposto sobre Transações Bancárias proposto pelo BEM seria de 0,1 %?**

Ela seria extremamente baixa unicamente para gerar o montante de US\$ 6,5 bilhões que o governo pretende obter com a antecipação do Imposto de Renda sobre as pessoas jurídicas. Se o novo imposto vingar, como instrumento eficiente e automático de arrecadação, seria o caso de transformá-lo em imposto realmente único e substitutivo de toda a complexa panóplia fiscal que atormenta o contribuinte.

**A única alteração seria sobre a pessoa jurídica?**

Você deslocaria o ônus incidente sobre a pessoa jurídica para a sociedade em conjunto com a vantagem de elidir a distância entre três segmentos: as empresas organizadas do setor privado e assalariados, de um lado; o segmento governamental e das empresas estatais, de outro; e no terceiro segmento, a economia informal. O drama do sistema fiscal é que apenas o primeiro segmento faz parte do universo de contribuintes. Os outros dois, que correspondem a dois terços desse universo, não pagam imposto. A simplificação elide essa distinção porque todos os três segmentos recorrem ao sistema bancário - e você vai repartir por todos, inclusive os profissionais liberais, a carga fiscal.

**A Argentina adotou o Imposto sobre Transações Bancárias e, ao que parece, não deu certo. A alíquota começou em 0,1 % e já está em 1,2%.**

A Argentina tem uma economia monetizada e dolarizada em que é fácil escapar do sistema bancário porque o uso da moeda é uma tradição. O sistema argentino previa alíquotas diferenciadas por setores, o que é um convite à sonegação, e previa isenções, o que é outra complicação. Você tem um jogo de empurra, uma série de setores pleiteando isenções. Não há similaridade entre o caso da Argentina e o brasileiro.

**Isso significa que os assalariados pagariam o novo imposto além do Imposto de Renda?**

Ao contrário do mundo, onde se procura aliviar as empresas, a proposta do governo recai sobre elas. As empresas podem e tentam repassar, por meio dos preços, o imposto para as pessoas físicas. Assim, a tendência no mundo é de alcançar as pessoas físicas e não as jurídicas. Mas, também no caso das pessoas físicas, a proposta governamental está em sentido contrário. Até o mês passado, tínhamos 5,9 milhões de contribuintes. Com o reajuste da tabela, o número caiu para 3,9 milhões. Com a proposta governamental, ficamos com 1,2 milhão para uma PEA (População Economicamente Ativa) de 50 milhões de pessoas. Houve uma grande desoneração das faixas mais baixas, contemplando as faixas mais altas, apenas 35 mil contribuintes, com uma carga maior.

**Quais são os outros defeitos da reforma de emergência do governo?**

Nós temos duas alíquotas e o governo criou mais uma alíquota, o que é uma complicação, quando a tendência mundial é reduzir o número de alíquotas. No ano passado, houve aumento na arrecadação porque o governo reduziu para duas alíquotas: 10% e 25%. Em 1991, com o Plano Collor II, eliminou-se a correção do BTN. O governo quis usar a TR como indexador e os tribunais interpretaram isso como uma taxa de juros, que não podia ser utilizada. Com isto, o governo deixou de arrecadar US\$ 4 bilhões. Agora, o governo quer US\$ 12,5 bilhões - US\$ 4,5 bilhões com a restauração da correção monetária; US\$ 6,5 bilhões com a antecipação do imposto das pessoas jurídicas e US\$ 1,5 bilhão com a eliminação dos chamados salários indiretos.

**O imposto na fonte das pessoas físicas crescerá em cerca de US\$ 80 milhões com a instituição da nova alíquota de 35%?**

Com a redução do universo fiscal e a criação de mais uma alíquota haverá uma perda de US\$ 800 milhões. O governo elevou muito o limite de isenção e com isso sacrificou a receita que quer obter através da pessoa jurídica. A baixa classe média sai beneficiada com a isenção. A classe média alta será punida e os contribuintes de alta renda serão muito

punidos - e são exatamente as pessoas que podem defender-se através da engenharia da sonegação, como levar dinheiro para o exterior.

**O deputado Francisco Dornelles (PFL-RJ), relator da Comissão da Reforma Tributária, pretende reduzir o universo de pessoas jurídicas para 20% no ano que vem. Só pagariam o imposto mensal as grandes empresas. Como o senhor avalia essa proposta?**

Ela atenua bastante o impacto da antecipação, mas mantém todos os defeitos do sistema. O governo propôs a redução do adicional do Imposto de Renda de 8% para 5% já em 1992 e sua eliminação no ano seguinte. O deputado Dornelles mantém os 8% em 1992 para eliminá-los em 1993. Essa parece que seria a compensação para a receita de que o governo precisa.

**O novo imposto que o BEM está propondo teria o mesmo efeito na arrecadação?**

Toda a receita do Imposto sobre Transações Bancárias iria para a União, ao passo que tudo o que se faz no Imposto de Renda deve ir metade para os Estados e municípios. Isto é, para curar um déficit da União, você tem de tirar o dobro da sociedade. O problema fiscal central é eliminar a triplicação. O universo fiscal deve coincidir com o universo produtivo. As propostas simplificadoras são boas, mas não atacam esse problema.

**O PMDB está propondo o adiamento do fim do exercício fiscal para junho do ano que vem como forma de fazer uma reforma tributária mais profunda. O senhor concorda?**

A mudança do ano fiscal é boa. A vantagem é que, em junho, já se tem os balanços do ano anterior. Isso também evita a corcova dos gastos em dezembro, quando se gasta mais para evitar restos a pagar, além da pressão natalina. Mas o governo não pode esperar para ter novas receitas. Por isso, a proposta não é realista.

**O senhor conhece alguma proposta do PMDB?**

Ouvi dizer que também eles pretendem usar o Imposto sobre Transações Bancárias de forma experimental em substituição ao Finsocial, o que requer uma emenda constitucional. O Finsocial não está funcionando, não está sendo pago em São Paulo e no Nordeste por força de decisões judiciais.

**Mas a criação do Imposto sobre Transações Bancárias também não exige uma reforma constitucional?**

Seria mais simples. A Constituição veda impostos cumulativos como ele e então se excetua da não-cumulatividade o Imposto sobre Transações Bancárias. No caso de substituir o Finsocial, o novo imposto ficaria vinculado à seguridade social, e o governo precisa de receitas não-vinculadas. De qualquer forma, não se escapa de emenda constitucional para fazer coisa alguma. O contencioso jurídico é enorme. A sociedade ficou litigante e qualquer brecha gera intermináveis processos judiciais que resultam em anulação ou suspensão da receita.

**A reforma tributária de emergência é uma exigência do FMI (Fundo Monetário Internacional) para fechar o acordo com o Brasil?**

O que interessa ao FMI é a consecução de um superávit primário, excluindo o pagamento dos juros. Ele pode ser conseguido pela elevação de impostos ou pela redução de gastos. Cabe aos governos orquestrar esse roteiro. Se o governo conseguisse os 2,5% do PIB (Produto Interno Bruto) com a privatização ou a economia de custos com a desregulamentação, seria indiferente para o FMI. O Brasil quer esses US\$ 12,5 bilhões. O México conseguiu esse dinheiro com a privatização da Telmex (telecomunicações) e de dois bancos estatais: o Banamex e o Bancomer.

**O tributarista Ives Gandra, diante da urgência, está propondo medidas práticas como o incentivo a empresas que fiquem abaixo da inflação, que a União suspenda repasses a Estados e municípios devedores e a regulamentação dos gastos do setor público com pessoal.**

Tentamos um esquema de incentivo e punição, na década de 60, sobre as empresas que elevassem os preços acima da média. Intelectualmente é sedutor, mas houve dificuldades para sua administração.

#### **E quanto à suspensão dos repasses?**

A União pode negar-se ao desembolso, como prevê a Constituição. Ameaçar com a retenção é uma arma eficaz. Mas não funciona para São Paulo porque os repasses para o Estado são relativamente inexpressivos.

## **IMPOSTO ÚNICO**

*Editorial Folha de S. Paulo, 24/11/91*

A proposta de criação de um Imposto Único sobre Transações (IUT) vem rapidamente se destacando no interior das discussões sobre reforma tributária. Inicialmente recebida com ceticismo dado seu caráter inovador e radical, a idéia hoje constitui uma referência praticamente obrigatória.

O fenômeno está diretamente associado à percepção generalizada acerca da inviabilidade de tentar recuperar o atual sistema tributário. Seus vícios e distorções são tantos que o transformaram em um dos mais custosos, arbitrários e ineficientes do planeta.

Com efeito, o número de tributos existentes no Brasil ultrapassou os limites do razoável. Mesmo assim, a arrecadação correspondente é baixa, apesar de sucessivas modificações terem elevado as alíquotas de alguns impostos a níveis inconcebíveis no resto do mundo.

A tributação incidente sobre os lucros é desmesurada, enquanto o Imposto de Renda, embora não seja alto comparativamente ao de outras nações, revela-se exorbitante relativamente aos padrões de renda dos assalariados brasileiros.

Dado este conjunto de peculiaridades, a evasão fiscal cresceu de maneira geométrica. A prática da sonegação tomou-se corriqueira; a corrupção se generalizou. A economia informal se desenvolveu enormemente, corroendo a amplitude da base tributária. Nessas

circunstâncias, dificilmente haverá meios de proceder a um efetivo ajuste fiscal - mas sem o que a estabilização da economia será sempre um objetivo inalcançável.

As meias medidas permanentemente adotadas nessa área têm servido sobretudo para reforçar uma certeza: trata-se de reformar o sistema tributário, introduzindo-se uma estrutura mais eficiente, racional e pautada por maior economicidade. É preciso, ademais, incorporar ao universo de contribuintes aquela parcela que vive em autêntica marginalidade tributária.

Alguns acreditam ser possível atingir esse objetivo com a manutenção dos pilares da estrutura tributária vigente. Bastariam alguns ajustes, aperfeiçoamentos e práticas simplificadoras. Contudo, permaneceria em aberto uma questão fundamental: como alterar os procedimentos de sonegação e de evasão tão profundamente enraizados no comportamento dos agentes econômicos brasileiros?

O recurso à vigilância, à fiscalização e à punição são elementos componentes de um sistema tributário; todavia, jamais serão suficientes para evitar por completo a sonegação, excluindo-se, é claro, o indesejável cenário de um Estado policialesco, de onde por outro lado provavelmente nasceriam novos focos de corrupção.

O Imposto Único sobre Transações permite a compatibilização dos objetivos de maximização da base tributária, profunda e inédita simplificação e virtual erradicação da corrupção fiscal - promovendo uma arrecadação mais transparente, eficaz e equânime. Segmentos notoriamente supertributados, como os assalariados de classe média, repartiriam sua carga de impostos com aqueles que hoje burlam o fisco, recuperando seus níveis de salários reais sem reduzir as margens empresariais.

Energias e recursos, agora desperdiçados pelo setor privado na preservação de volumosos departamentos encarregados de decifrar e cumprir as obrigações decorrentes do labirinto tributário, poderiam ser reorientados para o processo produtivo. Resultado: maior eficiência, produtividade e capacidade de competição.

O debate vem mostrando serem infundadas as principais objeções feitas ao Imposto Único. A sociedade brasileira só teria a ganhar com o aprofundamento dos estudos e avaliações acerca do IUT, com uma participação mais efetiva do próprio governo no fornecimento de dados e informações.

Os preconceitos e desconfianças, até certo ponto inevitáveis frente ao ineditismo e alcance da idéia, vão sendo assim substituídos pelo interesse e adesão. Amadurecem as iniciativas propondo a implementação do IUT, mesmo que de maneira gradual num primeiro momento, mas sempre resguardando a integridade de sua conceituação fundamental - a de constituir um imposto único, básico, jamais um apêndice do deformado, incongruente e irrecuperável sistema tributário nacional. Mais do que nunca, é hora de acelerar o passo nessa direção.

# VANTAGENS E PERIGOS DO IMPOSTO ÚNICO

**Celso Ming**

*Jornal da Tarde 2/12/91*

A grande acolhida que vem recebendo o projeto de implantação do Imposto Único sobre Transações Financeiras mostra que a sociedade quer mesmo mudar e está cansada da derrama que Brasília está impondo, sempre sobre os mesmos contribuintes.

A idéia é substituir os quase 60 impostos e taxas vigentes no País pela retenção de um imposto de 1 % sobre cada cheque ou operação de crédito feita por instituição financeira. Mas não seria propriamente um imposto único. O economista Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, autor do projeto, entende que, além desse novo imposto, teriam ainda de persistir dois ou três outros, como o Imposto sobre Comércio Exterior e o Imposto sobre a Propriedade Rural, mais com finalidade regulatória do que propriamente fiscal, ou seja, mais para que o governo tivesse instrumentos para estimular ou não determinadas atividades, do que propriamente para garantir arrecadação.

Mas é preciso discutir melhor essa proposta porque ela contém alguns perigos. São sete as principais objeções a esse novo imposto. Convém examiná-las, uma a uma:

**(1) Regressividade** - Alguns críticos argumentam que seria cobrado do assalariado exatamente o mesmo imposto, 1% sobre o pagamento, que seria cobrado sobre o dividendo pago ao acionista de uma empresa. E, mais do que isso, no consumo, o pobre também estaria sujeito ao mesmo imposto cobrado do rico, impedindo assim o cumprimento da justiça tributária.

Em princípio, não se pode negar que falta ao Imposto Único um pouco do efeito Robin Hood (que tirava dos ricos para dar para os pobres), qualidade que se espera de um sistema tributário. Mas não dá para afirmar que o Imposto Único seria mais regressivo do que o sistema atual.

Antes de mais nada, hoje o assalariado leva até 35% de desconto no seu salário, a título de imposto de renda na fonte, contribuição para a Previdência Social e outras facadas. E, depois, ao contrário do que acontece hoje, a população de baixa renda poderia acabar pagando bem menos imposto indireto do que paga hoje. Basta dizer que os preços da maioria dos produtos de consumo popular vêm inchados com IPI e ICMS, estes sim fortemente regressivos. Além disso, o sistema atual tem um custo elevadíssimo, à medida que obriga as empresas a despendar de 10% a 15% de sua despesa com a folha de pagamentos apenas para administrar a barafunda fiscal que hoje existe. E, naturalmente, esse custo acaba mesmo sendo despejado sobre o preço final.

**(2) Desintermediação financeira** - A outra objeção é a de que o fato gerador do imposto, a transação financeira; levará o mercado a evitar o banco e a pagar por fora, com dinheiro vivo ou com permuta de mercadoria, a fim de não pagar imposto.



Não se pode dizer que esse problema não exista. No entanto, a alíquota de imposto teria de ser mais elevada para levar o contribuinte a dispensar o banco. Ninguém pode estar carregando pacotes de notas para o supermercado, para a feira, para o pagamento do aluguel. E mesmo que pudesse, o projeto prevê cobrança de imposto mais alto para quem sacar dinheiro diretamente do banco. Mas não há dúvida de que vai ser difícil fiscalizar a circulação indefinida de um cheque ao portador, ainda que seu apresentador possa vir a ser incriminado por isso.

**(3) Ameaça de verticalização** - Outra linha de crítica é a de que, para fugir do novo imposto, as empresas seriam forçadas a incorporar as empresas dos seus fornecedores ou a produzir suprimentos antes vendidos por terceiros. Assim, por exemplo, a indústria automobilística seria estimulada a comprar indústrias de componentes ou a produzir cada vez mais.. autopeças. E estas, a fabricar, elas próprias as matérias-primas necessárias para a produção.

Mas, outra vez, não seria um imposto de apenas 1% o fator decisivo a levar, por exemplo, uma indústria de calçados a comprar um curtume, depois um frigorífico, em seguida uma fazenda para criação de gado e, depois, quem sabe, um laboratório produtor de carrapaticida.

**(4) Ameaça ao princípio federativo** - Um grande número de prefeitos e mesmo de governadores vê nesse novo imposto o perigo de que o governo passe a mão de gato na fatia do imposto que caberia aos municípios e aos estados. Ou se não isso, haveria o risco de que as autoridades locais fossem obrigadas a beijar a mão do grande chefe que estivesse no cargo em Brasília e a se curvar a seus caprichos todas as vezes que fossem apanhar a verba que lhes pertencesse por direito.

Contra isso pode-se afirmar que o sistema hoje em vigor já prevê a participação de municípios e Estados na arrecadação federal e nem por isso o princípio federativo vem sendo colocado em risco. E, de mais a mais, o Imposto Único teria de estipular um esquema automático para partilha da arrecadação, de acordo com critérios a serem previamente definidos pelo Congresso.

**(5) Aumento da sonegação** - Há quem afirme que esse novo imposto levaria ao pagamento com cheques de terceiros ou, simplesmente, à prática da circulação indefinida com cheques ao portador.

Em primeiro lugar, se há uma grande vantagem nesse novo imposto é a de coibir a sonegação. Por possuir uma base tributária bem mais ampla, ou seja, a própria transação financeira, será inevitável a incorporação da economia informal ao sistema tributário. Nem o cambista nem o banqueiro do jogo de bicho tem condições de operar fora do mercado financeiro.

O pagamento com cheque de terceiros pressupõe endossos sucessivos e a nova lei poderia perfeitamente exigir a cobrança de nova alíquota, tantas vezes quantos endossos tiver o cheque. Mas é preciso reconhecer que vai ser bem mais difícil coibir a circulação de cheques ao portador que somente se tornassem nominativos depois de passarem de mão em mão por uma longa fila de pagadores e recebedores.

**(6) Falta de precedentes** - "Se esse imposto fosse; a maravilha apregoada por seus defensores, algum país já o teria adotado antes". E o que alguns tributaristas e mesmo o atual ministro da Economia têm argumentado.

Contra isso pode-se afirmar, em primeiro lugar, que qualquer experiência, seja ela boa ou ruim, sempre tem alguém que a faça em primeiro lugar e que, no caso do Imposto Único, o primeiro bem que poderia ser o Brasil.

Mas há argumentos mais positivos. Em primeiro lugar, a modernização do sistema financeiro, com total integração e informatização dos sistemas, pressuposto para o funcionamento do novo imposto, é algo muito recente, coisa aí de uns dez anos. Portanto, até há bem pouco tempo não havia condições físicas para a implantação de um imposto desse tipo em país nenhum do mundo.

Além disso, em alguns importantes países, como os Estados Unidos, por exemplo, a atuação dos bancos está restrita a seu próprio estado, circunstância que praticamente impediria o funcionamento de um imposto com as características do Imposto Único.

**(7) Ameaça às exportações** - Esta é a maior dificuldade para a implantação desse Imposto Único. Quem exporta, exporta um produto livre de impostos. E isto é assim em todos os países do mundo. Como isentar um produto de exportação cujo preço final leva embutida uma infinidade de operações de recolhimento de imposto?

Vamos tomar o exemplo de uma camiseta que começa a recolher o imposto desde o momento em que o plantador de algodão tem de pagar o óleo diesel do trator que vai arar a terra, que vai levar a semente, depois o adubo, depois a pulverização contra a praga do bico, depois o pagamento do apanhador, do transportador, do descarregador, do enfiador, do fiandeiro... e por aí vai, até chegar à camiseta embalada num *container* que está sendo carregado num navio.

Os defensores do Imposto Único argumentam que a Receita Federal poderia calcular o imposto embutido e devolvê-lo ao exportador. No entanto, a primeira dificuldade está no fato de que, hoje, o produto exportado está isento apenas do IPI e do ICMS. Ora, o Imposto Único viria para substituir todos os outros impostos, inclusive o Imposto de Renda, o Imposto sobre Combustíveis, o Finsocial e a contribuição para a Previdência Social dos quais o atual produto de exportação não está isento. Portanto, a devolução de qualquer parcela ao exportador seria altamente questionável não só do ponto de vista técnico mas, também, da lisura do comércio exterior.

Em outras palavras, essa devolução, sem a qual o produto brasileiro não teria condições de competir no Exterior, forneceria farta munição internacional para denúncias de *dumping* (jogo sujo e prática de preços irrealistas) contra o exportador brasileiro. E isso seria mortal para a economia.

# IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES: UMA VISÃO CRÍTICA

**Eivany Silva**

*Vanguarda, 20/8/91*

As discussões sobre a reforma tributária, agora já com a participação efetiva do Governo, que designou duas comissões (uma técnica e outra consultiva) para elaborar propostas, têm caminhado para pontos comuns, fator fundamental na viabilização do projeto.

A proposta de um Imposto Único sobre Transações (IUT) - a princípio duramente criticada, por se tratar de idéia inédita no Brasil - começa a se firmar como grande alternativa ao imenso caos em que se transformou o Sistema Tributário Nacional. Aceita-se, hoje, pela sua praticidade operacional, a possibilidade de o IUT vir a substituir grande número de imposições fiscais. A declaração pública do próprio ministro da Economia de que o ideal seria algo em torno de cinco ou seis tributos coloca o IUT como a grande solução para os problemas enfrentados pelo Governo ao querer também uma reforma fiscal.

O ponto central da proposta do prof. Marcos Cintra - idealizador do IUT - a substituição por esse imposto, de todos aqueles tributos de caráter preponderantemente arrecadador. Permaneceriam no sistema os impostos sobre o Comércio Exterior e sobre a Propriedade Territorial Rural.

A simplificação seria enorme, eliminando-se a sonegação e a corrupção, fatores hoje em grande parte responsáveis pela fraca arrecadação global das diversas esferas de governo, embora a carga tributária - para quem efetivamente paga - seja extremamente elevada.

Em favor do IUT fala bem alto a solução para dois graves problemas, que seriam eliminados ou pelo menos minimizados, com sua implementação: I) o dos custos para cumprimento das obrigações fiscais e II) o da sonegação. Estudos recentemente elaborados nos dão conta de que o custo para arrecadar e fiscalizar (ônus do Governo) e o custo para cumprir as obrigações fiscais (ônus dos contribuintes) representam cerca de 30% do valor da arrecadação tributária nacional. Ou seja, para cada 100 unidades de cruzeiros recolhidas ao Tesouro, 30 são gastas pela sociedade e pelo Governo para atender a esse recolhimento. Além disso, com base no volume da arrecadação e nos dados disponíveis da Renda Nacional, estima-se que a sonegação fiscal atinja a mais de 50% do valor arrecadado. Noutras palavras, para cada 100 unidades de cruzeiros recolhidas, 50 deixam de ingressar nos cofres públicos. Um mecanismo que pudesse eliminar ou reduzir esses dois custos por certo resolveria a questão do déficit público, forte causa do processo inflacionário. Na esteira desse processo, poder-se-ia pensar na redução gradativa da carga tributária. E o Imposto Único sobre Transações parece ser esse mecanismo.

O problema, contudo, não é tão simples assim. Apesar das inúmeras vantagens que o IUT indiscutivelmente oferece, ele enfrenta sérios obstáculos para ser aceito. Afastados aqueles argumentos contrários, de caráter meramente emocional, como a alegação de que nenhum outro país o adota, ou de que o IUT é um mecanismo para que os mais ricos possam distribuir sua carga tributária com toda a sociedade, entendemos existirem reais entraves à sua implantação da forma como está posto. Essas dificuldades são de três ordens: I) técnica, II) política e III) econômica.

Do ponto de vista técnico, argumenta-se que os números até aqui apresentados como base do IUT para prever uma arrecadação de 25% do PIB são muito precários, uma vez que o volume de transações bancárias sobre as quais incidiria o imposto precisa ser mais bem detalhado, posto que muitas dessas transações são meros movimentos financeiros, inadequados para sofrerem tributação. Além disso, teme-se que, para fugir a tal incidência, surjam mecanismos paralelos - inclusive a dolarização - que poderiam erodir a base do tributo, provocando evasão que o afastasse do seu objetivo de arrecadar. Destarte, como fonte única para sustentar a arrecadação do País, ele não pode admitir falhas de previsão, o que poria em risco a estabilidade do Estado.

Os obstáculos de ordem política estão centrados na natural aversão que as unidades federativas têm de não poderem, elas próprias, manipular as fontes de recursos tributários. Fica-lhes a sensação de impotência administrativa, uma vez que se propõe a extinção do ICMS, IPI, ISS e outras imposições fiscais de peso.

Do ponto de vista econômico, ter-se-á de abrir mão da utilização do sistema tributário como indutor da política econômica, uma vez que será extremamente difícil utilizar o IUT para esse fim.

Entendemos que a idéia do Imposto Único sobre Transações não pode ser posta de lado, porque efetivamente representa grande avanço em matéria de arrecadação fiscal. Todavia, fortes argumentos deverão ser apresentados para superar os obstáculos a que nos referimos.

Os estudos que demonstram a previsão da receita resultante da aplicação do IUT devem, o quanto antes, ser minuciosamente detalhados, de forma que seja assegurado ao Governo e especialmente ao Congresso Nacional que os números apresentados são absolutamente confiáveis. Quanto à possibilidade de evasão, os mecanismos de funcionamento do imposto precisam garantir o cumprimento integral da sua cobrança. Com certeza deverão ser sugeridas mudanças na legislação bancária, especialmente no relativo à circulação de cheques.

No que concerne aos entraves de ordem política, os parlamentares deverão ser convencidos de que, a despeito da perda de um grande número de competências tributárias, *Estados* e municípios receberão, automaticamente, recursos pelo menos no mesmo montante do que hoje recebem, sem sujeição à conveniência do Poder Central ou da esfera à qual ficará vinculado o novo tributo.

Conforme se observa, são de difícil ultrapassagem as barreiras que se antepõem ao Imposto Único sobre Transações. Em razão disso, e porque entendemos que não se deve rejeitar a idéia, é que propomos a convivência inicial do IUT com outro tributo, o qual, embora de caráter preponderantemente arrecadador, serviria de equilíbrio ao sistema,

propiciando, além de uma arrecadação segura, a manutenção do princípio da progressividade. O imposto de renda, por exemplo, pela sua flexibilidade e por se prestar à dupla finalidade de fiscalidade e extrafiscalidade, deve ser mantido. Ainda que se lhe dê nova roupagem no caminho da simplificação, procurando-se a integração pessoa física/pessoa jurídica, bem como elevando-se os limites de isenção da pessoa física para afastar da incidência do tributo aquelas faixas salariais que, efetivamente, não são renda, posto que integralmente utilizadas na sobrevivência do trabalhador, entendemos que o imposto de renda deve permanecer. Diversamente do prof. Marcos Cintra, mas de forma não incompatível com sua visão, entendemos o IUT como substituto ideal dos tributos indiretos, ou seja, daqueles cujo ônus recai sobre o consumidor, tais como o IPI, o ICMS, o IOF, o ISS e a quase totalidade das contribuições que se destinam a suprir a seguridade e a previdência. Nessa linha, poderíamos ter um sistema tributário expurgado de uma grande quantidade de imposições, facilitando a vida do contribuinte, sem, contudo, colocar em risco a arrecadação e sem ferir o princípio da progressividade que, se totalmente afastado, resvalaria para a injustiça fiscal.

