

Marcos Cintra

A Verdade sobre o Imposto Único

Eficiência, comodismo,
sonegação, obsolescência,
interesses corporativos, cumulatividade

Fatos e mitos da
reforma tributária no Brasil

Marcos Cintra

A Verdade sobre o Imposto Único

Eficiência, comodismo,
sonegação, obsolescência,
interesses corporativos, cumulatividade

Fatos e mitos da
reforma tributária no Brasil

© 2003 by Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque
Todos os direitos reservados
Produção Editorial: Cleusa de S. Quadros
Revisão: Angela Sillos, Isabel Leite de Camargo e Mariley W. Oliveira
Capa: Flávio Bacco
Editoração e Fitolitos: J.A.G.

Dados de Catalogação na Publicação

Autor

Marcos Cintra
A verdade sobre o Imposto Único
2003 – São Paulo – LCTE

ISBN: 85-85908-01-7

2003

1ª edição

Proibida a reprodução total ou parcial.
Os infratores serão punidos na forma da lei.
Direitos exclusivos cedidos à

MCCA.

SUMÁRIO

| | |
|--|---------|
| Apresentação..... | VIII |
| Prefácio | XVI |
| • Objeto e método..... | XVI |
| • O impasse da reforma tributária..... | XVI |
| • Escolhas de política tributária | XIX |
| • O mito da exação única..... | XXI |
| • Imposto “único” não é exação única..... | XXIII |
| • Prudência, preconceito e propósito racional | XXV |
| • Globalização e harmonização tributária..... | XXVI |
| • Investimento estrangeiro | XXVII |
| • Substancialidade econômica da base do imposto..... | XXVIII |
| • Conteúdo da movimentação financeira..... | XXX |
| • Tributação diferida das aplicações financeiras..... | XXXI |
| • Renda consumida..... | XXXIII |
| • Vícios e luxos. Ambiente. Tributação interventiva..... | XXXIII |
| • Tributação patrimonial..... | XXXIV |
| • Regressividade. Progressividade. Proporcionalidade. Neutralidade..... | XXXVI |
| • A quem aproveita..... | XXXVII |
| • Salto quantitativo e problemas qualitativos | XXXVIII |
| • Fisco, função essencial do Estado. A instituição permanente sobrevive a especializações circunstanciais | XL |
| • Não existe imposto insonegável..... | XLI |
| • Sistema bancário, território dos agentes do Tesouro..... | XLII |
| • Conclusão..... | XLIII |
| Depoimentos sobre o Imposto Único..... | XLV |
| Agradecimentos | XLVII |
| 1 O QUADRO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO | |
| • Introdução | 1 |
| • O Brasil precisa de um novo sistema de impostos | 3 |
| • Roberto Campos: a escolha entre a “insolência inovadora” e o “aperfeiçoamento do obsoleto” | 9 |
| • IVA ou “turnover tax”?..... | 17 |
| • Custos dos tributos: o surgimento de uma nova ordem de análise e pesquisa | 21 |
| 2 SONEGAÇÃO, AS BASES NÃO-DECLARATÓRIAS E A CUMULATIVIDADE | |

| | |
|---|-----|
| • Introdução | 26 |
| • Cumulatividade e valor agregado: distorções e vantagens..... | 29 |
| • Sobre a CPMF: as razões do Banco Central e da Receita Federal | 39 |
| • A cumulatividade e os mercados financeiro e de capitais..... | 49 |
| • O resgate da função arrecadatória dos impostos | 51 |
| • As virtudes da CPMF, ou as vantagens da cumulatividade | 54 |
| • A equidade dos IMFs | 56 |
| • A definição de alíquotas em IMFs | 60 |
| • Argentina: uma experiência de sucesso com o IMF..... | 65 |
| 3 A REFORMA TRIBUTÁRIA E O IMPOSTO ÚNICO | |
| • Introdução | 69 |
| • Imposto Único sobre Transações (IUT)..... | 72 |
| • Alíquotas, arrecadação e sonegação..... | 76 |
| • A equidade do Imposto Único | 80 |
| • Críticas e respostas ao Imposto Único | 83 |
| • Reforma tributária: as desvantagens do conservadorismo | 89 |
| • A frustração da não-reforma e a satanização das contribuições sociais cumulativas..... | 97 |
| • A evolução do debate e algumas simulações à guisa de conclusão | 102 |
| • Os projetos em tramitação no Congresso Nacional | 112 |
| • Críticas e respostas ao Imposto Único Federal | 119 |
| ANEXOS | |
| • Anexo I: A íntegra do manifesto empresarial pela Reforma Tributária | 126 |
| • Anexo II: O teorema fundamental do bem-estar e a eficiência tributária..... | 128 |
| • Anexo III: The brazilian experience with a bank transactions tax | 136 |
| • Anexo IV: Modelos matemáticos e base estatística para as simulações (co-autoria com Luiz Henrique Sampaio Guimarães)..... | 143 |
| Introdução | 143 |
| A – Os modelos de simulação | 145 |
| B – As premissas das simulações | 148 |
| C – Movimentação bancária (1990-1996) | 152 |
| • Anexo V: Palestra de Everardo Maciel sobre Reforma Tributária e Federalismo Fiscal..... | 155 |
| • Anexo VI: Detalhamento dos custos de conformidade das empresas de capital aberto, Brasil 2001..... | 172 |

TABELAS

| | |
|--|-----|
| • TABELA 1: Evolução das cargas tributárias global e <i>per capita</i> | 4 |
| • TABELA 2: Carga tributária e renda <i>per capita</i> em países selecionados | 5 |
| • TABELA 3: Peso dos impostos nos preços ao consumidor..... | 6 |
| • TABELA 4: Contribuintes isentos, inativos, omissos e empresas optantes pelo simples; cruzamento entre declaração de Imposto de Renda e movimentação financeira | 7 |
| • TABELA 5: Custos de conformidade das Companhias abertas no Brasil | 24 |
| • TABELA 6: Custos operacionais do sistema tributário – Reino Unido | 32 |
| • TABELA 7: Impacto da tributação cumulativa por etapa da cadeia produtiva..... | 37 |
| • TABELA 8: Papel-moeda em poder do público, depósitos à vista e preferências do público | 44 |
| • TABELA 9: Número e valor dos cheques compensados no Brasil..... | 47 |
| • TABELA 10: Custo para empresas com serviços bancários em relação ao faturamento no Brasil | 64 |
| • TABELA 11: Renda anual necessária para gerar arrecadação de CPMF equivalente às taxas de serviços bancários | 64 |
| • TABELA 12: Imposto sobre débitos bancários na Argentina..... | 68 |
| • TABELA 13: Custos tributários de conformidade e administrativos, como porcentagem do PIB | 74 |
| • TABELA 14: Volume de transações e estimativas de arrecadação do Imposto Único | 78 |
| • TABELA 15 :Volume de transações e estimativas de arrecadação do Imposto Único – base de dados: contabilidade mensal de instituição financeira | 79 |
| • TABELA 16 : Impacto do IUT e do sistema tradicional nos preços relativos setoriais – Simulação 1 | 106 |
| • TABELA 17: Impacto do IUT e do sistema tradicional nos preços relativos setoriais – Simulação 2 | 107 |
| • TABELA 18: Impacto do IUT e do sistema tradicional nos preços relativos setoriais – Simulação 3 | 109 |
| • TABELA 19: Impacto do IUT e do sistema tradicional nos preços relativos setoriais – Simulação 4 | 110 |
| • TABELA 20: Arrecadação federal e substituição pelo IUF..... | 114 |
| • TABELA 21: Carga tributária atual × carga tributária com IUF (tributos federais)..... | 118 |
| • TABELA A-1: Alíquotas tributárias setoriais médias utilizadas nas simulações | 172 |
| • TABELA A-2: Volume de débitos e créditos lançados em contas correntes de clientes; dados de contabilidade de instituição bancária (Preços de Dez-2000) | 174 |
| • TABELA A-3: Quanto custa pagar imposto? Todas as empresas | 172 |

| | |
|---|-----|
| • TABELA A-4: Quanto custa pagar imposto? Empresas com receita bruta até R\$ 100 milhões/ano | 173 |
| • TABELA A-5: Quanto custa pagar imposto? Empresas com receita bruta anual entre R\$ 100 milhões e R\$ 1.000 milhão | 174 |
| • TABELA A-6: Quanto custa pagar imposto? Empresas com receita bruta anual entre R\$ 1.000 milhão e R\$ 5.000 milhões | 175 |
| • TABELA A-7: Quanto custa pagar imposto? Empresas com receita bruta anual superior a R\$ 5.000 milhões | 176 |
| • TABELA A-8: Quanto custa pagar imposto? Participação percentual das principais atividades | 177 |

QUADROS

| | |
|--|-------|
| • QUADRO 1: Empresa nuclear tradicional..... | XXII |
| • QUADRO 2: Processos e estratégia na economia globalizada | XXIII |
| • QUADRO 3: Custos dos tributos..... | 23 |

GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| • GRÁFICO 1: Imposto gerado por etapa na cadeia produtiva (VA = 100%) | 45 |
| • GRÁFICO 2: Imposto gerado por etapa na cadeia produtiva (VA = 10%) | 45 |
| • GRÁFICO 3: Carga tributária na cadeia de produção | 46 |
| • GRÁFICO A-1: A Curva de Contrato – Eficiência em uma economia de trocas..... | 129 |
| • GRÁFICO A-2: A Curva de Possibilidades de Produção – Eficiência em uma economia de produção..... | 129 |
| • GRÁFICO A-3: Equilíbrio Competitivo – Eficiência em uma economia de produção e trocas | 130 |
| • GRÁFICO A-4 : Eficiência X Distribuição | 131 |
| • GRÁFICO A-5: Curva de Possibilidades de Utilidade – Maximização do Bem-Estar Social..... | 132 |
| • GRÁFICO A-6: Política Tributária e Sonegação..... | 133 |
| • GRÁFICO A-7: Política Tributária e Bem-Estar Social | 134 |

APÊNDICE

| | |
|--|-----|
| • APÊNDICE: Impact of a 17% value added tax and of a 2,7% transactions tax on the tax burden over cost of production of various industries in the brazilian economy..... | 141 |
|--|-----|

APRESENTAÇÃO

A urgente necessidade de uma nova estrutura tributária no Brasil tem sido um dos temas mais polêmicos na pauta de discussões sobre as grandes questões nacionais. O caráter inadiável dessa reforma se explica por si só, uma vez que diz respeito a um dos principais elementos da economia do país e compreende um fator decisivo para a atuação dos diferentes agentes econômicos, públicos e privados.

Nos últimos dez anos, foi notável a intensificação do debate tributário. Nesse período foram feitas várias propostas, de onde surgiu uma clara divisão de correntes de pensamento sobre o assunto. De um lado, a corrente ortodoxa, baseada nos conceitos tradicionais de finanças públicas e nos cânones convencionais do direito tributário, alguns deles ultrapassados pelos avanços tecnológicos e sobretudo pela forma eletrônica das principais transferências de ativos; de outro, a proposta inovadora e antidogmática dos tributos não-declaratórios, epitomizada no renascimento do histórico conceito do Imposto Único.¹

A primeira corrente, a dos impostos declaratórios, a que diz que “imposto bom é imposto velho”, incorpora, segundo os reformistas mais radicais, a continuidade de paradigmas ultrapassados pela economia contemporânea, caracterizada pela globalização, e pelos impactos avassaladores da era da informação eletrônica. Sua defesa, segundo o saudoso economista, diplomata e homem público Roberto Campos, não consegue ocultar ser apenas um melancólico exercício de se tentar “aperfeiçoar o obsoleto”.

A segunda corrente baseia-se nos impostos não-declaratórios, arrecadados mediante impulsos eletrônicos emitidos dentro das centrais de processamento de dados do sistema bancário. Segundo os tradicionalistas, trata-se de proposta ousada, chegando às raias do ilusionismo. Apesar de possuir notável capacidade arrecadatória e de revelar padrão de incidência quase universal, os postulados dessa corrente e seus defensores atraem a ira dos guardiões da ortodoxia, do estamento burocrático, dos sonegadores contumazes e daqueles que, em prol de um novo paradigma, não abrem mão de seus esforços intelectuais e profissionais de décadas, ainda que todas as evidências demonstrem estar superados.

O embate entre estes dois paradigmas tributários, o declaratório e o não-declaratório (que poderiam ser resumidos a “com-” e “sem-papelório”) traz à tona questões resultantes não apenas das mudanças profundas no ambiente econômico das economias modernas, mas também do posicionamento da área tributária, ou de finanças públicas, como ciência.

¹ Para algumas breves referências sobre a história do conceito do imposto único vide Seligman, E. R. A. “Essais sur l’Impôt”, M. Giard & E. Brière, Paris, 1914; Hugon, P. “O imposto: teoria moderna e principais sistemas”, Editora Renascença, São Paulo, 1945; e Grosclaude, J. e Herzog R., “Le Mythe de l’Impôt Unique”, *Revue Française de Finances Publiques*, nº 29, 1990. Mais recentemente surgiram propostas de implantação do imposto único no movimento “poujadista” francês nos anos 50, vide “Les paysans et la politique dans la France contemporaine”, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 94, Association Française de Science Politique, Librairie Armand Colin, e Hoffman S. “Le Mouvement Poujade”, Cahiers de La Fondation Nationale de Sciences Politiques, 81, Librairie Armand Colin, na proposta do imposto único sobre a energia elétrica defendida por Edouard Schüller também na França. Vide ainda Mills, D., “The Single Tax”, Toronto, Hemlock Press, 1990, e Hall, R. E. e Rabushka A. “The Flat Tax”, Hoover Institution Press, Stanford, Stanford University, 1995. Estas duas propostas estão vinculadas à simplificação do imposto de renda.

Uma área de estudo transforma-se em ciência, segundo Thomas Kuhn, quando um paradigma, ou seja, um conjunto de problemas e de padrões uniformes de abordagem, tornam-se aceitos consensualmente por uma comunidade de especialistas, com uma teoria básica, e um conjunto comum de tradições explicativas e interpretativas.² “*A autoridade de uma proposição científica passa a se fundamentar em sua capacidade de gerar consenso no âmbito de uma dada comunidade. Tal consenso, por sua vez, não depende de que as proposições científicas proporcionem uma visão indiscutível da contextura íntima do real. Depende, isto sim de que sua elaboração tenha sido orientada por critérios de demarcação autoritariamente prevalentes no âmbito dessa comunidade. É por esse motivo, afirma Kuhn, que os paradigmas destacam-se por sua incomensurabilidade. Se cada paradigma estabelece as condições de cientificidade do conhecimento produzido em seu âmbito, as provas invocadas em favor dos demais paradigmas tendem a ser desqualificadas a priori*”.³

Essa visão inovadora dos progressos conceituais no terreno científico (que pode ser aplicada, *mutatis mutandis*, para a vida em sociedade) nos permite por outro lado afastar a argumentação de tipo defensivo dos “tradicionalistas”, que tendem a rechaçar o imposto único a pretexto de que “se fosse bom, já teria sido adotado há muito tempo por economias mais avançadas”. O argumento não leva em conta o peso inercial de velhas estruturas tributárias ou, no sentido inverso, a revolução criada pelas transações eletrônicas de ativos. O Brasil, por exemplo, comparativamente a países de economia relativamente mais avançada, é significativamente mais moderno do ponto de vista do sistema bancário, o que permite justamente o salto conceitual e essa revolução paradigmática do imposto único.

Na questão tributária, nota-se o gradual esgotamento do paradigma convencional, que entra em crise a partir de sua incapacidade em fornecer explicações, diagnósticos, justificativas ou soluções para fatos novos que surgem no panorama econômico atual. O que se observa, *contrario sensu*, é justamente a erosão dos mecanismos tradicionais de “extorsão” tributária, baseados no conceito de que o contribuinte é um fraudador em potencial, até prova em contrário, daí resultando uma soma impressionante de sistemas de controle e vigilância que não conseguem impedir a evasão e a elisão fiscais.

Em realidade, o desenrolar desse debate tenderá a se tornar cada vez mais previsível, na medida em que dois fenômenos fundamentais na história contemporânea imporão um desenlace inevitável nesta polêmica em favor da corrente não-declaratória. Referimo-nos, em primeiro lugar, à revolução tecnológica da era da informação e, em segundo plano, mas não menos importante, ao fenômeno do atual processo de globalização das relações econômicas mundiais.

A era da informação alterou em profundidade a função de produção agregada das economias modernas. A expansão dos métodos de processamento de grandes massas de dados permitiu enorme agilidade no processo de tomada de decisões. A sofisticação no processamento de informações induziu melhorias nos métodos de coleta e análise de dados. A oferta e o controle das informações tornaram-se insumos fundamentais no processo decisório das empresas modernas, explicitando de forma dramática a precariedade dos mecanismos declaratórios e semi-artesanais utilizados nos sistemas tributários convencionais, que haviam surgido no ambiente tecnológico e organizacional

² Vide Kuhn, T. “*The Struture of Scientific Revolution*”, Chicago, Chicago University Press, 1970, citado por Faria, J.E., “*O direito na economia globalizada*”, São Paulo, Malheiros Editores, 1999, pp. 48-51.

³ Faria, op.cit p.49.

imediatamente posterior à revolução industrial.

Ademais, a expansão da participação dos serviços no produto nacional reduziu significativamente a eficácia das regras de controle e dos mecanismos de arrecadação de tributos vigentes anteriormente. A produção tornou-se intangível e desmaterializada, o que vem tornando mais ineficaz a continuidade dos mecanismos convencionais de apuração e fiscalização de impostos. De fato, um serviço intangível circulando via Internet – um novo programa de administração contábil, por exemplo, de custo relativamente elevado mas reduzido a simples *bits and bytes* no processo de fornecimento e de utilização – tornou-se, hoje, inalcançável para as autoridades tributárias, que são mantidas completamente à margem desse tipo de intercâmbio. Mesmo a transação financeira daí resultante poderia ser feita em paraíso fiscal, sem especificação de origem ou destino, o que dificulta bastante uma taxação específica, sobre produto ou serviço, por exemplo. Mas, em algum momento, a transferência a título de pagamento ou os resultados decorrentes da utilização do produto ou serviço terão forçosamente de situar-se em território tributário determinado, que constitui a base de operação normal da empresa em questão (que obviamente não vende nada em paraíso fiscal). Nesse momento, o imposto sobre transações financeiras faz todo o sentido, uma vez que incide sobre a movimentação bancária desse agente.

Os modelos tributários tradicionais assumiam que a produção e a geração de renda tributável surgiam em processos produtivos manuais, (e posteriormente mecânicos), concentrados em espaços geográficos definidos, centrados em estruturas organizacionais autônomas, independentes e submetidas a regras nacionais definidas por um Estado soberano. Essa realidade está moribunda, como parece evidente a qualquer pessoa versada nas realidades da globalização.

A obrigação tributária rapidamente tornou-se exigível de praticamente todo o universo de pessoas físicas e jurídicas. A universalização da exação tributária ampliou o conjunto dos contribuintes, que antes era composto por poucas e grandes unidades de produção e de comercialização típicas do início do processo de industrialização, passando a englobar a totalidade das empresas e dos indivíduos existentes nas economias modernas. As funções de cobrança, apuração e controle das obrigações tributárias alcançaram escala totalmente incompatível com os sistemas declaratórios caracterizados pelo método tradicional da “auto-apuração, auto-lançamento, auto-recolhimento e auditoria pública”, característico dos sistemas declaratórios convencionais.

Nesse sentido, a revolução da informática passou a oferecer um instrumento imprescindível de coleta e análise da enorme massa de dados e informações necessária para o processo de controle, acompanhamento e arrecadação de impostos. Os sistemas bancário e tributário do Brasil contemporâneo se situam, diga-se de passagem, entre os mais modernos conhecidos no mundo, o que habilitaria o País a dar o salto paradigmático acima mencionado.

Contudo, a era da informática não imprime sua importância apenas como método auxiliar no controle, na fiscalização e na análise das informações tributárias. Vai muito além e torna-se fator determinante na concepção de novos modelos de exação de tributos, principalmente na configuração de novas bases impositivas, como a movimentação financeira, os fluxos eletrônicos, os impulsos telefônicos, as ondas elétricas e outras bases intangíveis que antes dificilmente eram alcançadas pelos tributos convencionais.

O segundo fenômeno modificador das velhas concepções tributárias é a globalização,

fato complexo, de múltiplas características, e que vem implicando profundas alterações na vida econômica e social da humanidade. Segundo José Eduardo Faria, a globalização vem sendo responsável pela *“relativização de alguns importantes conceitos, princípios e categorias – como soberania, legalidade, hierarquia das leis, direitos subjetivos, igualdade formal, cidadania, equilíbrio de poderes, segurança e certeza – fortemente atingidos por mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais em grande parte ocorridas à margem das estruturas jurídicas, dos mecanismos judiciais, das engrenagens institucionais, dos procedimentos democráticos e da capacidade de regulação, controle, gestão, direção, planejamento e adjudicação dos Estados nacionais”*.⁴

De fato a globalização enfraqueceu o poder das administrações públicas nacionais através da descentralização e fragmentação da capacidade decisória dos poderes tradicionais e, de maneira ainda mais evidente, *“debilitou a capacidade de taxaço e regulamentação dos governos”*.⁵ Aduz José Eduardo Faria que: *“neste cenário altamente cambiante, o direito positivo ...passou a enfrentar um dilema cruel: se permanecer preocupado com sua integridade lógica e com sua racionalidade formal, diante de todas essas mudanças profundas e intensas, corre o risco de não acompanhar a dinâmica dos fatos, de ser funcionalmente ineficaz, e, por fim, acabar sendo socialmente desprezado, ignorado, e (numa situação-limite) até mesmo considerado descartável; caso se deixe seduzir pela tentativa de controlar e disciplinar diretamente todos os setores de uma vida social, econômica e política cada vez mais tensa, instável, imprevisível, heterogênea e complexa, ...corre o risco de terminar sendo desfigurado como referência normativa.”*⁶

O divórcio entre as bases conceituais do poder público que emergiu do período pós-guerra e os pressupostos reais da globalização do mundo moderno vem resultando no que José Eduardo Faria denominou de *“ingovernabilidade sistêmica”* do Estado tradicional.⁷ Daí a pergunta: até que ponto esta nova realidade, profundamente marcada pela revolução

⁴ Vide Faria, J.E. *“O direito na economia globalizada”*, São Paulo, Malheiros Editores, 1999, p. 7. As observações sobre a influência da globalização no direito, na economia e por extensão na ciência tributária, são baseadas neste instigante e provocativo estudo do fenômeno da globalização.

⁵ Faria, op.cit p.7. Afirma o autor que tal fato deu-se: *“integrando mercados em velocidade avassaladora e propiciando uma intensificação da circulação de bens, serviços, tecnologias, capitais, culturas e informações em escala planetária, graças ao desenvolvimento da tecnologia, à expansão das comunicações e ao aperfeiçoamento do sistema de transportes”*. Segundo Faria a globalização ainda: *“abriu caminho para configurações geopolíticas novas e originais, com poder de balizar, abalar, mover e influenciar os fluxos produtivos, mercantis, monetários e migratórios. Levou as estruturas hierarquizadas das atividades empresariais a se transformarem em organizações sob a forma de redes, construídas com base em parcerias, cooperação e relações contratuais flexíveis. Estimulou a criação de novos instrumentos financeiros e introduziu novos critérios e diferenciais de rentabilidade nos investimentos transnacionais, ao mesmo tempo em que também ampliou seus riscos. Gerou uma pluralidade de situações sociais originais, diferenciadas e particularísticas e exigiu novos padrões de responsabilidade, controle e segurança. Mudou o perfil e a escala dos conflitos. Tornou crescentemente ineficazes as normas e os mecanismos processuais tradicionalmente utilizados pelo direito positivo para dirimi-los. Redefiniu o tamanho, o peso e o alcance das próprias funções e papéis do Estado. Deixou menos nítidas as linhas demarcatórias entre o interno e o externo...e conduziu a novas formas de ação política e novos modelos de legalidade”*.

⁶ Faria, op.cit. p.9.

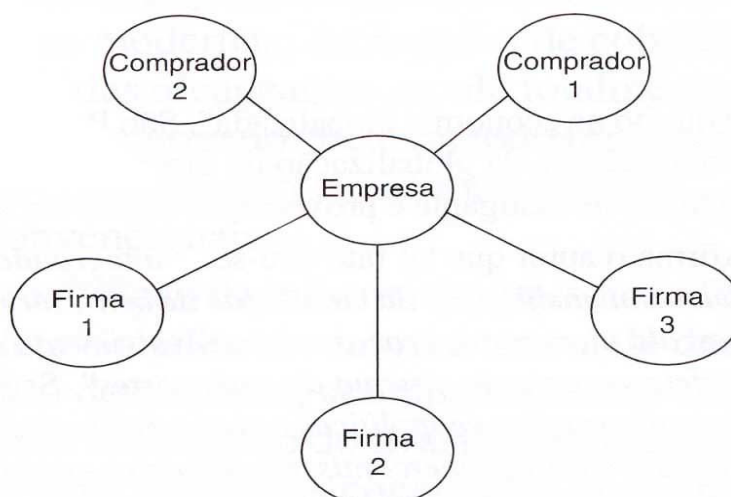
⁷ Faria, op.cit. p.126. Prossegue o autor afirmando haver: *“inefetividade de suas leis, de suas engrenagens jurídicas, de seus mecanismos processuais e de suas estruturas judiciais. Por mais que se edite textos legais para coordenar, gerir, induzir, balizar, controlar, disciplinar e planejar o comportamento dos agentes produtivos,... esse instrumental normativo já não mais consegue ‘penetrar’ de modo direto, imediato pleno e absoluto na essência do sistema socioeconômico.”*

da informática e pela intensa globalização vem sendo apreendida pelos modelos tributários tradicionais?

São questões colocadas no âmbito mais amplo do direito positivo, concebido tanto pelo Estado liberal-burguês como pelo Estado intervencionista keynesiano, mas que se aplicam com ainda mais intensidade no âmbito das instituições tributárias convencionais marcadas por profunda corrosão de sua eficácia e pelo desgarramento de seus mecanismos de imposição.⁸

O sistema tributário tradicional pressupõe que o contribuinte, pessoa jurídica (e o mesmo princípio se aplica à pessoa física), seja uma empresa nuclear produtora de bens tangíveis, com uma ou poucas instalações físicas concentradas em um único Estado nacional (ou território fiscal), e cercada por empresas fornecedoras e compradoras com as mesmas características. O quadro abaixo ilustra esta situação.

QUADRO 1
Empresa nuclear tradicional

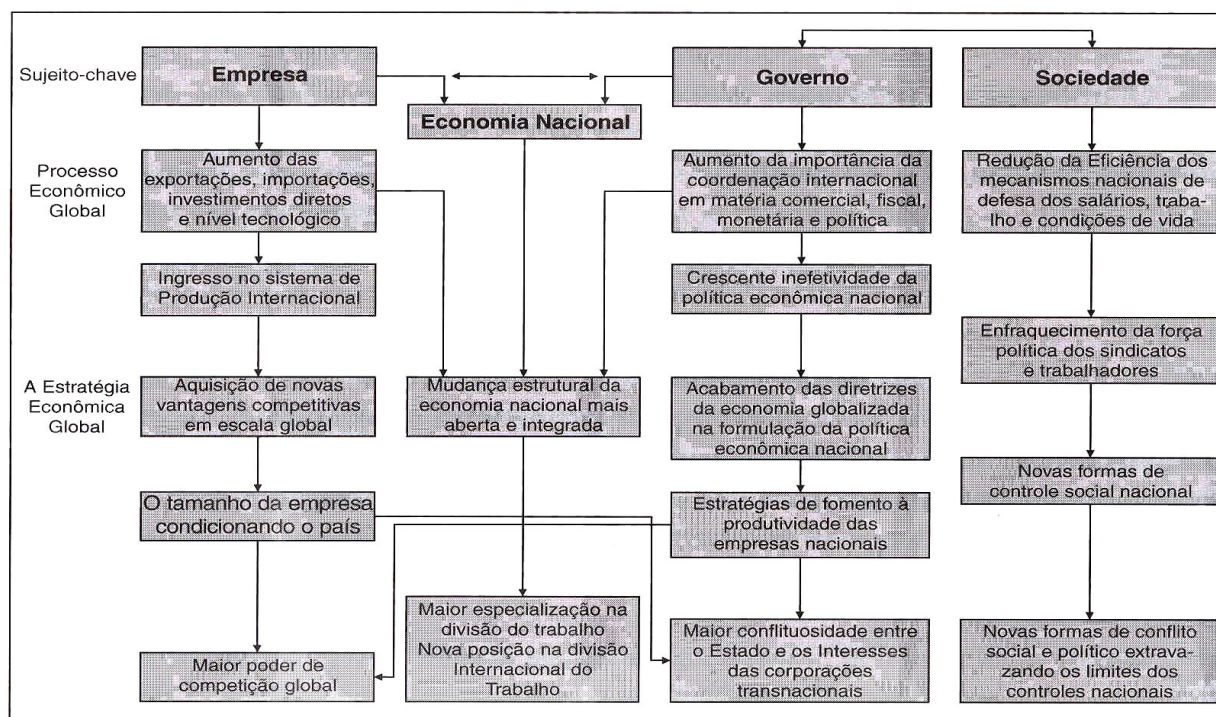


Neste sistema é simples a avaliação da capacidade contributiva da empresa nuclear, bem como a fiscalização através do cruzamento de informações com as empresas periféricas fornecedoras ou compradoras.

A situação torna-se radicalmente diferente com a organização e as estratégias operacionais das empresas organizadas em redes descentralizadas, espalhadas por vários Estados-nações, e produtoras de bens tangíveis e, crescentemente, de serviços, que por sua natureza são intangíveis e de grande mobilidade e portabilidade através de meios eletrônicos. O quadro abaixo ilustra a complexidade operacional dessas empresas, envolvendo variáveis internas e externas, considerações comerciais, interesses societários difusos, estratégias tecnológicas e de *market-shares*, implicando uma sofisticação de conceitos e de operações não contempladas nos modelos tributários convencionais.

⁸ Em "The future of the state", no ensaio "A survey of the world economy", a revista *The Economist* de 20 de setembro de 1997 afirma que: "*a new industrial revolution is under way*."

Quadro 2:
Processos e estratégias na economia globalizada



Fonte: Faria, op. cit., p. 38.

Advances in computing and telecommunications press relentlessly on, shrinking distance, eroding national boundaries and enlarging the domain of the global economy. Increasingly, these changes render governments mere servants of international markets."

Exemplo deste questionamento moderno do paradigma tributário convencional pode ser encontrado na crescente incapacidade dos Estados nacionais lidarem com os problemas gerados pelos "paraísos fiscais", pelos métodos cada vez mais sofisticados de "lavagem de dinheiro", e pelos incontáveis fluxos de recursos internacionais (preços de transferência) entre empresas de um mesmo conglomerado global. Sofisticados mecanismos induzem os capitais a abandonarem os países onde foram gerados e a buscarem taxas de retorno mais elevadas e custos tributários menos progressivos e mais baixos em qualquer ponto do globo. Ao mesmo tempo, a prática da sonegação e da fuga para a economia informal, fenômeno em rápida expansão em todo o mundo, reduz ainda mais a capacidade de exação tributária dos governos.

Edgar Feige, um dos pioneiros no estudo e mensuração da economia informal, cunhou o fenômeno de *tax revolt*, afirmando que: *"the irregular economy appears to have little respect for conventional geopolitical boundaries. Indeed, it is being increasingly noticed in almost all developed societies."* Diz o autor: *"I wish to note that I began this investigation suspecting that the irregular economy was smaller than previous estimates had suggested. I am now convinced that the irregular economy is indeed of staggering proportions and growing rapidly."*⁹

⁹ Feige, E. L., "How big is the irregular economy?", *Challenge*, November-December, 1979, pp.5, 12.

O impacto da fuga para a economia informal na solvência do sistema previdenciário brasileiro vem sendo apontado com crescente preocupação. José Pastore afirma que: “*a informalidade está arruinando a Previdência, havendo cerca de 18 milhões de contribuintes potenciais que não contribuem para a Previdência Social.*”¹⁰ É desnecessário enfatizar a gravidade desta situação. Sabidamente a Previdência Social é altamente deficitária e mostra um preocupante potencial para desorganizar ainda mais dramaticamente as contas públicas brasileiras.

A deterioração e a perda de eficácia operacional dos tributos convencionais motivou a revista *The Economist* a publicar matéria antevendo “a morte do imposto de renda” e a crescente incapacidade dos governos nacionais de garantirem a operacionalidade de seus sistemas tributários tradicionais, fortemente abalada pela crescente sofisticação e diversificação dos métodos de planejamento tributário por parte das empresas, e dos mecanismos de *tax competition* utilizados pelos governos nacionais.¹¹

De fato, a crescente mobilidade dos capitais, aliada às novas facilidades oferecidas pelos centros financeiros *off-shore*, bem como à realidade ainda importante da autonomia fiscal de cada Estado soberano, contribui cada vez mais para erodir as antigas bases territoriais de arrecadação, limitadas às fronteiras nacionais e tendo de competir com esses *free-riders* do fiscalismo tradicional. O processo de globalização tende a exacerbar esse tipo de comportamento, que não parece suscetível de ser coibido pelas ameaças verbais das autoridades tributárias nacionais.

O aparecimento de fatos novos e os conseqüentes questionamentos deles resultantes, é razão para o surgimento de novos paradigmas. Daí o conflito atual entre o paradigma convencional dos tributos declaratórios, que ainda mantém o *status* de ciência madura, e o desafio dos tributos não-declaratórios, notadamente os tributos sobre movimentação financeira, cuja aplicação vem se impondo, por sua eficiência arrecadatória, baixos custos e virtual impossibilidade de sonegação. Assiste-se, no momento, o surgimento de uma nova espécie tributária, em torno da qual formam-se novos consensos conducentes à sedimentação de novos paradigmas. Do ponto de vista prático, o raciocínio poderia ser o seguinte: evitar ao máximo “chatear” o contribuinte com dezenas de papéis de recolhimento tributário, mas intervir no processo de circulação de ativos e retirar, sem dor e de forma insonegável, uma pequena parte dessa riqueza para aplicação social, da maneira mais transparente possível.

Fica claro, portanto, a dificuldade encontrada pelos modelos tributários ortodoxos em

¹⁰ Pastore, J. “*A informalidade está arruinando a Previdência*”, *O Estado de S. Paulo*, 8 de maio de 2001. Diz o autor que: “*o quadro é grave. Para cada dez brasileiros, quatro são incluídos e seis são excluídos de um mínimo de proteção*”.

¹¹ Em “*The mystery of the vanishing taxpayer*”, no ensaio “*A survey of globalization and tax*”, a revista *The Economist* de 29 de Janeiro de 2000 afirma que: “*globalization, accelerated by*

the Internet, is exposing serious flaws in the world's tax systems.. according to the Organization for Economic Cooperation and Development, it might damage tax systems so badly that it could lead to governments being unable to meet the legitimate demands of their citizens for public services”. Como, segundo a OCDE, mais de 60% do comércio internacional envolve transações entre partes relacionadas entre si de empresas multinacionais, as oportunidades de praticarem os chamados “preços de transferência” se multiplicam, tomando a prática da arrecadação dos governos nacionais cada vez menos eficiente e mais custosa.

lidar com esta nova realidade. Suas estruturas conceituais e operacionais são constantemente desafiadas e ameaçadas “ *por opções e decisões econômicas feitas em outros lugares por pessoas, grupos empresariais e instituições sobre as quais (o Estado) tem escasso poder de controle...* ”¹²

O presente ensaio discute o Imposto Único à luz desses fatos. Abrange o debate desde o lançamento da proposta original, quando rompeu-se a crença generalizada de que o sistema tributário tradicional, apesar de seus defeitos e de sua crescente corrosão operacional, era insubstituível, um mal necessário. Discute o surgimento da vertente inovadora do Imposto Único e dos impostos não-declaratórios, em contraposição ao pensamento fiscal-tributário conservador. Trata do conflito tripartite entre arrecadação, sonegação e eficiência nessas propostas, e discute aspectos relacionados aos principais projetos de reforma tributária.

Achei oportuno iniciar este trabalho avaliando, no capítulo I, o atual sistema tributário nacional, onde procuro apresentar uma evolução do sistema, como ele é hoje, as principais anomalias existentes e as propostas de reforma tributária que vêm sendo debatida no país nos últimos dez anos.

No capítulo II, apresento e discuto alguns conceitos e definições a respeito de aspectos relacionados à questão tributária. A intenção é fazer com que o leitor não-iniciado no tema possa encontrar subsídios para compreender alguns pontos básicos envolvidos nesta polêmica. Nas seções finais daquele capítulo introduzo e discuto as características dos novos impostos sobre movimentação financeira (IMFs), tomando os impostos sobre valor agregado (IVAs) como padrão de referência.

O capítulo III introduz o Imposto Único e trata do histórico dessa proposta. A análise deste novo, e ao mesmo tempo tradicional, modelo tributário traz à baila questões relacionadas à partilha da receita, às críticas e vantagens do sistema e ao seu potencial de arrecadação. Ao final do capítulo discuto a reforma tributária e a evolução do debate desde inícios da década de noventa e introduzo para debate a proposta do Imposto Único Federal, projeto de reforma constitucional que se acha em discussão na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Marcos Cintra
Verão de 2002

¹² Vide Faria, J.E. "O direito na economia globalizada." São Paulo, Malheiros Editores, 1999 p. 37.

PREFÁCIO

“IMPOSTO ÚNICO FEDERAL” UMA FÓRMULA PLAUSÍVEL DE REFORMA TRIBUTÁRIA: ADOÇÃO DAS MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS COMO BASE TRIBUTÁRIA FEDERAL PREDOMINANTE.

Objeto e método

A tributação das movimentações financeiras é ainda um tema infrequente na literatura especializada. Atualmente o Brasil é o detentor da primazia na mais rica, ampla e bem-sucedida experimentação no campo dessa peculiar técnica tributária.