Finalmente para que o Imposto Único sobre Transações ganhe a credibilidade que merece, é indispensável que ele não seja visto como mais uma “salvação milagrosa”, a exemplo de outras implementadas na área econômica que tanto infelicitaram a economia do País, mas sim como um instrumento de simplificação e abertura de novos horizontes. É impossível que ainda venhamos a ter um imposto realmente único. Por ora, na situação atual, o prudente seria evitar movimentos pendulares.

## **IMPOSTO UNICO: A OPORTUNIDADE**

**José Valney de Brito**

*Folha de S. Paulo, 15/3/92*

O momento é oportuno para falar do Imposto Único sobre Transações (IUT). Ao mesmo tempo em que o governo federal recomeça estudos sérios para uma reforma fiscal, vivemos escaramuças da eterna guerra dos impostos. O resultado é o de sempre: "vitória" dos governos e aumentos dos impostos. IR, IPVA, ICMS, IPI, IPTU, ITBI, ISS, Finsocial e todos os demais tributos e contribuições tiveram alguma forma de aumento real, seja diretamente, seja pela indexação generalizada. Escapamos por pouco, mas não por muito tempo, do aumento das alíquotas das contribuições previdenciárias.

Os governos ignoram a forte recessão que toma duplamente pesada a nova carga tributária. Some-se a isso a sensação social de que o que se recebe em troca é pouco e de péssima qualidade. A raiva impotente gera estresse, desencanto e revolta. Investimentos e consumo são adiados. A dificuldade de pagar os impostos joga muitos na informalidade ou na inadimplência. O elevado prêmio de não pagar aumenta o número de sonegadores. O

governo lança ameaças sobre a sociedade em cansativa rotina que apenas aumenta o fosso que os separa.

Se o IUT existisse, não precisaríamos passar por esses processos caros, inúteis e desgastantes.

Há mais. Dois dos maiores problemas do país, entre os muitos, graves, que temos, são a corrupção e a sonegação de impostos. Destaco esses dois por sua relevância no contexto deste artigo. Sozinhos são responsáveis por parte importante da grave crise econômica, social e política que atravessamos sem encontrar saída.

A sociedade brasileira certamente estaria disposta a pagar um bom preço para ter uma solução. O IUT carrega esta potencialidade e é esta perspectiva que deve ser mantida ao se analisar sua eventual implantação. O grande valor desta tão simples quanto revolucionária proposta é a sua capacidade de eliminar a sonegação e reduzir, em muito, as oportunidades de corrupção. E faz isto da forma mais eficiente de se impedir um crime, ou seja, acabando com sua oportunidade. Sua mecânica de recolhimento impossibilita a sonegação e torna inviável a corrupção que a protege.

Além desses atributos, o IUT ainda acumula as vantagens do baixo custo, das alíquotas baixas, da ampla base de incidência, da arrecadação diária, sem corrosão inflacionária, e da simplicidade operacional e conceitual.

Mesmo reconhecendo esses méritos, alguns analistas apontam possíveis defeitos no IUT e nessa base o descartam como solução adequada para o problema fiscal brasileiro.

Nessas críticas, seus autores estão comparando o IUT com um sistema tributário ideal, não existente. Pressupõe termos o mais perfeito e justo sistema de tributos e uma sociedade também perfeita. A nossa realidade é bem outra, tanto que há consenso de que uma profunda reforma fiscal é necessária. O sistema tributário brasileiro é reconhecidamente ineficiente, caro, regressivo, injusto, concentrador, propício à sonegação e à corrupção. E com este quadro não se pode falar em reforma tributária mantendo-se os mesmos principais impostos e a mesma sociedade. Um dos dois tem de mudar.

Esta comparação com o ideal inviabiliza qualquer processo decisório. A boa técnica de escolha racional manda que o confronto seja feito entre a situação real e a alternativa proposta. Portanto, o IUT tem de ser analisado frente à nossa atual realidade tributária, cuja inadequação é plenamente reconhecida.

Examinando-se as críticas ao IUT sob esta ótica, verifica-se que algumas não são verdadeiras e outras apontam defeitos facilmente sanáveis. Outras, ainda, na realidade são qualidades, quando vistas pelo prisma de quem paga os impostos.

Atualmente grande parte da carga fiscal é exportada no preço dos produtos, devido à multiplicidade dos impostos e à autonomia dos Estados e municípios. A redução da carga tributária pelo IUT aumentará a competitividade. A completa desoneração poderá ser obtida por meio de tabelas de devolução do imposto, calculadas com base no número de fases dos ciclos produtivos.

A regulamentação do IUT pode evitar a elisão fiscal e qualquer eventual forma de sonegação, assegurando a manutenção das alíquotas baixas. Estas já serão o primeiro desestímulo à sonegação. O baixo custo do IUT, conjugado com medidas legais, poderá

reter na rede bancária todas as atuais transações. Mantido este volume, não há razão para que o IUT não atinja a arrecadação planejada.

As transações entre contas bancárias de um mesmo titular podem ser isentas do IUT e o sigilo bancário poderá ser preservado, porque a Receita deixará de querer rompê-lo uma vez eliminada a sonegação. Mesmo assim o acesso poderá ser legalmente limitado aos totais lançados, sem necessidade de identificação de cada contribuinte.

O atual sistema tributário tem tantas distorções, mesmo baseado em princípios corretos, que se tornou profundamente regressivo, injusto e concentrador de renda. O IUT, na pior das hipóteses, será neutro em relação a uma dada distribuição de renda. A sua forma de incidência, entretanto, onera mais os produtos mais elaborados, portanto mais caros e de consumo das classes de renda mais elevada, tornando-o progressivo.

O IUT propiciará substanciais economias para contribuintes e governos se for implantado com a simplicidade de sua concepção original. Os bancos terão reduções da burocracia no recebimento dos muitos atuais tributos, trocada por lançamentos automáticos totais nos computadores.

A partição entre as esferas de governo não pode ser definida pela natureza do imposto como são atualmente. Os critérios devem ser políticos, estabelecidos com base nas atribuições de cada nível de governo e no número de habitantes a serem atendidos.

A monetização será evitada pela alíquota mais elevada das retiradas em dinheiro, pelos custos de manuseio e segurança e pelo imposto inflacionário. As taxas de corretagem e os riscos também tornarão desinteressante a dolarização.

As operações financeiras e de Bolsas, de prazos mais longos, poderão suportar a taxa do IUT, sem representar mais custos do que os atuais. Já as transações de curtíssimo prazo poderão ser oneradas e desestimuladas, o que na realidade poderá ter um efeito positivo.

A verticalização não será induzida por alíquotas tão baixas como as que se pretende para o IUT. A tendência moderna das empresas é exatamente no sentido oposto, buscando os ganhos de produtividade da especialização e da terceirização. A verticalização demanda capitais elevados e pode provocar grandes aumentos de custos administrativos e de controle.

A retirada do poder de tributar dos Estados e municípios é, do ponto de vista do contribuinte, um grande mérito do IUT. A discussão das alíquotas e da aplicação do dinheiro arrecadado será no Congresso, sob maior vigilância da sociedade.

Outro potencial mérito, apresentado de forma invertida por críticas, é a possível ocorrência de importantes transferências de rendas quando da implantação do IUT. Elas certamente ocorrerão. O mercado buscará um novo ajustamento das rendas e dos preços relativos. O padrão distributivo resultante não poderá ser pior que o atual.

Diz-se que se a idéia do IUT fosse boa já teria sido usada em outro país. Na realidade, o Brasil reúne condições únicas para implantar o IUT com sucesso e ser o pioneiro. Tem um sério problema, a solução e os meios para implementá-la.

O problema é o atual sistema tributário, a solução é o IUT e os meios são um moderno e eficiente sistema bancário por onde transita a imensa maioria das transações econômicas. Um ideal antigo tornado viável pela moderna tecnologia de informática. ;

Por último alerta-se que os interesses envolvidos no atual sistema tributário são muito poderosos e capazes de impedir a aprovação do. projeto.

Os opositores do IUT, por interesse pessoal e não por convicção ideológica, devem ser classificados em dois grupos. No primeiro devem ser incluídos os que de alguma forma dependem, com trabalho digno e honesto, do sistema tributário para obter seus ganhos. Estas pessoas devem ser convencidas de que suas atividades são parasitárias. Não produzem nada socialmente útil. São apenas intermediários na transferência de renda da grande parcela produtiva da sociedade para uma outra parcela - os governos - que deveria ser pequena e produzir serviços úteis e desejados pela sociedade. Seu talento, tornado desnecessário pelo IUT, poderá ser mais bem empregado em atividades produtivas essenciais, no setor público ou privado.

O segundo grupo é formado por sonegadores e corruptos que tiram proveito de um sistema ineficiente e vulnerável. Como já foi destacado no início deste trabalho, o grande mérito do IUT é exatamente coibir a ação desse grupo. Sua resistência já ocorre, mas a percepção pela sociedade e seus representantes políticos das extraordinárias vantagens do IUT deverá com o tempo superá-la.

## **POR UMA REVOLUÇÃO FISCAL**

**Dario Clementino**

*Fibra Notícias, 27/3/92*

### **FN - Dario, o que é o Imposto Único sobre Transações?**

**DC** - Antes de explicar exatamente o que é o IUT, eu gostaria de falar sobre a atual situação tributária do Brasil. O Brasil vive realmente o caos tributário. Nós temos uma parafernália de impostos que tumultuam o dia-a-dia tanto das empresas quanto dos cidadãos e com isso quem sai perdendo é o próprio governo - porque os tributos são a forma de arrecadar do governo.

O governo arrecada através dos impostos, das taxas de prestação de serviços e da contribuição social - essa é a arrecadação do governo. Mas com esse sistema maluco que nós temos aí, o governo acaba perdendo porque ele não tem como controlar essa parafernália de 58 tipos de impostos - como foi quantificado pelo professor Ives Gandra Martins.

Assim sendo, um economista da Fundação Getúlio Vargas, chamado Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, tentou simplificar esse sistema arrecadador e verificou que todas as bases tributáveis hoje, existentes (a propriedade, a renda, a indústria, o comércio, a



prestação de serviços e as aplicações financeiras) passam por uma mesma transação chamada "transação bancária". Ele procurou então verificar qual era o valor dessas transações bancárias e viu que, aplicando-se uma taxa muito pequena, da ordem de 2%, em cima dessas transações, obtinha-se praticamente a mesma arrecadação que se consegue hoje através das 58 figuras tributárias. Com isso, nasceu a proposta do IUT.

A proposta é colocar uma alíquota de 1 % na conta credora e 1 % na conta devedora de todas as transações do sistema bancário, ou seja, retiradas, depósitos, aplicações financeiras, aplicações *on-line*, qualquer ato bancário - essa é a proposta do Imposto Único sobre Transações.

**FN - E uma alíquota tão baixa é suficiente para obter a arrecadação necessária?**

DC - Hoje nós temos plena convicção disso. Pelo sistema do IUT, o governo arrecadaria no mínimo 25% a mais do que arrecada hoje. Em números, a arrecadação é hoje algo em torno de US\$ 80 bilhões e a arrecadação através do IUT seria de no mínimo US\$ 100 bilhões.

**FN - E como será a operacionalização do IUT?**

DC - Exatamente através do sistema bancário: o sistema bancário passaria a ser o sistema arrecadador. O total do valor arrecadado iria diariamente para a conta "governo" e no final do dia, na hora da compensação, esse dinheiro seria distribuído entre as três esferas governamentais - federal, estadual e municipal.

**FN - Mas sendo a fiscalização apenas no sistema bancário, não se daria muita margem para a sonegação?**

DC - Hoje quem não sonega imposto é praticamente aquele que paga imposto na fonte; o assalariado não tem como sonegar imposto. A nossa proposta é justamente essa, que todo imposto brasileiro seja recolhido na fonte - e a fonte aqui seria o sistema bancário. Como todo dinheiro de empresas, pessoas físicas, traficantes, bicheiros ou qualquer outra pessoa que manipula valores, passa pelo sistema bancário, a sonegação praticamente desapareceria, não haveria jeito de ocorrer evasão fiscal.

A simplificação tributária resultante da implantação do IUT traria como consequência uma diminuição tremenda da burocracia de fiscalização do país. Toda a fiscalização seria voltada exclusivamente para o sistema bancário, e os fiscais federais, estaduais e municipais, ao invés de fiscalizarem milhares de empresas e milhões de brasileiros, passariam a fiscalizar cento e poucos bancos - que é a quantidade de bancos que nós temos no país. E como essa fiscalização é computadorizada, ela seria muito mais simples do que a fiscalização intensiva que é feita hoje em dia e com a qual o governo não consegue atingir o nível de arrecadação desejada.

**FN - Dario, com a extinção de todos os impostos o governo não perderia importantes mecanismos de regulação econômica?**

DC - O importante para o governo é manter aqueles impostos que são instrumentos de política econômica, como o Imposto de Importação e o Imposto de Exportação, para que ele possa exercer o controle sobre o comércio exterior, e o Imposto Territorial Rural, para que ele possa taxar a terra improdutiva com uma alíquota maior, promovendo política

agrícola. Esses impostos, que são na realidade instrumentos de política econômica, permanecerão.

O FGTS, que na realidade não é imposto e sim um depósito compulsório em favor do trabalhador, também deve permanecer. As taxas de prestação de serviço também permanecerão, por exemplo, a taxa de emissão de passaporte: pagará essa taxa apenas a pessoa que tirar o passaporte. O IPTU, que é um imposto municipal importante para os prefeitos, nós também estamos propondo que permaneça.

Os impostos que desaparecerão são apenas aqueles de característica fiscal - o IRPF, o IRPJ, o IPI, o ICMS, o ISS, o IOF, o IVV, o FINSOCIAL, o PIS e o PASEP - são esses os impostos que serão eliminados com o Imposto Único.

**FN - Não existe o perigo de se provocar uma guerra por recursos entre os vários níveis de governo?**

**DC** - Não, não existe. O critério de distribuição será, evidentemente, estabelecido pelo Congresso Nacional; o que nós fizemos até agora foi apresentar uma sugestão para essa divisão.

Nós sabemos que a Previdência Social fica hoje com aproximadamente um terço da arrecadação; então um terço da arrecadação do IUT continuaria sendo da Previdência Social para que ela mantivesse os mesmos serviços hoje prestados. Os outros 66% seriam divididos entre os governos federal, estaduais e municipais. O percentual, eu repito, será estabelecido pelo Congresso Nacional, mas nós temos trabalhado mais ou menos com os seguintes números: 40% para o governo federal, 30% para os estaduais e 30% para os municipais/ sendo essa divisão feita de acordo com o número de habitantes de cada estado ou município, e também considerando o PIB estadual e o PIB municipal, quer dizer: duas cidades de 50 mil habitantes não terão necessariamente a mesma receita.

**FN - Então o repasse aos Estados e municípios seria automático?**

**DC** - Essa é justamente uma das grandes vantagens da proposta do IUT: os diversos níveis de governo ficariam independentes uns dos outros em termos de arrecadação. A arrecadação estadual e municipal seria diariamente transferida para a conta "governo" do Banco do Brasil nesse estado ou município, independentemente do governo central. Os prefeitos e governadores não mais dependeriam do governo federal para liberarem recursos.

**FN - E do ponto de vista do cidadão comum? Quais as vantagens do IUT?**

**DC** - O IUT daria de volta ao cidadão o poder de cobrança, porque é um imposto de arrecadação transparente e todo cidadão passaria a ter pleno conhecimento da verdadeira arrecadação do seu município. Qualquer um poderia chegar na agência do Banco do Brasil, apertar um botão e saber qual o valor da arrecadação daquele Estado ou do seu município; apertar outro botão e ver o valor da arrecadação mensal. Então o cidadão passaria novamente a cobrar do prefeito a aplicação dos recursos municipais em obras, em benefícios para aquele município.

**FN - Mas se todos pagam o mesmo imposto, o IUT não é um tributo socialmente injusto?**

**DC** - Essa afirmação só existe em função de um grande desconhecimento da proposta. A proposta do IUT é extremamente justa socialmente, porque o imposto seria direto nas transações bancárias e indireto quando incidir sobre o produto. O imposto incidente sobre o produto dependerá do número de transações provocadas desde a sua elaboração até a sua venda ao consumidor final.

Então, sobre o produto mais elaborado, que sofre um maior número de transações, vai incidir um imposto maior; e sobre o produto menos elaborado, vai incidir um imposto menor, porque ele sofre um número menor de transações. Por exemplo, vamos raciocinar o que acontece com o leite, hoje: o leite hoje paga 28% de impostos, 17% de ICM, 3% de Funrural, 2% de Finsocial e 0,65% de PIS - só que como o PIS e o Finsocial se repetem no mínimo três vezes, isso tudo somado dá aproximadamente 28% de imposto.

Pelo sistema do IUT, quanto de imposto pagará o leite? Vamos ver quantas transações sofre o leite desde a sua produção até chegar ao consumidor: o leite sai da fazenda e vai para uma cooperativa - uma transação; da cooperativa, vai para um intermediário - duas transações; do intermediário, vai para a padaria - terceira transação; da padaria, vai para o consumidor - é a quarta transação. Como em cada transação incide 2% de imposto (1% na conta credora e 1 % na conta devedora), o leite vai pagar 8% de imposto - um valor substancialmente inferior aos 28% que ele paga hoje. Esse exemplo é válido para vários outros produtos agropecuários.

Já os produtos mais elaborados, como um automóvel, um relógio, uma roupa mais sofisticada, têm um número maior de transações e vão pagar uma alíquota bem mais alta. Você vê então, que esse é um imposto socialmente justo

porque o produto menos elaborado, que é normalmente mais utilizado pelas classes menos favorecidas, vai pagar um imposto menor do que o produto mais elaborado, mais utilizado pelas classes mais favorecidas.

**FN - Não haveria então uma tendência à dolarização da economia ou mesmo ao escambo de serviços como forma de pagamento?**

**DC** - O dólar é motivo de caixa dois e de sonegação. A partir do momento em que não se tem mais Imposto de Renda nem declaração de renda a ser feita, não há motivo para comprar dólar. O dólar praticamente desaparecerá porque, como aplicação financeira, ele é um péssimo investimento: quem comprar dólar vai pagar imposto. Quanto ao escambo, nós hoje podemos fazer isso para evitar o pagamento de 25% do Imposto de Renda. Se eu sou médico e você é dentista, você pode tratar dos meus dentes, eu cuidar da sua saúde e nós eliminaremos 25% de impostos. Entretanto, se atualmente isso na prática já não ocorre, por 1 % é que não ocorrerá mesmo.

**FN - Alguns críticos apontam o perigo de verticalização da economia...**

**DC** - Olha, hoje, uma montadora, por exemplo, poderia tentar verticalizar-se e passar a produzir pneus, buzina, produzir a roda ou qualquer outra peça do automóvel para evitar o Finsocial, que é 2%. Mas o valor do investimento para que isso acontecesse não valeu a pena - e não valerá a pena principalmente por causa de 1%. Se não valia com 2%, com 1% também não vai valer. Eu não acredito que isso vá acontecer.

**FN - Dario, costuma-se dizer que alguém sempre paga a conta do almoço: quem é que sai perdendo com essa proposta?**

**DC** - Evidentemente alguém perde. Quem perde, em primeiro lugar, são os grandes sonegadores porque todo mundo passará a pagar. Quem não paga nada hoje passará a pagar 1 %. Suponhamos: o traficante, o bicheiro, o ladrão, o grande sonegador, aquele que vive transferindo dinheiro para fora do país, todos eles passarão a pagar. Por quê? Porque todo dinheiro passará pela transação bancária. E você poderia perguntar: mas 1 %? Mas se todos os cidadãos pagarem 1 % sobre sua receita, isso significará um ganho substancial para o governo - e uma arrecadação suficiente e necessária para que o governo exerça suas funções.

**FN - Mas se essa proposta é tão boa, como é que ainda não foi implantada em nenhum lugar do mundo?**

**DC** - Esse tipo de imposto só é possível devido ao grau da nossa informatização bancária, que é, sabidamente, uma das mais eficientes do mundo. O Brasil hoje pode perfeitamente compensar um cheque do Piauí para Brasília no mesmo dia. Nos Estados Unidos, por exemplo, um cheque leva 20 dias para ser compensado de um Estado do norte para um do sul.

**FN - Quer dizer então que estamos diante de uma proposta verdadeiramente revolucionária?**

**DC** - Olha, eu não tenho a menor dúvida de que a proposta do Imposto Único chama-se "uma revolução fiscal para o Brasil". O IUT é importante para o governo porque vai aumentar e facilitar tremendamente a arrecadação; é importante para empresas porque vai diminuir seus custos administrativos em torno de 30%; e é importante para a população porque vai diminuir em 30% o preço do produto nacional e porque o valor que é atualmente pago à Previdência poderá ser incorporado ao salário, praticamente dobrando o salário do trabalhador.

O Imposto Único vai trazer para o Brasil aquilo que há muito tempo desapareceu: a luz no final do túnel. É a esperança que resta para o Brasil sair do atual impasse de insolvência em que se encontra, beneficiando a todos - governo, empresários e trabalhadores.

# OVO DE COLOMBO OU LEVIANDADE?

**Thiers Fattori Costa**

*O Estado de S. Paulo, 11/5/92*

Perdoem-me a perplexidade. Sou um empresário. Não tenho obrigação de entender de finanças públicas nem das técnicas de arrecadação de impostos. Mas o fato de estar no pólo passivo da relação tributária não me obriga à passividade.

Ultimamente, tenho-me dedicado, cada vez com interesse maior, ao exame do chamado Imposto Único. Não há dúvida de que ele significaria uma simplificação inimaginável na vida das pessoas e das empresas. Por outro lado, tenho tomado conhecimento de cálculos, elaborados por pessoas presumivelmente responsáveis, que demonstram que esse ganho da sociedade não corresponderia a uma perda do Estado. Ao contrário, haveria um aumento considerável da receita líquida, nos três níveis da administração pública.

A reação mais freqüente diante dessa proposta pode ser resumida numa frase: "é bom demais pra ser verdade..." Mas cresce a cada dia o número de pessoas que começa a acreditar na possibilidade de ser verdade...

O movimento pelo Imposto Único poderá vir a se tornar algo muito maior do que a célebre campanha das Diretas-já, de 1984. De fato, a perspectiva de pagar menos impostos e de forma infinitamente mais simples representa, para a maioria dos brasileiros, um apelo muito mais forte e mobilizador do que a luta pelo direito de votar para presidente. Ou não?

Na verdade, para que a campanha pelo Imposto Único ganhe as ruas e se torne irresistível - passando como uma motoniveladora até mesmo sobre o Congresso Nacional - falta apenas uma centelha, que pode surgir a qualquer instante. Todas as pré-condições estão postas: há uma flagrante desproporção entre a capacidade contributiva da sociedade e a voracidade fiscal do Estado. Por outro lado, é cada vez pior a qualidade dos serviços públicos; generaliza-se o sentimento de que o dinheiro dos Impostos é mal aplicado, quando não é simplesmente desviado. Tudo isso, convenhamos, endurece o coração do contribuinte.

Paradoxalmente, entretanto, a possibilidade de que a proposta do Imposto Único ganhe essa dimensão, antes de me animar, preocupa-me. Porque há quem garanta que ela não passaria de uma leviandade, de uma verdadeira loucura que, se implantada, desestruturaria o Estado brasileiro, mergulhando o País numa crise econômica e financeira muito mais profunda do que a atual, com conseqüências sociais e institucionais absolutamente incontroláveis.

As pessoas sensatas e de boa-fé, ao mesmo tempo que anseiam pela simplificação (se possível radical) dos sistemas de arrecadação, não desejam a destruição do Estado nem o caos institucional. O problema é que os argumentos contrários ao Imposto Único não têm sido apresentados com clareza e profundidade. Os "especialistas", do alto da sua sabedoria,

limitam-se, em geral, a sentenciar a inviabilidade da proposta, mal disfarçando um certo desprezo pela ingenuidade daqueles que perdem tempo em considerá-la. Pior: os que assumem esta posição são exatamente aqueles que, direta ou indiretamente, se beneficiam da atual estrutura tributária, o que, no mínimo, obriga o observador isento a redobrar a sua atenção.

Ora, a proposta do Imposto Único já não é um mero estudo acadêmico. Há um projeto de emenda constitucional tramitando no Congresso Nacional. A tese é tentadora. Dela poderá resultar a maior revolução já vivida por este país (para o bem ou para o mal). Seus adeptos crescem exponencialmente, em quantidade e em qualidade.

Não podemos perder a oportunidade de discutir, a sério, as virtudes e os defeitos da proposta, que pode até ser inviável, mas que, até prova em contrário, leva todo jeito de "ovo de Colombo". Ela pode ser uma daquelas idéias simples e luminosas, mas com um potencial fantástico, capaz de produzir transformação em cadeia e de alterar os rumos da história.

De minha parte, na boa companhia de milhões de brasileiros, estou a um passo de mergulhar de cabeça nesse movimento. O que ainda me detém é a expectativa de uma exposição séria e consistente (pelo menos uma) que possa me convencer do contrário. E um pouco, talvez, aquela desconfiança natural diante do inusitado, que a sabedoria popular traduz por: "quando a esmola é demais, o santo desconfia..."

## **BEM-VINDO IMPOSTO UNICO**

**Sérgio Quintella**

*Folha de S. Paulo, 15/5/92*

Desde o primeiro momento em que o economista Marcos Cintra lançou a proposta do Imposto Único - defendida em editorial de primeira página pela *Folha* -tenho, como contribuinte, empresário e cidadão, me interessado pelo tema. A meu convite, o autor da proposta veio ao Rio de Janeiro expor as suas idéias. Tenho participado de debates com defensores e opositores do Imposto Único, durante os quais, inclusive, observei que de modo geral os opositores *a priori* viam suas dúvidas resolvidas ou pelo menos atenuadas. Creio conhecer as principais objeções que têm sido levantadas e, cada vez mais, estou convencido de que nas atuais circunstâncias o Imposto Único não é apenas necessário e útil. É, sobretudo, bem-vindo.