Nessa matéria não há socorro disponível em inglês, francês, alemão, japonês ou italiano. Por uma vez, somos o único referencial de nossas próprias reflexões, e a experiência brasileira é a referência básica para os estudiosos estrangeiros.

Os trabalhos teóricos pioneiros do prof. Marcos Cintra a respeito do chamado “Imposto Único”, incidente sobre transações financeiras, frutificaram numa profícua atuação política, fazendo amadurecer concretizações sucessivas, que ora culminaram na proposição legislativa em epígrafe, para cuja apreciação instalou-se Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

Paralelamente, escapando ao controle de seu patrono, o imposto sobre transações materializou-se no IPMF, posteriormente ressuscitado na forma da CPMF, constituindo excelente laboratório experimental que desmentiu reiteradamente a maioria dos preconceitos contrários e consolidou uma doutrina administrativa, na Receita Federal, surpreendentemente favorável aos méritos dessa incidência.

O presente texto contribui com alguns modestos comentários preliminares, que podem ser úteis aos trabalhos da Comissão Especial, mas não substituem a leitura da generosa e sedutora “justificação” anexa ao texto da PEC nº 474/01, nem das publicações do eminente Deputado Marcos Cintra.

A incumbência legislativa específica concerne a redefinição de algumas diretrizes constitucionais da política tributária. O cerne da questão é uma saída plausível para o impasse da reforma tributária, mediante a adoção da base das movimentações financeiras não destinadas a investimento como tributo federal predominante.

Não se trata aqui, então, de nenhum pacote regulamentar, que teria de envolver a colaboração do Poder Executivo, nem de simulações numéricas ou de avaliação acadêmica sobre presumíveis efeitos macro e microeconômicos do imposto sobre movimentações, a cujo propósito até já constam poucas teses universitárias.

São considerações pragmáticas, reflexões qualitativas, multifocais, que procuram ativar a discussão da complexa variedade de dimensões do tema, inclusive sob pontos de vista menos usuais, da psicologia social, da sociologia financeira, da análise administrativa institucional, além de, por certo, da técnica legislativa.

O impasse da reforma tributária

As transformações da sociedade e da economia brasileira, desde a última festejada reforma tributária de 1965, acumularam distorções em nosso sistema tributário, cujo enfrentamento malogrou em várias tentativas de reforma, seja na “Comissão Sayad”, de 1986, sucedida pela “Comissão Aryswaldo”, ambas do Poder Executivo, seja na Constituinte Revisional, de 1993/94, do Poder Legislativo.

Na seqüência, a política tributária oficial, durante a presente octaetérde presidencial, premida pelas exigências da estabilização econômica e dos ajustes externos, enfatizou a produtividade e a confiabilidade da arrecadação em detrimento da racionalidade do sistema tributário.

Investiu-se preferencialmente nos tributos de arrecadação fácil, que sobrecarregam os mesmos contribuintes de sempre, adiando-se o enfrentamento das distorções e iniquidades crescentes do sistema tributário.

As contribuições cumulativas da União, por não serem partilháveis com os demais entes federados, apresentaram extraordinário crescimento no período. O imposto de renda adelgaçou-se para atender às expectativas dos investidores externos e dos grandes contribuintes, terminando por resumir-se, hoje, numa assombração quase apenas dos extratos superiores da classe média assalariada. Ironicamente foi a possibilidade de cruzar dados da CPMF que veio em socorro da exigência, antiga, de uma ampliação da base do imposto de renda.

Convencionou-se que as demandas por reforma tributária concentravam-se na tributação do consumo. Ali estaria o foco dos desequilíbrios a remediar com prioridade. O governo investiu num projeto de imposto unificado sobre o valor agregado, sem convicção. O próprio Secretário da Receita Federal veio confessar, anos depois, que não o considera viável no horizonte temporal que consegue enxergar.

Ganhou nitidez a percepção, antes difusa, de que nossa peculiar estrutura federativa não comporta um IVA, e, também, que se o IVA satisfaz a grande indústria e o comércio de porte, prejudica o setor de serviços e a imensa massa dos pequenos empreendedores.

A PEC nº 175/95, após sete anos de muito ruído, jaz sepultada. Apenas não deixou de suscitar um modesto subproduto, o projeto do PIS/PASEP não-cumulativo, restrito, experimental e escalonado no tempo, interessando a grandes contribuintes e empresários da exportação.

Entrementes, a carga tributária incrementou-se em perto de dez pontos percentuais. A arrecadação dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal experimentou aumento real de 42,73% entre 1994 e 2001.

Sobretudo, a iniquidade da distribuição do ônus fiscal agravou-se, o que deveria fazer da reforma tributária tema prioritário dos programas dos candidatos presidencializáveis à eleição de 2002.

A possível redução da carga tributária global, mas, como condição prévia a essa discussão, a redistribuição mais equitativa dos encargos por um universo contributivo muito mais amplo e a racionalização da pressão fiscal de sorte a aliviar o trabalho e a produção e favorecer o crescimento econômico, constituem, sem dúvida, os desafios de mais crucial relevância para a gestão pública do Brasil atual.

A preocupação focalizada na reforma da tributação do consumo estaria equivocada,

segundo análises acadêmicas como a da FIPE/USP para a FIESP, posicionamentos como o do ex-secretário Prof. Nakano, e posturas programáticas de partidos oposicionistas, no sentido de que o mais importante estaria alhures. Isto é, para consertar nosso desequilíbrio tributário, seria preciso inverter a predominância brasileira da tributação do consumo relativamente à tributação da renda e da propriedade, para entrar em harmonia com o modelo vigente na maior parte do mundo desenvolvido, onde o consumo é tributado suavemente e a renda responde pelo grosso das receitas públicas.

É provável que os industriais e os exportadores brasileiros estivessem menos preocupados com a tributação do consumo, se ela fosse muito mais suave, se a tributação da renda e da propriedade fossem predominantes, como acontece, por exemplo, nos Estados Unidos, Inglaterra, Japão, países escandinavos etc.

Outros analistas, como equipes do BNDES e IPEA, entendem que um país em vias de desenvolvimento, com as brutais desigualdades de renda e riqueza que o Brasil ostenta, só pode contar mesmo, sobretudo, com a tributação indireta, devendo procurar fazê-la o menos distorsiva possível.

Nesse último leito, mas divergindo das postulações teóricas do IPEA em favor do valor agregado, alinham-se estudos empíricos muito interessantes que a Receita Federal vem publicando em seu endereço eletrônico, sugerindo que o efeito das contribuições cumulativas não é regressivo, como se imaginava, mas parece uniformemente proporcional em todas as faixas de poder aquisitivo, muito próximo do efeito esperado de um IVA ideal, melhor do que o ICMS ou o IPI com sua seletividade e sua técnica do valor agregado.

Sugere-se que tributos aparentemente toscos, insensíveis às diferenças individuais, como as contribuições sobre a receita bruta e sobre as movimentações financeiras, sendo mais simples, mais módicos e menos sonegáveis, acabem engendrando efeitos econômicos menos distorcidos do que tributos sofisticados de altas alíquotas sobre o valor agregado ou sobre a renda líquida, que são muito complicados, heterogêneos e mais sonegáveis.

A esse respeito, os estudos da Receita Federal, sobre a experiência com a CPMF e sobre a ilusória regressividade das contribuições cumulativas, confirmam simulações teóricas e observações nas quais o prof. Marcos Cintra vem insistindo há tempo.

Tantos anos de insucesso, malgrado esforços ingentes, atestam a exaustão dos paradigmas tradicionais para nossa reforma tributária.

Não parece viável, a médio prazo, unificar a tributação do consumo pelo valor agregado, dados os conflitos de nossa estrutura federativa e a dependência, dos Estados federados, em relação ao ICMS. O governo federal também não poderia, a essa altura, renunciar ao aporte de receitas dos impostos e contribuições sobre o faturamento ou receita bruta.

Permanece o desafio de suavizar a pressão tributária mediante sua distribuição mais equitativa, o desafio de prevenir a evasão e incorporar o mundo da informalidade, sem fazer apelo a uma solução, irreal, de agigantamento dos aparelhos fiscalizadores.

Nesse quadro de impasse, a tributação mais intensiva das movimentações financeiras surge como um caminho plausível de reforma tributária, cuja base difere pouco das bases consumo e receita bruta atualmente predominantes no país, oferecendo vantagens de custo baixo, simplicidade, suavidade, alcance universal e dificuldade de evasão.

Escolhas de política tributária

Não há tributo perfeito. A escolha de determinado perfil do sistema tributário, dados os embates de interesses entre grupos e setores numa sociedade complexa, deve perseguir o dano mínimo à maioria, já que não pode alcançar a satisfação máxima de todos.

O fracasso da reforma tributária não se explica, como acusam alguns, apenas pela ausência de empenho governamental. A aparente indecisão ou desorientação governamental, que se interpreta erroneamente como ausência de empenho, reflete os desacordos sem perspectiva de composição viável naquela linha observados na sociedade.

É que a estrutura tributária que invejamos aos países mais desenvolvidos, onde, inversamente ao que ocorre no Brasil, tributa-se intensamente a renda e moderadamente o consumo e a propriedade, repousa sobre o pressuposto sociológico de democracias sólidas, de elevada renda *per capita*, com vastas classes médias, educadas e politizadas, capazes de exercer amplo controle social sobre a atuação de administrações fiscais ricamente aparelhadas.

Continua válido, ainda hoje, o diagnóstico proferido pelo corifeu de Cambridge, Nicholas Kaldor (*Colloque International sur la Fiscalité et le Développement*, Paris, 1982), de que as reformas tributárias latino-americanas continuariam a ser arranjos cosméticos condenados ao fracasso enquanto as elites dominantes, dessa parte do mundo, não se dispusessem a adotar uma postura mais patriótica, a manter sua fortuna em seus próprios países e a participar mais substancialmente do esforço contributivo, como se tinha feito, por exemplo, na Europa Ocidental, no último meio século.

Mas é irrealista esperar que as elites dominantes, em sociedades profundamente desiguais, renunciem ao poder de manipular o sistema fiscal em benefício próprio e se disponham, espontaneamente, ao sacrifício tributário. O patriotismo, a que Sir Kaldor aludia, vai se tornando um valor em desuso no presente cenário de globalização.

A sociedade de massas não comporta mais aquele imposto cujo pagamento era um ato consciente de adesão ritual ao Contrato Social. Prevalece, hoje, a preferência pelo “*imposto anestésico*”. O bom senso recomenda, então, edificar fórmulas indiretas e automáticas de tributar proporcionalmente a todos, sem exceção, preferencialmente sem apelo a valores e à consciência ética. A movimentação financeira é a base que satisfaz esse desafio.

Os impostos diretos, incidentes sobre a renda e a fortuna pessoal, são, teoricamente, tanto mais justos quanto mais sensíveis à diversidade das situações individuais. Mas essa vantagem teórica se perde diante das dificuldades da execução.

A experiência brasileira da tributação da renda pessoal aponta distorções muito acentuadas e praticamente insuperáveis. O saudoso e excepcional tributarista prof. Henry Tilbery manifestou-se contra a implantação do imposto sobre grandes fortunas no Brasil explicando que, embora favorável à justa conformação teórica desse imposto, apostava numa execução iníqua, que, dando preferência à facilidade, agravaria a pressão fiscal sobre os contribuintes de sempre e continuaria deixando de alcançar os evasores de sempre.

A base das movimentações financeiras é mais democrática do que as bases da renda e da riqueza pessoais, porquanto, na prática, alcança amplitude mais efetiva. A prof^a. Maria da Conceição Tavares captou bem essa característica e não se omitiu em exprimir esse

reconhecimento.

O achado teórico do prof. Marcos Cintra repercutiu, na primeira metade da década de noventa, no projeto do imposto único que se incorporou à campanha presidencial do candidato Flávio Rocha. Ganhou forma, também, em algumas propostas da revisão constitucional que centravam o sistema tributário em um imposto sobre transações ou movimentações financeiras, destacando-se as proposições dos deputados Roberto Campos e Luís Roberto Ponte.

Posteriormente, enquanto o foro parlamentar da reforma tributária discutia em vão, durante os últimos sete anos, a inviável implantação de um IVA unificado em nossa república federativa, o Deputado Marcos Cintra amadureceu, sucessivamente, diversas fórmulas de aproveitamento da tributação das movimentações financeiras.

Primeira, a emenda nº 47 à PEC nº 175/95, propunha a substituição gradativa dos tributos federais, que continuariam a existir por três anos, compensando-se, enquanto sobrevivessem com o imposto sobre movimentações cobrado dos mesmos titulares. A fórmula incorporaria novos contribuintes ao esforço fiscal, permitindo a redução das alíquotas dos demais impostos ou, afinal, sua supressão.

Era um mecanismo prudente que permitiria uma avaliação da eficácia do novo imposto sem nenhum risco. Essa vertente admitiria, inclusive, a possibilidade de adoção do imposto sobre movimentações como técnica de arrecadação antecipada a serviço do sistema tradicional que poderia terminar sendo mantido. Uma técnica barata capaz de suprir as lacunas dos tributos tradicionais, tornando-os mais eficientes, ao alcançar o mundo da informalidade, da evasão e da sonegação.

Segunda, a PEC nº 183/99, previa um sistema múltiplo, com ênfase ao imposto sobre movimentações financeiras, que seria dotado de um adicional homônimo, para financiamento da seguridade social, ao lado de impostos especiais sobre bebidas, cigarros, automóveis, telecomunicações, energia e combustíveis, além de um imposto de renda marginal, sobre altos rendimentos e sobre ganhos no mercado financeiro, abolindo-se a tributação da renda das pessoas jurídicas.

Terceira, sugeria a adoção do imposto sobre movimentações financeiras como “imposto social”, substituto de todas as contribuições sociais das empresas, destinadas ao financiamento da seguridade social, com o intuito de desonerar os encargos sociais das empresas e, assim, fomentar o emprego.

Quarta, a fórmula materializada na PEC em foco, que ousa preconizar a substituição imediata de todos os impostos federais arrecadatórios, assim como de quase todas as contribuições sociais federais, pela incidência, não única mas predominante sobre a base das movimentações financeiras.

A simplicidade operacional dessa incidência, sua leveza jurídica e administrativa, seu baixo custo e seu vasto alcance de escape difícil, conferem, a ela, excepcional agilidade e flexibilidade como instrumento fiscal oferecendo, ao formulador de políticas tributárias, um vasto cardápio de utilizações alternativas, de que as fórmulas acima relatadas constituem boa ilustração.

Essas características que, de um lado, tornam o tributo sobre movimentações financeiras incomparavelmente vantajoso, em relação a qualquer outro, como instrumento

da função financeira do imposto, isto é, como mecanismo eficaz de arrecadação de receitas, de outro lado, deixam de mãos vazias aqueles formuladores com pendores intervencionistas, aqueles que insistem em explorar as funções extrafiscais do imposto.

Está claro que, a prevalecer o intervencionismo fiscal, o tributo sobre movimentações poderia ser adotado como instrumento auxiliar de arrecadação, ao lado de outros tributos tradicionais, eventualmente compensando-se com eles. Seria optar pela continuidade de um sistema tributário complicado, pesado e caótico, dotando-o apenas de um alcance mais amplo, com redução da evasão.

Convém atinar para o que os adeptos do IMF como arrecadação antecipada de outros tributos não têm observado, isto é, que a arrecadação adicional que vier a ingressar, de um lado, com o alcance sobre a informalidade, pode escoar pelo outro lado, via compensação, pelo emprego artificioso do planejamento dos demais tributos, cujas lacunas continuariam a emprestar o mesmo caráter distorcido que se denuncia no sistema atual.

A escolha política do IMF como apenas mais um tributo, como vem ocorrendo com a CPMF, é decepcionante, porque mantém as distorções dos tributos tradicionais e impede o florescimento de um cenário em que as qualidades do novo tributo suplantassem os defeitos dos tributos tradicionais.

O emprego ótimo do tributo sobre movimentações, na visão liberal de seu formulador, implicaria optar pelo reforço da função financeira do tributo em sua pura instrumentalidade arrecadatória, descarregando o sistema fiscal, exceto no âmbito do comércio exterior, de suas confusas responsabilidades extrafiscais, as quais deveriam transferir-se, com maior eficácia e transparência, para o lado da despesa pública.

Desapareceriam, com os tributos atuais, as renúncias fiscais e seu cortejo de privilégios obscuros e regimes de exceção, resgatando-se a função de fomento do orçamento público. É só nessa vertente que a adoção do tributo sobre movimentações poderia cumprir a promessa de propiciar aos empreendedores e a toda a população a descompressão das obrigações e controles fiscais, o enorme alívio de custos, preocupações e riscos fiscais, liberando energias para utilizações mais proveitosas.

O mito da exação única

A história do pensamento econômico oferece pelo menos duas vertentes da teoria do imposto único. Uma, superada pelo próprio desenvolvimento dos modos de produção, foi a idéia fisiocrática da tributação única do fator terra.

Outra, que jamais chegou a ser discutida seriamente, a do imposto único sobre o capital, foi formulada, no pós-guerra, pelo brilhante economista liberal francês Maurice Allais, laureado com o Prêmio Nobel de Economia de 1987. Mas hoje, o próprio Monsieur Allais, sem renunciar a seu imposto sobre o capital, recomenda expressamente, à União Européia, um tripé fiscal que inclua, ademais, a tributação moderada da renda e do consumo pelo critério do valor adicionado, abandonando, portanto, o mito do imposto único.

As utopias do encargo fiscal único encerrariam, talvez, um componente psicológico regressivo, o desejo de fuga das complexidades da vida social e de retorno a uma simplicidade pastoral, o devaneio de uma vida desprovida de constrangimentos fiscais. A

isso se opõe o dogma patriarcal, repressivo, da necessidade de sistemas tributários complexos capazes de amputar toda a variedade de formas possíveis da pujança econômica.

Segundo uma perspectiva de psicologia do imposto, a força magnética da idéia do imposto único não repousa tanto no atrativo intelectual da solução única, que seduz um número reduzido de especuladores intelectuais sensíveis ao fascínio das teorias unificadas, dos sistemas absolutos, das arquiteturas fechadas. Pois, embora essa sedução se enraíze naturalmente no espírito humano, é certo que a época pós-moderna consagrou o triunfo do múltiplo, do diverso, do fragmentário, do aberto e do relativo. A complexidade, diversificação e pulverização dos sistemas tributários contemporâneos é o espelho de idênticas características das sociedades no mundo atual.

Mas sua força deriva, sobretudo, de uma pulsão libertária profundamente arraigada no coração dos homens, de uma disposição anárquica, de uma aversão à opressão, muito consistentes com o individualismo exacerbado, típico de nossa época.

Avulta uma percepção de incômodo em relação ao poder de intervenção fiscal do Estado na vida privada dos cidadãos. A complexidade crescente dos sistemas fiscais faz multiplicar as instâncias de controle. Faz adensar as redes captadoras de informação. Faz proliferar os rituais de exercício da cidadania fiscal que passam a consumir mais tempo e mais energia dos cidadãos contribuintes, tornando-se sufocantes e alimentando, neles, mais do que a aversão ao imposto, o rancor contra os aparelhos burocráticos fiscalizadores.

O mal-estar fiscal decorre, desde logo, do sentimento de impotência do indivíduo em face do poder coercitivo do Estado. Agrava-se o estresse fiscal à medida que as obrigações fiscais se pulverizam e os regimes fiscais se diversificam, ensejando uma competição crescente, entre os agentes econômicos, por situações fiscalmente mais vantajosas. O indivíduo se vê preso a uma armadilha, forçado a participar de um jogo de obstáculos, entre as permissões e proibições no interior de uma densa floresta fiscal, premido, de um lado, pelos agentes da repressão, e de outro lado, pelo imperativo de sobrevivência em busca de não perder posições em relação aos jogadores concorrentes.

Esse empenho de energia, a contragosto, em mesquinhas atividades meio a serviço da instrumentalidade fiscal, desperdiçada no acúmulo de papéis, documentos, provas, cuidados, prazos, truques, cálculos, planejamentos, socorrendo-se em auxiliares, contadores, advogados, consultores, gera notável desconforto e coloca o contribuinte, a cada momento, no limiar da inadimplência, da evasão, da delinquência, da desobediência e da revolta fiscal.

A idéia da exação única sempre acenou com uma promessa de alívio substancial desse desconforto, creditado à simplicidade e homogeneidade da contribuição única. Mas o lado oposto da moeda está em que todos aqueles que tenham conquistado situações de privilégio e vantagens obscuras, dentro de sistemas fiscais caóticos, aqueles agentes mais aptos ao sucesso na competição fiscal, os sócios ocultos do caos fiscal, tendam a resistir aos riscos da transparência, que está no bojo da exação única.

A simplicidade e transparência de um imposto universal são armas da cidadania contra aqueles agentes anti-sociais que, sempre à caça de privilégios fiscais, parasitam e saqueiam a comunidade em proveito próprio. Sistemas fiscais caóticos são viveiros do comportamento parasitário.

Se a vida dos homens em comum não é possível sem a adesão a um “Contrato Social”, cada um de nós desejaria legitimamente que a necessária contribuição ao Bem Comum pudesse ser a mais indolor possível, que pudesse exigir de nós pouco ou nenhum esforço, que não nos incitasse à competição com os concidadãos, e também, que pudesse manter-nos a salvo de desassossego ante a atuação investigatória e repressiva do Estado.

Vê-se claramente, então, como a reivindicação de um sistema tributário leve, simples, automático, universal, não-declaratório, módico, eqüitativo, dificilmente fraudável, assenta-se sobre sólidos fundamentos da psicologia fiscal.

Esses são os bons fundamentos da legitimidade do imposto, que asseguram o consentimento, pressuposto subjetivo indispensável de uma institucionalidade fiscal eficaz.

Para completar o rol dos requisitos do “bom imposto”, costumeiramente referidos pelos doutrinadores tributários, só faltam duas, a progressividade e a neutralidade alocativa, que convém examinar mais detidamente adiante.

Imposto “único” não é exação única

O nome do “imposto único” é apenas apelido, é um nome de fantasia.

O nome jurídico, sugerido pela PEC em foco, é de *“imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira”*.

O nome jurídico é complicado, é para uso de especialistas. Para uso comum, entre *“imposto do cheque”*, *“imposto sobre transações”*, *“imposto sobre débitos bancários”* ou *“imposto sobre movimentações financeiras”*, o último é o menos impreciso, mas não deixa de ser um conceito abstrato e incomum, um acréscimo improvável ao referencial lingüístico popular.

Já o nome de *“imposto único federal”*, a despeito de sua imprecisão, é facilmente identificável e tem a vantagem de denotar a peripécia que se materializa neste momento histórico, com a PEC nº 474/01, como etapa integrante do movimento pelo imposto único, deflagrado na década passada, idéia já difundida no imaginário popular.

O uso do nome *“imposto único federal”*, em lugar de um menos impreciso porém menos decodificável *“tributo sobre movimentações financeiras”*, tem inegável efeito comunicativo, apelo mercadológico e eleitoral, ao qual não haveria por que renunciar.

Mas é certo que o prof. Marcos Cintra jamais pretendeu, nem em seus escritos mais antigos, menos ainda em suas proposições recentes, que o que chamou, sucessivamente, de imposto único, imposto único sobre transações, imposto único federal viesse a ser um imposto absolutamente exclusivo, nem um tributo efetivamente único.

Não existe a intenção de estabelecer, no sistema tributário brasileiro, uma política de terra arrasada. Longe disso, verifica-se que a PEC nº 474/01 reconhece e respeita a excelência do arcabouço jurídico constitucional tributário em vigor, a ponto de procurar amoldar a revolução tributária que preconiza, muito habilmente e com alterações mínimas, no interior dessa moldura tão longamente desenvolvida e tão festejada por nossos doutrinadores tributários.

O tributo que está sendo proposto, ao mesmo tempo imposto e contribuição (social) sobre movimentações financeiras, não é imposto único. Pretende ser o imposto

arrecadatório predominante, responsável pela parte mais substancial das receitas do Estado, sem deixar de conviver com outros impostos regulatórios.

Também não é tributo único, convivendo com as taxas de serviço e taxas de polícia, com as contribuições de melhoria, com as contribuições especiais, subdivididas em contribuições sociais, corporativas e interventivas e com os empréstimos compulsórios, enfim, com todos os demais tributos contemplados em nosso Estatuto Político.

Fica preservada, na sua inteireza, a seção dos princípios gerais do sistema tributário nacional, esculpida nos artigos 145 a 149, que inauguram o capítulo tributário da Constituição de 1988, onde se consubstanciam os resultados de décadas de evolução da tributarística brasileira.

Não é exação única, só quer ser quantitativamente hegemônica, sem prejuízo de conservar-se qualitativamente solidária da diversidade de construções encontradas no ambiente jurídico em vigor, as quais são conquistas irrenunciáveis porquanto balizam o exercício da cidadania tributária em ambiente democrático.

Sem questionar as conquistas de que se orgulha o Direito Tributário Brasileiro, apenas almeja concentrar em uma única fórmula simples, automática, transparente, universal, dificilmente escapável, a missão financeira fundamental do tributo, a essência financeira do tributo, que é a arrecadação de receitas necessárias ao financiamento da atuação genérica do Estado.

Isso, sem prejuízo dos tributos, financeiramente pouco significativos, dotados quer de função regulatória, como os impostos sobre comércio exterior, quer de feição finalística específica e circunscrita, como as taxas e as contribuições corporativas e interventivas.

Essa riqueza de instrumentos é desejável e não precisa ser demolida. Essa diversidade de encargos não assoma a massa dos contribuintes no seu dia-a-dia, mas afeta, apenas esporadicamente, aqueles agentes que se envolvam em relações sinalagmáticas em vista de uma contraprestação estatal específica. São encargos de reduzida expressão financeira, que não fazem sombra ao tributo “único”.

Por exemplo, é perfeitamente razoável que o viajante internacional pague, uma vez em cada cinco anos, uma taxa de valor irrisório pela emissão e controle de seu passaporte. Não tem nenhum cabimento a decepção ingênua de quem se escandaliza com o fato de a proposta do imposto supostamente único não querer abolir, por exemplo, a taxa de passaporte. O passaporte representa atuação específica do Estado em favor de contribuintes determinados e pouco numerosos, não fazendo sentido fazê-la financiar por todos mediante o imposto, que é tributo genérico e se destina ao financiamento de prestações estatais genéricas disponíveis para todos.

A atuação genérica do Estado federal, financeiramente expressiva, bem como a atuação previdenciária sob regime de repartição, também financeiramente expressiva, passam a ser custeadas por um tributo único incidente sobre a base das movimentações financeiras.

A PEC nº 474/01 ostenta a preocupação escrupulosa de introduzir um novo paradigma financeiro tributário, uma revolução no financiamento básico do Estado, uma fórmula arrecadatória hegemônica, sem danificar em nada nossa boa arquitetura jurídica tributária em suas dimensões não estritamente atinentes ao financiamento público genérico.

Obviamente não seria realista pretender liquidar, em nome do mito do imposto único, a diversidade e a sofisticação jurídica qualitativa resultante de trabalhos e demorada sedimentação histórica.

Correlativamente, não seria sensato ver menosprezada a alteração proposta sob injusta alegação de timidez, por deixar de destruir o elaborado e diferenciado aparato jurídico reinante. É que a simplicidade buscada não se confunde com simplismo. A tremenda simplicidade do mecanismo de operação, do tributo arrecadatório federal predominante, que se propõe, conjuga-se com alta sofisticação tecnológica e jurídica.

A simplificação tributária proposta não pressupõe truculência antijurídica. A arrecadação simplificada não implica regressão a um arcabouço jurídico tosco. A proposta deveras não atende, nem deveria satisfazer, a demanda simplória pela extinção de todas as figuras tributárias constitucionais diferentes do imposto supostamente “único”.

É admirável constatar-se como a ambiciosa revolução tributária proposta se esmera em evitar causar estragos no estatuto constitucional tributário em vigor e acomoda-se aos paradigmas tributários constitucionais sem transtornos.

As alterações normativas constitucionais propostas são, comparativamente, muito menores do que aquelas que pululam na PEC nº 175/95, dita da “reforma tributária”, embora restrita, essa última, à modesta ambição de unificar meramente a tributação do consumo pelo valor adicionado.

A PEC em exame ostenta um propósito de financiamento público equilibrado, reveste-se de uma articulação jurídica prudente, impregna-se de uma concepção racional que desafia preconceitos arraigados, alicerça-se em evidências empíricas colhidas em seis anos de prática da CPMF e repercute uma demanda social identificável.

Prudência, preconceito e propósito racional

A regra de ouro da teoria das reformas tributárias consiste em evitar a queima prematura de idéias promissoras mediante implementação imprudente. Mas a inércia, a apatia, a acomodação, a capitulação ante o preconceito, não devem ser o desembarcadouro do receio da desventura.

O caminho da boa reforma tributária é um delicado fio da navalha, entre o imobilismo defensivo e o ímpeto descuidado, entre o rígido formalismo jurídico e a barbearagem tecnocrática, entre a desconfiança preconceituosa e a adesão irrefletida, entre o interesse geral idealizado e os interesses concretos articulados.

O motor último da reforma é a demanda social. Uma vez que essa demanda não é monolítica, cabe ao reformador perseguir uma resultante equilibrada de sua composição multifacetada.

Prosperou, no início da década passada, uma demanda bem vista pelo setor industrial, pela adoção de um *imposto sobre vendas no varejo*, incidente na ponta do consumo, renunciando-se à tributação do consumo pelo valor agregado.

Evidentemente desequilibrada, a proposta aliviaria os encargos fiscais do setor industrial, mas sobrecarregaria os setores comercial e prestador de serviços.

Inspirada no modelo norte-americano, a demanda omitia as demais características

daquele modelo, todas inexistentes no Brasil, a saber, um poderoso, odiado e onipresente aparelho fiscal repressivo, um imposto de renda predominante sobre as pessoas físicas, a presença de uma classe média pletórica, um imposto sobre a propriedade que alcança, lá, doze por cento da arrecadação total, e aqui, só três por cento.

Descartada essa solução, debruçou-se em vão, anos a fio, sobre a demanda pelo IVA, também desequilibrada, porquanto, além de conflitar com nossa estrutura federativa, favorece o setor industrial organizado, o grande negócio, o ramo exportador, mas prejudica o setor prestador de serviços e a grande massa dos pequenos empreendedores dotados de contabilidade rudimentar.

Ademais, um IVA que substituísse os atuais impostos sobre o consumo, mais as contribuições cumulativas, alcançaria alíquotas astronômicas, superiores a trinta por cento, induziria forte sonegação e resultaria em inevitáveis e indesejáveis desequilíbrios alocativos.

Nesse ínterim, a experimentação com a CPMF floresceu muito acima das expectativas, esvaziando os prognósticos alarmistas sobre desintermediação bancária, deformação dos mercados etc.

Estão maduras, portanto, as condições para uma reforma mais audaciosa, que vá além dos modelos importados, criticados como obsoletos em seus próprios países de origem. Convém-nos uma reforma adequada à nossa realidade, ao nosso estágio tecnológico, ao nosso perfil social, à nossa experiência administrativa.

Viu-se, nesses anos de discussões sobre a reforma tributária, o desfile dos chavões, utilizados de parte a parte, ao sabor da conveniência, idéias feitas do tipo *“imposto bom é imposto velho”*, *“imposto único, imposto iníquo”*, *“imposto bom é aquele que se consegue cobrar”*, e, até mesmo, esta curiosa expressão de passividade e de baixa auto-estima, segundo a qual *“imposto novo, se funcionasse, já existiria em países mais avançados”* (leia-se, abaixo, na sessão “sistema bancário”, a refutação dessa última falácia especificamente no caso do tributo sobre movimentações).

Cabe, nesta altura, questionar alguns preconceitos paralisantes, examinar com olhos limpos algumas situações exemplificativas e convidar os representantes dos vários setores da sociedade, indústria, comércio, serviços, agricultura, extração mineral, bancos, terceiro setor, administração pública fiscal e previdenciária, comunidade científica, juristas, profissionais da contabilidade, auditoria e tecnologia da informação, a externar suas perspectivas a respeito de um cenário tributário cuja base hegemônica passasse a repousar sobre as movimentações financeiras.

Globalização e harmonização tributária

Uma variante tecnicamente mais persuasiva do que aquela falácia acomodaticia, de que *“se o imposto sobre movimentações funcionasse de verdade, já teria sido adotado no estrangeiro”*, é o libelo de sua suposta incompatibilidade com a harmonização tributária.

Alega-se que a globalização estaria engendrando uma tendência de harmonização crescente dos sistemas tributários, sobretudo no que se refere à tributação dos fatores dotados de maior mobilidade, como o capital imaterial e o trabalho altamente qualificado. Os acordos de não-bitributação se multiplicam, permitindo a dedução recíproca de impostos

análogos exigidos por países diferentes sobre o mesmo fato jurígeno tributário.

Nesse contexto, como a tributação das movimentações financeiras não existe na maioria dos outros países parceiros, exceto cinco pequenos países latino-americanos (Colômbia, Equador, Peru, Venezuela e Argentina), sua existência, no Brasil, constituiria um empecilho à harmonização.

Sobressai, no bojo desse estranho raciocínio, um impasse lógico, uma *petição de princípio*, de que seus enunciadores não estão se dando conta, e que convém esclarecer.

É como se, apanhados no contrapé da globalização, os sistemas tributários nacionais devessem petrificar-se e renunciar a qualquer inovação. Como se a harmonização internacional tivesse conquistado o *status* de critério prioritário para a adoção de qualquer medida tributária.

A tributação das movimentações financeiras, saudada por muitos especialistas como tributo do futuro, estaria impedida de ganhar esse futuro, já que sua implantação não estaria disponível, imediata e simultaneamente, para todos os países.

É como se fosse preciso desprezar o enraizamento histórico, cultural, endógeno, dos sistemas tributários nacionais. Como se paradigmas transcendentais devessem prevalecer sobre a conveniência local de escolher tributos em função das características sociais, econômicas e políticas de cada país.

Caberia, então, a cada nação, despojar-se de seus tributos eventualmente dissonantes, o que suscita uma delicada questão política de decidir qual deveria ser o perfil tributário hegemônico, a referência da uniformidade que suplantaria a diversidade, doravante interpretada como divergência indesejável.

Salta à vista o exagero fantasioso dessa linha de raciocínio. Está claro que os vetores da globalização e da harmonização tributária subsistem, são reconhecidos, mas não impõem veto ou anátema sobre particularidades tributárias reputadas convenientes por nações soberanas.

Investimento estrangeiro

A objeção comentada acima adquire dimensão mais séria do que se poderia razoavelmente prever quando, por exemplo, no mês de abril passado, a *Câmara Americana de Comércio de São Paulo*, embora admitindo como excitantes as perspectivas simplificadoras da tributação das movimentações financeiras, decidiu manifestar-se desfavoravelmente à adoção do imposto único federal, porque, em sua visão, documentada em seu endereço eletrônico, isso constituiria um “*desastre para o investimento estrangeiro*”.

Tal veredicto se alicerça na alegação de que a OCDE e a ONU não reconhecem, no tributo sobre transações, uma base assimilável às bases dos tributos tradicionais, cuja compensação recíproca é admissível no âmbito das convenções internacionais de não-bitributação.

O Brasil, até hoje, não celebrou acordo de bitributação com os Estados Unidos da América. O desinteresse seria deles, e, não, nosso. Disso decorre que os rendimentos, lucros e ganhos, remetidos aos Estados Unidos, sofrem a incidência do imposto brasileiro sobre a renda. Mas a legislação norte-americana admite a compensação do imposto, pago

no Brasil, com o imposto de mesma natureza, normalmente de alíquota mais elevada, devido nos Estados Unidos.

Alega-se que o investidor norte-americano, habituado a esse tratamento, ficaria transtornado com a hipótese de não poder mais contar com essa parcela a deduzir de sua obrigação perante o Fisco de seu país e de passar a sofrer a incidência do tributo sobre movimentações, cuja dedução não seria admitida pela legislação americana, em virtude de sua natureza distinta.

É possível que essa condenação exprima uma conclusão precipitada de uma análise equivocada. Mas é um bom exemplo de como a inovação, ao abalar hábitos arraigados, engendra resistências nem sempre razoáveis.

Tome-se o exemplo da distribuição de lucros e dividendos, que, desde 1996, não sofre tributação no Brasil, com a justificação de que já teria havido incidência sobre o lucro da empresa, na forma do IRPJ. Remetidos aos EUA, estariam sujeitos à tributação local plena, não havendo nada a deduzir.

Se fosse adotado o imposto único federal, como proposto, a remessa passaria a sofrer a incidência sobre a movimentação, digamos, à alíquota de 2% (dois por cento). Mas, primeiro, a remessa seria maior, pois o imposto mais contribuição sobre lucros, de 34%, teria sido abolido! Fica patente o desatino de repelir uma incidência de apenas dois por cento, logo depois de beneficiar-se de um alívio de trinta e quatro por cento! Onde estaria o desastre?

Segundo, o ônus é do remetente, o contribuinte do tributo sobre movimentações é o titular da movimentação no Brasil, não é seu beneficiário no exterior, ou seja, em suma, o investidor estrangeiro terá auferido substancial incremento e não redução de seu retorno líquido o que faz parecer improcedente a análise referida.

No caso de remessa de outras espécies de rendimentos, como, digamos, remuneração de serviços de assistência técnica, deve observar-se que o respectivo imposto de renda retido na fonte, no Brasil, à alíquota de 15%, é assaz freqüentemente assumido, contratualmente, pelo remetente no Brasil, mediante o correspondente reajuste da base de cálculo, de tal sorte que o beneficiário, no exterior, receberá a remuneração integral, líquida de imposto, sujeita ao imposto vigente em seu país.

Nesse caso, a abolição do imposto de renda, com a adoção do imposto único federal, em nada mudaria a remuneração auferida pelo beneficiário no exterior, que permaneceria idêntica, mas aliviaria o ônus do remetente no Brasil. Não se vê, aí também, onde estaria o desastre apontado. Também nesses casos a análise referida parece improcedente.

Ainda que assim não fosse, caberia observar, por fim, que a missão intrínseca do sistema tributário, longe de ser a de propiciar deduções fiscais a investidores externos perante o Fisco de seus países, é, antes, a de arrecadar recursos necessários à operação básica do Estado. Eventual estímulo ao investimento externo é atribuição da política monetária, e, não, da política tributária.