Há pouco mais de um ano, após ter administrado (como executivo e empresário) empresas enormes, com milhares de empregados e milhões de dólares de faturamento, associei-me a três brilhantes profissionais e, juntos, organizamos uma empresa de serviços de consultoria. Poucos funcionários, simplicidade operacional, fechamos o balanço de 1991 e começamos a trilhar o mesmo e absurdo caminho que milhões de pessoas, físicas e

jurídicas, estão sendo obrigadas a seguir, na vã tentativa de ficar em dia com as suas obrigações tributárias. Primeiro verificamos, na prática, que os 54 (ou serão 64?) tributos a que se refere o jurista Ives Gandra não são urna ficção. Eles existem, você paga e não consegue, ao final do ano, saber se está ou não quite com os fiscos municipal, estadual e federal! Em seguida, constatamos que ninguém - nem os melhores contadores, advogados e tributaristas que procuramos para esclarecer nossas dúvidas - arrisca-se a dar opinião segura e definitiva sobre alguns dos principais impostos. A contribuição social sobre o lucro e o Finsocial (o "antigo" de um ano e o "novo" de seis meses), parece, são inconstitucionais, ou assim são considerados por alguns juízes e tribunais federais, levando o contribuinte a ter de "optar" por a) pagar, b) provisionar no balanço e não pagar, c) entrar na Justiça para obter liminar ou, finalmente, d) aguardar, cruzando os dedos para não ser autuado, que o Supremo Tribunal decida sobre a inconstitucionalidade. O mesmo vale para a seguridade social, o IPTU, o imposto sobre combustíveis, o IPVA, alguns impostos sobre exportação e importação e assim sucessivamente. Na dúvida, não pagar ou sonegar!

Nesse emaranhado de incertezas (leis, portarias, decretos, instruções normativas, decisões judiciais) e no ambiente geral e aparentemente incontrolável da sonegação, o Imposto Único vem como proposta simples, prática e brilhante. Inútil compará-la com um sistema tributário "ideal" (poucos tributos, larga base de contribuintes, progressividade): esse sistema, no Brasil, simplesmente não existe e, temo, não existirá tão cedo, tamanhas as distorções e os vícios existentes. Inútil buscar outro sistema melhor para reduzir a sonegação: nenhum suplanta a eficácia e a simplicidade do Imposto Único e, finalmente, se questiona a sua regressividade, penso valer mais a afirmação de Roberto Campos, que a justiça social se faz melhor e mais eficientemente pelo lado da despesa (aplicando-se o imposto em programas sociais de educação, saúde e saneamento) do que tentando (e não conseguindo) arrecadar de forma diferenciada e progressiva.

As adesões ao Imposto Único vêm, sobretudo, do setor produtivo. São milhares de pequenos e microempresários do comércio, da indústria, da agricultura, dos serviços, cansados da parafernália infernal a que são submetidos, da sonegação e da corrupção. No momento em que o Congresso Nacional vai, em breve, receber proposta do Executivo para a reforma do sistema tributário, é importante colocar na pauta, para valer, a proposta do Imposto Único, sem preconceitos e sem interesses outros que não o bem público e do público (que, no final, paga as contas).

# IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES

*Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais, junho/ 1992*

O debate sobre o IUT vem-se desenvolvendo desde o lançamento da proposta, em 14/01/90, pelo dr. Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque. Críticas foram feitas e questões levantadas sem que o assunto fosse esgotado, pairando uma série de dúvidas sobre as reais vantagens e desvantagens da proposta.

Sinteticamente, a proposta consiste em:

- Extinção de todos os impostos (com exceção das tarifas aduaneiras), não havendo mais Imposto de Renda (IR) sobre pessoa física ou jurídica. Os salários não mais sofreriam qualquer tipo de retenção.
- Transferência da base do imposto para as transações monetárias, ao invés das múltiplas bases de tributação hoje existentes. Todas as vezes em que um agente econômico efetuar um pagamento ao outro, o imposto, da ordem de 2%, incidirá sobre o valor da transação, dividido em partes iguais e cobrado do emitente e do beneficiário.
- Todo saque ou depósito de numerário (moeda circulante) do sistema bancário seria taxado de acordo com uma alíquota que, em média, reproduza o número de transações que se realizam com essa mesma moeda até o seu retorno ao sistema bancário (4%, segundo a proposta; entretanto, há uma corrente de pensamento que descarta essa alíquota, de característica punitiva).
- A arrecadação tributária seria efetuada automaticamente a cada lançamento de débito e crédito no sistema bancário e creditada à conta dos Tesouros Federal, Estadual e Municipal, de acordo com critérios pré-estabelecidos.

## I - VANTAGENS DA PROPOSTA

- Incidência de baixas alíquotas, em face da amplitude da base tributária. . Fim da necessidade de escrituração fiscal ou tributária das empresas, desaparecendo também as declarações de Imposto de Renda e acabando por reduzir em muito as várias estruturas de fiscalização hoje existentes. A redução dos custos de arrecadação para o setor público e para o setor privado é estimada em 3% do PIB.  
A fiscalização, bem mais simples, seria realizada apenas sobre o sistema bancário, contando com modernas estruturas informatizadas.
- Ampliação da base tributária via incorporação da economia invisível, melhor distribuindo o ônus tributário.



- Eliminação da sonegação e corrupção fiscal, já que as empresas, assim como o próprio Estado, não teriam a possibilidade de "optar" ou não pela sonegação, o que também iria contribuir para uma distribuição tributária mais equânime.

A sonegação somente seria possível caso a transação envolvesse moeda, ou fosse efetivada mediante troca de mercadorias, caso em que os custos da sonegação (inflação, transporte e seguros) seriam superiores ao custo da tributação, de apenas 1% das transações.

- Aumento da arrecadação líquida, decorrente da redução dos custos operacionais e de fiscalização (estimados em cerca de 15% da arrecadação bruta ou 3% do PIB); da ampliação da base tributária (que juntamente com o fim da sonegação é estimada em cerca de 30% a 40% da arrecadação); e da eliminação da renúncia fiscal.
- O IUT é sempre indexado, pois é um percentual fixo das transações, sendo recolhido com prazo zero em relação ao fato gerador, ou seja, em bases correntes, eliminando na origem o efeito Tanzi sobre a arrecadação.

## **II- DESVANTAGENS DA PROPOSTA**

Devido à diferente natureza dos problemas que envolvem a proposta do IUT, este item foi dividido em três classificações, quais sejam:

- falsos dilemas;
- problemas operacionais contornáveis;
- problemas estruturais de difícil equacionamento.

### **II.1- Falsos dilemas**

- **A regressividade do IUT**

Por tratar-se de um imposto em cascata, os produtos que envolvem um maior número de transações na cadeia produtiva serão proporcionalmente mais taxados. Daí, alega-se a regressividade do imposto, sob a argumentação de que nem sempre os produtos supérfluos envolvem maior número de transações, em relação aos produtos essenciais. Sob essa perspectiva, o IUT penalizaria as classes de baixa renda, visto que os produtos essenciais perfazem a quase totalidade do consumo dos assalariados enquanto que, para as faixas de alta renda, constituem apenas uma pequena parcela do consumo.

Mesmo que tal assertiva seja verdadeira, as diferenças de carga tributária seriam insignificantes, dado o baixo valor da alíquota e, sendo assim, seriam incapazes de promover alterações significativas na distribuição da renda nacional.

Na verdade, o imposto não é progressivo nem regressivo, mas proporcional; ou seja, quanto mais se consome (ou mais se transaciona), maior será o valor do imposto pago.

De toda sorte, questiona-se se a política de arrecadação é instrumento eficaz para distribuição de renda. Ótica bem mais adequada diz respeito à política de gastos do Governo.

- **Subfaturamento**

Alega-se que a adoção do IUT levaria à prática do subfaturamento, como forma de fugir do tributo. Ocorre, porém, que a alíquota reduzida é um forte desestímulo a esta prática, principalmente tendo-se em conta a exorbitância das atuais alíquotas. Além disso, deve ser considerada a dificuldade operacional para recebimento do diferencial dos valores subfaturados, que seriam automaticamente tributados ao ingressarem no sistema bancário.

Observe-se ainda que haveria um aumento significativo dos custos da transação (ágio) caso esta fosse realizada em moeda (caso seja adotada a cobrança da alíquota punitiva de 4%).

- **Tendência à verticalização das empresas visando reduzir o número de transações monetárias na cadeia produtiva.**

Este argumento apresenta pouca força diante do fato de tratar-se de uma alíquota marginal; as alíquotas hoje praticadas são muito maiores e este fenômeno não tem sido observado. Ao contrário, tem ocorrido tendência à crescente especialização, buscando a redução de custos e o aumento da qualidade/ produtividade.

- **Explosão de demanda**

Alega-se que, com a redução dos tributos e a elevação da renda real dos assalariados, ocorra uma explosão de consumo. Em primeiro lugar, ressalte-se que uma eventual redução da carga tributária pode não ser acompanhada, a princípio, de uma redução de preços, podendo o diferencial ser direcionado para a recomposição das margens de lucro das empresas.

Por outro lado, a própria redução de preços não implica necessariamente aumento de consumo, tendo em conta a elasticidade da demanda por cada tipo de produto. Ocorrerão pressões localizadas, cuja intensidade só poderá ser determinada por estudos econométricos de maior profundidade.

Além do mais, o Governo Federal dispõe de mecanismos de controle de demanda capazes de impedir um possível aumento do consumo em níveis indesejáveis.

De toda forma, o problema poderia ser amenizado mediante a implantação gradativa do IUT, com alíquotas progressivas, substituindo-se grupos de impostos em etapas predefinidas.

- **Pressão do comércio para transações em dinheiro**

Alega-se que os próprios comerciantes vão recusar transações efetuadas com cheques, recebendo apenas em dinheiro. Deve-se lembrar, entretanto, que no momento em que estes depositarem o dinheiro recebido sofrerão a incidência tributária de 4%. Assim, ao contrário do preconizado, poderá ser instituída a prática da cobrança do ágio sobre as transações em dinheiro, cujo impacto na evolução dos índices inflacionários não poderá ser calculado *a priori*.

## II.2 - PROBLEMAS OPERACIONAIS CONTORNÁVEIS

- **Risco de desintermediação financeira**

Visando fugir ao IUT, alega-se que a sociedade tenderia a evitar a utilização do sistema bancário, transacionando com papel moeda, notas promissórias ou cheques endossados, e redirecionando os investimentos financeiros para o mercado de dólar.

Entretanto, ao retomar aos bancos, os recursos envolvidos nas transações teriam de arcar necessariamente com a pesada tributação de 4% prevista pela proposta, não sendo correto supor que haveria uma grande monetização da economia, com repulsa ao sistema de compensação.

Outra forma de contornar o problema, alternativamente à cobrança da alíquota punitiva, seria a retirada de circulação das notas grandes, ou a proibição de saques acima de determinados valores, o que desestimularia a monetização. Por outro lado, o próprio processo inflacionário se encarregaria de dificultar a monetização. Ressalta-se ainda que os agentes econômicos não dispensariam o conforto da intermediação bancária mediante uma alíquota tão baixa.

Esses mesmos argumentos se aplicam ao caso do risco de pressões do comércio para transações em dinheiro.

No tocante à dolarização, deve-se lembrar que este mercado é muito restrito. Quanto aos cheques endossados e às notas promissórias, o risco de inadimplência é elevado, desestimulando sua utilização em larga escala. Além do mais, os cheques endossados e ao portador poderiam vir a ser proibidos, implicando em multa quando de sua apresentação.

- **Divisão da arrecadação tributária**

Afirma-se ser tarefa impossível a definição das "cotas de participação" das esferas governamentais no novo imposto, em face da complexidade do tema e da diversidade de interesses envolvidos. De fato, mais uma vez a sociedade será chamada a discutir difíceis questões, porém isto não pode e não deve ser colocado como insuperável.

Não é concebível, pois, que a proposta deixe de ser implementada por falta de maturidade da classe política brasileira.

De toda forma, pode ser adotado o critério da neutralidade distributiva. A princípio, isso significa que cada esfera de governo teria participação equivalente à proporção das receitas disponíveis sobre a carga tributária bruta obtida na média dos últimos dois ou três exercícios fiscais. Esse fato amenizaria o contra-senso implícito à definição da partilha tributária às vésperas de a sociedade posicionar-se quanto ao papel e às obrigações de cada esfera de governo.

- **Menor tributação sobre os bens importados relativamente aos nacionais**

Esse efeito perverso de tributar menos fortemente os bens importados do que os nacionais realmente ocorreria, uma vez que aqueles sofreriam uma ou no máximo duas incidências, enquanto os nacionais sofreriam tributação em cascata. Neste sentido, estima-se que o minério de ferro, desde a saída da mina até a chegada ao consumidor final, na forma de um pára-lama de automóvel, seria tributado seis ou sete vezes.

Essa argumentação torna-se frágil, porém, diante da utilização de uma política aduaneira em sintonia fina com a política fiscal, de forma a evitar tais distorções.

- **Dificuldades nas relações trabalhistas**

Com a eliminação dos encargos sociais e a conseqüente desoneração do trabalhador, ocorrerá imediato aumento dos salários. Aparentemente, o resultado final seria não apenas o aumento setorizado da demanda, conforme já mencionado, bem como uma série de conflitos no tocante ao redirecionamento de parte dos recursos antes destinados às obrigações sociais do empregador, os quais serão igualmente "liberados".

Nesse caso, a proposta tem o mérito de criar oportunidade para implementação do pacto social, já que haverá "sobra" de recursos para serem negociados.

### **II.3 - PROBLEMAS ESTRUTURAIS DE DIFÍCIL EQUACIONAMENTO**

- **Perda de eficácia da política fiscal**

Com a adoção do IUT, não é possível a desoneração tributária plena, quando necessário. Tal circunstância é apontada como uma qualidade, em face da eliminação de focos de privilégios. Entretanto, a opção pelos subsídios e transferências, apontada pelo próprio autor da proposta, é ainda mais problemática.

A exportação de produtos manufaturados no Brasil 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 condição competitiva. A mudança dessa circunstância representaria um retrocesso, com notáveis conseqüências.

Observe-se ainda, com relação ao setor exportador, que também as operações internas de financiamento à exportação seriam tributadas, contrariando as propostas de estímulo à liberalização do comércio e à integração do Brasil ao mercado internacional.

Assim, as políticas de crescimento econômico (industrial e de comércio exterior) ficariam sensivelmente prejudicadas, a menos que fosse recriado um sistema especial de escrituração fiscal para mensurar os benefícios que se pretendesse conceder - por intermédio do mecanismo do "rebate fiscal" -, o que colide com os objetivos de simplificação tributária do IUT.

- **Desequilíbrios de preços relativos**

O IUT alterará significativamente a estrutura de preços relativos, em face da sua incidência cumulativa, podendo impactar os índices inflacionários de modo relevante.. Para contornar esse efeito, os defensores da proposta sugerem a adoção do mecanismo de subsídios e transferências para reequilibrar os preços relativos, o que é extremamente temerário.

- **Injustiça social**

Como cerca de 30% da população brasileira só transaciona em dinheiro, tal segmento estaria previamente condenado ao sacrifício. Não tendo acesso ao sistema bancário - cada vez mais seletivo -, esses cidadãos acabariam sofrendo a incidência de ágio nas suas transações, já que as empresas vendedoras procurariam transferir, no todo ou em parte, o

tributo mais elevado a ser recolhido quando da entrada do faturamento no sistema bancário, à alíquota de 4%. Naturalmente, a questão deixa de ser relevante do caso de abandono da proposta de cobrança da alíquota punitiva.

## O IMPOSTO ÚNICO E A CONSTRUÇÃO CIVIL

**Fernando Costa**

*Folha de S. Paulo, 6/6/92*

Não foi Colombo quem inventou a história do Imposto Único, mas poderia ter sido. Taxar com um único imposto e uma tarifa quase irrisória todas as operações comerciais-financeiras é uma idéia tão interessante quanto simples. E difícil ir contra algo que inova, moderniza e simplifica ao mesmo tempo. Sinceramente, eu gostaria de ser o autor dessa sugestão.

Essa proposta só deveria ser ignorada se tivéssemos um sistema tributário avançadíssimo e eficiente. Não é o caso. Ao contrário, vivemos num verdadeiro delírio fiscal. A situação é tão complicada que mesmo tributaristas de renome são incapazes de chegar a um acordo sobre quantos tributos, afinal, pagamos. Para as empresas, a contabilidade é verdadeira tortura. Muitas vezes, é preciso de um departamento de despachantes e contadores apenas para lidar com o problema do cálculo e do encaminhamento dos impostos para a administração pública.

A irracionalidade impera no sistema. Para se ter uma idéia, calcula-se que o Estado gaste 3% do PIB apenas para sustentar a máquina de arrecadação e de fiscalização. Como a complicação e o excesso de normas são inimigos mortais da eficiência, o que temos é um esquema em que se cobra muito de uns poucos que pagam sempre, enquanto a taxa de sonegação e a economia informal aumentam cada vez mais. Além disso, temos a corrupção que floresce sem cerimônias num ambiente onde o labirinto tributário coloca na clandestinidade até aqueles que querem estar em dia com o fisco.

Existe um consenso, no Brasil, de que a dinamização da construção civil é uma das portas para sairmos da crise. Um setor que representa cerca de 7% do PIB, que emprega um contingente enorme de trabalhadores (1 milhão de pessoas só no estado de São Paulo) e que alavanca toda a economia merece uma atenção especial. E o caso de perguntarmos: qual é o impacto dos impostos nesse setor? Caso fosse adotado o Imposto Único, qual seria o reflexo na área da construção?

É preciso entender, antes de mais nada, que o Imposto Único é proporcional e cumulativo. Proporcional, pois todas as operações comerciais-financeiras ficariam taxadas em 1%; como essa alíquota valeria sempre, o valor pago seria cumulativo aos bens transacionados. E cumulativo, porque cada operação comercial pagaria imposto. Quanto maior o número de operações, maior o valor do imposto final.

Como a construção civil é um dos setores de atividade que envolvem um grande número de processos produtivos, seria de se esperar que a adoção do Imposto Único pudesse trazer problemas. Mas isso não é verdade. Hoje, um cidadão que compra uma casa ou um apartamento novo está pagando 34,50% de impostos, que incidem sobre todos os insumos. Cálculos recentes indicam que, com o Imposto Único, o valor total da tributação seria de 29%. Ou seja, algo em torno de 84% do que se paga atualmente. Isso sem contar a economia da desativação dos departamentos de contabilidade fiscal das empresas.

O Imposto Único é um tributo à inteligência. Se ele serve para um setor como a construção, que tem uma cadeia produtiva longa e diversificada, certamente serve para toda a economia. O Estado brasileiro não se tem caracterizado pela racionalidade administrativa e a nossa economia é uma das mais normatizadas e complicadas do mundo. Não seria a adoção do Imposto Único uma excelente oportunidade para começar a reverter esse quadro?

## **QUANTO MAIS IMPOSTOS, PIOR**

**José Valney de Brito**

*Revista Exame, 10/6/92*

No artigo "O salto no escuro do Imposto Único"<sup>3</sup> publicado na edição de *Exame* de 18 de março, o professor Mário Henrique Simonsen faz uma análise crítica da proposta de Imposto Único sobre Transações, IUT. Mesmo aceitando, no final sua implantação experimental endossa alguns argumentos contrários. O próprio título do artigo já dá uma conotação negativa. Penso, porém, que a aplicação do IUT não precisa ser necessariamente um "salto no escuro". Tudo pode ser preparado com antecedência, estabelecendo-se as condições para o sucesso da proposta. Temos de lembrar que hoje todas as transações financeiras são feitas por meio de bancos. Dessa forma, elas podem ser catalogadas, qualificadas e quantificadas com absoluta precisão, o que asseguraria a arrecadação no caso de aprovada a idéia do IUT. A garantia de que as transações financeiras continuarão a ser feitas pelo sistema bancário pode ser obtida por leis. A possível alegação de que tais exigências representariam uma interferência do poder público na atividade econômica não faz sentido diante da avalanche de intervenções já existente no sistema tributário. Recordemos também que todas as grandes modificações tributárias foram feitas sem nenhuma experiência prévia.

Em seguida, o professor afirma que "o Brasil parece cultivar o fetiche das fórmulas simples para resolver problemas complexos". Isso não é verdade. Infelizmente a complicação desnecessária está muito mais presente no dia-a-dia dos cidadãos. Especialmente nas relações entre Estado e sociedade tudo é extremamente burocratizado, e no capítulo da tributação nada é simples. A melhor demonstração de que cultuamos a

---

<sup>3</sup> Incluído na Parte II deste volume, págs.157-159.

complexidade é o fato de a "simplicidade" ser apontada como defeito na proposta do Imposto Único. O artigo faz críticas também à moeda eletrônica como fato gerador de tributação. Não devemos esquecer que há muitos anos vários economistas preconizaram a "sociedade sem dinheiro", que seria possível com o avanço das comunicações e da informática. É perfeitamente previsível que as transações financeiras eletrônicas passem a ser a base para a tributação no futuro, exatamente por abranger todos os possíveis fatos geradores.

O ex-ministro aborda ainda a forma de incidência. Um imposto em cascata realmente não é perfeito. Acredito, no entanto, que um imposto único, mesmo cumulativo, torna-se aceitável pelas vantagens adicionais que incorpora. O IUT deverá ter alíquota por volta de 2% em cada transação e será o único imposto com propósitos fiscais. A título de exemplo, o IUT adicionaria custos da ordem de 5,5% em um ciclo produtivo de cinco etapas com valor agregado médio de 40%. Dos impostos citados pelo professor Simonsen, o IVC existente antes de 1967 tinha alíquota de 6%, e os atuais PIS e Finsocial somam 2,65%. Mas são impostos que se somam a muitos outros. De acordo com o exemplo anterior, o IVC em cinco transações acumularia 16% ao preço de qualquer bem, enquanto o PIS e o Finsocial representaria um gravame de pelo menos 7,3% a ser somado aos demais tributos. Nessas condições é evidente que o imposto cumulativo seria uma tragédia.

Em outro trecho do artigo, Simonsen diz que "se o IUT fosse realmente bom, algum outro país já o teria adotado, o que até agora não aconteceu, salvo a experiência Argentina de tributar os cheques". O Brasil leva vantagem sobre a Argentina na implantação do IUT por ter um moderno e eficiente sistema bancário informatizado. Essa mesma qualidade do sistema bancário permitirá excluir da tributação transferências interbancárias que não representem transações econômicas. Quanto à experiência Argentina de imposto sobre cheques, ela não pode ser comparada à proposta do IUT. O imposto argentino é apenas sobre cheques e não sobre todas as transações bancárias. Além disso, nenhum cuidado foi tomado pelos argentinos para assegurar a arrecadação, e os cheques passaram a circular endossados ou ao portador, prática perfeitamente evitável se a proposta for implantada no Brasil.

O ex-ministro considera palatável a proposta do deputado Roberto Campos, de introdução experimental do IUT com alíquota de 0,2% convivendo com os demais impostos. Essa alternativa de bom senso é, no entanto, perigosa no Brasil, pelos antecedentes. Há o risco de o IUT se tornar apenas mais um imposto. As imensas vantagens do IUT decorrem exatamente do fato de ser único. A visão de salto no escuro também pode ser encarada por um sistema ainda mais positivo. Tudo o que temos hoje em matéria tributária é muito ruim. Há uma unanimidade nacional quanto aos imensos defeitos do atual sistema fiscal. Nessas condições, qual o risco de adotar o IUT de vez? Na pior das hipóteses, se tudo der errado, poderíamos ter uma situação igual à de hoje. Pergunto: devemos dar a um doente terminal um remédio novo, não testado, que pode representar a cura?

# O IMPOSTO ÚNICO E O SETOR FINANCEIRO

**Marcos Cintra**

*O Estado de S. Paulo, 12/6/92*

Recentemente, o presidente da Federação Brasileira das Associações de Bancos (Febraban), Alcides Lopes Tápias, publicou dois importantes artigos na imprensa. Como se sabe, a Febraban contesta veementemente o projeto do Imposto Único. No entanto, paradoxalmente, a argumentação nos dois artigos de Alcides Tápias são argumentos gritantes a favor do IUT, como procurarei demonstrar:

Em "O fim das filas", publicado no *Estado*, dia 19 de maio, Alcides Tápias deplora as filas bancárias que infernizam a vida de toda a população brasileira. Afirma que há uma grande concentração de pagamentos em alguns curtos períodos de cada mês.

O IUT acabaria com o afluxo de pessoas aos bancos com a finalidade de pagar impostos, atenuando o problema diagnosticado pela Febraban e que se torna mais grave a cada dia.

Mais significativo ainda é que, com o IUT, os bancos - que segundo Tápias contam com "27 mil agências e postos, na maioria informatizados, interligados e distribuídos por todo o País" - se beneficiariam de brutal redução de suas necessidades de investimentos para atender ao público, que não mais congestionaria as agências bancárias para cumprir as exigências fiscais.

Ainda mais impressionantes seriam as economias do sistema bancário na arrecadação dos atuais impostos e contribuições sociais. Hoje eles são recolhidos por meio de um custoso processo burocrático que inclui papel, formulários, conferências pelos caixas bancários, digitação e processamento de documentos fiscais nos CPDs dos bancos, microfilmagem, emissão de relatórios, auditoria etc.

Com o IUT isto tudo seria abolido. Nesse sentido, não subsiste a afirmação de que a arrecadação do IUT seria custosa, pois não existe mais do que um impulso eletrônico dos computadores bancários. Em suma, os bancos deveriam ser os primeiros a se declarar favoráveis ao IUT, ao menos sob o aspecto de seus custos operacionais.

No artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, "Quem fica com os juros", de 8 de abril, Alcides Tápias faz uma das mais bombásticas demonstrações acerca das distorções do atual sistema tributário brasileiro.

Em uma típica operação de intermediação financeira - em que o banco pagou 28% ao mês para o poupador e emprestou ao tomador a 30%, sendo a inflação no período de 25%, o investidor ficou com 26% do rendimento real da operação, o banco com 16% e o governo apropriou-se dos restantes 58%.

Diz ainda Alcides Tápias que "as despesas tributárias dos bancos comerciais em 1991 corresponderam a 149,4% do lucro líquido, ou seja, os bancos serviram mais ao governo



como fonte de arrecadação do que a seus acionistas, que fizeram investimentos para compor seu patrimônio e correram o risco de suas operações".

O Imposto Único sobre Transações corrigiria estes erros e daria ao setor financeiro condições para ser um efetivo instrumento de alavancagem financeira no País.

O projeto do IUT prevê um tratamento diferenciado para as operações financeiras. A tributação não será cumulativa, mas sim sobre o rendimento real da carteira de aplicações de cada investidor, inclusive operações em Bolsas.

Seriam criadas contas bancárias especiais, à semelhança de contas de poupança. São contas correntes, mas sobre as quais não será permitida nenhuma movimentação por meio de cheques. Elas serão criadas exclusivamente para centralizar as operações financeiras de seus titulares, inclusive as operações em Bolsas. Diferentemente das contas-movimento, as contas especiais somente poderão receber créditos ou débitos de outras contas especiais ou de contas-movimento do mesmo titular.

Os créditos e débitos nas contas especiais serão isentos de tributação quando de lançamentos conjugados com outras contas especiais. Os valores creditados advindos da conta-movimento do mesmo titular serão indexados diariamente para apuração, a qualquer momento, de seu saldo corrigido. Quando do débito da conta especial a crédito da conta-movimento do titular, o valor transferido sofrerá a tributação automática incidente sobre o montante que ultrapassar o saldo corrigido, a uma alíquota de 25%, que é alíquota média esperada do IUT.