Substancialidade econômica da base do imposto

Mais de um jurista proferiu opinião de que seria impossível tributar a movimentação financeira na medida em que ela não corresponderia a nenhuma matéria econômica

palpável e, conseqüentemente, não poderia constituir base imponível legítima. O sofisma propagou-se, nos primórdios da implantação do antigo IPMF, mas não prosperou nos tribunais.

O argumento impressiona os leigos, mas carece, ele sim, de substância lógica palpável. É um raciocínio mais mitológico do que científico e ignora os alicerces históricos da teoria do imposto.

A história das práticas tributárias concretas revela que jamais país algum tributou exclusivamente verdadeiras substancialidades econômicas.

A essência da técnica tributária sempre foi, e continua sendo, a de gravar indícios de capacidade contributiva, que não se confundem, obrigatoriamente, com puras grandezas econômicas.

Os antigos “direitos de passagem” eram fórmulas oportunas, ainda que toscas, de captar uma capacidade contributiva presumida pela passagem de um veículo ou de uma carga.

O imposto sobre janelas, ou sobre fachadas, ao qual se credita, como exemplo, a arquitetura da cidade de Amsterdã, com suas casas compridas de fachadas estreitas e janelas diminutas, era uma fórmula praticável, ainda que imprecisa, de ferir a riqueza presumida pela ostentação de espaços e janelas sobre a paisagem.

Algumas técnicas impositivas modernas procuram determinar, após complexos mecanismos de apuração, o que poderia aproximar-se da renda líquida, do lucro líquido, do valor agregado, como grandezas econômicas substanciais, como matérias eminentemente suscetíveis de sofrer uma tributação justa.

Seriam essas as bases tributáveis ideais porque seriam a expressão mais fiel do poder aquisitivo. Acontece que a complexidade da apuração individualizada dessas bases inviabiliza edificar um sistema tributário exclusivamente sobre elas.

Nenhum país do mundo tributa exclusivamente o lucro líquido, a renda líquida e o valor adicionado. A contabilidade exata dessas grandezas só é acessível a número reduzido de grandes contribuintes. Sua apuração é sempre imperfeita, dependendo de uma série de convenções contábeis e simplificações legislativas que são, também, deformações. Sua verificação completa, por sua vez, sem uso de amostragem, é impraticável para qualquer Fisco do mundo, por mais bem aparelhado que possa ser.

Então, todos os sistemas fiscais do mundo apelam, em grau maior ou menor, para técnicas de estimação, de presunção, de *forfait*, a partir de indícios, de tal sorte que a correlação entre o tributo e a verdadeira capacidade contributiva é sempre insatisfatória.

No Brasil, apenas quinze por cento das empresas apuram o lucro real e apenas três por cento da população ajustam a renda líquida tributável pelo formulário completo. O lucro presumido, o Simples, o faturamento ou a receita bruta, que são as bases tributárias predominantes, também contêm pouca substância econômica, constituem aproximações da capacidade contributiva tão ou mais grosseiras do que a movimentação financeira.

Muitas críticas apressadas sobre a tributação das movimentações financeiras simplesmente ignoram essa realidade. Insta deixar claro que tais críticas não procedem porque estão impregnadas de uma visão mitológica da tributação da renda líquida e do valor agregado, a qual não existe concretamente, em estado puro, em lugar nenhum.

Conteúdo da movimentação financeira

Quem afirma que a movimentação financeira não guarda nenhuma correlação com a capacidade contributiva, porquanto não contém substância econômica, comete uma impropriedade. Pois não percebe, ou esconde, que está raciocinando com suporte no paradigma da renda, ou mais precisamente, da remuneração líquida, ou do acréscimo patrimonial líquido.

É preciso ressaltar esse equívoco elementar. Ainda que o acréscimo patrimonial possa ser eleito como base tributável ideal, seria abusivo considerá-lo como signo exclusivo da capacidade contributiva. Por outro lado, se a movimentação financeira nem sempre representa renda ou acréscimo patrimonial (mas frequentemente o representa, sim), nem por isso deixa de atestar capacidade contributiva.

Um exemplo típico é o do empréstimo. Mostra a contabilidade que o recurso que sai do patrimônio do prestador, para ingressar no patrimônio do tomador, e afinal retornar ao prestador, não implica alteração definitiva dos respectivos patrimônios. Já a remuneração do empréstimo, que é o juro, diminui o patrimônio do tomador que nele incorre e aumenta duravelmente o patrimônio do prestador que o auferir.

Então, é justo que o imposto de renda não incida sobre o valor do empréstimo, e sim, apenas, sobre a receita líquida de juros, auferida pelo prestador, admitida, para o tomador que os tenha pago, sua dedução como custo ou despesa.

Ora, essa rotina lógica, válida dentro do universo mental do imposto sobre a renda, não pode excluir outras dimensões do fenômeno.

É evidente que o recurso de empréstimo tem, sim, substância econômica, é manifestação do crédito, que é grandeza econômica quantificável, e denota capacidade contributiva de quem o detém. Este recurso, suporte da alavancagem financeira, pode ser usado, gasto, aplicado, rentabilizado, multiplicado, renovado, “rolado”, em suma, explorado economicamente.

É verdade que não constitui renda, portanto seria absurdo tributá-lo com alíquotas elevadas, entre quinze e vinte e sete e meio por cento, do imposto sobre a renda. Mas constitui operação financeira, utilização de capital, indiscutivelmente ato econômico, aliás já submetido, no Brasil, ao imposto sobre operações financeiras, o IOF, de baixas alíquotas, mais a CPMF, os quais seriam substituídos pelo tributo proposto sobre movimentações financeiras. Isso é muito claro e não há motivo para tergiversações, como, aliás, os tribunais já acataram.

Tome-se, agora, o caso habitual do cidadão médio assalariado, que tem, no salário mensal depositado em conta bancária, sua única fonte de renda. Em condições normais, o cidadão não ficará brincando de retirar e repor, inúmeras vezes, o mesmo recurso, de e para sua própria sua conta corrente bancária, quando sofreria incidências repetidas e desnecessárias do imposto.

Caso ofereça um empréstimo, o recurso sairá e voltará, normalmente, uma vez. Normalmente, o recurso sairá, apenas uma vez, para consumo, lazer, caridade, equipamento, manutenção ou aprimoramento da fonte produtora, ou para poupança e investimento.

O recurso saído para investimento financeiro não sofrerá incidência do tributo proposto, conforme comentário na seção abaixo. O restante, no sistema atual, pelo valor líquido das deduções permitidas e acima do piso de isenção, sofreria incidência do imposto sobre a renda, com alíquotas de quinze a vinte e sete e meio por cento e de CPMF, além dos tributos embutidos nos preços dos produtos e serviços consumidos.

No sistema proposto, o recurso sofreria incidência do tributo sobre movimentações, sob alíquota cerca de dez vezes menor que a do imposto sobre a renda, além do montante do tributo, presumivelmente menor que o de hoje, embutido nos produtos e serviços.

Atualmente, metade ou mais dos tributos embutidos nos preços de produtos e serviços são embolsados pelos vendedores e não são repassados ao Tesouro. Constituem receita ilegítima apropriada por empresários delituosos e concorrentes desleais.

Como se pretende, em princípio, manter inalterada a carga tributária e como as receitas do Tesouro não chovem do céu, mas amputam a renda disponível na economia, é claro que não há mágica, o tributo que deixa de sair de um lugar passará a emergir de outras fontes. Como a evasão fiscal é muito alta no Brasil, é de esperar-se, com a incidência universal sobre movimentações financeiras, uma salutar redistribuição do encargo e conseqüente suavização da pressão fiscal.

A redução do componente tributário dos preços dos produtos tenderá a ocorrer na medida em que o empresário deixar de ser depositário de tributos e também na medida em que aquela parcela dos empresários, que hoje escapa ao Fisco, for incorporada ao universo dos contribuintes, sujeitando-se à incidência inescapável sobre as movimentações financeiras.

A situação de um profissional liberal, cuja remuneração seja representada por numerosos cheques de pequeno valor, parte dos quais será empregada no pagamento de fornecedores, difere em pouco ou nada do caso do assalariado. Em ambos os casos o contribuinte se sentirá injustamente tributado na parte movimentada de seus rendimentos brutos que represente custo, que constitua obrigação perante terceiros.

Tende a ser prejudicado, pela incidência sobre movimentações, o contribuinte cuja estrutura de negócio envolva grande volume de movimentações não representativas de ganhos. Isto é, os empreendimentos, individuais ou coletivos, que manipulem recursos de terceiros, que envolvam custos elevados e margens diminutas, seriam prejudicados, ou até inviabilizados, por esse tipo de incidência.

Poderia ser justo, mas não seria simples, prevenir esse efeito, pois, no fundo, implicaria manter uma sistemática de apuração do valor agregado e do lucro líquido. Por outro lado, o efeito não seria necessariamente maléfico, enquanto desestimulasse toda uma gama de negócios especulativos, desprovidos de verdadeira utilidade econômica, envolvendo detenção de ativos com ganhos no jogo da intermediação.

Observe-se que a adoção da base das movimentações financeiras é perfeitamente compatível com a construção de mecanismos de ajuste capazes de tornar a incidência periódica do imposto mais justa e mais adequada à variedade das situações individuais.

Apenas, convém deixar claro que o ajuste e a individualização do imposto pressupõem a sobrevivência de obrigações declaratórias e da interface com o Fisco, ou seja, excluem a vantagem primordial da simplicidade e do baixo custo.

Talvez seja preferível sofrer uma incidência grosseira e não estar sujeito a obrigações e verificações fiscais, do que sofrer incidência em sintonia fina, mas permanecer na dependência de um relacionamento, permanente e custoso, com o Fisco.

A aposta dos autores da PEC implica a preferência pela simplicidade, pelo baixo custo de operação, pela abolição do regime declaratório, pela eliminação da subjetividade fiscal.

Tributação diferida das aplicações financeiras.

Pretende-se que o tributo não interfira na formação do custo do dinheiro, nem represente uma cunha na remuneração dos ativos financeiros. O tributo proposto incorpora um postulado de neutralidade financeira.

Nas elaborações precedentes de seu modelo tributário, o prof. Cintra imaginara um sistema de contas-espelho, aderentes às contas correntes bancárias, por onde transitariam, sem incidência de imposto, os recursos representativos de aplicações nos mercados financeiros ou de capitais, sofrendo tributação apenas quando retornassem às respectivas contas correntes.

Os negócios celebrados nos mercados financeiros e de capitais estariam protegidos como que numa redoma fora do alcance de qualquer incidência tributária. No retorno à movimentação corrente, as remunerações líquidas obtidas sofreriam a incidência de uma alíquota especial do imposto, o que redundaria, na prática, em um imposto de renda sobre rendimentos e ganhos de capital. Seria a única forma sobrevivente do imposto sobre a renda.

Na versão da PEC em foco, desaparece cabalmente o imposto de renda, aproveita-se a idéia da redoma protegida, que se traduz no princípio do diferimento do imposto, necessidade do sistema de contas paralelas, e preserva-se o requisito da universalidade do imposto, ou seja, não se tributa o recurso que sai para aplicações financeiras, mas tributa-se o recurso que sai para consumo, seja qual for sua origem.

Se o recurso que sai para consumo proveio de aplicação financeira, será tributado pelo montante saído para consumo, e não mais, sobre o rendimento líquido do investimento. As aventuras ou desventuras com papéis financeiros esvaziam-se de qualquer dimensão tributária.

Tributa-se unicamente a movimentação financeira não destinada a investimento financeiro, desaparece qualquer resquício de tributação da renda e a tributação é uniforme, geral e proporcional, independentemente da fonte do recurso.

O modelo proposto não é incompatível com uma tributação diferenciada de rendimentos financeiros e ganhos de capital, mas isso implicaria uma sistemática de controle e apuração de ganhos líquidos, que militaria contra a simplicidade do modelo.

Temos, então, uma base tributária que não discrimina seu conteúdo, que são os recursos movimentados, em função da natureza jurídica ou econômica de sua proveniência, mas discrimina as formas de aplicação dos recursos, protegendo a poupança e o investimento financeiro.

A base tributária proposta resume-se, portanto, rigorosamente, nas movimentações financeiras não destinadas a investimento em títulos ou valores mobiliários.

Renda Consumida

Vistas as considerações precedentes, fica cristalinamente patente que, no caso das pessoas físicas, o tributo único sobre movimentações financeiras funciona como um encargo suave sobre a renda bruta, preservando o investimento financeiro, ou seja, funciona, *grosso modo*, como tributo sobre a renda bruta não investida, portanto, sobre a renda consumida.

O tributo sobre movimentações financeiras poderia ser concebido como uma fórmula praticável de aproximação daquele chamado *imposto Kaldor* a que um candidato presidencial se refere sem explicar como sonha implementá-lo na prática.

O imposto sobre a despesa, ou sobre a renda consumida, *expenditure tax*, desenvolvido em 1955 por Nicholas Kaldor, posteriormente retomado por James Meade, economista britânico Prêmio Nobel de 1977, tem excitado a imaginação dos reformadores tributários, esbarrando sempre, contudo, em sérios obstáculos de implementação.

A escolha da base das movimentações financeiras que ocorram fora dos mercados financeiros e de capitais, que é o núcleo da proposta em exame, significa opção por uma variante simplificada da tributação da despesa.

O sistema tributário daí decorrente, uma vez provada sua funcionalidade, estaria potencialmente apto a converter-se, evolutivamente, num sistema de tributação progressiva da renda pessoal consumida, que é o grande sonho dos modernos reformadores tributários.

Bastaria, no futuro, havendo uma demanda social organizada e madura nessa direção, fazer-se alguma concessão a complexidades suplementares, em troca de um refinamento da característica de equidade do tributo.

Vícios e luxos. Ambiente. Tributação interventiva

O estudo dos sistemas tributários comparados aponta, entre outras soluções bastante comuns, à tendência de sobretaxar itens de consumo classificáveis como luxo, vício, consumo legalmente restrito como pornografia e armamentos, artefatos poluidores, combustíveis não-renováveis, jóias e objetos de arte, bens duráveis.

Circulação de cigarros, bebidas, perfumes, drogas, armas, fármacos controlados, itens de consumo conspícuo. Automóveis, barcos de recreio, eletrônicos sofisticados.

Uma vez adotado o imposto único federal, a correlativa extinção, proposta, do IPI, somada, num futuro especulativo, à do ICMS, acarretaria substancial barateamento dos preços dos bens referidos, o que poderia, circunstancialmente, considerar-se indesejável.

São situações exemplificativas em que o formulador de políticas públicas poderia lastimar a inaptidão do tributo sobre movimentações financeiras a servir como instrumento interventivo.

Cumpre, aqui, voltar a sublinhar as ricas potencialidades do instrumental jurídico tributário, com sede no art. 149 da Constituição Federal, que os proponentes cuidaram de preservar.

A CIDE, contribuição de intervenção no domínio econômico, ali parametrizada com grande flexibilidade, podendo inclusive prover-se de fatos geradores idênticos aos de outros

tributos, existentes ou extintos, é a solução perfeita para suprir essas lacunas. É um tributo pouco explorado e recentemente redescoberto.

Já temos agora, em pleno funcionamento, o precedente da CIDE dos combustíveis. Conviria instituir uma análoga CIDE dos cigarros. É óbvio que a desoneração tributária dos cigarros seria desastrosa para as políticas públicas na área da Saúde, além de promover significativa amputação das receitas públicas.

As estatísticas atuais mostram uma correlação deficitária entre o aporte tributário dos cigarros e a despesa pública imputável ao tratamento de doenças causadas pelo consumo de cigarros. A CIDE poderia ser facilmente calibrada para cobrir esse déficit. Ela tem a vantagem de ser tributo finalístico, vinculado a afetações determinadas, o que lhe confere eficácia interventiva muito mais precisa do que a dos impostos sobre a produção e o consumo.

A CIDE seria o instrumento adequado para substituir, com superioridade, a falta que se poderia lastimar do IPI seletivo, cuja abolição está sendo proposta. A principal vantagem é que a CIDE não tem vocação arrecadatória e pode modular-se, com sintonia fina, para atingir finalidades interventivas bem delimitadas.

A figura da CIDE é o instrumento mais adequado, em nosso arcabouço constitucional tributário, para incorporar, também, os ditos *impostos ambientais*, que a OCDE promove e que começam a brotar pelo mundo.

Uma nova CIDE, crucialmente relevante para o equilíbrio sistêmico do modelo proposto, seria a CET, contribuição de equalização tributária, que o Deputado Marcos Cintra apresentou na forma de projeto de lei complementar, com o intuito de acrescentar, aos preços dos produtos e serviços importados, um ônus equivalente ao efeito cumulativo do imposto único federal sobre a produção nacional a ser estimado mediante utilização da matriz intersetorial apurada e publicada pelo IBGE.

O mecanismo de desoneração das exportações, mediante rebate do tributo acumulado ao longo da cadeia produtiva, aplicável na saída para o exterior, e a CET, aplicável na importação, constitui requisito básico de viabilidade do tributo sobre movimentações. Mas isso é matéria regulamentar, cujas diretrizes genéricas podem veicular-se em lei complementar.

A extinção do IOF, imposto sobre operações financeiras, não seria indispensável para o modelo, pois o IOF é imposto inerentemente regulatório, e o tributo único sobre movimentações pretende substituir tributos arrecadatórios.

A proposta satisfaz um intuito simplificador, inclusive levando em conta que o fato gerador do IOF tem ampla área de interseção com o tributo sobre movimentações. Caso não seja preservado e sua extinção possa inquietar a autoridade monetária, eventualmente desejosa de algum instrumento tributário de intervenção nos mercados financeiros, poderia ser perfeitamente pertinente lançar mão, também nesse setor, da instituição de CIDE.

Tributação patrimonial

A extinção do ITR, imposto territorial rural, também não seria indispensável para o modelo, uma vez que o ITR teria vocação predominantemente regulatória, com arrecadação irrisória.

Também aí a proposta satisfaz um intuito simplificador, considerando que a inépcia histórica dessa complicada modalidade tributária, no Brasil, justificaria descartá-la de vez, assim cultivando, inclusive, coerência com a feição não-declaratória do modelo pretendido.

Na verdade, o ITR tem sido leiloado pela União, nas últimas tentativas de reformas tributárias, quer em favor dos Estados, quer dos Municípios, dadas às dificuldades de implementá-lo contra os interesses de um segmento de proprietários rurais, politicamente influente.

Mas fica estranho, no contexto dos sistemas tributários comparados, que o Brasil se devote a tributar a propriedade urbana e se omita em tributar a propriedade territorial rural, inclusive para reprimir a especulação com terras estocadas como reserva de valor.

A eliminação final de qualquer modalidade de tributação da terra, no Brasil, poderia revelar-se nefasta para a imagem internacional de um país apontado como campeão de desigualdades de renda e riqueza, de baixa exploração do potencial agrícola e com um quadro agudo de conflagração no campo.

O ITR poderia ser preservado, não precisando ser, necessariamente, declaratório. Mas, se for considerada conveniente sua supressão, nada impede sua substituição por CIDE, com arrecadação vinculada à administração da reforma agrária.

Um ponto fraco, reconhecido pelos estudiosos que se detiveram sobre os modelos de tributação da renda consumida, é que os detentores de propriedade se vêem numa situação favorecida, relativamente aos desprovidos de propriedade, inclusive podendo valer-se de permutas para contornar a incidência do imposto.

O tributo proposto representa certo desestímulo à aquisição e à transmissão de patrimônio não financeiro. Há um apenamento da imobilização e também de seu inverso, da mobilização de ativos não financeiros.

Pode-se acusar o modelo de favorecer, até certo ponto, uma coagulação patrimonial. O modelo favorece o direcionamento da renda poupada a investimentos em títulos e valores mobiliários.

Como o modelo se circunscreve, inicialmente, ao âmbito federal, permanecem as modalidades estaduais e municipais de tributação da propriedade territorial urbana e da transmissão patrimonial entre vivos e por causa de morte. Vale observar que, segundo os especialistas, a globalização tende a promover uma retomada da tributação do patrimônio não-mobiliário, exatamente pela sua inaptidão à mobilidade transfronteiras.

A tributação da fortuna pessoal costuma ser apontada, pela doutrina, precisamente, como um antídoto contra a coagulação patrimonial mencionada. É também com esse intuito que Maurice Allais recomendava a tributação do capital.

É que o imposto sobre fortunas apresenta esta peculiaridade de gravar a fruição do patrimônio, estimulando sua mobilização e sua rentabilização, punindo a coagulação, ou seja, o oposto do que faz o tributo proposto. Um poderia equilibrar o outro.

Assim, o imposto sobre grandes fortunas, que está sendo suprimido sem haver nunca sequer entrado em vigor, talvez pudesse ser preservado, a despeito de sua declaratoriedade, pouco apreciada pelos autores do modelo proposto, considerando que ele atingiria um número reduzido de pessoas detentoras de patrimônios muito superiores à média, talvez pouco mais de cem mil, funcionando como um contrapeso, social e progressivo, sem

ambição de grande produtividade arrecadatória, ao modelo proposto.

Regressividade, progressividade, proporcionalidade, neutralidade

O decantado efeito redistributivo do sistema tributário tem-se revelado relativamente decepcionante na maioria dos países. Pareceria mais sensato admitir que, havendo vontade política redistributiva, seriam as alocações orçamentárias, não o sistema tributário, o instrumento mais eficaz.

O tributo proposto enfrenta, como crítica mais repetitiva, a de que seria regressivo. Mas não é isso que cabe discutir, e, sim, se essa regressividade não seria talvez bem menor e muito menos nefasta, do que a regressividade dos tributos que se propõe substituir.

As simulações publicadas pelo prof. Marcos Cintra sustentam essa tese, e os estudos recentemente divulgados pela Receita Federal a corroboram. Mais que isso, verificou-se empiricamente que, ao contrário do que se imaginava, as contribuições cumulativas incidentes sobre o faturamento, o PIS/PASEP, exibem presença, no consumo, quase uniforme e proporcionalmente distribuída em todas as faixas de poder aquisitivo, enquanto o IPI, imposto sobre o valor adicionado, seletivo, rico em isenções e alíquotas diferenciadas, apresenta, no entanto, uma progressividade quase imperceptível, assim como o ICMS.

O estudo *“Progressividade no consumo”*, divulgado pela Secretaria da Receita Federal, após desdobrar a constatação de que as contribuições cumulativas se comportam quase como um IVA ideal, do ponto de vista de seu impacto sobre os consumidores, observa que as irregularidades do ICMS e do IPI, tanto em seu perfil legislativo quanto em sua aplicação em campo, afastam-nos do figurino do IVA ideal e conclui sugerindo maior cautela aos adeptos da reforma do IVA.

Reforça-se a tese de que tributos cumulativos moderados, simples, uniformes e facilmente verificáveis, apresentam impacto menos distorcido do que impostos sobre o valor adicionado de alíquotas elevadas, cheios de exceções, sempre sujeitos a forte evasão.

O imposto de renda brasileiro, por sua vez, é falsamente progressivo, porque sua base é muito restrita e muito irregular, e, também, porque a progressividade da tabela de incidência é bastante mitigada e não se estende ao produto do capital.

Predomina a informalidade e a evasão. Rentistas, empresários e profissionais autônomos são nitidamente favorecidos em relação aos trabalhadores assalariados. O imposto teoricamente mais justo acaba sendo, no Brasil, extremamente iníquo. Constitui, como já comentado, incômoda assombração apenas para um segmento restrito da classe média assalariada.

A escolha de uma base abrangente, regular, uniforme, difícil de ocultar, por si só já reduz a regressividade do sistema.

A substituição do imposto de renda pelo tributo proposto implicaria, de imediato, a expansão do universo contributivo, dos cerca de 6 milhões de contribuintes pagantes do IRPF, para os cerca de 38 milhões de contribuintes da CPMF.

Essa incorporação, à população contributiva, de um vasto segmento de informais e evasores não alcançados pela administração dos impostos tradicionais, implica disseminação e concomitante suavização do esforço contributivo, portanto, um perfil mais

justo da pressão fiscal.

O restante da população de 170 milhões, que permanece à margem das operações bancárias, não sofrerá o impacto direto do tributo proposto sobre seus rendimentos brutos, o que, inegavelmente, já é suficiente para que se reconheça um certo grau de progressividade no sistema.

A sistemática do tributo proposto não é incompatível com medidas passíveis de dotar o sistema de uma índole progressiva mais acentuada. Os próprios autores da proposta apontam a facilidade de aplicar alíquotas progressivas em função do volume de movimentações de um mesmo titular por período de tempo, bem como a possibilidade de empregadores assumirem o ônus do tributo sobre os salários pagos até determinado montante.

Resta, por fim, a objeção concernente aos impactos alocativos do tributo sobre movimentações nas cadeias econômicas. Não há como evitar tal impacto sem sacrificar a simplicidade, que é a característica fundamental do tributo proposto. O impacto parece ser desprezível, hoje, sob alíquota de 0,38%, mas ficará bem mais perceptível com alíquota dez vezes maior.

Os estudos do prof. Marcos Cintra vão no sentido de mostrar que as distorções resultantes seriam menores do que aquelas decorrentes da adoção de impostos sobre o valor agregado com alíquota cumulada (ICMS + IPI + Pis/Cofins) muito elevada, da ordem de 34% ou mais.

A alegação é verossímil, pois cada um percebe, intuitivamente, a impossibilidade prática de impedir ampla sonegação de um imposto sobre o consumo, pelo valor adicionado, dessa magnitude. Espera-se que futuros estudos empíricos possam iluminar melhor esse ângulo do problema.

A quem aproveita

As vítimas habituais de nosso imposto de renda pouco abrangente são os beneficiários mais evidentes do sistema proposto. Os médios e altos assalariados do setor formal experimentariam significativo aumento da renda disponível.

Correlativamente, incorpora-se ao esforço contributivo todo um vasto segmento de agentes econômicos antes não alcançados pelo imposto de renda, quer isentos ou imunes, quer informais, evasores e sonegadores. O estudo da Receita Federal, com dados de 1998, aponta 16,9 milhões de isentos do IR, e 11,7 milhões de omissos, a integrar a população sujeita ao tributo sobre movimentações.

Diminuiria a amputação tributária dos rendimentos de aplicações financeiras e de ganhos de capital. Os lucros e dividendos passariam a ser tributados na distribuição, mas deixariam de sofrer a incidência do IRPJ, resultando um ganho líquido também significativo para quem suportava o IRPJ e perda para os que se evadissem do IRPJ e praticassem formas disfarçadas de distribuição.

Perderiam alguma coisa os beneficiários das renúncias tributárias, regimes especiais, deduções localizadas, no âmbito do imposto de renda. Desapareceria, por exemplo, a vantagem tributária do capital de terceiros em relação ao capital próprio, dissolveria-se o atrativo tributário da preferência pelo endividamento.

Cairia muito significativamente o custo do fator trabalho, com o desaparecimento das contribuições patronais e da retenção do imposto de renda na fonte. Este efeito promete ser muito favorável à empregabilidade, assim como à operação dos negócios, especialmente os mais intensivos em utilização de mão-de-obra.

Descomplicaria-se o planejamento tributário dos negócios e tomariam os custos administrativos afetados aos departamentos de tributos, próprios ou terceirizados.

Além dessas linhas gerais, o esmiuçamento dos ganhos e perdas é o capítulo mais motivante das discussões sobre a reforma tributária, devendo merecer investigações e desdobramentos a cargo de todos os setores envolvidos.

Salto quantitativo e problemas qualitativos

Doravante, é a subida de patamar da incidência sobre movimentações financeiras e não ela própria, que pode suscitar inquietações. Sendo muito expressivo o salto quantitativo, da ordem de dez vezes, é provável que as dimensões qualitativas, desse modelo tributário, possam sofrer sensíveis afecções.

Com efeito, a já consagrada experiência da CPMF fez ruírem por terra os receios e aversões expressos nos argumentos tradicionalmente enunciados contra a tributação das movimentações financeiras.

O estudo sobre os impactos da CPMF, de Andréa Lemgruber e outros, divulgado desde 2001 no endereço eletrônico da Secretaria da Receita Federal, deitou uma pá de cal sobre aqueles argumentos, de incredulidade e antipatia, que mancharam muito papel durante a última década.

A experiência fez constatar, e o *paper* do FMI nº 01/67, ali referido, o reconheceu, que a incidência, pelo menos sob alíquotas moderadas, como se deu no Brasil, foi bem-sucedida, não engendrou desintermediação bancária, não aumentou a preferência por papel moeda, não reduziu a utilização de cheques ou cartões de banco, não inflacionou preços, não encareceu o custo do dinheiro, não prejudicou o investimento, não causou reestruturações dramáticas nos ciclos de produção, não aumentou a regressividade da carga tributária e influiu pouco na competitividade do produto brasileiro.

Mas é preciso observar que a subida de patamar proposta, da incidência sobre movimentações, não significa uma CPMF maior, um acréscimo aos encargos em vigor, mas, sim, outra coisa inteiramente diversa, um tributo sobre movimentações financeiras no lugar de quase todos os demais impostos e contribuições federais em vigor, uma substituição benéfica de encargos, com perfil distributivo pretendidamente mais disseminado, portanto, presumivelmente mais equilibrado e mais suave.

O que se quer antever é a reação do público, não a um aumento da atual carga tributária, e, sim, a uma reestruturação da atual carga tributária, enfim dotada de um perfil distributivo mais amigável.

A decuplicação da alíquota da CPMF seria, evidentemente, insuportável, enquanto mero acréscimo aos encargos atuais. Acarretaria, *ceteris paribus*, a duplicação da carga tributária federal, o que está inteiramente fora de cogitação.

A substituição proposta abrange cerca de 60% da arrecadação bruta global brasileira e

cerca de 85% da arrecadação federal. O tributo sobre movimentações, tal como proposto, deveria carrear aos cofres públicos, em valores correntes, perto de 240 bilhões de reais, sabendo-se que a arrecadação bruta federal se aproxima de 280 bilhões, dentro de uma arrecadação bruta global de pouco mais de 400 bilhões de reais.

É um alvo ambicioso, cuja implementação poderia exigir uma alíquota de incidência, sobre cada movimentação financeira, de aproximadamente 4% (sendo dois no crédito e dois no débito).

Esse cálculo resulta de uma extrapolação, relativamente grosseira, a partir do padrão atual das movimentações e da produtividade atual da CPMF, que, sob alíquota de 0,38%, tem rendimento previsto de aproximadamente 20 bilhões de reais anuais, valor que será pouco afetado pela isenção aos negócios em Bolsas, instituída pela Emenda Constitucional nº 37, ora promulgada.

É provável que o perfil das movimentações sofra alguma alteração, diante de alíquota dez vezes superior. Mas é também possível que a produtividade do tributo aumente, diante de um dispositivo dissuasivo mais severo. A eliminação das fraudes já detectadas pelo Banco Central e Receita Federal estão permitindo estimar um potencial de dez a vinte por cento superior à previsão atual de arrecadação.

Esse cálculo básico deveria ainda ajustar-se à previsão, proposta, de extinção de quaisquer isenções ou imunidades, exceto as imunidades recíprocas entre os entes políticos integrantes da Federação, cujo aporte de recursos cobriria, provavelmente, a menor arrecadação decorrente da nova sistemática de tributação dos mercados financeiros.

Vistos esses parâmetros genéricos, fica patente que a busca de estimações mais precisas seria, no momento, exercício vão. Só a implementação concreta permitirá, conclusivamente, o teste empírico do modelo.

Aqui se concentra, no momento, o flanco mais vulnerável a questionamentos, enquanto subordinado ao raciocínio hipotético.

Os mais cépticos continuarão a apostar na suposição da impossibilidade de onerar movimentações sob alíquotas superiores ao limiar de 0,5% até no máximo 1%, e vislumbrarão toda a sociedade se mobilizando para criar novos artifícios capazes de evitar a ocorrência da movimentação tributável.

Os mais otimistas dirão que tais cifras são supersticiosas e que tudo se passará da mesma maneira tranqüila como acontece atualmente sob a alíquota em vigor, de 0,38%, pois os subterfúgios possíveis já estariam esgotados e superados.

Uma postura realista há de reconhecer como natural o esforço pela evitação do imposto, previsivelmente crescente na mesma medida em que sobe a alíquota e aumenta o prêmio pela evasão. Alternativas de evasão desinteressantes sob alíquota de 0,38% podem tornar-se muito atraentes num novo cenário de alíquota dez vezes superior.

Cabe ponderar, então, sobre a viabilidade de implementar medidas eficazes de dissuasão, bem como procurar prever as artimanhas e respectivas conseqüências, do desvio do adimplemento contributivo.

Mas as medidas de que se cogita, no texto da proposição, como a proibição do endosso de cheques, o oferecimento de prêmio ao apresentante de cheque ao portador, com

apenamento do respectivo emitente, o desestímulo ao emprego de moeda sonante e outras são da ordem de uma normatividade infraconstitucional e regulamentar, nas áreas comercial, bancária, penal e administrativa, que desbordam dos limites de uma proposta de emenda constitucional.

O esmiuçamento dessas medidas não cabe nesta oportunidade, nem deve desviar o foco dessa discussão, que concerne, não um pacote fiscal completo, mas, sim, uma escolha política entre modelos de extração tributária propostos democraticamente no âmbito do Poder Legislativo.

Sem embargo, ao lado das dimensões econômica e política da proposta, é indispensável demorar-se também nos requisitos da análise institucional.

Fisco, função essencial de Estado. A instituição permanente sobrevive a especializações circunstanciais

Guarda, ainda, inteira validade, o bordão de que *“imposto é, antes de tudo, execução”*. O analista tributário esclarecido deveria priorizar, sempre, as condições de implementação de determinado imposto, relativamente às eventuais qualidades de seu perfil teórico.

Por exemplo, a prática brasileira do imposto de renda dissocia-se fortemente do paradigma teórico desse tributo, assim como de seus princípios acolhidos em nossa Carta Política, em virtude da fragilidade do aparato administrativo encarregado de sua execução.

O pressuposto necessário e indispensável de uma reforma tributária realista é a existência, atual ou potencial, de um aparelho institucional habilitado a pôr em prática o figurino legislativo adotado. É fundamental deter-se, então, numa análise institucional prévia.

Não há Estado soberano sem aparelho fiscal sólido. O Fisco é componente básico da estrutura nuclear do Estado. É requisito indispensável de governabilidade.

As políticas tributárias variam, as experiências fiscais se sucedem, mas um aparelho fiscal persistente deve ser o filtro que recolhe o produto dessa alquimia histórica. Seria imprudente buscar a fragilização do Fisco. A sabedoria dos doutrinadores nunca se cansou de sublinhar que o bom imposto depende, antes de mais nada, de sua administração. O Fisco deve ser preservado e cultivado como instituição permanente.

As especializações ocasionais, que são função da política tributária do momento, não devem excluir, jamais, uma estrutura burocrática básica, sólida, diversificada, dotada de continuidade, responsável pela acumulação de conhecimento, história, técnicas e valores, capaz de observar criticamente, pesquisar, acompanhar o que se passa no mundo, avaliar, adaptar, prever, pensar o longo prazo.

Se uma experiência fiscal circunstancial promove determinada especialização, isso não autoriza a desmontar os demais componentes da instituição fiscal.

Seria evidentemente irrealista imaginar que a implantação de um tributo hegemônico, por mais que sua operação fosse administrativamente simples, pudesse acarretar a liquidação do Fisco. Seria imprudente alimentar essa ilusão proveniente de um liberalismo romântico descomprometido com as responsabilidades da gestão pública.

Seria pouco realista supor que um imposto sobre transações, ou qualquer outro, pudesse trazer consigo o fim da história administrativa fiscal e o apocalipse da burocracia.

A análise técnica do tributo proposto deve cuidar de desfazer as amálgamas artificiais entre essa interessante experiência de gestão tributária e eventuais inclinações, de alguns de seus simpatizantes, por ideologias do “*Estado mínimo*” e quejandos.

A técnica tributária da imposição das movimentações financeiras não implica, *a priori*, nenhum vínculo necessário com posturas ideológicas ultraliberais, antiburocráticas, antiestatistas ou anarquistas, nem incompatibilidade alguma com a cosmovisão social-democrata ou com a realidade do chamado “*modo de produção tecnoburocrático*”.

O Fisco é função pública essencial que sobrepassa às aventuras das políticas fiscais circunstanciais, da mesma maneira que a burocracia diplomática em relação às opções ocasionais de política exterior.

Não existe imposto insonegável

Veio a público, recentemente, que a Receita Federal tem em curso uma série de autuações de grandes bancos, pela prática de procedimentos premeditados tendentes à evasão da CPMF, num montante atualmente próximo de 5 bilhões, previstos para chegarem a cerca de 8 bilhões de reais.

Os bancos alegam que exercitavam uma forma de evasão legal. Faziam-no em benefício de grandes clientes, provavelmente em troca de algum benefício recíproco. Valiam-se da permissão legal de um endosso por cheque para transferir gigantescos volumes de cheques, de grandes clientes, para distribuidoras de títulos e valores do grupo, as quais, por sua vez, pagavam fornecedores daqueles clientes, sem incidência da CPMF, evitando assim movimentar as contas dos clientes, sujeitas à incidência do imposto.

É uma típica manobra sem sentido econômico, um desvirtuamento nítido das distribuidoras de valores, cujo objeto não inclui a prestação de serviços de pagamentos a fornecedores de clientes dos bancos a elas associados, com o único fito de contornar a obrigação tributária. O artifício, ao mesmo tempo que reduz a arrecadação do tributo, distorce seu perfil e acentua sua regressividade, pois favorece os grandes clientes em detrimento dos demais.

A manobra era relativamente elementar e previsível, assim como o “passeio de cheques” e outras fórmulas, fraudulentas ou não, de desviar o imposto. Os bancos vêm deslizar entre seus dedos um formidável fluxo de recursos, sendo grande a tentação de procurar extrair vantagens disso, senão mesmo de apropriar-se discretamente de alguma sobra em proveito próprio.