Portanto, com alíquotas marginais de 2%, o setor financeiro teria uma carga tributária de 25% sobre seu lucro real, comparativamente ao absurdo tributário que Alcides Tápias tão bem descreveu no artigo mencionado. Usando como exemplo a mesma operação que Tápias usou em seu artigo, o investidor ficará com 45% do rendimento real da operação, o banco com 30% e o governo com os 25% restantes.

O mais interessante neste tipo de arranjo é que cessaria por completo a desintermediação financeira atualmente existente: o cheque pré-datado.

Este tipo de desintermediação desapareceria com o IUT. Os cheques pré-datados seriam tributados como qualquer outra transação - 1 % em cada lançamento bancário - , o que implicaria custos financeiros muito mais elevados para comprador e vendedor.

As críticas que a Febraban vem dirigindo ao IUT nada acrescentam aos tradicionais argumentos já levantados anteriormente. Todos já foram examinados e exaustivamente detalhados por vários economistas, políticos, empresários e administradores públicos em inúmeros artigos veiculados na imprensa e em variados espaços de debate em todo o País.

Pode-se considerar que a consistência técnica do IUT já foi reconhecida pelo governo e pelos autores de propostas de reforma tributária que incluem um imposto sobre transações financeiras.

Se os artigos de Alcides Tápias representam o pensamento da entidade que preside, confiando-se na lógica, a Febraban deve estar a um passo de reconhecer a validade do IUT.

# REFORMA PRECISA SIMPLIFICAR TRIBUTAÇÃO

**Emerson Kapaz**

*Diário do Comércio e Indústria, 17/6/92*

Há tempos, fui procurado pelos editores do jornal *Momento Legislativo*, publicado pela União Parlamentar Interestadual, com tiragem de 40 mil exemplares e distribuição para o Senado e Câmara dos Deputados. Queriam um artigo expressando meus pontos de vista sobre a reforma tributária. Por motivos obscuros, o artigo foi vetado e os jornalistas que o encomendaram perderam o emprego. Segundo eles, a publicação foi vetada a pedido da Fiesp. Dadas as circunstâncias e o interesse do tema, reproduzo aqui aquele texto, assegurando por meio da penetração do *DCI* uma repercussão ainda maior para essas teses.

Não dá mais para esperar. Uma reforma tributária que diminua a carga e a quantidade de impostos, aumentando a arrecadação, deve ser implementada imediatamente. As empresas estão sufocadas pela elevada carga tributária, pelo ônus financeiro da complexa apuração. A população “compra” cada vez mais impostos embutidos nos preços dos produtos, reduzindo seu já minguado poder aquisitivo.

Será muito difícil voltar a desenvolver o País sem primeiramente estabilizar a economia. Boa parte da inflação é gerada pelo próprio governo, ao não conseguir debelar o déficit fiscal e, em consequência, manter os juros altos para tornar seus títulos atrativos no mercado.

A política de juros altos pode até funcionar momentaneamente para frear a inflação. Mas sua persistência no tempo acaba acarretando as consequências que estamos presenciando: uma grave recessão, que diminuiu a arrecadação e empurra o governo a buscar novos recursos financeiros a fim de ir administrando suas dívidas, o que mantém os juros altos e provoca ainda mais recessão.

Para quebrar esse perverso círculo vicioso é preciso implementar uma verdadeira reforma tributária. Não aquele arremedo de reforma promulgado no fim do ano passado, que acabou sendo um simples aumento de impostos por intermédio da criação da Ufir e da redução de prazos de recolhimento.

Para implementar a reforma, é preciso simplificar a tributação, alargar a base de contribuintes e desestimular a sonegação. Isso pode ser feito de forma corajosa, através da implementação de um Imposto sobre Transações Financeiras (ITF).

O ITF teria uma alíquota extremamente baixa, que poderia ser de 1 % para o pagador e 1% para o recebedor em qualquer transação financeira. Seria cobrado instantânea e automaticamente em qualquer transação efetuada nas instituições financeiras através de cheques ou cartões.

Não se trata de mais um imposto. O ITF substituiria quase todos os impostos, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a Contribuição à Previdência Social e as dezenas de tributos existentes.

Junto com o ITF permaneceriam apenas o Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Territorial Rural, o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e o Imposto sobre Comércio Exterior, resultante da junção do Imposto sobre Importação e do ICMS sobre algumas exportações.

O IPTU e o Imposto Territorial Rural permaneceriam, devido a seu caráter indutor do desenvolvimento urbano e rural, funcionando como um mecanismo de justiça social. O IOF e o Imposto sobre Comércio Exterior têm importantes funções regulatórias na política monetária e na política industrial, respectivamente.

A adoção do ITF, em substituição à maioria dos impostos existentes, só apresenta vantagens. Aumentaria enormemente a quantidade de contribuintes. A sonegação se reduziria extraordinariamente. A maioria dos que hoje estão na economia informal, devido ao excesso de tributos, voltaria à legalidade. A fiscalização seria intensificada nos bancos, que seriam obrigados a maior transparência. Não haveria mais ônus e complexidade na apuração por parte das empresas, liberando recursos financeiros e humanos para funções produtivas.

Outra grande qualidade do ITF seria o imediato barateamento dos produtos. Acabariam as distorções como a cobrança de 77% de IPI mais 25% de ICMS sobre o preço de um cosmético, por exemplo, acréscimos que acabam sendo pagos por parte do consumidor. Alimentos e produtos agrícolas, de curtas cadeias produtivas, teriam acréscimos de preço imperceptíveis. Indiretamente, o poder aquisitivo da população aumentaria e, diretamente, o governo poderia finalmente ter condições de controlar o déficit e estabilizar a economia.

## **IMPOSTO SOBRE TRANSAÇÕES FINANCEIRAS: REFLEXÕES E SIMULAÇÕES**

**Luiz Zottmann**

Apesar de já vir sendo debatido há algum tempo e de ter sido incorporado à proposta de reforma fiscal do Executivo, o Imposto sobre Transações Financeiras continua sendo o que tem sido até aqui: uma idéia extremamente estimulante, mas dependente, ainda, de uma melhor avaliação. E para tanto, tem contribuído inúmeros fatores, entre os quais ressaltam tanto a falta de uniformidade dos critérios até aqui empregados para analisá-lo, quanto a quase total ausência de avaliações quantitativas de suas repercussões sobre a economia.

De fato, enquanto uns o analisam de forma isolada, absoluta, e tendo como referência as características que se espera de um imposto ideal (de incidência universal, progressiva, não-cumulativa não-distorsiva dos preços relativos, de fácil arrecadação e controle e, por fim, de elevado poder de geração de receitas públicas), outros o avaliam em termos

relativos, e não necessariamente pelos mesmos critérios. Não surpreende, pois, que as conclusões de uns e de outros sejam, não raro, conflitivas e/ ou contraditórias.

Longe, porém, de ser vista como um problema em si, essa diversidade de critérios analíticos, e de conclusões, deve ser tida como uma contribuição positiva para a avaliação final do ITF. Até por corresponderem a diferentes hipóteses de trabalho e a diferentes sistemas tributários. De fato, há quem o veja como um único e definitivo imposto de natureza arrecadatória, assim como há os que o sugerem como apenas um componente de um novo sistema tributário; não faltando, também, quem o proponha como mais um imposto, ou apenas como um imposto de transição a vigorar tão somente na fase de implantação de novos sistemas tributários.

É válido, pois, que se procure avaliá-lo nas mais diferentes condições, e que se dê atenção especial tanto aos seus efeitos transitórios - que devem ser aferidos, em termos relativos e em função dos sistemas que substituirá ou complementar - , quanto aos seus efeitos definitivos (que podem ser vistos em termos absolutos e em função das características de um imposto ideal). Posta a questão nesses termos, a dificuldade maior de avaliação do ITF passa a residir quase que exclusivamente na insuficiência das avaliações quantitativas de seus principais efeitos; o que, torna a sua adoção algo próximo a um salto no escuro, a ser cuidadosamente monitorado e avaliado.

Para superar-se essa dificuldade, úteis deverão ser, por conseguinte, quaisquer trabalhos que forneçam bases mais concretas para avaliações, absolutas e relativas, dos efeitos do ITF sobre o sistema econômico, com ênfase em questões como a da cumulatividade da carga fiscal, a do incentivo que gera à verticalização da produção, a das distorções que impõe ao sistema de preços etc.

A esse propósito é, aliás, que voltamos este exercício de simulações,

## **I - HIPÓTESES DE TRABALHO**

### **I-1- Sistema Atual**

Para a elaboração da matriz das simulações da carga fiscal unitária do sistema em vigor, levamos em conta apenas: o ICMS (com alíquota de 17,0%), a contribuição patronal ao INSS (20,0% sobre a folha de salários), o Seguro de Acidentes de Trabalho (2,0% também sobre os salários), o PIS, o Finsocial (com alíquotas de 0,65 e 2,0% sobre o faturamento) e, por fim, o conjunto formado pelo Salário Educação e pelos descontos para o INCRA, SESC, SENAC, SESI e SENAI (outros 5,2% sobre a folha)\*.

Admitimos, ainda, que a folha de salários represente 35% do valor adicionado em cada etapa produtiva, e que prevaleça sempre o repasse pleno dos impostos aos preços dos produtos.

---

\* Como do conjunto desses impostos se excluem, entre outros, o IPI, o Imposto sobre Combustíveis, o Imposto de Importação e de Exportação, o IOF, o FGTS, o IPTU (para ficarmos apenas no universo dos impostos indiretos), certa será, em qualquer das situações simuladas, a subestimativa da carga fiscal indireta unitária vigente, o que levará, por sua vez, a sub e/ ou superestimativa de vários de seus efeitos.

## **I-2 - O Sistema ITF**

Para a matriz do sistema ITF admitimos a presença apenas desse imposto, com uma alíquota única de 1,0% sobre o valor dos pagamentos e dos recebimentos (alíquota total de 2,0% sobre cada operação).

Para a comparabilidade desses números com os da matriz do sistema vigente, mantivemos as mesmas hipóteses relativas à participação dos salários no valor agregado e ao repasse dos impostos.

## **I-3 - Hipóteses de Apoio**

Na falta, ainda, de maiores informações sobre o número médio de etapas produtivas na economia brasileira e do valor adicionado em cada uma dessas etapas, optamos por uma matriz de simulações com até 15 (quinze) etapas produtivas e com 14 (quatorze) hipóteses de valor adicionado *(na faixa de 20 a 200% por etapa, e com intervalos de 10 e de 20 pontos percentuais)*.

Tendo se admitido, por outro lado, a inexistência de quaisquer outras componentes dos custos variáveis que não o valor adicionado, o valor de venda do produto passou a corresponder, em cada etapa, ao valor adicionado acumulado (com impostos) até aquele ponto do processo produtivo. Conseqüentemente os valores simulados para a carga tributária teórica se referirão à unidade do produto, estando isentos, portanto, dos efeitos conjunturais da flutuação do nível de atividades na economia.

## **II- AS MATRIZES DE SIMULAÇÕES**

### **II-1 - A Carga Fiscal do Sistema ITF**

Resumidas no Quadro I as simulações do sistema ITF nos mostram que:

- a** - a carga fiscal varia na razão direta do número de etapas produtivas, e na razão inversa do valor adicionado por etapa;
- b** - quanto maior o valor adicionado por etapa, menor o efeito da elevação do número de etapas produtivas sobre a carga fiscal;
- c** - no intervalo considerado, a carga fiscal mínima é de 2,0% e a máxima de 10,2%.

### **II-2 - A Carga Fiscal do Sistema Atual**

Analisado primeiramente o Quadro II, que apresenta os resultados das simulações para o conjunto de todos os impostos em vigor arrolados em I-1, é fácil notar que:

- a** - aqui também a carga fiscal varia na razão direta do número de etapas produtivas, e na razão inversa do valor adicionado por etapa;
- b** - quanto maior o valor adicionado por etapa, menor o efeito da elevação do número de etapas produtivas sobre a carga fiscal;
- c** - no intervalo considerado, a carga fiscal mínima é de 24,0% e a máxima de 30,7%;

**d** - a exclusão do ICMS do conjunto dos impostos considerados (para restringi-lo apenas ao universo dos impostos em cascata), em nada afeta as observações "a" e "b";

**e** - causa, porém, substancial redução na carga fiscal, já que considerados apenas os impostos em cascata, a carga tributária mínima cairá de 24,0 para 9,8%, e a carga máxima, de 30,7 para 17,0% (Quadro II-a).

**Quadro I** Imposto Sobre Transações Financeiras – Sobre Valor das Vendas – Alíquota 1,0% nos Pagamentos e Recebimentos.

| Valor Ad. por Etapa | Etapas Produtivas |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |       |       |
|---------------------|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
|                     | 1 <sup>(*)</sup>  | 2    | 3    | 4    | 5    | 6    | 7    | 8    | 9    | 10   | 11   | 12   | 13    | 14    | 15    |
| 20%                 | 2,00              | 3,60 | 4,90 | 6,00 | 6,80 | 7,60 | 8,10 | 8,60 | 9,00 | 9,30 | 9,60 | 9,80 | 10,00 | 10,10 | 10,20 |
| 30%                 | 2,00              | 3,50 | 4,60 | 5,40 | 6,10 | 6,50 | 6,90 | 7,20 | 7,40 | 7,50 | 7,60 | 7,70 | 7,80  | 7,90  | 7,90  |
| 40%                 | 2,00              | 3,40 | 4,30 | 5,00 | 5,50 | 5,80 | 6,00 | 6,20 | 6,30 | 6,40 | 6,40 | 6,50 | 6,50  | 6,50  | 6,50  |
| 50%                 | 2,00              | 3,30 | 4,10 | 4,60 | 5,00 | 5,20 | 5,40 | 5,50 | 5,60 | 5,60 | 5,60 | 5,70 | 5,70  | 5,70  | 5,70  |
| 60%                 | 2,00              | 3,20 | 3,90 | 4,40 | 4,60 | 4,80 | 4,90 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,10 | 5,10 | 5,10  | 5,10  | 5,10  |
| 70%                 | 2,00              | 3,10 | 3,80 | 4,10 | 4,40 | 4,50 | 4,60 | 4,60 | 4,60 | 4,60 | 4,60 | 4,60 | 4,70  | 4,70  | 4,70  |
| 80%                 | 2,00              | 3,00 | 3,60 | 3,90 | 4,10 | 4,20 | 4,30 | 4,30 | 4,30 | 4,30 | 4,30 | 4,30 | 4,30  | 4,30  | 4,30  |
| 90%                 | 2,00              | 3,00 | 3,50 | 3,80 | 3,90 | 4,00 | 4,00 | 4,10 | 4,10 | 4,10 | 4,10 | 4,10 | 4,10  | 4,10  | 4,10  |
| 100%                | 2,00              | 2,90 | 3,40 | 3,60 | 3,80 | 3,80 | 3,80 | 3,90 | 3,90 | 3,90 | 3,90 | 3,90 | 3,90  | 3,90  | 3,90  |
| 120%                | 2,00              | 2,80 | 3,20 | 3,40 | 3,50 | 3,50 | 3,50 | 3,50 | 3,60 | 3,60 | 3,60 | 3,60 | 3,60  | 3,60  | 3,60  |
| 140%                | 2,00              | 2,80 | 3,10 | 3,20 | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 3,30  | 3,30  | 3,30  |
| 160%                | 2,00              | 2,70 | 3,00 | 3,10 | 3,20 | 3,20 | 3,20 | 3,20 | 3,20 | 3,20 | 3,20 | 3,20 | 3,20  | 3,20  | 3,20  |
| 180%                | 2,00              | 2,70 | 2,90 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,00  | 3,00  | 3,00  |
| 200%                | 2,00              | 2,60 | 2,80 | 2,90 | 2,90 | 2,90 | 2,90 | 2,90 | 2,90 | 2,90 | 2,90 | 2,90 | 2,90  | 2,90  | 2,90  |

(\*) Hipótese Específica 1ª etapa – Matéria-prima Cr\$ 0,00  
 – Valor Adicionado Cr\$ 100,00

**Quadro II** Carga Tributária Teórica Unitária – Sobre Valor das Vendas – Encargos Sociais + ICMS + PIS + FInsocial.

| Valor Ad. por Etapa | Etapas Produtivas |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|---------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                     | 1 <sup>(*)</sup>  | 2     | 3     | 4     | 5     | 6     | 7     | 8     | 9     | 10    | 11    | 12    | 13    | 14    | 15    |
| 20%                 | 24,00             | 25,50 | 26,70 | 27,70 | 28,40 | 29,00 | 29,40 | 29,80 | 30,00 | 30,20 | 30,40 | 30,50 | 30,60 | 30,70 | 30,70 |
| 30%                 | 24,00             | 25,40 | 26,40 | 27,10 | 27,60 | 27,90 | 28,20 | 28,30 | 28,50 | 28,60 | 28,60 | 28,70 | 28,70 | 28,70 | 28,70 |
| 40%                 | 24,00             | 25,30 | 26,10 | 26,60 | 27,00 | 27,20 | 27,40 | 27,50 | 27,50 | 27,60 | 27,60 | 27,60 | 27,60 | 27,60 | 27,60 |
| 50%                 | 24,00             | 25,20 | 25,90 | 26,30 | 26,60 | 26,70 | 26,80 | 26,80 | 26,90 | 26,90 | 26,90 | 26,90 | 26,90 | 26,90 | 26,90 |
| 60%                 | 24,00             | 25,10 | 25,70 | 26,00 | 26,20 | 26,30 | 26,40 | 26,40 | 26,40 | 26,40 | 26,40 | 26,40 | 26,40 | 26,40 | 26,40 |
| 70%                 | 24,00             | 25,00 | 25,50 | 25,80 | 26,00 | 26,00 | 26,10 | 26,10 | 26,10 | 26,10 | 26,10 | 26,10 | 26,10 | 26,10 | 26,10 |
| 80%                 | 24,00             | 24,90 | 25,40 | 25,60 | 25,70 | 25,80 | 25,80 | 25,80 | 25,80 | 25,80 | 25,80 | 25,80 | 25,80 | 25,80 | 25,80 |
| 90%                 | 24,00             | 24,90 | 25,30 | 25,50 | 25,60 | 25,60 | 25,60 | 25,60 | 25,60 | 25,60 | 25,60 | 25,60 | 25,60 | 25,60 | 25,60 |
| 100%                | 24,00             | 24,80 | 25,20 | 25,40 | 25,40 | 25,50 | 25,50 | 25,50 | 25,50 | 25,50 | 25,50 | 25,50 | 25,50 | 25,50 | 25,50 |
| 120%                | 24,00             | 24,70 | 25,00 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 | 25,20 |
| 140%                | 24,00             | 24,70 | 24,90 | 25,00 | 25,00 | 25,00 | 25,10 | 25,10 | 25,10 | 25,10 | 25,10 | 25,10 | 25,10 | 25,10 | 25,10 |
| 160%                | 24,00             | 24,60 | 24,80 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 | 24,90 |
| 180%                | 24,00             | 24,60 | 24,70 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 | 24,80 |
| 200%                | 24,00             | 24,50 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 | 24,70 |

(\*) Hipótese Específica 1ª etapa – Matéria-prima Cr\$ 0,00  
– Valor Adicionado Cr\$ 100,00

### III- CONSIDERAÇÕES EM TORNO DOS RESULTADOS

Coerentemente com o que se espera de qualquer imposto em cascata, um primeiro resultado a se destacar deste exercício de simulações é o de que ele confirma um dos inconvenientes do ITF que mais tem merecido a atenção de muitos analistas: o de incentivar a verticalização da produção. Pois é a tanto que monta a constatação de que a carga fiscal desse imposto variará na razão inversa do valor adicionado e na razão direta do número de etapas produtivas.

Só que esta não se mostrou ser uma característica exclusiva do ITF. Ela se acha presente, também, no sistema em vigor, como se depreende dos Quadros II e II-a.

Assim, se o ITF for cogitado para ser adotado em substituição ao sistema atual, a preocupação básica não deverá girar em torno da simples constatação dessa característica. Mas sim em torno da avaliação do resultado final dessa substituição. O que importa saber é se ele aumentará, manterá ou diminuirá o incentivo implícito do sistema tributário vigente à verticalização da produção.

Se, porém, vier a ser imaginado, não como um substituto dos impostos arrecadatários, mas sim como mais um imposto indireto a se somar a outros tantos, - como proposto pela

Comissão Executiva da Reforma Fiscal -, então sim será válida toda a preocupação a respeito. Essa conjugação de fato reforçará significativamente o incentivo à verticalização da produção, ainda que a alíquota do ITF seja baixa e que sua vigência seja temporária. Afinal, diz a experiência brasileira que o caminho mais curto para um imposto permanente é o da sua adoção em caráter provisório, com alíquotas baixas.

E se essa for a alternativa de reforma fiscal a ser efetivamente implantada, haverá ainda outra consequência a se temer: a do efeito negativo dessa superposição de impostos sobre a arrecadação obtida com os tributos já vigentes, face do aumento do grau de evasão e das isenções fiscais que deverá gerar. É que o recurso a qualquer dessas válvulas de escape poderá significar a diferença entre a sobrevivência ou não de amplos segmentos formais da economia brasileira. E de se esperar, assim, o aumento da carga fiscal legal e a carga fiscal efetiva.

Sobre esse aspecto, vale, aliás, que se cotejem, ainda que por uma simples questão de curiosidade, os números obtidos para a carga fiscal legal com aqueles obtidos diretamente dos indicadores macroeconômicos, para anos mais recentes.

Segundo os agregados das Contas Nacionais, a carga fiscal efetiva dos impostos indiretos teria sido, em 1988, de apenas 11,0% do PIB a custo de fatores, (ou de 10,2% ou a preços de mercado). Menos da metade do limite mínimo da carga fiscal unitária retratada no Quadro I; que, é bom lembrar, contempla apenas parte dos impostos indiretos vigentes no País. Mais impressionante que esse quadro mais geral é, entretanto, o que se obtém para a Previdência Social.



**Quadro II-A** Carga Tributária Teórica Unitária – Sobre Valor das Vendas – Subconjunto: Encargos Sociais + PIS + Flnsocial.

| Valor Ad. por Etapa | Etapas Produtivas |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|---------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                     | 1 <sup>(*)</sup>  | 2     | 3     | 4     | 5     | 6     | 7     | 8     | 9     | 10    | 11    | 12    | 13    | 14    | 15    |
| 20%                 | 9,80              | 11,70 | 13,10 | 14,20 | 15,10 | 15,80 | 16,30 | 16,70 | 17,00 | 17,20 | 17,40 | 17,60 | 17,70 | 17,80 | 17,80 |
| 30%                 | 9,80              | 11,50 | 12,70 | 13,50 | 14,10 | 14,50 | 14,80 | 15,00 | 15,20 | 15,30 | 15,30 | 15,40 | 15,40 | 15,40 | 15,50 |
| 40%                 | 9,80              | 11,40 | 12,30 | 13,00 | 13,40 | 13,70 | 13,80 | 13,90 | 14,00 | 14,10 | 14,10 | 14,11 | 14,10 | 14,10 | 14,10 |
| 50%                 | 9,80              | 11,20 | 12,10 | 12,60 | 12,90 | 13,10 | 13,20 | 13,20 | 13,30 | 13,30 | 13,30 | 13,30 | 13,30 | 13,30 | 13,30 |
| 60%                 | 9,80              | 11,10 | 11,90 | 12,30 | 12,50 | 12,60 | 12,70 | 12,70 | 12,70 | 12,70 | 12,70 | 12,70 | 12,70 | 12,70 | 12,70 |
| 70%                 | 9,80              | 11,00 | 11,70 | 12,00 | 12,20 | 12,30 | 12,30 | 12,30 | 12,30 | 12,30 | 12,30 | 12,30 | 12,30 | 12,30 | 12,30 |
| 80%                 | 9,80              | 11,00 | 11,50 | 11,80 | 11,90 | 12,00 | 12,00 | 12,00 | 12,00 | 12,00 | 12,00 | 12,00 | 12,00 | 12,00 | 12,00 |
| 90%                 | 9,80              | 10,90 | 11,40 | 11,60 | 11,70 | 11,80 | 11,80 | 11,80 | 11,80 | 11,80 | 11,80 | 11,80 | 11,80 | 11,80 | 11,80 |
| 100%                | 9,80              | 10,80 | 11,30 | 11,50 | 11,50 | 11,60 | 11,60 | 11,60 | 11,60 | 11,60 | 11,60 | 11,60 | 11,60 | 11,60 | 11,60 |
| 120%                | 9,80              | 10,70 | 11,10 | 11,20 | 11,30 | 11,30 | 11,30 | 11,30 | 11,30 | 11,30 | 11,30 | 11,30 | 11,30 | 11,30 | 11,30 |
| 140%                | 9,80              | 10,70 | 10,90 | 11,00 | 11,10 | 11,10 | 11,10 | 11,10 | 11,10 | 11,10 | 11,10 | 11,10 | 11,10 | 11,10 | 11,10 |
| 150%                | 9,80              | 10,60 | 10,80 | 10,90 | 10,90 | 10,90 | 10,90 | 10,90 | 10,90 | 10,90 | 10,90 | 10,90 | 10,90 | 10,90 | 10,90 |
| 180%                | 9,80              | 10,50 | 10,70 | 10,80 | 10,80 | 10,80 | 10,80 | 10,80 | 10,80 | 10,80 | 10,80 | 10,80 | 10,80 | 10,80 | 10,80 |
| 200%                | 9,80              | 10,50 | 10,70 | 10,70 | 10,70 | 10,70 | 10,70 | 10,70 | 10,70 | 10,70 | 10,70 | 10,70 | 10,70 | 10,70 | 10,70 |

(\*) Hipótese Específica 1ª etapa – Matéria-prima Cr\$ 0,00  
– Valor Adicionado Cr\$ 100,00

**Quadro II-B** Carga Tributária Teórica Unitária – Sobre Valor das Vendas – Subgrupo Previdência: Contribuição Patronal e Seguro de Acidentes de Trabalho.

| Valor Ad. por Etapa | Etapas Produtivas |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|---------------------|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                     | 1 <sup>(*)</sup>  | 2    | 3    | 4    | 5    | 6    | 7    | 8    | 9    | 10   | 11   | 12   | 13   | 14   | 15   |
| 20%                 | 7,20              | 7,10 | 7,00 | 6,90 | 6,80 | 6,80 | 6,70 | 6,70 | 6,70 | 6,60 | 6,60 | 6,60 | 6,60 | 6,60 | 6,60 |
| 30%                 | 7,20              | 7,10 | 7,00 | 6,90 | 6,90 | 6,90 | 6,80 | 6,80 | 6,80 | 6,80 | 6,80 | 6,80 | 6,80 | 6,80 | 6,80 |
| 40%                 | 7,20              | 7,10 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 6,90 | 6,90 | 6,90 | 6,90 | 6,90 | 6,90 | 6,90 | 6,90 | 6,90 | 6,90 |
| 50%                 | 7,20              | 7,10 | 7,10 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 |
| 60%                 | 7,20              | 7,10 | 7,10 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 |
| 70%                 | 7,20              | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 |
| 80%                 | 7,20              | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 |
| 90%                 | 7,20              | 7,20 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 |
| 100%                | 7,20              | 7,20 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 |
| 120%                | 7,20              | 7,20 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 |
| 140%                | 7,20              | 7,20 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 |
| 160%                | 7,20              | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 | 7,10 |
| 180%                | 7,20              | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 |
| 200%                | 7,20              | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 | 7,20 |

(\*) Hipótese Específica 1ª etapa – Matéria-prima Cr\$ 0,00

– Valor Adicionado Cr\$ 100,00

Segundo os dados do Ministério da Previdência, a arrecadação da contribuição patronal, também em 1988, foi de Cr\$ 1.731,7 milhões, o que representa 2,2% do PIB urbano e não governamental daquele ano (ou 1,9% do PIB global). Vale dizer, um terço apenas do nível da carga fiscal mínima estimada para essas contribuições (Quadro II-b), hipótese de 15 etapas produtivas e de valor adicionado máximo de 20% por etapa). Entre isenções fiscais localizadas e simples sonegação, a Previdência estaria deixando de

arrecadar, naquela hipótese extrema, nada menos do que 67% da contribuição patronal devida\*.