Só a presença insistente de uma fiscalização bem aparelhada, intensa e, mesmo, feroz, pode prevenir ou reprimir a propensão natural ao escape do imposto.

Não há, nunca houve e jamais haverá imposto insonegável. É ilusório apregoar que qualquer sistema tributário imaginável pudesse dispensar os rigores da fiscalização.

A verdade é que um sistema tributário simplificado poderá exigir um aparato fiscalizador mais leve, especializado e direcionado. O sistema do tributo hegemônico sobre movimentações aliviará, por certo, os cidadãos em geral, de qualquer preocupação com o fisco, o qual concentrará todos os seus esforços na fiscalização dos bancos. Isso poderia

explicar, talvez, a reticência dos bancos em relação a esse tributo.

Visto isso, afigura-se impertinente conceber a luta pelo tributo sobre movimentações como uma espécie de vingança contra uma suposta opressão de um Fisco voraz. Tal sentimento só seria pertinente da parte do restrito segmento do público sujeito a sobrecargas fiscais localizadas, mas não seria partilhado pela maior parcela do público, aquela que é invisível para o Fisco.

A burocracia fiscal, primeiro, não é geneticamente contrária à tributação das movimentações, e segundo, não é descartável, nem mesmo num cenário ideal de tributo único sobre movimentações.

Sistema bancário, território dos agentes do Tesouro

A maioria dos países desenvolvidos apega-se a sistemas tradicionais de arrecadação das receitas públicas e, seja por respeito à tradição, preferência cultural, resistência corporativa dos agentes da tesouraria pública ou postura estratégica, enxergam com reticência a experiência brasileira da arrecadação bancária.

É bastante improvável que, a médio prazo, as populações desses países admitissem a entrega da função pública da arrecadação de impostos a bancos privados. Preferem suportar os custos de uma pesada burocracia arrecadadora, talvez antiquada mas confiável, juramentada e imbuída do espírito de missão pública, do que entregar essa tradicional função pública ao que muitos enxergam como a sanha de organizações de mercenários negociantes de dinheiro.

A título ilustrativo, vale informar que, num país pequeno como a França, a *Direction de la Comptabilité Publique*, estrutura responsável pela Tesouraria Pública, isto é, pela arrecadação e controle das receitas públicas, possui efetivo de aproximadamente 50 mil agentes, ao lado dos cerca de 80 mil agentes encarregados dos impostos internos (*Direction des Impôts*) e cerca de 50 mil agentes aduaneiros (*Direction de la Douane*). Esses algarismos ilustram, comparativamente, a extrema leveza da burocracia fiscal federal brasileira, que, hoje, não poderia prescindir dos bancos.

A alegação, falaciosa, de que “*se o imposto sobre movimentações fosse bom, já teria sido adotado nos países desenvolvidos*”, peca exatamente por ignorar este pormenor, a saber, que o tributo sobre transações só é economicamente viável, só é competitivo como técnica de arrecadação, num país dotado de tecnologia da informação, aplicada à operação bancária, avançada e distribuída e que consinta em delegar a arrecadação das receitas públicas ao sistema bancário. É este requisito, presente no Brasil, que impede os países desenvolvidos de adotar essa modalidade tributária que desperta, neles, crescente curiosidade.

Se estão certos eles, ou estamos nós, depende de fatores históricos, sociais, administrativos, institucionais, políticos, que seria longo explorar aqui. Mas é relevante perceber como a mera análise econômica é insuficiente para decidir sobre uma reforma tributária, e como a análise institucional é importante e decisiva.

Qualquer observador sensato concordaria que o Estado, o interesse público nele corporificado, e, particularmente, o Tesouro Público, não pode estar sujeito a ser posto de joelhos perante o imprevisível capricho dos operadores bancários ou o interesse

particularíssimo dos barões da finança.

Essa reserva, de princípio, não exclui, todavia, o reconhecimento da funcionalidade da longa experiência brasileira da arrecadação bancária. Não consta que, durante mais de três décadas, tenham ocorrido graves percalços. É possível acreditar que o Banco Central e a Receita Federal possam controlar satisfatoriamente o sistema bancário. Mas não deixa de suscitar inquietação o que poderia acontecer numa conjuntura eventual de governo fraco e instituições frouxas.

A assimilação, pelo sistema bancário, de funções de tesouro público, dá aos bancos enorme poder de barganha, mas, ao mesmo tempo, sujeita-os aos desconfortos da investigação e do controle governamental. É por isso que os dirigentes bancários mantêm, até hoje, posição reticente e ambígua a respeito do exercício desse papel.

Conclusão

Desde a democratização, desencadeada em meados da década de oitenta, o Congresso Nacional custa a vencer a timidez no exercício de sua prerrogativa de avaliar e de influenciar a formulação da política tributária brasileira.

Verifica-se que, ainda hoje, cerca de noventa e cinco por cento da legislação tributária editada deriva de iniciativa do Poder Executivo.

O agigantamento dos Executivos e o declínio dos Legislativos constitui fenômeno comum constatado no mundo contemporâneo. Claro que não se cogita, portanto, de competir, nas complexidades da execução tributária, com a máquina formidável de que é dotado o Poder Executivo.

Não seria razoável esperar, do Poder Legislativo, a produção de pacotes fiscais completos. Mas a definição das diretrizes mais genéricas da política tributária concerne diretamente o Poder Legislativo, em ressonância com as demandas da sociedade.

A proposta dita do “imposto único federal”, em exame, tem o mérito de constituir uma elaboração inteira e genuinamente consumada no âmbito do Poder Legislativo. Claro que, não obstante a excepcional qualidade científica de seu principal proponente, não poderia pretender configurar um pacote fiscal exaustivo. Mas delineia a feição genérica de um sistema tributário completo, que se oferece, como alternativa viável, ao impasse verificado com o projeto de reforma fiscal da PEC nº 175/95.

Não é relevante, para a apreciação do modelo proposto, que ele estivesse apetrechado de uma pormenorização regulamentar exaustiva e de previsões numéricas próximas da exatidão, o que, evidentemente, não poderia prescindir da colaboração do Poder Executivo.

A proposta do IVA, por sua vez, embora oriunda do Poder Executivo, também não pôde dar garantias sólidas sobre seus resultados. Sempre que se aprovaram diretrizes de política tributária, estava subentendido que os tributos adotados ensejariam forte evasão, cujo combate incumbiria às administrações fiscais.

A escolha de políticas públicas não poderia depender do oferecimento prévio de garantias plenas de sua cabal execução, bastando indícios razoáveis de viabilidade.

A reforma tributária de 1965, que ainda é a principal referência brasileira, foi adotada antes mesmo da constituição de organismos institucionais capazes de implementá-la, o que

foi ocorrendo, lentamente, nos anos seguintes, de sorte que ela não teve eficácia imediata e automática. Cuidou-se, primeiro, da definição de diretrizes, e, depois, de suas condições de implementação.

O cenário institucional de hoje é outro, muito mais sofisticado, capaz de adequar-se celeremente à aprovação do novo modelo proposto, sem solução de continuidade, mesmo porque a atual situação econômica não suportaria hiatos no suprimento dos orçamentos públicos.

Trata-se afinal, em síntese, de apreciar uma opção inovadora de política tributária, baseada predominantemente nas movimentações financeiras não representativas de poupança, oferecida como solução viável ao impasse da reforma tributária.

Cabe aferir se ela está satisfatoriamente voltada à demanda da sociedade por uma distribuição mais disseminada e mais equânime do esforço fiscal, mediante uma fiscalidade mais simples, suave, universal, barata, eficaz e dificilmente evitável.

Paulo Euclides Rangel

“Depoimentos sobre o Imposto Único”

“Minha posição sobre o assunto sempre foi clara. Considero que o Imposto Único é o mais moderno e econômico instrumento de arrecadação”

Roberto Campos

“A estrutura clássica de impostos, à qual nos aferramos, é uma curiosa relíquia artesanal na era eletrônica”

Roberto Campos

“Imposto justo é o que se consegue cobrar”

Mário Henrique Simonsen

“Não tenho o menor respeito pela sabedoria convencional que entroniza, como indispensável, os impostos clássicos, tais como o sobre a renda e o imposto sobre valor agregado na circulação de mercadorias. São ambos insuportavelmente obsoletos”

Roberto Campos

“Se o Imposto Único de Marcos Cintra carrear para as burras estatais...o mesmo nível de rendas que o tresloucado elenco atual, o que se deve fazer é ...aprová-lo”

Ives Gandra da Silva Martins

“O imposto bom não é o “imposto velho” nem o “imposto clássico”. Imposto bom é o impostos insonegável e de cobrança automatizada. Qualquer imposto sonegável, é socialmente injusto. E se a cobrança depende de documentos declaratórios, torna-se um desperdício. A automaticidade e a insonegabilidade são precisamente as características do chamado Imposto Único”

Roberto Campos

“O Imposto Único 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”

Folha de S.Paulo, (Editorial)

“Infelizmente, a metodologia simplificadora do imposto único foi desmoralizada pelo fato de ter o governo por duas vezes – no caso do IPMF (1993) e da CPMF (1996) - aproveitado a “metodologia” automática do imposto sem lhe absorver a “ideologia” simplificadora. Trata-se de um instrumento sofisticado que se tornou grosseiro pelo mau uso, como se um florete de esgrima fosse utilizado para cortar cana”

Roberto Campos

“Abolir o Imposto de Renda, seja sobre a pessoa física, seja sobre a pessoa jurídica, ...há de ser o primeiro passo”

Roberto Mangabeira Unger

“As transações financeiras constituem uma das poucas bases potenciais de arrecadação futura na qual é possível ancorar o aumento da receita pública sem penalizar os setores produtivos e os segmentos sociais...”

Maria da Conceição Tavares

“A circulação financeira é uma base de futuro, já que, além de sua contínua expansão, permite controles eletrônicos e, deverá permitir, portanto, uma menor sonegação do que os atuais impostos”

Maria da Conceição Tavares

“...a Comunidade Econômica Européia está se voltando para duas ordens de tributos, ou seja, os indiretos e os sociais, reduzindo paulatinamente os tributos diretos, entre eles o Imposto de Renda”

Ives Gandra da Silva Martins

“O Imposto Único não é, ao contrário do que diz a sabedoria tradicional dos fiscalistas, ingênua ou inexecutável. É apenas uma idéia insolentemente nova, cujo tempo chegou”

Roberto Campos

AGRADECIMENTOS

Generosidade dos amigos, dedicação dos colaboradores, confiança dos correligionários e amor dos familiares...são esses os principais ingredientes deste ensaio.

Ao término de mais esta etapa de trabalho, olho para traz e vejo como foi, e está sendo, longa a caminhada em direção ao ideal do Imposto Único.

Desde os longínquos dias que culminaram em 10 de janeiro de 1990 com a publicação de *"Por uma revolução tributária"* na Folha de S.Paulo, pude viver e participar da construção de um novo paradigma e sentir as dificuldades e agruras de ter tido coragem para propor idéias novas.

Senti as estocadas da incompreensão e da violência dos interesses contrários; vivi o prazer da cumplicidade intelectual de colaboradores e defensores dessa nova proposta; observei o movimento pendular do interesse da opinião pública; aprendi com os críticos honestos e me decepcionei com os críticos insinceros e intolerantes. Mas acima de tudo, me emocionei e me emociono ainda ao sentir o olhar angustiado dos que enxergam no Imposto Único uma esperança quase missionária na valorização do contribuinte, no resgate do dinamismo econômico brasileiro e na desobstrução dos canais de crescimento e auto-realização para os pequenos e médios produtores em nosso país.

Após todos esse anos de embates, sinto que o caminho já está pavimentado para que outros possam avançar além de onde já consegui chegar.

Este ensaio é a síntese de um conjunto de conceitos, de circunstâncias e da contribuição de pessoas que cruzaram meus caminhos.

O começo de tudo foi na ebulição da redação de A Folha de S.Paulo. Octávio Frias de Oliveira foi fonte ininterrupta de inspiração criativa, estimulada pela irreverência intelectual de Carlos Caldeira Filho e reforçada pela respeitosa e estimulante discordância de Carlos Longo.

Ainda nessa fase heróica de desbravamento intelectual, a coragem apostolar de Flávio Rocha, Newton Paiva, Dario Clementino e do saudoso Nuri Andraus Gassani foi determinante na difusão do Imposto Único por todo o Brasil.

Durante a fase de consolidação conceitual, a amizade, o estímulo e o respaldo intelectual de Roberto Campos foram decisivos no fortalecimento de minha convicção de que estava no caminho correto. Dele guardo enorme saudades, e a falta que faz como ponto de apoio e de referência guarda exata correlação com a abundância de referências e citações que faço de sua obra neste ensaio.

A ajuda dos eficientes companheiros de pesquisas Luís Carlos da Silva, Luiz Zottmann, Luiz Henrique Sampaio Guimarães foram apoios sem os quais não teria sido possível compatibilizar a continuidade dos estudos técnicos e a luta política pela implantação do Imposto Único na Câmara dos Deputados.

A conclamação para não esmorecer e para retomar armas com força redobrada foi ouvida nos discursos de Lindberg Cury no Senado Federal em 2001. O brado de luta despertou novamente o ímpeto guerreiro de Dario Clementino (Sinduscon-Sindicato da Indústria da Construção Civil/D.F. e Fibra-Federação das Indústrias do Distrito Federal) e

Nuri Andraus Gassani (Sindicato dos Produtores Rurais do Distrito Federal e ACDF- Associação Comercial do Distrito Federal), reforçados com os apoios inestimáveis de Evandro Kalume Pires (Fibra), Fernando Brittes (ACDF), Franklin Oliveira (Fecomércio-Federação do Comércio do Distrito Federal), Galileu Marrara (Fibra), do deputado distrital José Edmar de Castro Cordeiro e Gilberto Koop (Câmara Legislativa do Distrito Federal), Luiz Carlos Botelho Ferreira (Sinduscon/Fibra), Maria Lourdes M. Coelho (ACIG- Associação Comercial e Industrial do Guará), Mario de Almeida (Fibra), Prof. Ricardo Caldas (Universidade de Brasília) e também dos amigos Alexander Saliba, Carlos Farias Pontes, e Márcio Antero de Carvalho. À classe empresarial de Brasília a história certamente irá creditar grande parte dos avanços da proposta do Imposto Único no país.

No âmbito político, a marcha do Imposto Único deve muito aos parlamentares que fundaram o Movimento pela Implantação do Imposto Único Federal. Foram eles: os senadores Bello Parga e Lindberg Cury e os deputados federais Adolfo Marinho, Agnaldo Muniz, Agnelo Queiroz, Almeida de Jesus, Antônio Jorge, Átila Lins, Augusto Nardes, Carlos Alberto Rosado, Celcita Pinheiro, Chico Sardelli, Corauci Sobrinho, Coriolano Sales, Dilceu Sperafico, Divaldo Suruagy, Eni Voltolini, Enivaldo Ribeiro, Euler Esteves Ribeiro, Fetter Junior, Gerson Gabrielli, Hugo Biehl, João Caldas da Silva, Jorge Alberto, Josué Bengston, Jurandil Juarez, Kincas Mattos, Luciano Bivar, Luis Carlos Heinze, Luiz Bittencourt, Luiz Ribeiro, Manoel Salviano, Marcelo Castro, Maria Elvira, Moacir Micheletto, Nelson Marquezelli, Osvaldo Reis, Paulo de Almeida, Paulo Octávio, Pedro Corrêa, Remi Trinta, Ricarte de Freitas, Roberto Argenta, Roberto Pessoa, Ronaldo Caiado, Ronaldo Vasconcellos, Saulo Pedrosa, Sérgio Barros, Sérgio Reis, Silas Brasileiro, Vicente Caropreso, Waldemir Moka, Werner Wanderer e Zila Bezerra.

Particular menção deve ser feita ao presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves, que assumiu e honrou seu compromisso de apoiar a rápida tramitação do projeto do Imposto Único Federal na Câmara dos Deputados, criando e instalando com presteza a Comissão Especial do Imposto Único, derradeira etapa antes da votação da proposta em plenário.

Cumpra agradecer ainda a Domingos A. Abilas, João Borges, José Silva, Luigi Nese, Luis Alberto Mendonça Meato, Mauricio Stainoff, Renaldo Pizzimenti, Rubens Damato, Salomão Gawendo, Sergio Victor Tamer e centenas de outros amigos e apoiadores anônimos, igualmente leais e sinceros, cuja dedicação me fazem caminhar cada vez mais convicto de que o Brasil precisa ter a coragem para mudar e instituir o Imposto Único.

Agradeço, também, ao editor Milton Assumpção, pela atenção e dedicação com que sempre tratou os meus textos.

Aos auxiliares Beatrice Palazzin de Almeida, Nelci Maraschin, Denise Queiroz Fonseca de Freitas e James Maxwell Brito Coelho, agradeço por terem aturado com dedicação e cordialidade os momentos de tensão e os atritos que acompanham a mistura sempre conflituosa entre atividade política e criação intelectual.

Por fim, quero dedicar este trabalho à Vera e às nossas quatro meninas, Maria Francisca, Maria Luiza, Maria Vitória e Maria Otávia. Vocês, Verinha, Chica, Lu, Viki e Otávia criaram para mim o lar mais feliz do mundo.

Obrigado

Capítulo 1

O quadro tributário brasileiro

Introdução

Uma pessoa que pela primeira vez se interessasse em conhecer a literatura sobre reforma tributária, chegaria a uma curiosa conclusão. A de que toda a polêmica sobre o assunto, que já vem desde meados dos anos 90, situa-se quase que exclusivamente em torno da extinção dos tributos em cascata.¹

De fato, em agosto de 2001 as principais entidades representativas do empresariado brasileiro divulgaram um manifesto contra o governo, cobrando a reforma tributária que não aconteceu². A análise do documento, contudo, demonstra que a verdadeira meta dos empresários não foi nem a discussão da questão tributária como um todo, com todos os seus descabimentos e disfunções, nem a busca de soluções abrangentes e definitivas sobre o problema. O que transpareceu foi, antes de tudo, uma diatribe contra a cumulatividade. Na defesa de seus interesses, esses grupos, equivocadamente, lograram convencer os formadores de opinião que a prioridade na reforma tributária deve ser a extinção da cascata tributária.

Sintomático deste equívoco é uma recente pesquisa efetuada pela Confederação Nacional da Indústria mostrando que 88% dos empresários pesquisados apontaram a excessiva carga de impostos, que poderá chegar à cerca de 35% do PIB em 2001, como a

¹Diz-se que é cumulativo o tributo que incide em duas ou mais etapas da circulação de mercadorias sobre um mesmo fato gerador, sem que na etapa posterior possa ser abatido do montante pago na etapa anterior. Exemplos típicos destes tributos são a COFINS, a contribuição para o PIS e a CPMF. O tributo é não-cumulativo quando o montante do tributo pago numa etapa da circulação da mercadoria pode ser abatido do montante devido na etapa seguinte para o mesmo fato gerador. Os exemplos brasileiros são o IPI e o ICMS. Everardo Maciel, caracteriza a cumulatividade como “*sistemas tributários cuja incidência não têm repercussão nem para a frente nem para trás...O sistema de valor agregado...leva em consideração as informações para trás e para frente, tem um sistema de créditos e débitos. Qual é o melhor deles? Ambos têm virtudes e defeitos. No sistema cumulativo as alíquotas são menores. No valor agregado as alíquotas são maiores. Os sistemas cumulativos as alíquotas são menores. Os sistemas cumulativos são muito mais simples. Os sistemas de valor agregado são mais complexos, prestam-se mais à evasão fiscal, à elisão...Os sistemas de valor agregado dão melhor quantificação contábil que os sistemas cumulativos. O equívoco é ser partidário de uma coisa ou de outra. Cada situação tem uma solução adequada. A generalização é um enorme quívoco. Portanto, a cumulatividade do sistema não constitui nenhum erro.*” Maciel, E. “Reforma Tributária e Federalismo no Brasil”, palestra proferida em 7 de agosto de 2001 na Federação das Indústrias de Brasília. A transcrição da palestra acha-se disponível em www.marcoscintra.org.