Diante desse quadro, parece claro que há muito a se ganhar com a adoção do ITF, ainda que em substituição apenas das contribuições patronais à Previdência. Por ser um tributo mais universal e de difícil sonegação, propiciaria, antes de mais nada, um forte alargamento da base fiscal e não menos pronunciada redução da carga fiscal. Se não, vejamos.

Segundo o Quadro I, para que se consiga reproduzir, via ITF, o nível relativo da arrecadação das contribuições patronais à Previdência observado em 1988 - mantidos constantes, portanto, os níveis de evasão de isenções fiscais -, a alíquota necessária desse imposto seria, em primeira aproximação, bem inferior a 1,0%. De fato, se admitirmos, por exemplo, como representativa do sistema econômico brasileiro, a média de sete etapas produtivas, com valor adicionado de 100% por etapa, bastaria, para alcançarmos uma carga fiscal de 2,2% do PIB, uma alíquota de 0,58% para o ITF.

Lembrando-nos, porém, das hipóteses simplificadoras embutidas nos cálculos para a elaboração do Quadro I, bem como do fato de não termos incorporado aos dados do PIB a ampliação da base tributária do ITF - gerada pela redução das isenções fiscais às atividades formais e pela incorporação do setor informal ao sistema -, há de se reconhecer que mesmo essa alíquota de 0,58% representará uma forte sobreestimativa da alíquota do ITF para a equalização de receita das contribuições patronais à Previdência.

De fato, só com a inclusão das transações da agropecuária e da administração pública na nova base tributária, essa se ampliará em 15,0%; pois é a tanto que montava, àquela época, a participação estimada desses setores no PIB. Outra ampliação, mas desta vez de 30%, poderá ser creditada à incidência do ITF sobre as transações do setor informal da economia brasileira; número, aliás, bastante conservador para muitos analistas. É que hoje se incluem nesse setor atividades tão significativas quanto a do jogo, a do tráfico de tóxicos e a da prostituição (que, ironicamente, apesar de serem oficialmente condenadas pela sociedade, são por ela hoje beneficiadas com a "isenção fiscal consentida").

De 0,58%, a alíquota de equalização do ITF se reduzirá, por esses fatores, a apenas 0,40%.

Considerando-se, por outro lado, os efeitos das várias hipóteses implicitamente adotadas na elaboração do Quadro I, há, ainda, um outro viés a ser descontado dessa alíquota. É o relativo ao relaxamento de, pelo menos, as seguintes hipóteses:

1. a da substituição instantânea de todos os impostos pelo ITF;
2. a da não inclusão do custo dos insumos importados no preço final dos produtos e serviços;
3. a do não pagamento de "royalties" e/ ou de outras formas de ressarcimento pela exploração de recursos naturais no Brasil, e
4. a da inexistência de operações financeiras sem contrapartida econômica.

---

\* Bastante superior, portanto, às estimativas de OLIVEIRA, F. E. B. e Outros, em "Metodologia de Projeção dos Gastos", Estudos sobre a Economia do Setor Público, nº 4, IPEA, março de 1990.

Nenhuma delas corresponde, como se sabe, à realidade de hoje. Mas nada impede, que uma ou outra possa vir a prevalecer no futuro. Importante, pois, que se avalie individualmente os seus efeitos.

Se o único tributo a ser substituído pelo ITF for o das contribuições patronais à Previdência, todos os números do Quadro I deverão ser revistos para cima. Só por conta da permanência do ICMS, deverão sofrer acréscimo médio de 17%.

Sobre este aspecto, vale aliás que se considere as características de algumas propostas em tramitação no Legislativo. Na proposta Renato Johnsson, por exemplo, a implantação do novo sistema seria gradativa e se iniciaria, justamente, pela substituição das contribuições patronais à Previdência. Mas nela, o ITF não seria o único imposto indireto de natureza arrecadatória no novo sistema. Com ele: conviveria o imposto sobre o vício, a incidir sobre a produção e comercialização do fumo e de bebidas alcoólicas, e sobre a exploração de jogos (inclusive os sob controle atual pelo Estado). Na proposta Luiz Roberto Ponte, o ITF conviveria, igualmente ao final da reforma, com os chamados impostos especiais - a incidir sobre um universo de ações bem mais amplo, com destaque para os setores da energia, de comunicações, e de veículos automotivos de transporte de passageiros. Como em ambas as propostas é prevista a implantação gradual do novo sistema, as alíquotas dos iniciais sugeridas para o ITF deverão ser inferiores às definitivas.

Relaxada, a seguir, a hipótese de não ocorrência de custos de aquisição dos insumos importados no valor das transações, há de se acrescentar ainda ao valor unitário das transações outros 8,0 ou 9,0%.

Elevação adicional, em percentual não conhecido neste momento, mas que se supõe pequeno, redundará da inclusão do pagamento de "royalties" ou de outras formas de ressarcimento pelo uso de recursos naturais no valor final das transações.

Finalmente, pelo reconhecimento da existência de transações financeiras que não tenham contra partida econômica se chegaria à última e a mais significativa das ampliações consideradas para a base tributária do ITF. E esta dificilmente será inferior a 100%.

De fato, para que alcance, aquele percentual, basta que se admita uma relação de 3/1 entre os ativos permanentes e o PIB, e que não mais do que um terço delas seja objeto de pelo menos uma transação por ano. A cada transação com contrapartida econômica existiria, assim, outra com lastro apenas na transferência de ativos, financeiros e/ ou físicos.

Só para que se tenha idéia do quanto conservadora é esta hipótese, basta dizer que no trabalho da Comissão Executiva da Reforma Fiscal essa relação é estimada não em 1/1, mas sim em 12/1, na hipótese pessimista, e em 14/1 na hipótese otimista.

Apesar da grande diferença entre esses números, há razões claras para explicá-la. Afinal, pelo simples fato de serem dominantes no sistema financeiro as aplicações por 30 dias, (que girarão 11 ou 12 vezes no ano), e por ser muito amplo o volume de ações negociadas a cada dia nas Bolsas de Valores, é fácil imaginar que, no conjunto, o valor das transações com ativos (financeiros e/ ou reais) durante o período de um ano supere em muitas vezes o valor de seu estoque. Dificil é, porém, determinar-se em que percentual.

De fato, sabendo-se que o prazo para o giro das operações financeiras depende fundamentalmente da conjuntura em geral e da inflação em particular, o número de giros

anuais poderá variar de um ano para outra de forma avassaladora. Parece razoável, assim, que fiquemos com os nossos números. Eles seriam mais representativos de uma situação mais equilibrada e duradoura, o que é essencial para o cálculo da alíquota definitiva do ITF. Inobstante, os da Comissão parecem perfeitamente válidos para o cálculo de uma alíquota de transição.

De qualquer forma, somados os efeitos do relaxamento dessas hipóteses, parece prudente que não se adote, como sinônimo de alíquota de equalização de receita das contribuições patronais à Previdência, um número superior a 0,16%.

É que, com alíquotas mais elevadas, cresce o risco de um crescimento exagerado das receitas públicas a curto prazo e, com ele, inúmeras consequências indesejáveis até mesmo para o ajuste fiscal. De um lado, porque dificilmente se conteriam as pressões para a expansão das despesas públicas. De outro porque poderia gerar um forte sentimento de revolta daqueles que se sentirem sobretaxados e que, em consequência, possam vir a exercer fortes pressões para a redução e/ou eliminação imediata dos impostos remanescentes na primeira etapa de implantação do novo sistema tributário.

Não sejam esses argumentos suficientes para recomendar a adoção inicial de uma alíquota baixa para o ITF, há ainda outros a se considerar, como, por exemplo, o da cumulatividade da carga fiscal implícita e de seus efeitos negativos sobre os preços de nossas exportações. Mesmo, portanto, que sejam esses efeitos inferiores aos hoje decorrentes dos encargos sociais, é importante que se os reduzam ao máximo, neste momento, para evitar que possam pressionar a política cambial.

Sobre este aspecto é oportuno registrar, aliás, o quanto infundados parecem ser os temores de muitos analistas sobre a cumulatividade do ITF. De fato, mesmo que a alíquota final de 1,0%, a carga fiscal implícita que gerará (Quadro I), será bem inferior a da encontrada para o sub-conjunto de impostos considerados nos Quadros II-a. Menor, também, do que a correspondente ao subconjunto II-b, ressalvadas as hipóteses de valor adicionado de 20% por etapa produtiva.

E, este sendo o caso, por terra cairá, também, outra preocupação relativa ao ITF. A da distorção que importaria aos preços relativos. Na verdade será bem inferior a do sistema vigente, ainda que do sistema atual extraíssemos todos os impostos em cascata. Afinal, em nenhuma das hipóteses consideradas, a carga fiscal por ele gerada chega próxima, sequer, à do ICMS - imposto que, por sinal, não chega a ser nem universal nem neutro.

Claro fica, por todas essas razões, que os efeitos negativos do ITF só deverão ser fonte de preocupação se este imposto vier a ser adotado não como um substituto dos impostos indiretos vigentes, mas sim como mais um imposto, a se somar a outros tantos que hoje incidem sobre as atividades formais no sistema econômico brasileiro.

# REFORMA TRIBUTÁRIA E O IMPOSTO ÚNICO

**José Ernesto Marino Neto**

*Folha de S. Paulo, 5/7/92*

Se o processo dialético é a mola mestra propulsora da sociedade, como dar-lhe impulso para seguir adiante se há concordância sobre dado tema?

A necessidade de reformular nosso sistema tributário é um desses temas. A sociedade exige mudanças.

Contudo, essa situação vem apavorando a sociedade, que não tem encontrado discussão à altura por parte de grandes figuras nacionais.

Uma empresa de comunicação do Rio de Janeiro, a ECP - Equipe de Comunicação Programada Ltda., realizou auditoria de opiniões sobre a proposta do Imposto Único, atendo-se principalmente à procura de identificação dos pontos de maior resistência à sua implantação.

Dos sete economistas entrevistados, Mário Henrique Simonsen, Eduardo Modiano, Carlos Geraldo Langoni, Francisco Dornelles, Francisco Lopes, Paulo Rabelo de Castro e André Lara Resende, somente os dois primeiros mostraram-se corretos, preferindo estudar melhor a proposta para, com isso, alicerçar seus argumentos e chegar a conclusões definitivas.

Podemos afirmar que, invariavelmente, com relação ao Imposto Único, quatro são as posições costumeiramente adotadas: favorável, receptiva, desconhecedora da proposta e mal-intencionada.

Pessoas que adotam a primeira posição são facilmente identificadas, uma vez que expressam suas opiniões de maneira confiante. Dentre eles podemos citar o deputado Roberto Campos (PDS-RJ), o ministro João Mellão, inúmeros parlamentares, dirigentes de entidades de classe, como Fernando Costa Neto (Sinduscon), Roberto Chadad (Abravest), Emerson Kapaz (PNBE) e empresários, como Volney F. Brito (grupo Pão de Açúcar), além do professor Marcos Cintra e do deputado Flávio Rocha, respectivamente idealizador e defensor de primeira hora.

Os que adotam a segunda posição são inúmeros. Centenas de parlamentares (o projeto de emenda constitucional que institui o Imposto Único já conta com mais de 350 adesões no Congresso Nacional, um recorde histórico) e muitos, muitos dirigentes sindicais e de entidades de classe.

Assim se tornam receptivos, uma vez, que não são sectários e encontram-se abertos a qualquer tipo de debate, principalmente àqueles que visam o aprimoramento das instituições nacionais e o desenvolvimento da nação e da pátria.

Se tal não fosse verdade, qual o motivo que levou o senhor Thiers Fattori Costa, presidente da Confederação Nacional dos Transportes, em artigo publicado em *O Estado de S. Paulo*, no último dia 11 de maio, a solicitar aos opositores do Imposto Único que ofereçam objeções concretas sob pena de ele mesmo entrar de cabeça no apoio e defesa do Imposto Único?

Assim, presume-se que nem todos aqueles que se encontram entre os mal-intencionados irão, após estudo aprofundado sobre o Imposto Único, identificar-se, devendo, como atualmente ocorre, imiscuir-se entre os desconhecedores da proposta.

Aliás, essa é a grande característica dos camaleões.

Significa dizer: a honestidade e a prudência do professor Mário Henrique Simonsen e do presidente do BNDES fizeram com que ambos, além de elogiarem a virtude da simplificação, demonstrassem seus parcos conhecimentos sobre o assunto, preferindo estudá-lo melhor.

Com relação aos outros economistas auditados, a sociedade, com certeza, desejaria que outro fosse o posicionamento.

A ECP, responsável pela auditoria, assim resumiu parte das conclusões, *verbis*: "...nota-se, claramente, em primeiro lugar, um grande e quase total desconhecimento da emenda constitucional proposta pelo deputado Flávio Rocha (PRN-RN), e, em segundo lugar, a assunção de uma atitude preconceituosa embasada em "verdades absolutas", nascidas do saber de alguns economistas que se abstraíram da humildade para viver na notoriedade".

É claro, todavia, que os economistas citados não podem e nem devem, restar na escuridão da ignorância atirando pedras em alvos desconhecidos, sob pena de ficarem em situação similar à ocorrida com o ex-Ministro Máílson da Nóbrega, que, durante debate realizado com o professor Marcos Cintra, conforme noticiou a *Folha* em 12 de junho de 1992, *verbis*: "foi obrigado a reconhecer que não tinha lido todo o projeto de Marcos Cintra".

Prova disso são as opiniões do deputado Francisco Dornelles (PFL-RJ), que, procurando analisar melhor o tema, tem demonstrado, ultimamente, seu interesse pelo assunto, apresentando críticas interessantes, críticas merecedoras de consideração.

Alguém não se recorda que a pregação realizada pelo professor Marcos Cintra e pelo deputado Flávio Rocha, em palestras e discussões ao longo de mais de um ano, em todo o território nacional, tem resultado em aperfeiçoamento da proposta do Imposto Único, dando-lhe os contornos atuais?

Creemos que a empáfia e a ausência de humildade de alguns "notáveis" forçaram o deputado Roberto Campos a publicar artigo intitulado "O bestiário fiscalista".

Nesse mesmo artigo (*O Estado de S. Paulo*, pág. 2, de 24 de maio de 1992) o deputado Roberto Campos lembra que hoje há quatro propostas distintas para a mudança do sistema tributário nacional.

Há a proposta do imposto Único, há a proposta do deputado Luiz Roberto Ponte (PMDB-RS), há a proposta do professor Ives Gandra da Silva Martins e há a proposta que parece emergir da Comissão Executiva liderada pelo professor Ary Oswaldo Mattos Filho.

É de fácil verificação a presença da proposta revolucionária e inovadora do Imposto sobre Transações Financeiras em todas elas.

O professor Ives Gandra insere o imposto sobre transações em seu modelo. Contudo, com alíquota extremamente baixa e destinando seus recursos ao sistema previdenciário.

O deputado Luiz Roberto Ponte igualmente apresenta o imposto sobre transações, todavia denominado imposto sobre transações bancárias, obrigando-o a conviver com uma série de outros impostos.

A Comissão Executiva, embora não adote a postura do professor Ives Gandra, faz com que muitos impostos resistam, convivendo com o Imposto sobre Transações Financeiras, este vinculado à Previdência Social.

Isto é, pelo fato de não haver objeções ao Imposto Único que resistam a poucos momentos de discussão, todas as propostas de reforma fiscal abraçam o Imposto sobre Transações Financeiras.

Se assim ocorre, é porque todos lhe atribuem eficácia e eficiência. Mais que isso, significa a concordância de todos com relação à proposta.

Portanto, qual o motivo de não deixá-lo ser ÚNICO?

## **IMPOSTO (NÃO) ÚNICO - UMA INOVAÇÃO COM RESPONSABILIDADE**

**Sérgio Mindlin**

*Gazeta Mercantil, 7/7/92*

O Imposto Único sobre Transações (IUT), não pode dar certo.

Mas o Imposto sobre Transações Financeiras (ITF) certamente pode.

O ITF tem, essencialmente, as mesmas características do IUT, exceto o fato de não ser único: incide sobre todas as transações financeiras, em percentual baixo (menor ou igual a 1 %), e é cobrado igualmente de quem paga e de quem recebe em cada transação.

Acompanhando-o de alguns outros poucos impostos, e com a adequada estratégia de introdução, pode-se efetivamente caminhar para resolver a questão tributária brasileira e, com ela, a questão fiscal e as bases para a retomada do desenvolvimento.



Esses impostos remanescentes seriam apenas aqueles cuja base tributária seja indiscutível - impostos predial e territorial, urbano e rural - e aqueles que sejam necessários como instrumentos reguladores e de condução da política econômica - impostos de importação e sobre operações financeiras. Os demais - IR, IPI, ICMS, ISS, Finsocial, INSS e outros - deveriam ser eliminados, uma vez que incidem apenas sobre a economia formal e sua base tributária tende a possibilitar a sonegação.

Essas duas características são marcantes em nossa estrutura tributária e têm gerado dois tipos de distorção: primeiro, desenvolveu-se um verdadeiro "know how" para evitar a tributação que é aplicada a cada novo imposto incidente basicamente sobre os mesmos fatos geradores, como faturamento, por exemplo; e, segundo, quanto mais impostos são aplicados para aumentar a arrecadação, mais a economia se transfere para o lado informal, diminuindo ainda mais a base tributária e, portanto, a arrecadação potencial.

É preciso, portanto, uma solução que resolva especialmente esses problemas. O ITF certamente se presta a isso, na medida em que abrange toda a economia, formal e informal e, dado o grau de informatização do sistema financeiro brasileiro, toma praticamente impossível a sonegação.

Nos últimos meses, várias dúvidas têm sido levantadas sobre o ITF (ou sobre o IUT), tais como a sua não-progessividade, ou como a facilidade que o Estado teria para aumentar a carga tributária. Parece-me que essas e outras indagações têm sido adequadamente respondidas - o IR, por exemplo, só é progressivo teoricamente, não na prática, e pode-se atingir a progressividade aplicando os recursos fiscais prioritariamente para as parcelas mais carentes da população; a visibilidade e transparência do ITF justamente dificultam a alteração de sua alíquota, sem a devida justificativa da necessidade e conveniência para a sociedade.

Fica, porém, a questão da inovação representada por um sistema tributário fortemente calcado no ITF. Será que realmente vai dar certo? Um sistema que, com essa abrangência, não foi testado em lugar algum do mundo, pode mesmo ser a solução para os nossos problemas tributários?

Mais importante, será que nós brasileiros poderíamos agüentar o fracasso equivalente a um novo Plano Cruzado ou um novo Plano Collor?

Não creio. No entanto, as vantagens da adoção do ITF são tão grandes e tão evidentes (imaginem a quantidade de papelada, de trabalho burocrático, de fiscalização de perda de tempo que seria eliminada), que não se pode simplesmente abandonar a idéia.

E para atravessar a ponte sem queimá-la, permitindo recuos, correções de rumo e adequações necessárias, pode-se adotar uma estratégia de introdução gradual da nova estrutura tributária calcada no ITF. Em vez de implementá-lo da noite para o dia, ele seria adotado aos poucos.

Suponhamos que se tenha dimensionado o ITF com alíquota de 1 % para cada lado de cada transação financeira. Inicialmente, adotar-se-ia uma alíquota de 5% a 10% desse percentual ou seja, 0,05% a 0,1 %, que permaneceria fixa por no mínimo seis meses. Nesse período, todos os outros impostos que não deverão permanecer sofreriam um desconto equivalente, de 5 a 10%, que seria aplicado sobre a guia de recolhimento, na hora do pagamento.

Dessa forma, não deveria haver elevação da carga tributária sobre a economia como um todo, pelo menos sobre a economia formal. Não se desmantelariam os mecanismos apuradores e fiscalizadores da atual estrutura tributária, permitindo que se, no limite, a proposta não desse certo por motivos ainda não identificados, fosse possível voltar atrás sem grandes dificuldades. Mas, especialmente, durante o período introdutório inicial, poder-se-ia medir efetivamente a abrangência e a eficácia do novo sistema, colhendo dados que permitissem fazer as adequações necessárias. Da mesma forma, todos nós, a população brasileira, teríamos tempo para aprender e nos habituarmos ao novo sistema.

Passada a etapa inicial, a alíquota de ITF seria gradualmente elevada, possivelmente em períodos mais curtos do que na primeira fase. Ao mesmo tempo, e na mesma proporção, seriam elevados os descontos sobre os impostos a serem eliminados, até sua extinção.

O potencial inovador do ITF tem que ser discutido pela sociedade, para que possa ser devidamente aproveitado, com responsabilidade. A comunidade empresarial, especialmente, tem parcela importante dessa responsabilidade, e deve incluir o tema na sua agenda de discussões, contribuindo para a solução de um problema que afeta a vida de cada um de nós, brasileiros.

## **IMPOSTO ÚNICO: PROBLEMAS E SOLUÇÕES**

**Hélio Mattar**

*Informativo CNT, julho/92*

Instantâneo, automático, corrente. Não sonegável, simplificador não corroído pela inflação, desburocratizante. Incentivador de investimento sem penalizar a mão-de-obra. Impulsionador e mobilizador da cidadania. Alargador da base tributária.

Tantos atributos positivos em algo tão simples como Imposto Único? Será verdade?

Qualquer que seja a resposta, o Imposto Único é de tal forma atraente que não pode deixar de ser analisado a fundo.

Com o objetivo de dar continuidade ao debate sobre o Imposto Único ou ITF, procurei elencar as várias críticas feitas por diversos articulistas e, para cada uma delas, uma proposta para sua superação.

### **PRIMEIRA CRÍTICA: NOVIDADE**

O fato do Imposto sobre Transações Financeiras não ter sido adotado de forma ampla em outras partes do mundo impõe uma explicação e um cuidado. A explicação: a desmonetização da economia e a informatização com integração de sistema bancário são condições necessárias à adoção do Imposto Único. Ambas são satisfeitas no Brasil. Mesmo que ambas as condições fossem satisfeitas em outros países, o que não ocorre, não haveria

indução para uma mudança radical de seus sistemas tributários, visto que funcionam adequadamente, com alíquotas e níveis de sonegação muito baixos.

Desnecessário apontar que não é este o caso do Brasil. No entanto, o receio à novidade é legítimo, daí a necessidade do cuidado: a implantação do Imposto Único deve ser gradual e estabelecida por um contrato claro de entrada e saída.

## **SEGUNDA CRÍTICA: IMPACTO MACROECONÔMICO**

Uma segunda preocupação aponta nesta mesma direção, de se fazer a implantação do ITF de modo gradual. O impacto da introdução do ITF sobre cada setor da economia será significativamente distinto. Setores mais organizados, de grandes empresas, terão uma redução de carga tributária. Frente à cartelização ou mesmo oligopolização de tais setores, um tempo longo será necessário para que tal benefício conduza efetivamente a uma redução de preços.

O inverso deverá ocorrer em setores menos organizados, de pequenas e médias empresas, fortemente concorrenciais e de nível de sonegação mais elevado. Haverá uma, tendência de aumento de preços. Como consequência destas alterações de preços relativos, haverá alteração no padrão de demanda por recursos financeiros, com impacto sobre a taxa de juros.

Em resumo, o impacto macroeconômico da introdução do Imposto Único é de tal forma significativo que sua introdução gradual, a partir de uma alíquota de 0,1%, é imprescindível para que haja uma lenta acomodação dos mercados. Não é exagerado pensar que a introdução integral do ITF deve levar entre 3 a 4 anos para que não cause nenhuma ruptura no sistema econômico. Paralelamente, deve haver a redução proporcional de todos os impostos existentes, até que, ao final da introdução do ITF, os impostos atuais estariam eliminados.

## **TERCEIRA CRÍTICA: PARTILHA E AUTONOMIA**

Outra crítica é relativa à questão da partilha do imposto e principalmente da autonomia da Federação, do Estado e do Município na taxação. A crítica é que, de um lado, a partilha do imposto gera um problema político de difícil solução e, de outro lado, que o Imposto Único retira a autonomia tributária dos Estados e Municípios.

Quanto à partilha, qualquer que seja o sistema tributário adotado a questão terá que ser igualmente tratada. É, portanto, um elemento neutro para a escolha do sistema tributário.

Quanto à autonomia, a solução passa por um de dois caminhos: (a) criar bases específicas para a tributação ao nível dos Estados e Municípios, deixando o ITF a nível federal, e (b) subdividir a alíquota do ITF em três, uma para cada esfera governamental. Na verdade, há uma terceira possibilidade que é a de adotar ambas as soluções.

A adoção de novas bases deve considerar aquelas de baixa probabilidade de sonegação, além de considerar aquelas que ampliam ao máximo o universo de contribuintes. Ao nível do Estado, poderia ser pensado o Imposto sobre Combustíveis. Ao nível do Município, o Imposto sobre Propriedade Urbana.

A adoção de três alíquotas, por sua vez, apresenta um impacto importante sobre a cidadania, já que o contribuinte poderá protestar contra a aplicação dos recursos retirando suas operações financeiras de agências do município ou do Estado em questão.

#### **QUARTA CRÍTICA: INTEGRAÇÃO COMPETITIVA**

Esta crítica relaciona-se à questão da integração competitiva do Brasil no mercado internacional. Para tanto, exportação e investimento deveriam ser desonerados de tributos. Sendo o ITF um imposto em cascata, haveria uma impossibilidade de renúncia fiscal em toda a cadeia produtiva.

No entanto, a cadeia produtiva é conhecida e é possível analisá-la em toda a sua extensão para saber o nível de imposto final resultante em um dado produto.

Por outro lado, a renúncia fiscal abrangente, do total da alíquota, hoje praticada, talvez não seja necessária para viabilizar a colocação do produto no exterior. Assim, o conhecimento do nível de carga tributária, considerada a cascata de impostos, servirá como referência de nível do rebate fiscal necessário a viabilizar a exportação.

Os benefícios do ITF são inúmeros: reduz a sonegação; amplia as bases tributárias; reduz os custos da contabilização para as empresas e pessoas físicas e reduz os custos de fiscalização. Além disso, deixa de penalizar empresas mais organizadas e possibilita dirigir os esforços para a competitividade.

#### **QUINTA CRÍTICA: SONEGAÇÃO**

O ITF é apresentado como um imposto de baixa possibilidade de ser sonegado. De fato, haveria duas formas de sonegação possíveis: operações em numerário e endosso múltiplo de cheques.

Há de lembrar que o ITF é um imposto de alíquota marginal baixa. A total de imposto em cascata não está disponível para sonegação por parte dos agentes econômicos. A máxima possibilidade de sonegação refere-se ao 1% de cada operação específica.

A retirada de numerário está prevista para ser taxada, na proposta original do ITF, a alíquota dobrada de 2% + 2%, o que, em princípio, desincentiva operações em dinheiro. Pode ocorrer, no entanto, que se passe a fazer transporte em carros fortes, para pagamento em numerário. Para evitar tal hipótese, pode-se criar a obrigatoriedade de dar transparência ao manejo de grandes quantias de numerário, obrigando os bancos a relatar operações de entrada e saída de numerário acima de um certo valor.

O mesmo raciocínio e argumentação valem para o endosso múltiplo de cheques, visto que haveria uma insegurança crescente em aceitar um cheque cujo primeiro emitente fique muito distante do efetivo receptor final. Naturalmente, ainda na questão da sonegação, será necessária uma fiscalização eficaz dos bancos, visto que, ao mesmo tempo, farão a caracterização e apuração do imposto e o seu recolhimento às contas do governo.

#### **SEXTA CRÍTICA: MAIS UM IMPOSTO**

Existe suposição de que o ITF será apenas mais um imposto, que se somará à maioria de tributos, contribuições e taxas já existentes. Deverá ficar absolutamente claro, desde o primeiro momento, o processo de substituição dos impostos e contribuições atuais pelo ITF.

Naturalmente, deverão ser mantidas as taxas de melhoria, de uso específico, e impostos regulatórios visando à indução de políticas específicas. Incluem-se aí o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), direcionador do uso do solo urbano, o Imposto sobre Comércio Exterior, direcionador da política industrial, e o Imposto sobre a Renda de Aplicações Financeiras, direcionador das políticas monetária e financeira.

### **SÉTIMA CRÍTICA: TRIBUTAÇÃO INTERNACIONAL**

Esta crítica refere-se à questão das compensações na tributação internacional. De fato, a inexistência do Imposto de Renda levará à impossibilidade de sua compensação em outros países. No entanto, a ampliação da base tributária propiciada pelo ITF é de tal ordem que, certamente, os setores como empresas multinacionais terão redução significativa de tributos, mais do que compensando a eventual bitributação ao nível internacional.

Mais complexa, no entanto, é a questão de homogeneização de tributos visando sistemas de livre comércio dentre um conjunto de países, como é o caso do Mercosul. Bases tributárias diversas podem tornar difícil tal homogeneização. Novamente, neste caso, a solução pode vir por via de um rebate tributário decidido a partir da análise da cadeia produtiva de cada setor.

### **OITAVA CRÍTICA: ALÍQUOTA**

Finalmente, há a crítica que se refere à alíquota do ITF. Coloca-se em dúvida se 2% por operação serão efetivamente suficientes para uma arrecadação da ordem de 25% do PIB. Os estudos preliminares indicam que sim, mas, de fato, seria importante uma análise mais aprofundada com dados oficiais.

### **CONCLUSÃO**

São grandes os benefícios do sistema tributário baseado no ITF: a) redução da sonegação; b) base tributária mais ampla possível; c) simplificação extraordinária para o contribuinte e para a fiscalização; d) redução dos custos da contabilização ao nível das empresas e pessoas físicas; e e) redução dos custos de fiscalização. Como consequência, soluciona-se em grande parte, o problema de concorrência desleal pela redução da sonegação, deixando de penalizar as empresas mais organizadas, possibilitando dirigir o esforço hoje dedicado ao planejamento tributário para a competitividade e qualidade, e se viabiliza um padrão ético de relacionamento entre Governo e Sociedade no qual a transparência é privilegiada e a cidadania, valorizada.

Resta o debate técnico sobre a homogeneização de tributação em relação a outros países; sobre a questão da alíquota e sobre o imposto setorial de introdução do ITE este último necessário para definir o cronograma de introdução do imposto.

## A ESTERILIDADE DOS HÍBRIDOS

*“Gastar o dinheiro alheio constitui, sem dúvida, um dos privilégios mais deliciosos dos governantes.” John Randolph*

**Roberto Campos**

*O Estado de S. Paulo, 2/8/92*

Não é só em biologia que os híbridos são estéreis. Também na economia. É o que ocorre em relação ao imposto sobre transações financeiras. Concebido como único imposto arrecadatório, traria dramática redução dos custos burocráticos, incorporaria a economia informal ao universo contribuinte e eliminaria a corrupção fiscal. No projeto de reforma fiscal do governo será apenas *mais* um imposto, gerando natural reação do contribuinte, particularmente os aplicadores na poupança.

No projeto Marcos Cintra/Flávio Rocha, as aplicações financeiras e no mercado de capitais só seriam tributadas sobre o rendimento *real*, com uma alíquota de 25% não cumulativa, equivalente à atual alíquota média do Imposto de Renda sobre aplicações financeiras. Essa tributação só incidiria quando esse rendimento real fosse transferido para a conta de movimento do aplicador, passando depois a vigorar o regime do imposto sobre cheques e transações. Mas, em compensação, o aplicador seria beneficiado pela extinção de toda uma nefanda chorumela de impostos (Imposto de Renda, IOF, ICMS, ISS, IPI, contribuições sociais, et caterva...).

A hibridização complica o problema. Na proposta da Comissão de Reforma Fiscal haveria pelo menos uma simplificação. O imposto sobre transações financeiras substituiria *todas* as contribuições sociais. No projeto revisto pelo Ministério da Economia, nem isso. Em face da pressão dos setores de saúde e previdência, o imposto sobre transações financeiras teria de coabitar, num sujo concubinato (que se diz temporário), com o Finsocial, o PIS-Pasep, além da contribuição do empregador sobre o lucro. Desaparece a simplificação, há um aumento líquido da carga tributária e permanece o desincentivo à contratação de mão-de-obra.

As objeções à inovação revolucionária do Imposto Único sobre Transações se dividem em dois grupos: medo de inovação ("timor inventionis") e desconhecimento da sistemática proposta ("ignoratio elenchi"). Convém lembrá-las. Primeiro o *medo da monetização*. Supõe-se grotescamente que caminhões aportariam aos bancos para sacar dinheiro. Seria masoquismo. O sacador livrar-se-ia de um imposto de 1% sobre a transação e se exporia ao imposto do ladrão (100%) e ao imposto da inflação (22% ao mês). Segundo, o *receio da verticalização das indústrias*, para fugir do imposto em cascata. Mas, hoje, quem podia verticalizar já o fez para escapar ao Finsocial e ao PIS-Pasep (rujas alíquotas somam 2,65%). Terceiro, o *receio dos endossos e dos cheques voadores*. Naquele caso, basta dispor que o sacador final pague todos os endossos intermediários. Neste, basta premiar, com o dobro do valor, quem apresentar para desconto um cheque em branco, debitando-se o emitente pela multa correspondente. Quarto, o *receio de que se criassem câmaras privadas de compensação extrabancárias de débitos e créditos*. Além da mão-de-

obra e do risco envolvido, o fato é que as transações na economia real são unidirecionais e não bidirecionais. O fornecedor não compra necessariamente do seu comprador e este geralmente vende a terceiros. Compensações poderiam ocorrer dentro do mesmo grupo, mas este tipo de sonegação já existe no presente, e em muito maior escala, pois vivemos num manicômio fiscal. Quinto, a *difficuldade de isenção fiscal para as exportações*. Os atuais incentivos à exportação são muito menos eficazes do que se pensa. Não há isenção no caso de bens primários e semimanufaturas. Mesmo no caso dos produtos manufaturados incidem o Finsocial, o PIS-Pasep e o IOF. A isenção para as exportações se torna teórica quando há interrupções na cadeia produtiva. Isso ocorre hoje, pois máquinas e bens de produção são considerados bens de consumo final, e não insumos, interrompendo-se a cadeia dos créditos descontáveis. E quando há acumulação de crédito na ponta final de exportação, é difícil e lento o ressarcimento dos créditos fiscais. A exportação seria enormemente beneficiada pela dramática simplificação burocrática trazida pelo Imposto Único. E, se forem necessários incentivos especiais, é melhor que tomem a forma de devolução ao exportador, de forma clara e transparente, dos impostos médios que em cada setor oneram a cadeia produtiva. Sexto, os *obstáculos criados à formação do Mercosul*. O argumento é espúrio. O que é indispensável para a integração são taxas cambiais compatíveis, convergência nas taxas de inflação e uma tarifa externa comum. A harmonização fiscal é desejável, porém não indispensável, e não foi até hoje conseguida na Europa.

Com nossa propensão a fórmulas salvadoras, criou-se o slogan "a reforma fiscal é a salvação". O problema é mais amplo. Precisamos de um choque "positivo" da oferta, pois o combate à inflação do lado da procura gerou hiper-recessão, sem curar a inflação. Indispensável é também se criar uma margem de flexibilidade nas empresas para redução de preços. Seria o programa dos três "D": *distribuição*, do lado da receita; *desmonte*, do lado da despesa; e *descomplicação* burocrática. A preocupação dos autores da reforma fiscal parece ser tornar financiável o governo inchado; o necessário é desinchar o governo e distribuir o setor privado. Isso poderia ser alcançado pela eliminação de três supertributações existentes:

- a supertributação da pessoa jurídica;
- a supertributação da utilização de mão-de-obra;
- a supertributação dos bens de produção.

Além disso, urge reativar-se a "operação desmonte", proposta sem êxito no governo Sarney após a Constituição de 1988, que depenou o Fisco federal. Sendo politicamente impossível, e economicamente indesejável, reabsorver o poder tributário transferido para Estados e municípios, só há duas alternativas. Uma é amputar o orçamento federal das transferências voluntárias aos Estados e municípios e que em muitos casos correspondem a dispêndios típicos dessas esferas de governo. Na realidade, como o faz notar o ex-procurador-geral da Fazenda dr. Cid Heráclito de Queiroz em recente artigo no *O Globo*, "o orçamento federal é um 'orçamento perdulário'". A fantástica soma de Cr\$ 35,9 trilhões, equivalente a quase toda a arrecadação do IPI, do IOF e do ITR, é consignada para despesas com encargos essencialmente estaduais e municipais. Há verbas de Cr\$ 2,029 trilhões para sustentar Brasília, que já devia estar desmamada das tetas do Tesouro. Há verbas para um coral infantil em Roraima, para escolas de samba, para estradas vicinais e rodovias

estaduais (que deveriam ser financiadas pelo ICMS, IPVA e IVV) e até para a criação de um "núcleo de amor à vida", numa capital nordestina!

A outra solução, que parece embutida disfarçadamente na proposta de "ajuste" (ou desajuste) fiscal, é aumentar-se a carga tributária global para acomodar o inchaço global-União federal perdulária, Estados e municípios gastadores. Isso corresponderia a uma asfixia do setor privado, preservaria simultaneamente a pressão inflacionária e a aflição recessiva, ou seja, a "estagflação". Seria o terceiro ajuste fiscal do governo Collor, que se caracterizou primeiro, por sustos fiscais e agora, por choques morais...

## **IMPOSTOS NÃO DECLARATÓRIOS**

**Antonio Delfim Netto**

*Folha de S. Paulo, 12/8/92*

Devido à sua tendência a raciocínios especiosos e abstratos, os economistas são objeto de constante divertimento. Os antropologistas reclamam que apesar de conhecerem montanhas de fatos, são incapazes de organizá-los numa teoria. Exatamente o oposto, dizem, dos economistas, que conhecem poucos fatos, mas são capazes de reuni-los em múltiplas e belíssimas teorias.

Como toda caricatura, essa também reflete um pouco a realidade. Outro dia assistimos a uma discussão muito interessante sobre a reforma tributária, em que um dos contendores era um profissional bem equipado e conhecedor da teoria de finanças públicas. Os demais eram pequenos comerciantes, que desejavam uma simplificação radical do sistema tributário e esperavam as luzes do economista. Este discutiu com desenvoltura as condições mínimas que devem informar um sistema tributário eficiente e justo. E insistiu que, desde Adam Smith, os economistas sempre discutiram não apenas o problema da receita pública, mas também o da despesa. Para Smith a função do Estado deveria limitar-se a pouco mais do que a defesa externa, a manutenção da ordem e da justiça internas e a realização de algumas obras públicas. A única exceção admitida por Smith referia-se à educação, cujo custo deve ser subsidiado de forma que os "jovens possam ser instruídos com um módico pagamento que mesmo um trabalhador comum possa pagar".

Os economistas clássicos - acrescentou -, preocupados com o processo de desenvolvimento (que é conduzido pela "mão invisível" e por um Estado limitado), preocupavam-se fortemente com a acumulação do capital. Eles entendiam que todos os impostos recaem ou sobre o capital (que assim diminui) ou sobre o rendimento (que reduz taxas de acumulação), diminuindo, assim, a capacidade de crescimento, o que reforça a idéia do "Estado mínimo".

Nosso economista mostrou que depois Stuart Mill (antes de Marx) propôs um imposto progressivo e recomendou o aumento do papel do Estado para cobrir algumas despesas



sociais, como saúde e assistência pública, dando-lhe um caráter claramente distributivo. Essa ampliação do papel do Estado foi depois justificado pela descoberta de certas "falhas do mercado", a partir das quais se considerou que com subsídios e tributações especiais poderíamos não só ampliar a eficiência do sistema econômico, mas dar-lhe maior equilíbrio distributivo.

A partir daí a teoria das finanças públicas não parou de receber contribuições importantes, até transformar-se num corpo extremamente sofisticado de teoremas, que estabelece as condições de um sistema tributário ótimo que é mais ou menos o que é usado universalmente.

Numa exposição como essa não se sabe o que mais admirar. Se a erudição extraordinária, ou se a capacidade de organizar o pensamento. Tem-se a impressão de que a teoria econômica é um corpo de conhecimento progressivo, uma "ciência dura". É claro que os interlocutores se acovardaram diante de uma linha tão límpida e tão coerente de raciocínio. Timidamente aceitaram o fato de que é necessário um sistema tributário clássico.

O que toda essa sofisticação esqueceu é que ela está apoiada em dois postulados implícitos: 1) que não existe sonegação, isto é, que todo o cidadão é prisioneiro de normas sociais rígidas, que lançam o opróbrio sobre o sonegador, e 2) que o recolhimento desses impostos não tem custo, isto é, eles saem direto do livro-texto para a caixa do tesouro...

Quando se leva em conta a falsidade desses dois postulados, começa-se a duvidar da qualidade das recomendações sugeridas e a ter mais respeito intelectual pelas propostas de "impostos não declaratórios" que circulavam entre os ingênuos comerciantes...

## **O ESTUPRO DO IMPOSTO ÚNICO**

**Marcos Cintra**

*Folha de S. Paulo, 18/10/92*

A economia brasileira se parece com a história do lorde inglês que decidira treinar seu cavalo a viver sem comida. Ao término de alguns dias, o animal morreu. "Logo agora que ele estava se acostumando!", comentou o decepcionado criador.

Já se passam quase dez anos de estagnação no Brasil. Estamo-nos acostumando a este calamitoso quadro sócio-econômico. Mas até quando?

O problema básico está na crise fiscal. Enquanto não forem encontrados mecanismos capazes de gerar recursos suficientes para uma adequada atuação do Estado, a ação pública continuará sendo custeada pelo imposto inflacionário - de notória perversidade social. Ao mesmo tempo, perdurará a inaceitável deterioração dos serviços públicos, sem os quais não

se encontrarão os caminhos da recuperação econômica, da retomada dos investimentos e do crescimento auto-sustentado.

As inúmeras - e sempre frustradas - tentativas de se reformar a estrutura tributária atestam a urgência de se resolver essa grave distorção que caracteriza a economia brasileira desde a década passada.

A proposta de reforma tributária que o governo Collor apresentou ao Congresso caminhava no sentido inverso ao que seria desejável. Criava novos impostos, elevava alíquotas, sobretaxava itens de grande peso na formação de custos de produção e apenas remendava, insuficientemente, alguns pontos da estrutura de gastos públicos.

Os mesmos erros estão sendo repetidos pelo governo Itamar. Premido pela urgência e impulsionado pelo casuísmo, se improvisa em torno da proposta deixada por Collor. Uma meia-sola ao quadrado.

A peça de resistência da reforma tributária de emergência do governo Itamar é o Imposto sobre Transações Financeiras (ITF). Os tributos restantes continuam calcados nas mesmas bases tributárias de antes e arrecadados com os mesmos instrumentos administrativos, complexos, onerosos, iníquos e passíveis de larga margem de evasão.

Em outras palavras, o novo sistema tributário continuaria dependendo preponderantemente de impostos declaratórios. Os contribuintes continuariam a auto-apurar e auto-recolher os impostos com base em suas respectivas escriturações fiscais.

Portanto, a evasão tributária perduraria. A qualidade dos sistemas de arrecadação permaneceria a mesma, ou seja, péssima. Bastaria não declarar ou deturpar a escrituração fiscal para que a sonegação continuasse. E assim sobreviverão a corrupção e a expansão da economia informal.

Outro grande defeito do projeto do governo reside em sua timidez. O novo sistema tributário continuaria calcado nos fatos geradores clássicos, ou seja, a renda, a circulação, a propriedade, a folha de pagamento e o comércio exterior. Mas com um agravante: criam-se novos impostos incidentes sobre as mesmas bases - o imposto seletivo -, além do ITF.

Em artigo publicado pela *Folha* em 18 de agosto deste ano, intitulado "Dez argumentos contra o novo imposto", foi explicitado por que o imposto sobre transações é bom se for único, mas péssimo se for um imposto a mais (tomara que não resolvam ainda ressuscitar a idéia do imposto sobre ativos que constava da , proposta Collor!).

O governo deturpa a proposta do Imposto Único sobre Transações. Concebido para ser o imposto básico de todo o sistema fiscal, acaba reduzido ao pouco honroso papel de mais um apêndice da estrutura arrecadatória nacional.

O governo age como o estuprador, que em sua brutalidade só vê o objeto imediato de seu apetite sexual, nada mais. Ignora completamente as virtudes desburocratizantes, moralizantes e desenvolvimentistas do Imposto Único sobre Transações e adota o ITF exclusivamente por sua alta produtividade do ponto de vista arrecadatório.

Se preconiza o ITF, por que não aceitar sua consequência lógica, que é o Imposto Único?

# TROCAR TRIBUTOS. POR SALÁRIOS

**Aurivaldo Coimbra de Oliveira e David Dias de Sousa**

*O Estado de S. Paulo, 9/12/92*

Estamos vivendo, mais uma vez, um daqueles momentos históricos em que, se o governo acertar em suas decisões, o Brasil poderá encontrar inequivocamente seu caminho para o desenvolvimento auto-sustentado. Assim, mais do que um direito, é uma obrigação de todos os cidadãos trazerem suas idéias para uma profícua discussão da reforma fiscal em andamento. Todos se lembram da parte boa do Plano Cruzado: no instante do congelamento de preços e salários estes últimos tiveram um aumento real e foi notável a forte demanda por produtos e serviços verificada nos meses subseqüentes.

Portanto, o grande fator de sucesso na presente reforma fiscal será necessariamente trocar tributos por salários. Por quê? Em primeiro lugar, está mais do que na hora de nos voltarmos para o mercado interno. A recessão do Primeiro Mundo tem-nos atingido duramente, porque, desde a década de 1970, continuamos insistindo num modelo voltado exclusivamente para a exportação que, como já aprendemos, tem suas limitações.

Como viabilizar? É essencial não perder a oportunidade - talvez única - de criar o Imposto sobre Transações Financeiras, o ITF (ou sob qualquer outra sigla) com uma alíquota média, digamos, de 2%. A criação de mais um imposto com alíquota de 0,25% ou 0,30% é uma grande ilusão: aumentará a carga tributária de quem recolhe seus impostos com retidão e, provavelmente, não produzirá arrecadação significativa na chamada parte informal da economia. Interessante notar que os algozes desse imposto são os mesmos do Imposto Único idealizado pelo professor Marcos Cintra: uma minoria empedernida de profissionais que, direta ou indiretamente, tem seus empregos assegurados pelo intrincado elenco de tributos existente.

E quem é a favor do Imposto Único? Sem dúvida, a esmagadora maioria do empresariado que, de fato, faz as coisas acontecerem neste País. E também os assalariados que não têm a mínima chance de evitar o confisco mensal de boa parte de suas decrescentes compensações pelo trabalho. Logo, o sistemático cerceamento daquilo que poderá ser, no futuro, um Imposto Único está funcionando como um cabresto: uma minoria fraca controlando uma maioria forte.

Um ITF não declaratório, com alíquota média de 2% (descontado exclusivamente do beneficiário), deveria ser suficiente para substituir todos os tributos federais, estaduais e municipais. E aqui entra uma diferença de abordagem: o governo federal deveria concentrar-se nesta reforma exclusivamente nos tributos federais, o que representaria uma conveniência tanto para os governos estaduais e municipais, que não 'precisariam disputar verbas, quanto para o governo federal, pois as mudanças girariam em sua própria órbita. Então, o ITF poderia substituir inicialmente o PIS, Cofins, IOF e INSS (nenhum deles é repassado para os Estados e municípios). E aqui entra o nosso personagem: o INSS pago pelo empregado (8% a 10% até dez salários-contribuição) e o pago pelo empregador seriam

obrigatoriamente incorporados aos salários, digamos, em três etapas quadrimestrais. No instante zero, o empregado teria o valor, que vinha sendo descontado, automaticamente incorporado ao seu rendimento. Quatro meses depois, 10% do recolhimento da parte da empresa seria acrescido ao seu salário. E oito meses depois, o complemento dos restantes 10%.

Durante esse período de oito meses, os valores não repassados aos salários constituir-se-iam em reserva para reinvestimento das empresas, não tributada a qualquer título. Isto produziria um reforço de caixa temporário e significativo para as empresas, que teriam algum tempo e alguns recursos a serem destinados aos investimentos necessários para enfrentar, sem aumento de preços, a crescente demanda, com efeitos multiplicadores que ocorreriam nos 12 meses subseqüentes.

À medida que a alíquota média de 2% produza uma arrecadação gigantesca, como é quase certo que ocorrerá, o governo federal poderá retirar-se gradualmente do mercado financeiro (resgate líquido de títulos), contribuindo para a queda real dos juros e para o enfraquecimento da inflação. Poderá, também, reduzir gradualmente as alíquotas de Imposto de Renda da pessoa física, do Imposto sobre Produtos Industrializados (mantendo-se apenas sobre fumos, bebidas alcoólicas e cosméticos) e do Imposto de Renda da pessoa jurídica, nesta ordem.

Importante é que, a cada redução da carga tributária, haja acréscimo equivalente nos salários. A eliminação ou redução de grande parte dos principais tributos existentes poderá ser programada para um período, digamos, de cinco anos, prazo que aquela mencionada minoria teria para dar novos rumos às suas vidas, o que, sem dúvida, estaria facilitado por uma economia em ascensão.

A reforma do sistema previdenciário estaria assegurada. A reforma dos tributos estaduais e municipais, facilitada. Como a arrecadação do ITF se daria por meio do nosso moderníssimo sistema bancário, sua tempestividade só seria superada pela arrecadação do IPI sobre fumo, ainda que a transferência para os cofres públicos se desse cinco ou sete dias após sua retenção, tempo necessário à remuneração dos custos do sistema bancário.

O que temos a temer se o ITF se revelar suficientemente poderoso e vir a se constituir, em futuro próximo, no Imposto Único, ou quase isso? Absolutamente nada. O Brasil, com um sistema de baixíssima tributação, poderia aproximar-se, sob esse aspecto, dos chamados "paraísos fiscais", com a diferença de que nenhum deles possui a infra-estrutura industrial que possuímos. Ser um "quase paraíso fiscal" não é um mau negócio para os brasileiros, e muito menos para o capital estrangeiro. Com essa perspectiva, não é essencial a iniciativa de quebra generalizada do sigilo bancário, uma instituição universal.

Bem, e o Mercosul? Certamente os países do Mercosul não terão dúvidas em se ajustar a um modelo bem-sucedido. Afinal, também estão buscando arduamente impulsionar suas economias.

Em suma: em primeiro lugar, a reforma fiscal deve ser feita sem aumentar a carga tributária dos que pagam pontualmente seus impostos, e ainda este ano, com a já demonstrada força de arregimentação do Congresso em torno de assuntos que podem mudara história do País. Em seguida, quase simultaneamente, substituir tributos por salários

para alavancar a economia. Tentar reduzir tributos, com a esperança de reduzir preços, será o erro fatal.

## **AINDA O ITF**

**Fernando Haddad**

O fato de o ITF recair sobre todos, economia formal e informal, constitui seu vício e sua virtude: a economia formal não suporta um novo tributo, não obstante o Estado e a própria sociedade não suportarem mais os níveis atuais de sonegação. Penso ser possível a reformulação do ITF, de forma a preservar o que ele tem de positivo, mitigando suas contra-indicações. Bastaria encontrar uma forma de fazer com que o ITF recaísse somente sobre aqueles que não arcam com a já pesada carga tributária.

A idéia é basicamente simples e o sistema bancário nacional já deu provas de que está suficientemente informatizado para prestar este serviço ao país, sem custos e em contrapartida aos benefícios de que tem desfrutado nestes anos de inflação crônica. Cada conta corrente seria duplicada, sendo que cada correntista seria titular de uma conta em cruzeiros e de outra, vinculada à primeira, em cruzeiros fiscais, esta última destinada exclusivamente ao pagamento de impostos, sejam municipais, estaduais ou federais. As contas em cruzeiros fiscais seriam abastecidas com o ITF cobrado de cada cheque emitido em cruzeiros para pagamento de tudo o que não fosse imposto. Se o correntista não dispusesse de cruzeiros fiscais para pagar determinado imposto, o cheque emitido em cruzeiros fiscais seria debitado na conta-cruzeiro, sem a cobrança do ITF. De outro lado, se o montante depositado na conta-cruzeiro-fiscal fosse mais do que suficiente para o pagamento dos impostos do período de, digamos, um mês, os valores ali remanescentes seriam, findo o período, repassados ao Estado.

A vantagem do sistema é óbvia: se o correntista não sonega impostos, a conta-cruzeiro-fiscal será exaurida com o pagamento dos mesmos. Caso contrário, não tendo tributos a pagar, ele não terá como exaurir estes recursos que serão finalmente repassados ao Estado. Neste caso, o sonegador logo perceberá a desvantagem da sonegação, dado que o ITF, de qualquer forma, lhe será cobrado. A sonegação representará tão-somente o risco de represália por parte do agente fiscal.

Testado o sistema, tendo o governo fixado a alíquota do ITF num nível tal que, no final de cada período de um mês, sobre cruzeiros fiscais na maioria das contas, num volume compatível com o fechamento das contas públicas, poderá então eliminar os demais impostos progressivamente, começando pelos federais, de modo a protelar a negociação com Estados e Municípios em torno do rateio do que poderia se tornar um imposto único. Se bem que, de minha parte, acho que o ITF deveria, nos moldes em que está sendo proposto, conviver com outros impostos, de modo a corrigir algumas das suas consequências, como não progressividade.

Tecnicamente, a única mudança indispensável que me ocorre seria o fim do imposto na fonte recolhido por quem não fosse o contribuinte, caso das retenções que as empresas

fazem dos seus empregados que recebem salários superiores ao limite de isenção. Neste caso específico, os trabalhadores receberiam seus salários integralmente e seriam responsáveis pelo recolhimento do imposto na fonte junto ao sistema bancário, exaurindo assim seus cruzeiros fiscais. Poderiam depois prestar contas do recolhimento às empresas em que trabalham.

Uma última observação diz respeito à alíquota do ITF. Como o imposto, em princípio, recairá somente sobre a economia informal, supondo que ela tenha o tamanho de 25% do PIB, esta alíquota poderá ser bem superior ao que está sendo cogitado. Dada a sua não cumulatividade, a alíquota poderia ser fixada num patamar entre 2 e 4%, podendo ser progressivamente reduzida com o fim da sonegação e com a simples eliminação de outros impostos. Os empresários sabem que o total de impostos que pagam, ou pagariam caso não sonegassem, excede 4% dos cheques emitidos pelas suas empresas. O trabalhador que paga 15 ou 25% na fonte não seria prejudicado. A maioria dos trabalhadores com renda inferior àquela taxada na fonte não possui conta corrente. Quanto à minoria que utiliza o sistema bancário~ certamente recorrerão ao papel moeda para pagamento das contas e anteciparão suas compras de forma a não arcar com o carrying cost. Esta faixa de renda também poderia contar com um aumento real obrigatório dos seus salários, quando do começo da vigência do novo imposto, do tamanho da alíquota definida, ou mesmo com uma diminuição do desconto no salário referente à contribuição previdenciária, na mesma proporção.

## **REFORMA FISCAL**

**Augusto Jefferson Lemos**

### **O Debate sobre a Reforma Tributária**

Como reação política, natural numa Federação, ao modelo da Constituição de 1967, extremamente centralizador de receitas e encargos no nível da União, implantou-se, a partir de meados da década de 70 e culminando com a Constituição de 1988, um processo de transferência de receitas da União para Estados e municípios.

Nada natural foi a reação do poder executivo central que, diante do progressivo agravamento de sua crise financeira, deixou de lado a contrapartida natural desse processo de transferência de receitas, a descentralização de encargos, para buscar aumentar sua arrecadação própria através de criação de impostos de baixa funcionalidade que não precisassem ser partilhados e sucessivos aumentos de alíquotas, gerando uma legislação excessivamente complexa, casos óbvios de sobretaxação, elevados custos administrativos e perda da capacidade de fiscalização.

A sobretaxação e a complexidade do sistema tributário levaram à evasão fiscal e à informalização progressiva da atividade econômica, frustrando todas essas tentativas de ajuste fiscal da União, o que, ano após ano, fecha o círculo vicioso, estimulando novos aumentos de tributos.

Assim, as propostas sérias de reforma tributária, desde as de corte tradicional até as mais revolucionárias, reconhecem invariavelmente que os excessos fiscais dos últimos anos levaram a um sistema tributário que só pode ser corrigido através do alargamento do universo de contribuintes.

As propostas de corte ortodoxo conservam os fatos geradores tradicionais (renda, consumo e propriedade), buscando simplicidade pela eliminação de impostos ineficientes e pela unificação de tributos com bases de cálculo semelhantes, eliminando os casos mais graves de sobretaxação e procurando compensação em termos de receita pela criação de uma carga tributária mais difusa, com o uso de impostos de amplo espectro de incidência, sobre transações financeiras ou seletivos sobre bens ou insumos de uso generalizado, em substituição àqueles eliminados.

A grande dificuldade dessas propostas ortodoxas está em que, quanto mais atacam as questões da simplificação e da sobretaxação do setor formal, menos se mostram capazes de gerar ajuste fiscal pela via tributária. De fato, tais medidas, que no médio prazo levariam à ampliação do universo de contribuintes pela redução da relação benefício/ custo da sonegação e da informalidade, gerariam no primeiro instante perda de arrecadação.

As propostas revolucionárias abandonam os fatos geradores usuais, enfatizando a automaticidade de arrecadação e o alargamento imediato do universo de contribuintes, pela redução dramática do número de tributos, pela eliminação dos impostos declaratórios e pela utilização dos mencionados tributos de incidência abrangente.

O arquétipo de proposta revolucionária de reforma é a do imposto único sobre transações financeiras (IUT), sugerido por Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, que pretende substituir o conjunto de todos os tributos arrecadadores dos três níveis do governo geral por um único imposto, que incidiria sobre todas as transações monetárias do sistema bancário.

O IUT responde admiravelmente a algumas das necessidades básicas de uma reforma tributária para o Brasil. Incidindo sobre a mais ampla base possível, a totalidade das transações financeiras, permitiria a utilização da alíquota mínima para uma dada arrecadação desejada, o que reduziria substancialmente a relação benefício/ custo da sonegação. Alcançaria a informalidade, alargando extraordinariamente o universo de contribuintes. Eliminando as obrigações acessórias típicas dos impostos declaratórios e concentrando a arrecadação no sistema bancário reduziria drasticamente o custo da administração e da fiscalização dos tributos. Não é de admirar, assim, que o IUT seja extremamente popular entre os contribuintes, bem como no Congresso, onde obteve, segundo pesquisa conduzida por Góes & Piquet Consultores Associados (1992), um coeficiente de aprovação de 58%.

O IUT enfrenta, no entanto, grande resistência acadêmica: seria regressivo, por criar uma carga tributária desligada da capacidade contributiva de cada um; as simplificações obtidas com a redução de obrigações acessórias seriam ilusórias, já que todos os procedimentos contábeis usuais seguiriam sendo necessários para fins societários; incidindo em cascata, geraria incentivo à verticalização do processo produtivo; pela mesma razão, penalizaria exportações e favoreceria importações; o sistema tributário perderia sua flexibilidade funcional, já que se tornariam inviáveis isenções ou incentivos a determinados investimentos setoriais, ou regionais (o IUT deveria ser aplicado de forma rígida, recusando

alíquotas diferenciadas e imunidades, sob pena de perder sua simplicidade); tornaria problemática a determinação de um critério de partilha da arrecadação compatível com a autonomia político-financeira dos Estados, Municípios e Distrito Federal; como o resto do mundo continua a tributar os fatos geradores tradicionais, dificultaria a inserção do Brasil nos grandes grupos internacionais de comércio, por impossibilitar a harmonização tributária; e, finalmente, aumentando o custo das transações realizadas através do sistema bancário, provocaria desintermediação financeira.

Há muito de injusto e alguns pontos procedentes em tais argumentos.

A argumentação usual para justificar certa progressividade do IUT é de fato meio impressionista, mas os sistemas tributários tradicionais, associando um imposto de renda progressivo difícil de arrecadar com vários tributos indiretos regressivos de arrecadação mais tranqüila, também ficam longe de garantir progressividade global, que é melhor assegurada pelo aperfeiçoamento dos critérios alocativos da despesa pública, a retribuição pelo pagamento dos tributos.

Mesmo conservando os procedimentos contábeis usuais para fins societários é patente que os contribuintes economizariam recursos substanciais atualmente absorvidos em administração fiscal e nas obrigações acessórias. No caso do setor público seriam minimizados os gastos com arrecadação, que se tomaria automática, e fiscalização, que ficaria concentrada na contabilidade e nos sistemas de processamento de dados bancários.

A substituição de todo o sistema tributário por um único imposto em cascata inevitavelmente aumentaria o incentivo à verticalização de origem tributária, mas, como o sistema tributário brasileiro já embute fortes incentivos à verticalização, o resultado líquido seria praticamente irrelevante.

A autonomia político-financeira dos níveis subnacionais do governo depende não só de competência tributária própria, mas também da disponibilidade de recursos adequados para o financiamento dos encargos sob sua responsabilidade, que seria muito favorecida pela distribuição automática, diretamente pelo sistema bancário, da arrecadação partilhada.

A perda de flexibilidade pela eliminação de isenções e incentivos, que corroem a base de tributação, implicando inevitavelmente em compensação por aumento geral da carga tributária, é na verdade uma vantagem da proposta.

É fato que um imposto em cascata onera exportações de produtos elaborados, com cadeias de produção mais longas, favorecendo importações, pela sua cadeia curta de transações, e que a desoneração tributária das exportações através de um mecanismo de devolução por estimativa importaria em uma negociação quase impossível pelos padrões atuais do Gatt.

É também inegável que o País que primeiro vier a adotar um sistema como o do IUT pagará o preço do pioneirismo, em termos de dificuldades de integração e harmonização tributária internacional.

A questão mais delicada é o provável decréscimo do volume de transações com a criação do imposto. Qualquer imposto sujeita-se à curva de Lafer: a base tributável encolhe quando tributada, ou seja, apresenta elasticidade negativa em relação à alíquota do imposto, pelo menos a partir de certo nível de alíquota marginal. Isto é verdade para o IUT, como



para o imposto de renda, por exemplo, mas, no caso do IUT, a redução da base significa desintermediação financeira.

O fundamental é a comparação entre custos e benefícios das alternativas e, com preços estáveis, o custo relevante é o de transporte de dinheiro, correspondente a segurança e despesas adicionais de movimentação de quantias elevadas. Assim, evitar a monetização depende de que a alíquota marginal do imposto não ultrapasse o custo de transporte de numerário.

Numa economia sujeita a uma taxa de inflação elevada, a esse custo de transporte se deve acrescentar o da desvalorização inflacionária pela redução do uso do sistema financeiro, de modo que a própria inflação seria o grande fiscal do imposto. Com estabilidade de preços é muito provável que a alíquota máxima do IUT para evitar excessiva desintermediação se mostrasse insuficiente para permitir a substituição da totalidade do sistema tributário.

O saldo desse debate é, portanto, um "empate de zero a zero, o que Nenem Prancha, o filósofo do futebol, classificava como a derrota dos dois times: as propostas ortodoxas se mostram sempre insuficientes, ora quanto à simplificação do sistema tributário, ora quanto ao potencial de arrecadação, enquanto que as revolucionárias nos transformariam em exportadores de tributos, impediriam a integração tributária internacional e levariam à desintermediação financeira.

A quimera de quem quer que examine o caos tributário brasileiro seria um sistema com as vantagens do IUT e sem seus defeitos. No artigo subsequente desta série procuraremos demonstrar que se trata de projeto bem menos utópico do que parece.

### **Uma Proposta de Reforma Tributária**

O dilema dos impostos declaratórios é que as necessidades de arrecadação se distribuem uniformemente por todo o exercício fiscal, o que sugere uma periodicidade curta de declaração, mas quanto mais freqüente a obrigação de declarar, mais complexas se tornam as obrigações acessórias dos contribuintes e as tarefas do fisco. Isso se resolve na prática pela adoção de ciclos declaratórios longos, assegurando-se arrecadação uniforme através de algum sistema de antecipação. O exemplo típico é o do imposto de renda, com seu ciclo declaratório anual e arrecadação antecipada mensalmente na fonte ou em bases correntes.

Por outro lado, os partidários do imposto único sobre transações admitem que a ampliação e a informatização do sistema bancário tornaram disponível uma nova base impositiva, da qual todas as demais são meros subconjuntos, o valor monetário agregado de todas as transações. Essa moeda eletrônica pode ser vista, no entanto, não como nova base de tributação, mas apenas como um "locus" abrangente capaz de viabilizar a antecipação automática da arrecadação de todos os tributos.

Imaginemos então um sistema tributário cujos impostos arrecadadores incidam sobre os três fatos geradores clássicos: renda, consumo e propriedade. Tornemos o ciclo de declaração obrigatória de ajuste o maior possível (uma vez ao final de cada exercício), de modo a minimizar os custos dos contribuintes e do fisco. Admitamos finalmente que a totalidade da arrecadação seja antecipada através de um sistema de arrecadação em bases

correntes sobre todas as transações monetárias efetuadas no sistema bancário, segundo alíquota percentual reduzida.

Ter-se-ia, em suma, não o imposto sobre transações financeiras (ITF), mas sim uma arrecadação sobre transações financeiras (ATF), através da qual os contribuintes pagariam seus tributos ao longo de todo o exercício, para, quando da declaração de ajuste, compensar tal antecipação com os impostos devidos, mediante apresentação dos comprovantes bancários, pagando a diferença ou recebendo a devolução do excesso com a devida correção monetária.

Para acomodar situações de sobrecarga pela ATF, dar-se-ia o direito aos contribuintes de declararem com menor periodicidade, semestralmente ou trimestralmente, digamos, trocando simplicidade pela recuperação mais rápida de eventuais excessos de arrecadação. Para os assalariados, a compensação poderia ser implícita, pela redução das alíquotas de imposto de renda na fonte, ou das de contribuição previdenciária na faixa de isenção do imposto de renda na fonte, compensando-se devidamente a União, ou a Previdência, quando da partilha da arrecadação.

Note-se em primeiro lugar que um sistema desse tipo seria quase tão simples e barato quanto o imposto único, pois tanto o custo das tarefas de administração e de fiscalização, quanto as obrigações acessórias dos contribuintes, seriam minimizados pelos ciclos longos de declaração e pela transferência das obrigações intermediárias para o sistema bancário, capaz de realizá-las com eficiência e economias de escala. Para o custo de coleta do IUT pelos bancos, a estimativa mais confiável (estudo da KPMG, realizado para a FEBRABAN em 1992) é de apenas 1,87% da arrecadação. Tal estimativa corresponde à apuração do imposto por transação e poderia ser virtualmente anulada no caso de arrecadação periódica (semanal, por exemplo) sobre o montante global de transações no período considerado.

Em segundo lugar, o alargamento do universo de contribuintes seria imediatamente atingido. Com efeito, se para os atuais contribuintes a ATF representaria mera antecipação de tributos, para o setor informal significaria carga tributária real, por falta do que compensar. Trata-se de fato de um imposto sobre a sonegação, o que não só introduz um poderoso incentivo à formalização, pelo aumento dramático da relação custo/benefício da sonegação, mas também propicia um imediato ajuste fiscal pela via tributária.

Finalmente, nenhuma das objeções usualmente levantadas contra o imposto único sobre transações se aplica à ATF. De fato, como não se trata de novo imposto, mas meramente de nova forma de arrecadar os impostos existentes, críticas como as de regressividade, incentivos à verticalização e dificuldade de desoneração de exportações, pela incidência em cascata, ou impossibilidade de harmonização com os sistemas tributários internacionais, perdem totalmente o sentido, a menos que se refiram não à ATF, mas sim ao próprio sistema tributário subjacente.

Apenas duas questões merecem análise mais detida: a da desintermediação financeira e a da autonomia dos níveis subnacionais do governo geral.

Para um agente do setor formal, a introdução da ATF significa grande aumento da comodidade e substancial economia de custos na administração fiscal, sendo que evitar o uso do sistema bancário impediria o contribuinte de usufruir de tais vantagens, para fugir, não de um imposto, mas do pagamento de tributos que já vinha pagando normalmente.

Haveria, no caso, desintermediação financeira, ou estímulo à maior utilização do sistema bancário?

No segmento informal, há inicialmente os que foram impelidos à sonegação pelas alíquotas marginais demasiado elevadas e pelos custos excessivos das obrigações acessórias. A ATF, representando um imposto de fato para os mesmos, manteria todas as desvantagens e reduziria muito o benefício da sonegação, enquanto que, incidindo com alíquota muito moderada, sem obrigações acessórias e garantindo que a concorrência estaria sofrendo a mesma incidência, facilitaria bastante a volta ao setor formal. Também, a exemplo do que já se faz com o imposto de renda, a ATF deveria ser considerada como definitiva abaixo de certo nível econômico, o que permitiria a um grande número de empresas ou indivíduos saltar diretamente da informalidade para o paraíso do imposto único (trata-se, por sinal, de sugestão de Marcos Cintra, em discussões preliminares sobre ATF). Com tudo isso, a ATF deveria levar, em tais casos, mais ao abandono da informalidade do que à desintermediação financeira.

Há os contribuintes que habitam o limbo entre os mundos da sonegação e da formalidade, subdeclarando seus tributos através de engenharia fiscal. O mecanismo de compensação da ATF, representando uma forma voluntária de quebra do sigilo bancário, colocaria um problema delicado: seria necessário subdeclarar também a ATF, sujeitando-se a uma compensação insuficiente, que anularia pelo menos em parte a vantagem da engenharia fiscal; sonegar a própria ATF pela via da desintermediação financeira, o que também aumentaria os custos e riscos da evasão; ou passar a declarar corretamente.

Há finalmente os que se mantêm na informalidade porque exercem atividades ilegais, para os quais não restariam senão as soluções de evitar o uso do sistema bancário, ou de conformar-se com o pagamento da ATF, sem usufruir nem mesmo das vantagens da legalidade. Esse tipo de desintermediação financeira, correspondendo ao aumento do custo da lavagem de dinheiro sujo, é, para dizer o menos, desejável.

A lição é a de que até mesmo uma ATF deve se sujeitar à sua curva de Lafer, no sentido de que a partir de uma alíquota elevada poderia surgir desintermediação financeira. Mas a alíquota máxima admissível para uma arrecadação sobre transações financeiras é obviamente ordens de grandeza superior ao máximo suportável no caso de um imposto sobre transações.

Quanto à autonomia dos Estados e Municípios, o que se sugere é que sejam mantidas as atuais competências tributárias, do ponto de vista legislativo, passando apenas a arrecadação a ser centralizada no sistema bancário, que partilharia automaticamente a receita de acordo com coeficientes previamente estabelecidos para o exercício, e a compensação da arrecadação antecipada dos diversos tributos a ser administrada centralizadamente pela União e executada pelos próprios bancos.

Os critérios de partilha seriam parcialmente distributivos, mas atribuiriam peso considerável à arrecadação territorial dos diversos tributos, sendo que a determinação inicial dos coeficientes de partilha seria feita de modo a preservar a atual distribuição de receitas.

Ai Sob tal esquema, eventuais majorações ou reduções de alíquotas iriam se refletir na partilha da arrecadação com um exercício de defasagem. Como compensação por essa

pequena restrição de autonomia, Estados e Municípios participariam do ajuste fiscal obtido.

O ajuste fiscal via ATF tem quatro componentes distintas. A ATF incidente sobre a informalidade representaria acréscimo de arrecadação imediato, dado seu caráter de imposto sobre a informalidade, definitivo, já que, na medida em que a própria ATF e o aperfeiçoamento do sistema tributário estimulassem o reingresso desses contribuintes no setor formal, tal arrecadação deixaria de ser imposto sobre a informalidade para se transformar em antecipação normal de arrecadação, e extremamente saudável, porque integralmente obtido sobre o setor informal. Representando um sistema muito eficaz de fiscalização, pela quebra voluntária do sigilo bancário, a ATF reforçaria a produtividade fiscal dos tributos usuais. A automaticidade de arrecadação eliminaria a desvalorização inflacionária da arrecadação, durante o lapso de tempo que costuma ocorrer entre o fato gerador e a efetiva coleta do tributo, o chamado efeito Tanzi, bem como as perdas decorrentes da procrastinação no pagamento dos tributos. Finalmente, o que realmente importa do ponto de vista de rendimento fiscal do sistema tributário é a arrecadação líquida, deduzidos os custos de coleta e fiscalização, que, como vimos, seria substancialmente aumentada.

Marcos Cintra avalia que, com uma alíquota de 2%, o IUT produziria uma arrecadação total da ordem de US\$ 100 bilhões, ou seja, 24% do PIB aproximadamente, enquanto que alguns estudos mais conservadores estimam que tal arrecadação não seria simplesmente atingível, em função da monetização induzida. Quanto à ATF, a alíquota e a arrecadação máximas seriam bem superiores, de modo que parece adequado aceitar a estimativa de Cintra, o que significa que seria possível antecipar a coleta da totalidade dos tributos.

Naturalmente, além de atormentar os membros do segmento informal da economia, é importante tornar confortável a vida no setor formal, simplificando e escoimando das atuais sobretaxações a estrutura do sistema tributário. No artigo subsequente da presente série procuraremos apresentar um desenho possível para tal sistema tributário.

### **Aperfeiçoamento do Sistema Tributário**

É possível identificar no atual sistema tributário três grandes focos de sobretaxação do setor formal da economia: a dos ganhos das pessoas jurídicas, a da produção e a dos salários.

Até o exercício de 1992, os lucros das pessoas jurídicas estavam sujeitos a alíquotas efetivas de 52% a 61%, através de complexo sistema, envolvendo cinco diferentes impostos: imposto de renda normal, adicional para lucros superiores a 25.000 UFIR, contribuição social sobre os lucros, imposto na fonte independente de distribuição e adicional dos Estados. Para o corrente exercício, a Secretaria da Receita inovou em matéria de alquimia tributária, reduzindo a alíquota do IRPJ normal de 30% para 25%, mas aumentando a base pela compartimentalização da apuração do lucro tributável das pessoas jurídicas, em três segmentos estanques: o lucro operacional, que continua a ser tributado pelas regras usuais; os rendimentos de aplicações de renda fixa, que passam a ser tributados exclusivamente na fonte; e os rendimentos de aplicações de renda variável, que serão tributados separadamente.

A modificação, justificada por pretensa isonomia com o caso das pessoas físicas, foi totalmente descabida, já que a tributação do lucro das pessoas jurídicas é mera antecipação da tributação da renda das pessoas físicas de seus acionistas, concessão doutrinária que se admite pela conveniência administrativa de concentrar a arrecadação em alguns poucos contribuintes substitutos pessoas jurídicas, em lugar de dispersá-la em inúmeros contribuintes efetivos pessoas físicas, devendo, portanto, incidir sobre o lucro real, apurado globalmente, sem qualquer tributação na fonte ou em separado. Foi também um presente de grego, no sentido de que seu saldo foi o de aumentar a sobretaxação dos ganhos de pessoas jurídicas.

Por solicitação da Comissão Executiva da reforma Fiscal, em 1992, Mário Henrique Simonsen preparou uma proposta de simplificação do imposto de renda, partindo das seguintes premissas: i) o imposto de renda da pessoa física deve ser proporcional à parcela da renda que exceder o limite de isenção; ii) o imposto de renda da pessoa jurídica de fato incide sobre o sócio ou acionista; a tributação, em separado e sem compensação, do lucro e do dividendo é dupla tributação, a ser evitada; iii) é mais fácil fiscalizar o imposto de renda se o seu recolhimento for feito apenas por pessoas jurídicas, que são obrigadas a manter registros contábeis e muito menos numerosas; iv) os ganhos aleatórios não devem ser tributados na pessoa física, assim como as perdas aleatórias não costumam ser dedutíveis, o que elimina o imposto sobre ganhos de capital; v) as transferências fiscais nem aumentam a receita do governo nem alteram a incidência econômica dos tributos, gerando apenas burocracia; vi) é válido discriminar os rendimentos do trabalho e capital em distintas cédulas, mas não faz sentido tributar mais fortemente os dividendos e lucros do que os juros.

Com pequenas adaptações, a proposta indica um excelente caminho para a reforma do imposto de renda.

Para as pessoas físicas, o imposto teria apenas duas alíquotas, 0 e 25%, com um limite de isenção e deduções exclusivamente por dependentes. Cada contribuinte elegeria uma fonte principal, que descontaria do imposto na fonte o limite de isenção e a dedução única por dependentes, sendo que todas as demais fontes pagadoras descontariam uniformemente 25% dos rendimentos na fonte. Declarações de ajuste seriam necessárias apenas para contribuintes com rendimentos pagos por outras pessoas físicas ou por fontes no exterior e para justificar variações patrimoniais expressivas.

Para as pessoas jurídicas, o lucro real seria tributado exclusivamente segundo a atual alíquota normal de 25%, adicionando-se ao atual lucro tributável os juros pagos e subtraindo-se os juros recebidos.

É importante notar, inicialmente, que obter progressividade através de uma tributação proporcional da renda das pessoas físicas acoplada a um generoso limite de isenção, em lugar da utilização de diversas alíquotas marginais progressivas, é uma preferência topológica e não ideológica.

Quanto à exclusão dos juros na apuração do lucro tributável das pessoas jurídicas, o importante é lembrar que os mesmos constituem o mais claro exemplo de transferência financeira, cuja tributação nada rende ao fisco. Como observa Simonsen, só há credor se houver devedor, de modo que, se os juros recebidos são tributáveis e os pagos dedutíveis, o que o fisco embolsa de um lado perde de outro.

Os juros e dividendos pagos por pessoas jurídicas a pessoas físicas, por não serem dedutíveis dos lucros da pessoa jurídica, estariam sendo tributados implicitamente na fonte, à alíquota uniforme de 25%.

Em combinação com a arrecadação sobre transações financeiras, tal sistemática de imposto de renda maximizaria o número de contribuintes efetivos, minimizando o de responsáveis pelo recolhimento e, portanto, o de declarações, o ideal em termos de simplificação tributária.

A sobretaxação da produção decorre da incidência de impostos em cascata de baixa funcionalidade, como o COFINS e o PIS/PASEP, e das imperfeições dos impostos sobre valor adicionado, que ainda tributam a formação de capital e certas exportações.

A reforma consistiria em eliminar tais impostos em cascata de baixa funcionalidade e transformar o atual ICMS em imposto incidente sobre a base do consumo, dando crédito pleno às aquisições de bens de capital e respeitando o princípio do destino nas transações internacionais, com imunidade total para exportações e tributação total das importações.

Note-se que um imposto sobre valor adicionado (IVA) incidindo na base do consumo é inteiramente equivalente a um *saftes tax* com a mesma alíquota, sendo considerado preferível, ainda que mais complexo, apenas por sua menor vulnerabilidade à sonegação, graças à característica fiscalização cruzada entre contribuintes. Assim, a partir do momento que a arrecadação sobre transações financeiras se afirmar como método muito eficiente de fiscalização, o IVA poderia ser transformado em *saftes tax*, com o que se teria um sistema tributário ainda mais simples.

Seria eliminado também o IPI, imposto que tem seus méritos, mas é extremamente complexo, com suas inúmeras alíquotas diferenciadas.

Na esfera estadual seria mantido o IPVA, e na municipal o ISS, sendo que o imposto territorial rural, atualmente de competência federal, seria fundido com o imposto predial e territorial urbano gerando o imposto sobre propriedade, de competência municipal.

A sobretaxação dos assalariados se traduz em enorme cunha fiscal decorrente dos excessivos encargos sobre a folha e os salários: recolhimento sobre folha salarial de 45,6% (10% do empregado, 20% do empregador, 2% de seguro contra acidentes do trabalho, 8% do FGTS, 2,5% para o salário-educação e 3,1% para outros fins), acrescido dos diversos encargos trabalhistas, como o adicional de 33% por férias, as férias de 30 dias corridos, o aviso prévio e a indenização adicional de 40% do FGTS para os casos de dispensa não justificada, o vale-transporte e a obrigatoriedade de empresas com mais de 100 empregados fornecerem refeições aos seus funcionários.

Esse hiato entre o cheque e o contra-cheque, que toma o trabalhador simultaneamente caro e mal remunerado, é reconhecidamente responsável por boa parte do desemprego e pela crescente informalização das relações de trabalho.

Assim, a reforma tributária deve ser complementada por uma reforma da Previdência, envolvendo uma privatização à chilena, pelo menos como opção de cada trabalhador.

As reformulações seriam essencialmente as seguintes: i) redução máxima possível dos encargos sobre folha; ii) limitação do teto de benefício de responsabilidade da previdência pública, permitindo a redução das contribuições sobre folha e salários; iii) criação de uma

faixa de previdência complementar obrigatória, pública ou privada; e iv) reformulação e maximização do uso dos planos abertos de previdência complementar privada.

Duas questões são fundamentais no aspecto previdenciário: a primeira refere-se a necessidade de se respeitar os direitos adquiridos quando da reformulação dos pontos relacionados ao fundamento do estoque dos benefícios existentes. O segundo é a questão da assistência à saúde. A universalidade desse direito não é suscetível de limitação, seja pela discriminação de determinados serviços, seja por um teto quantitativo. A única limitação viável seria assim a já existente quanto ao padrão modesto de atendimento.

Em ambos os casos, no da previdência e no da saúde, trata-se de uma herança da sociedade brasileira, com aspectos socialmente positivos, mas financeiramente negativa, cujo financiamento deve ser partilhado por toda a sociedade e não apenas por trabalhadores e capitalistas. Segue-se que é recomendável utilizar os impostos de caráter geral e, portanto, dotações orçamentárias comuns, para seu financiamento.

O sistema tributário compreenderia, além dos cinco impostos que teriam sua arrecadação antecipada pela ATF, o imposto de renda, o IVA consumo, o IPVA, o ISS e o imposto sobre a propriedade imobiliária, apenas os impostos seletivos, incidindo unifasicamente sobre fumo, bebidas e automóveis, e sobre energia elétrica, combustíveis e telefonia, de competência federal. Os impostos seletivos, que ficariam fora do regime de ATF, teriam a função de substituir os impostos eliminados e cobrir o financiamento dos direitos adquiridos da previdência e da saúde, em termos de arrecadação, façanha que os estudos do Deputado Luis Roberto Ponte provaram perfeitamente viável.

Na medida em que o ajuste fiscal via ATF vá provando sua eficácia, as alíquotas dos impostos seletivos poderiam ser gradativamente reduzidas.

### **Operação Desmonte e Orçamento**

Dentre as regras do jogo econômico, a estrutura do sistema tributário é provavelmente a mais fundamental e, por isso mesmo, deve ser estável e previsível, modificando-se apenas no longo prazo para se adaptar às grandes transformações tecnológicas e sociais. Afastamo-nos a tal ponto desse princípio que chegamos ao requinte sádico, na Constituição de 1988, de estabelecer como preceito constitucional o da modificação anual do sistema tributário: o artigo 165, que define a sistemática de planejamento e orçamento da União, estabelece, em seu § 2º, que a lei anual de diretrizes orçamentárias, entre outras coisas, "*... disporá sobre as alterações na legislação tributária...*".

Trata-se de absurda inversão conceitual: a idéia básica do processo orçamentário é a de adaptar a despesa à receita fiscal prevista e não o oposto. Quando a despesa pública estimada supera a receita prevista, há duas alternativas normais de política fiscal. Se o nível da dívida pública não for excessivo e o governo dispuser de suficiente credibilidade para captar a poupança necessária a seu financiamento a taxas de juros razoáveis, aprova-se um orçamento deficitário e permite-se a expansão da dívida; caso contrário, corta-se as despesas de menor prioridade, buscando-se um orçamento equilibrado ou superavitário. Nas crises mais agudas de credibilidade, quando o governo passa a ser encarado como devedor relapso, há que executar uma política fiscal ainda mais austera, envolvendo cortes de despesas suficientes para gerar superávits primários capazes de permitir o pagamento da

totalidade dos encargos da dívida, em lugar de sua rolagem, e, preferencialmente, alguma redução do estoque da mesma.

É evidente que nos enquadramos hoje na segunda das hipóteses listadas acima e, pior, como caso grave e crônico. Em tais condições, além da política fiscal de austeridade, buscando superávits primários, é de se desconfiar que haja algo de errado com a própria estrutura federativa quanto à partilha de receitas e despesas, o que só se pode resolver com uma reforma fiscal ampla, que não só reformule o sistema tributário, como também restabeleça a consistência entre as distribuições de receitas e encargos.

Conciliar uma reforma fiscal, que elimine a sobretaxação do núcleo formal da economia, com um ajuste fiscal imediato da União só é possível de três maneiras:

- a) pela redução das transferências, constitucionais ou voluntárias, de receita da União para Estados e Municípios;
- b) pela redefinição do papel das três esferas do governo, para descentralizar encargos, transferindo-os da União para Estados e Municípios (sem novas transferências de recursos);
- c) pela substituição de carga tributária concentrada no setor formal da economia, por carga tributária difusa, a ser suportada por toda a sociedade.

A primeira possibilidade tem sido considerada politicamente inviável, dada a composição e o tipo de representatividade do legislativo. A segunda, é a política de gastar apenas o que se arrecada colocada em seu correto contexto: se não é aceitável aumentar a arrecadação para cobrir a totalidade das despesas, trata-se de reduzir despesas até o nível do que se pode arrecadar, através de redefinição do papel de cada esfera do governo geral. Finalmente, a possibilidade de aumentar o universo de contribuintes é a idéia que inspira a criação da arrecadação sobre transações financeiras, descrita em artigo anterior.

A redução de gastos da União, a chamada operação desmonte, foi exemplarmente projetada, ainda à época da Constituinte, pelos Ministros Mailson da Nóbrega e João Batista Abreu, não tendo sido efetivada apenas por falta de vontade política. Assim, a nova Constituição não foi suficientemente explícita na repartição dos encargos públicos, contrastando com a clara discriminação de rendas.

Nas áreas de educação, saúde, transporte urbano, cultura e assistência social, por exemplo, verificam-se competências concorrentes, que faculta a presença simultânea de todas as esferas de governo na execução de políticas públicas, que, além de gerarem ineficiência e desperdícios, impedem a cobrança de responsabilidade por parte da sociedade, ao diluírem responsabilidades.

Segue-se que a reforma do lado da despesa deve passar por uma definição mais precisa das esferas de competência da União, Estados e Municípios, com a redução das competências concorrentes.

Em seguida deve-se proceder à transferência de encargos para os níveis subnacionais do governo, não só para promover o equilíbrio nas contas da União, mas também para aumentar a eficiência do gasto público e o nível de controle social.



Finalmente, há que eliminar as transferências discricionárias da União para Estados e Municípios, seja tornando-as automáticas, seja pela sua simples supressão. Estima-se que as transferências voluntárias para Governos Estaduais e Municipais alcançam, presentemente, cerca de 1,3% do PIB, e que pelo menos metade desse valor poderia ser economizado.

No que tange ao processo orçamentário, o grande mérito da nova sistemática estabelecida na Constituição de 1988 foi a definição de três instrumentos legais que definem um processo de planejamento abrangendo o médio e o curto prazo, contrapondo-se à falta de ordenação e de participação parlamentar que prevaleciam até então: i) o plano plurianual, que disciplina as despesas de capital e as relativas aos programas de duração continuada, para todo o período de governo; ii) a lei anual de diretrizes orçamentárias, que define metas e prioridades para o exercício subsequente, incluindo as despesas de capital, constituindo-se, portanto, em elo de ligação entre o plano plurianual e o orçamento anual, além de orientar, com suas diretrizes gerais, a elaboração da lei de meios e, despropositadamente, dispor sobre as alterações na legislação tributária; iii) a lei do orçamento anual, compreendendo o orçamento fiscal da União e entidades da administração direta e indireta, e o da seguridade social.

Na prática, no entanto, em se tratando de leis ordinárias, o Plano Plurianual e a LDO pouco vinculam o Orçamento Anual, posto que se costuma considerar que emendas ao projeto de orçamento anual, ao serem aprovadas, alteram automaticamente a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual e, se não eram, tornam-se compatíveis com os mesmos. O resultado é que o orçamento finalmente aprovado pode ter muito pouco a ver com o plano plurianual e a LDO, que passam a ser encarados como peças de pequena importância.

Além disso, o dispositivo constitucional prevendo emendas para corrigir erros e omissões, que se destinava a possibilitar ao Legislativo retificar falhas formais do projeto de lei orçamentária, passou a ser utilizado para proceder a alterações nas estimativas de receita e utilizar o acréscimo decorrente como fonte para emendas, aumentando a despesa orçamentária, em flagrante desrespeito à exigência constitucional de que as emendas ao orçamento indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas.

Com isso, o Orçamento Anual torna-se uma peça de ficção e o executivo se vale, em cada exercício, dos decretos de contingenciamento de despesas, para adequar o montante dos gastos às disponibilidades efetivas de receita. Note-se que, com isso, a participação do legislativo no processo orçamentário também se torna ilusória, posto que os indispensáveis cortes de despesa são feitos segundo a conveniência política do executivo.

Em face da rígida estrutura de vinculação de receitas que prevalece nas contas do Governo Federal, o contingenciamento de despesas deve recair essencialmente sobre as rubricas de pessoal e outros custeios e investimento. E, como a contenção de despesas de pessoal por compressão de salários já encontrou seu limite de viabilidade política, a parte desprotegida da rubrica outros custeios e investimento é o item preferencial de ajuste. Tal parcela compreende desde papel, lápis, cinzeiros e xícaras para cafezinho, até as grandes obras da infra-estrutura econômica, de modo que sua excessiva compressão por contingenciamento é uma das principais razões para o enorme desperdício correspondente às obras iniciadas e interrompidas por falta de recursos. É exatamente por isso que, ainda

que a lei de meios seja meramente autorizativa, seu disciplinamento é fundamental para a solução da crise fiscal da União.

O aperfeiçoamento do processo orçamentário seria obtido em duas etapas.

Em primeiro lugar dever-se-ia reduzir ao máximo as vinculações de receita, que deveriam se restringir a pouco mais do que as transferências constitucionais para Estados e Municípios e as contribuições previdenciárias. Dada a tradicional ineficiência do governo na alocação da despesa pública, tais vinculações de receita deveriam ser substituídas por vinculação total da despesa, através dos planos plurianuais, respeitada apenas a aritmética: a soma dos percentuais de vinculação de despesa deve ser 100%.

Vincular receitas é introduzir rigidez inconveniente orçamento, enquanto que vincular despesas é explicitar prioridades. Com isso, o processo orçamentário se desdobraria em seus dois momentos naturais: primeiro opta-se por um orçamento superavitário, equilibrado, ou deficitário, isto é, obtém-se o montante global da despesa pública, somando-se algebricamente à receita prevista a variação desejada da dívida pública; em seguida, aloca-se tal despesa de acordo com as prioridades estabelecidas.

Em segundo lugar, restabelecer-se-ia a hierarquia das três leis relativas a orçamento. A melhor contribuição nesse sentido é a do Deputado Nelson Jobim, em 1992, por solicitação da Comissão Executiva da reforma Fiscal, que procura preservar o caráter de leis ordinárias das três peças orçamentárias, para permitir agilidade em sua aprovação, mas só permite alterações ao Plano Plurianual e à LDO por maioria absoluta dos membros do Congresso e exige que as leis que regularem matérias que dependam de tais modificações só produzam efeitos após as mencionadas alterações. Tal efeito cremalheira importaria em importante reforço da disciplina orçamentária.

Complementarmente seria proibida a utilização das emendas a título de erros e omissões para proceder a alterações irrealistas nas estimativas de receita.

## **O IPMF E O FALSO CANTO DAS SEREIAS**

**Antônio Corrêa de Lacerda**

*Folha de S. Paulo, 25/1/94*

No artigo "Quem tem medo do IPMF" (de 20/01/93, nesta *Folha*), Paulo Planet Buarque, presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, defende o IPMF considerando-o o "mais justo e social dos impostos", provavelmente envolvido pelo falso canto das sereias que tende a simplificar questões complexas, como a questão tributária e fiscal.

A carga fiscal no Brasil relativamente ao Produto Interno Bruto (PIB), de cerca de 25%, é razoavelmente adequada ao nosso padrão de desenvolvimento. A sua grande

distorção está na sua excessiva concentração sobre determinados segmentos, onerando-os demasiadamente.

Adicionalmente, nos últimos anos, temos entrado em um círculo vicioso, onde sucessivos déficits são pretensamente financiados com ajustes fiscais "de emergência" que, na verdade, representam aumentos de impostos.

Esses aumentos de tributação oneram principalmente os assalariados e as empresas organizadas que pagam regularmente seus impostos e premiam os sonegadores com o aumento do "*custo* de oportunidade" da inadimplência, fortalecendo uma evasão fiscal estimada em 50% da arrecadação potencial.

O mais recente "ajuste" não foge á regra e a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) vai justamente nessa direção. Filho bastardo do não menos esdrúxulo "Imposto Único" é mais um complicador do que uma solução.

Na justificativa de aumentar a base de tributação através da pretensa incorporação do setor informal da economia, o IPMF onera adicionalmente os contribuintes que já pagam impostos demais. Sua operacionalidade é fraca em comparação às suas distorções.

O IPMF é regressivo em relação à renda, sendo socialmente injusto; incide em cascata e não sobre o valor agregado, na contramão da modernidade fiscal e diminuindo a competitividade das exportações; leva à desintermediação financeira e agrava a inflação.

Um verdadeiro ajuste fiscal precisa enfrentar firme a questão da sonegação na área da receita, de forma a ampliar a base de tributação atual, desonerando a produção, o trabalho e os investimentos. Deve também buscar a simplificação. O outro lado da moeda, representado pelos gastos, também deve ser atacado, incluindo-se aí a melhora da produtividade e da eficácia do setor público. ,

Em um nível mais amplo, a questão da desproporcionalidade entre a dotação de recursos e responsabilidades entre União, Estados e municípios, agravada com a Constituição de 1988, e que tende por si só a levar a um desequilíbrio fiscal, precisa entrar na pauta da revisão constitucional.

Enquanto não se enfrenta as questões fundamentais, o recurso à paleativos como o IPMF só agrava as distorções do sistema tributário atual. Como se vê, a sua alíquota, na prática, não representa "tão somente 0,25% dos pagamentos" como apregoa Planet, mas um pesado ônus para a sociedade. Os argumentos aqui apresentados são relativamente conhecidos. Seriam eles de total desconhecimento

do autor, presidente do Tribunal de Contas do Município? Se ele os conhece, e mesmo assim insiste na idéia, a que interesses estará servindo?

# OS VÍCIOS E AS VIRTUDES DO IPMF

**Marcos Cintra**

*Folha de S. Paulo, 10/2/94*

O IPMF tem sido um grande saco de pancadas. Críticas de todos os lados. Até mesmo os que apregoam a implantação de um tributo universal sobre as transações bancárias idêntico ao IPMF em sua mecânica - como eu e outros defensores do Imposto Único - lançaram farpas contra ele, embora em tese pudéssemos até defendê-lo como a ponta de lança de uma ampla reforma tributária.

O patrulhamento contra o IPMF é tão intenso que uma das poucas manifestações favoráveis a ele, publicada nesta *Folha* em 20 de janeiro, pelo presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Paulo Planet Buarque, foi prontamente rebatida por Antônio Corrêa de Lacerda no dia 25 de janeiro. O contra-ataque chegou às raias da grosseria. O autor julgou-se no direito de questionar o conselheiro do TCM acerca de quais "interesses" estaria defendendo apenas por ser simpático ao IPMF!

O que evidentemente nos dá o direito de perguntar a Antônio Corrêa de Lacerda se ele não estaria defendendo os interesses dos sonegadores. Cabe lembrar que o grande industrial Antonio Ermírio de Moraes declarou em recente entrevista à revista "Manchete" (6 de outubro de 1993) que colocou toda sua estrutura jurídica e tributária para analisar o IPMF. A conclusão foi de que se tratava de um imposto insonegável. Concluiu que os atuais meliantes tributários não devem ter o IPMF em boa conta.

É certo que os defensores do Imposto Único sofreram enorme decepção com o estupro de sua proposta. O IPMF se assemelha ao Imposto Único sobre Transações, IUT, em sua mecânica operacional. Contudo, como afirmou Roberto Campos, diferencia-se totalmente em relação à sua filosofia.

Aproveitou-se apenas o enorme potencial arrecadador deste tipo de imposto. No período em que foi cobrado (três semanas em setembro, com feriados e baixo movimento comercial), o IPMF gerou cerca de US\$ 150 milhões por semana. Uma arrecadação anual de quase US\$ 8 bilhões. Mais de 15% de toda a arrecadação federal em 1993, que foi de US\$ 46 bilhões. O equivalente ao total do IPI, metade das contribuições ao INSS e 60% do Imposto de Renda. Tudo isto com uma alíquota de uma quarta parte de um centésimo da movimentação bancária, cobrado praticamente sem custo para o governo ou para o contribuinte.

O mais surpreendente ainda é que se trata de um imposto que foi declarado ilegal no ano passado. Mesmo assim, não se tem conhecimento de nenhuma ação judicial de ressarcimento. Este desinteresse se deve aos baixos valores recolhidos por cada contribuinte, pois a base de incidência do IPMF é muito ampla (no caso do Imposto Único a base seria universal). Quando todos pagam, todos pagam pouco.

O IPMF foi bem menos universal do que o Imposto Único pretende ser. Ficaram de fora do IPMF um grande número de empresas que obtiveram liminares, os setores constitucionalmente imunes, como templos religiosos, empresas sem fins lucrativos, editoras de livros e jornais, papel de imprensa etc. Os bancos, também não pagam o IPMF, pois movimentam seus recursos diretamente da conta de reservas. No total, um vazamento estimado de 5% a 10% da arrecadação possível.

A robustez arrecadadora do imposto sobre transações bancárias induziu o governo a adotá-lo e a insistir na sua cobrança. Contudo, sua principal virtude foi solenemente ignorada.

O IPMF foi implantado como um imposto a mais e não como o único imposto arrecadatário. O governo acabou não se servindo das enormes virtudes desburocratizantes, simplificadoras, moralizantes e altamente redutoras dos custos sociais de arrecadação tributária que o Imposto Único poderia gerar.

Ao fazer o IPMF incidir cumulativamente sobre a atual avalanche de impostos, o sistema tributário nacional tornou-se ainda mais complexo e mais distorcido. Também não se fez uso pleno de um imposto que, se único, tornaria universal a base de incidência tributária, sem sonegação, sem evasão e com a total incorporação da economia informal à cidadania tributária.

A característica não-declaratória do IPMF permite o milagre da multiplicação dos pães. A Cofins guarda enormes semelhanças com impostos sobre lançamentos bancários como o IPMF e o Imposto Único. Só que cobrada de forma declaratória, com base no faturamento reconhecido pelas empresas. Mas embora com uma alíquota oito vezes mais alta (2%), a Cofins deve arrecadar em 1994 os mesmos US\$ 8 bilhões que o IPMF. Mesmo admitindo-se para a Cofins uma base de cálculo 50% menor, a comparação destes números mostra que a evasão de tributos no país é alarmante. O IPMF multiplicaria por quatro o universo de contribuintes.

Mas é lastimável que o governo tente se utilizar do IPMF como um instrumento de terrorismo tributário. Pressiona os bancos para desrespeitarem o sagrado sigilo bancário e divulguem as relações nominais dos contribuintes do IPMF no ano passado. É sabido que isto deverá comprovar a enorme discrepância entre os valores transacionados e aqueles declarados por boa parte das empresas brasileiras. Um potente instrumento de identificação dos sonegadores.

Mas este renascer de xerifes - já tivemos outros dr. Strangeloves tributários, Travancas etc. e que passaram sem deixar maiores vestígios - geram um subproduto altamente indesejável. Predispõe o contribuinte, com ou sem a ajuda dos bancos, a evitar as transações bancárias e conseqüentemente o IPMF. Mesmo que isto lhe custe mais do que a economia proporcionada pelo não recolhimento do tributo, mas menos do que os valores sonegados dos demais impostos.

Não é por outra razão que as primeiras informações indicam que o recolhimento do IPMF em 1994 está sendo paradoxalmente menor do que o arrecadado em 1993, quando em realidade o nível de atividade mais elevado indicaria o Inverso.

A filosofia do Imposto Único é diametralmente contrária a isto. Trata-se de um imposto não declaratório e que, por não identificar o contribuinte, não o predisporia a tentar

qualquer tipo de evasão. E eliminaria a presença do leviatã governamental espreitando a vida cotidiana de cada um.

Com o IPMF o governo se serve de um bom instrumento para atingir péssimos objetivos. Busca apenas aumentar a carga tributária sem uma imprescindível reforma do sistema.

O IPMF padece de males profundos. Mas está correto o conselheiro Paulo Planet Buarque. Analisado isoladamente, é um imposto democrático e que, se levado à sua consequência lógica, o Imposto Único, poderia consumir a revolução tributária que o país deseja e precisa.

## O EFEITO DEDO-DURO

**Marcos Cintra**

*Folha de S. Paulo, 11/4/94*

Nem sempre as ameaças da Receita Federal surtem os efeitos desejados. No caso específico do IPMF, o leão tenta utilizar a arrecadação daquele imposto como uma arapuca para caçar sonegadores. Mas o tiro saiu pela culatra.

Evitando a movimentação de contas nos bancos, os contribuintes buscam ocultar discrepâncias entre suas transações bancárias e o recolhimento dos outros impostos.

No caso do Imposto Único (IUT) somente se evitariam as transações bancárias se o custo do pagamento em moeda fosse inferior à economia tributária. Com alíquota de 1%, conclui-se com facilidade que seria mais barato pagar o imposto, e a evasão não ocorreria.

Contudo, no caso do IPMF, as dificuldades e os custos para evitá-lo devem ser comparados não apenas com o imposto economizado, mas sobretudo com os demais tributos evadidos, e que passariam a ser devidos, com multa e correção, caso identificadas as fraudes. É fácil constatar, portanto, que contribuintes fazem das tripas coração para evitar o IPMF, tarefa facilitada pela ausência de fiscalização no sistema bancário.

Por causa deste efeito dedo-duro, a arrecadação do IPMF, embora significativa e de baixíssimo custo, vem ficando abaixo do esperado.

Quando de sua primeira cobrança no final de 1993 as estimativas indicavam que a receita seria de cerca de US\$ 160 milhões semanais, arrecadou-se em média US\$ 110 milhões. Nos três primeiros meses de 1994 foi ainda mais baixa: US\$ 85 milhões a cada semana.

Estes números têm sido utilizados para analisar a viabilidade do Imposto Único.

Como a alíquota proposta do IUT é de 1 % em cada lado da transação, portanto oito vezes mais alta que a do IPMF, os números atualmente disponíveis indicam que a receita projetada estaria numa faixa entre US\$ 680 milhões e US\$ 880 milhões a cada semana.

Estes números contrastam significativamente com projeções do IUT. Três delas, com base em números fornecidos pela Febraban, projetam arrecadação entre US\$ 1250 milhões e US\$ 1600 milhões. Uma outra, com base em estatísticas de um banco de porte médio, indica receita de US\$ 1800 milhões semanais.

A discrepância é grande, mesmo levando-se em conta que a base do Imposto Único é mais ampla, pois inclui os setores que atualmente desfrutam de imunidades constitucionais e saques em moda.

Conclusões: o IPMF não é um bom dedo-duro; e o respeito ao sigilo bancário poderia aumentar significativamente a arrecadação.

## RELAÇÃO DE AUTORES

André Franco Montoro Filho - da Universidade de São Paulo

Antônio Corrêa de Lacêrda - da Universidade Católica de São Paulo

Antonio Delfim Netto - deputado federal (PPR/SP)

Ary Oswaldo Mattos Filho - da Fundação Getúlio Vargas

Augusto Jefferson Lemos - economista e consultor de empresas Aurivaldo Coimbra de Oliveira - consultor de empresas Bernardo Ribeiro de Moraes - advogado Celso Ming - jornalista

Clóvis Panzarini - da Secretaria da Fazenda do Estado de S. Paulo

Dario Clementino - administrador de empresas

David Dias de Sousa - consultor de empresas

Eduardo Chuahy - deputado estadual (PDT/RJ)

Eivany Silva - consultor tributário

Emerson Kapaz - empresário

Fábio Giambiagi - da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Fernando Albino - advogado

Fernando Costa - empresário

Fernando Haddad - advogado e economista

Fernando Rezende - da Fundação Getúlio Vargas

Flávio Rocha - deputado federal (PL/RN)

Gleise de Castro - jornalista

Hélio Mattar - empresário

Ives Gandra da Silva Martins - da Universidade Mackenzie

Joelmir Beting - jornalista

Jorge Konder Bornhausen - presidente do PFL

José Ernesto Marino Neto - consultor de empresas

José Serra - deputado federal (PSDB/SP)

José Valney de Brito - administrador de empresas

Liliana Pinheiro - jornalista

Luis Nassif - jornalista

Luiz Zottmann - da Universidade de Brasília



Mailson da Nóbrega - consultor de empresas

Marcos Cézari - jornalista

Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque - da Fundação Getúlio Vargas

Maria Alice Rosa - jornalista

Mário Henrique Simonsen - da Fundação Getúlio Vargas

Roberto Campos - deputado federal (PPR/RJ)

Sérgio Mindlin - empresário

Sérgio Quintella - empresário

Thiers Fattori Costa - empresário

Vicente Diavezi - jornalista