² Vide Anexo 1

mais indesejável característica do atual sistema tributário. Nesse sentido, é surpreendente que os empresários tenham apontado suas baterias nas críticas à cumulatividade, em vez de defenderem a queda da carga tributária e a redução das alíquotas.

A leitura do manifesto revela que nada foi reivindicado quanto à sonegação, à corrupção, aos altos custos de aquiescência (também conhecidos como custo de conformidade) relacionados às obrigações acessórias tributárias impostas aos contribuintes, à burocracia ou à iniquidade do atual sistema de arrecadação de impostos no Brasil³. Falou-se quase que exclusivamente sobre a cumulatividade, ainda que o que verdadeiramente sufoca a competitividade brasileira não seja a forma de cobrança de impostos (cumulativa ou sobre valor agregado), mas sim a intensidade da carga tributária brasileira, que se aproxima de 35% do PIB. Surpreende, portanto, que, ao invés de reivindicarem uma carga tributária mais leve e mais condizente com a de seus principais competidores nos mercados interno e externo, os empresários concentrem sua ira na cumulatividade, que nada mais é do que método de cobrança. Discutem a forma e não a essência do problema que os aflige, qual seja, o peso dos impostos que são obrigados a suportar.⁴

O Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, vaticina que *“indubitavelmente, a velocidade e a profundidade das mudanças que o mundo está enfrentando vão afetar (ou mesmo esgotar) o atual modelo conhecido de sistema tributário. Quais tributos, no entanto, continuarão a existir, ou quais novos serão criados, ainda são perguntas sem respostas.”*⁵

Neste texto será discutida a cumulatividade no sistema tributário brasileiro. Será demonstrado que o repúdio *a priori* dos tributos cumulativos é fruto de preconceitos e de conceitos teóricos mal digeridos. Será mostrado ainda que, a superação desta visão equivocada sobre o tema abrirá as portas para a construção de um modelo tributário mais eficiente, mais justo, e mais apropriado às características estruturais da sociedade e da economia brasileiras, que é o Imposto Único⁶.

³ Segundo pesquisas do Sebrae/SP a burocracia atinge pesadamente o micro empresário que dispensa 40% de seu tempo só para atender às exigências da burocracia fiscal. Segundo as estimativas apresentadas, a pequena empresa no Brasil gasta cerca de 3% do PIB (US\$15 bilhões) com a burocracia.

⁴ A discussão da reforma tributária é ambígua no Brasil. Quando se fala em simplificação mediante a unificação da legislação do ICMS, por exemplo, *“as pessoas se apresentam de forma contrária porque de fato, isso que se quer, que simplifica, que moderniza, que representa o avanço, na verdade, não se quer. Ou seja, estamos discutindo uma agenda falsa, uma agenda oculta....Todas as discussões não são verdadeiramente as que estão sendo discutidas. São outras coisas que estão sendo discutidas, com aparência diferente.”* Maciel, E. *“Reforma Tributária e Federalismo no Brasil”*, palestra proferida em 7 de agosto de 2001 na Federação das Indústrias de Brasília. A transcrição da palestra acha-se disponível em www.marcoscindra.org.

⁵ Secretaria da Receita Federal, *Tributação da Renda no Brasil Pós-Real*, Ministério da Fazenda, Brasília, 2001

⁶ Sobre a proposta do Imposto Único, e sobre a polêmica sobre o assunto, com argumentos a favor e contra a proposta, vide Albuquerque, Marcos Cintra C. de (organizador), *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994. Para a colocação da proposta vide, em especial os artigos de Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, *“Por uma revolução tributária”* pp.85-89, e *“O Imposto Único sobre Transações”*, pp.203-245.

O Brasil precisa de um novo sistema de impostos

A sociedade brasileira mostra sinais de profunda insatisfação com o seu sistema tributário. Sua atual estrutura de impostos é uma das mais complexas do mundo, tendo chegado a um estágio avançado de deterioração, irracionalidade, ineficiência, e iniquidade.⁷

A legislação tributária brasileira contava, em meados de 2001, com 55.767 artigos, 33.374 parágrafos, 23.497 incisos e 9.956 alíneas. Essa miscelânea tributária está contida em 18.589 páginas de textos, decretos, códigos e portarias.⁸ Estes dados, no entanto, se desatualizam diariamente. A cada ano, são editadas cerca de 300 novas normas sobre o assunto, algo em torno de 1,23 alterações por cada dia útil.

Apenas no tocante a dois impostos federais (IR e IPI), um estadual (ICMS), e Contribuições Sociais (Pis e Cofins), entre maio de 1995 e dezembro de 1998 foram editados:

- quanto ao IR: 24 leis, 76 medidas provisórias, 14 decretos, 46 portarias, e 149 atos declaratórios;
- quanto ao IPI: 8 leis, 41 medidas provisórias, 20 decretos, 67 portarias, e 87 atos declaratórios;
- quanto ao ICMS: 24 leis, 165 portarias, 314 resoluções, e convênios;
- quanto ao Pis: 1 Emenda Constitucional, 7 leis, 122 medidas provisórias, 1 decreto, 3 resoluções, 8 atos declaratórios, 3 portarias, 1 instrução normativa, e 1 parecer normativo;
- quanto à Cofins: 2 leis complementares, 3 leis, 30 medidas provisórias, 1 decreto, 1 portaria, 1 instrução normativa, e 1 ato declaratório.⁹

A complexidade dos sistemas tributários declaratórios não é privilégio brasileiro. Também nos EUA a questão vem suscitando acalorados debates sobre alterações no seu principal tributo, o Imposto sobre a Renda. A legislação tributária federal naquele país possui 45.662 páginas, 74% a mais do que em 1984; o número de formulários aumentou 23% entre 1990 e 2000, e o faturamento das oito maiores empresas de consultoria tributária aumentou 112% entre 1996 e 2001. A chamada “indústria dos impostos” emprega hoje

⁷ Ao invés da famosa máxima “*imposto bom é imposto velho*”, Everardo Maciel prefere a que diz “*imposto bom é imposto simples*”. Maciel, E. “Reforma Tributária e Federalismo no Brasil”, palestra proferida em 7 de agosto de 2001 na Federação das Indústrias de Brasília. A transcrição da palestra acha-se disponível em www.marcoscintra.org.

⁸ A CPI da Sonegação Fiscal apontou que no Brasil “*há excessivo número de tributos, cuja imposição se faz através de uma legislação extremamente complexa, inconstitucional, incoerente, inadequada, de interpretação e aplicabilidade duvidosas; sujeita a constantes alterações...a ponto de termos baixado 1062 atos normativos fiscais em 1990- média de 4,6 por dia útil. E são exigidos 33 livros de escrituração, 24 declarações tributárias, além de 25 obrigações básicas trabalhistas e previdenciárias*”. Vide, “CPI da sonegação fiscal. Conclusões do Congresso Nacional”, Revista dos Tribunais, Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, ano 3, nº 9, out-dez 1994, Editora Revista dos Tribunais Editora LTDA, São Paulo.

⁹ Rezende, Condorcet, “Relações fisco x contribuinte”, mimeo.

mais de um milhão de pessoas, volume superior ao de toda a indústria automotiva. Apenas os custos de aquisição (preenchimento de guias e declarações) arcados pelos contribuintes norteamericanos chegam a US\$ 183 bilhões por ano.¹⁰

TABELA 1
BRASIL -1993/2001
Evolução da carga tributária global e *per capita*

| Ano | Carga tributária % do PIB | Carga tributária per capita (R\$) |
|-------|---------------------------|-----------------------------------|
| 1993 | 25,8 | 719,19 |
| 1994 | 29,8 | 893,68 |
| 1995 | 29,4 | 1.205,54 |
| 1996 | 29,1 | 1.354,02 |
| 1997 | 29,6 | 1.523,51 |
| 1998 | 29,6 | 1.681,54 |
| 1999 | 31,6 | 1.813,68 |
| 2000 | 32,6 | 2.023,73 |
| 2001* | 35,0 | 2.264,70 |

(*) estimativa

No Brasil, a abundância tributária tem contribuído decisivamente para os recordes de aumento de arrecadação verificados ano após ano. A tabela 1 mostra o que vem ocorrendo com relação ao peso dos impostos sobre o PIB e a carga tributária *per capita* no país.

Há teses defendendo que a carga de impostos em relação ao PIB no Brasil pode, e deve, ser mais alta, uma vez que vários países registram proporções mais elevadas que a nossa. No entanto, esta afirmação não faz sentido se feita isoladamente, já que a avaliação da carga tributária de um país só pode ser feita em função do nível de renda *per capita* e do padrão de desenvolvimento do país.

A tabela 2, exemplificativa da situação internacional, deixa claro que o governo brasileiro impõe uma carga tributária absolutamente incompatível com o nível de renda *per capita* da população. Todos os países com carga tributária próxima, ou superior, a 30% do PIB, possuem renda *per capita* próxima, ou acima, de US\$ 20.000/ano. As exceções são Portugal, (que tem renda de US\$ 10.670, três vezes superior à brasileira), e o Brasil. Vale notar que países com renda *per capita* inferior a US\$10.000/ano aplicam carga tributária sempre abaixo de 25% do PIB.

O Brasil é claramente um caso extravagante de supertributação.

¹⁰ Vide Edwards, C., “Simplifying Federal Taxes: the advantages of consumption-based taxation”, in *Policy Analysis* n° 416, October 17, 2001 Cato Institute, Washington, 2001.

TABELA 2
Carga tributária e renda per capita em países selecionados
(2000)

| <i>Países</i> | <i>Carga tributária (% do PIB)</i> | <i>Renda per- capita Ano (US\$)</i> |
|---------------|--|---|
| Itália | 45,0 | 20.090 |
| Alemanha | 37,7 | 26.570 |
| Canadá | 37,1 | 19.170 |
| Portugal | 34,4 | 10.670 |
| Suíça | 33,9 | 39.980 |
| Brasil | 33,2 | 3.401 |
| Austrália | 31,0 | 20.640 |
| EUA | 28,8 | 29.240 |
| Japão | 28,8 | 32.350 |
| Coréia do Sul | 23,0 | 8.600 |
| México | 16,9 | 3.840 |

Como resultado da excessiva tributação, o consumidor brasileiro é onerado por elevada carga de impostos indiretos, embutidos nos preços dos produtos que adquire. Segundo a ABIA, Associação Brasileira da Indústria de Alimentos, a tributação atinge 34,7% do preço final dos alimentos, enquanto a média internacional é de 7%.

A tabela 3 abaixo exemplifica a abusiva carga de tributos nos bens de consumo no Brasil. A consequência desta excessiva tributação é o baixo poder aquisitivo dos salários, bem como a perda de competitividade dos produtos brasileiros nos mercados externos. Importante observar que a maior parte dos tributos incidentes sobre a produção doméstica não é desonerada no momento da exportação, fazendo com que os bens e serviços exportados contenham elevada carga de impostos embutidos em seu preço.

Como defesa frente a esta abusiva carga de impostos, o contribuinte vê na sonegação de impostos um artifício para sobreviver. A sonegação virou regra, a ponto de ser chamada de “religião nacional” por André Franco Montoro Filho¹¹, e é hoje a mais perversa característica do sistema tributário no Brasil.

¹¹ Montoro Filho, André F., “Sonegação-religião nacional”, in Albuquerque, Marcos Cintra C. de, *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994 .

TABELA 3
Peso dos impostos
nos preços ao consumidor
Brasil

| Produto | Parcela tributária atual no preço ao consumidor |
|-----------------|---|
| Quilo de carne | 47 % |
| Dúzia de ovos | 29 % |
| Pão | 43 % |
| Refrigerante | 37 % |
| Chá | 50 % |
| Automóvel | 46 % |
| Par de tênis | 47 % |
| Par de sapatos | 47 % |
| Televisão | 49 % |
| Gasolina | 53 % |
| Óleo de soja | 25 % |
| Pneus | 37 % |
| Calça masculina | 25 % |
| Geladeira | 49 % |

Fonte: Trevisan e Associados, Sindicom, e ACSP.

Em 1999 o Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, depôs na CPI do Sistema Financeiro e fez uma afirmação que causou grande celeuma junto à opinião pública. O país foi informado oficialmente que a sonegação, a evasão e a elisão de impostos em larga escala são práticas comuns. Segundo seu depoimento, R\$ 825 bilhões, quase o valor de um PIB anual, passava por entre os dedos do fisco sem que, diretamente, um tostão ficasse em suas malhas, exceto pela arrecadação da CPMF; das 530 maiores empresas no Brasil, metade não pagava imposto de renda; e 42% dos 66 maiores bancos também haviam conseguido a mesma façanha.

A sonegação, portanto, é hoje o tumor a ser extirpado do sistema tributário nacional. A predominância dessa anomalia causa injustiças tributárias profundas na economia nacional. Segundo as conclusões da CPI da Sonegação Fiscal, “a sonegação está incrustada na população, no contribuinte, por um problema de educação e de moral”¹².

A Receita Federal vem cruzando informações sobre a movimentação financeira de declarantes do Imposto de Renda. Os dados mostram que bilhões de reais circulam livremente na economia brasileira sem serem alcançados pelo Imposto de Renda.

¹² Vide *Revista dos Tribunais*, *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, ano 3, nº 9, out-dez 1994, Editora Revista dos Tribunais LTDA, São Paulo.

TABELA 4
Contribuintes isentos, inativos ou omissos e empresas optantes pelo Simples
Cruzamento entre declaração de Imposto de Renda e movimentação financeira

| Movimentação financeira anual (R\$ mil) | Número de pessoas físicas e jurídicas analisadas pelo Fisco | Sonegação estimada | | |
|---|---|--|--|--|
| | | Número de pessoas físicas e jurídicas suspeitas de sonegação | Movimentação financeira anual em R\$ milhões | Rendimentos anuais não declarados em R\$ milhões |
| Até 100 | 29.402.542 | - | - | - |
| + de 100 até 500 | 559.161 | 424.435 | 77,736 | 30,689 |
| + de 500 até 1.000 | 51.065 | 51.065 | 34,669 | 13,867 |
| + de 1.000 até 10.000 | 33.991 | 33.991 | 100,862 | 50,431 |
| + de 10.000 até 100.000 | 2.372 | 2.372 | 88,138 | 80,125 |
| + de 100.000 | 254 | 254 | 164,132 | 164,132 |
| Total | 30.049.385 | 512.117 | 465,540 | 339,244 |

Fonte: Dados brutos da Receita Federal (2000)

* Movimentação financeira acima de R\$ 1 milhão para empresas cadastradas no Simples e acima de R\$ 100 mil para as demais pessoas físicas e jurídicas.

** Tomando-se a movimentação financeira média média de cada classe e dividindo pela relação movimentação financeira /rendimentos abaixo:

Até 10 mil = 10; de 10 mil até 100 mil = 5; de 100 mil até 500 mil = 3; de 500 mil até 1 milhão = 2,5; de 1 milhão até 10 milhões = 2; de 10 milhões até 100 milhões = 1,5; e + de 100 milhões = 1.

Em agosto de 2001 a Receita Federal divulgou a conclusão de 341 processos contra contribuintes que sonegaram impostos em 1998. Esses contribuintes foram autuados em R\$ 81,5 milhões. Entre eles, 210 são pessoas físicas, que sonegaram R\$ 6,5 milhões, e outros 131 são pessoas jurídicas cujas autuações somam R\$ 75 milhões. Essas ações da Receita Federal foram resultantes do cruzamento entre a movimentação bancária dos contribuintes (por meio da CPMF) e as declarações de renda de 1998.

No ano de 1999, os cruzamentos revelaram contribuintes que se declararam isentos, omissos, inativos e empresas cadastradas no Simples, mas que movimentaram valor equivalente a cerca de metade do PIB brasileiro, como pode ser visto na tabela 4. Vale notar que 559.161 pessoas movimentaram R\$116,9 bilhões, uma média mensal de R\$ 17,4 mil, ao mesmo tempo em que “se declararam” não-contribuintes do Imposto de Renda.

Os dados revelaram ainda que apenas 254 pessoas físicas e jurídicas transacionaram, o assombroso montante de R\$ 164,1 bilhões sem serem alcançados pelo Imposto de Renda. Em média esses indivíduos movimentaram R\$ 54 milhões por mês, declarando-se isentos, inativos, declarantes do Simples ou sendo simplesmente omissos. Nem CPF esses milionários possuem.

Do trabalho se concluiu que 512.117 pessoas físicas e jurídicas efetuaram, durante 1999, movimentação financeira incompatível com a legislação do imposto de renda no

montante total de R\$ 465 bilhões, ou R\$ 38,7 bilhões por mês. Tal movimentação financeira deixa implícita a existência de rendimentos não declarados estimados em R\$ 339,2 bilhões, ou R\$ 28,2 bilhões por mês, ou seja, cerca de 25% do PIB passaram ao largo do Imposto de Renda brasileiro.

O padrão de incidência tributária atual sobre a produção é tão caótico, imprevisível, devastador, a ponto de poder quebrar uma empresa eficiente, que paga seus impostos, e de fazer sobreviver uma concorrente ineficiente, que sonega e saqueia seus competidores no mercado. Segundo estudos de Maria Helena Zokun, 40% da renda do país não são oferecidos à tributação por sonegação ou pela fuga para a economia informal. Esse resultado implica o fato de que os 35% da atual carga tributária recaem apenas sobre 60% do potencial tributável. Isso significa que os 60% dos contribuintes que pagam impostos arcam com um ônus tributário equivalente a 55% da sua renda, que os 40% que se evadem nada oferecem à sociedade na forma de pagamento de tributos.¹³

Ademais, a sonegação gera uma inevitável conseqüência, a corrupção. A evasão e a sonegação são aceitas com naturalidade, quando não admiradas como evidência de coragem e ousadia empresariais. A conivência entre sonegadores e fiscais corruptos vem causando forte deterioração dos padrões éticos e morais da sociedade brasileira.

Mas é na carga tributária sobre salários onde o Brasil atinge um triste recorde.

A forte sonegação de impostos e a necessidade de crescente arrecadação pública fizeram do assalariado o sujeito passivo tributário mais fortemente onerado. Impossibilitado de apelar para a sonegação e a evasão, o assalariado com carteira assinada passou a sofrer forte tributação na fonte. Além dos encargos tributários incidentes sobre os salários, o governo ainda sobrecarregou o empregador com imposições fiscais e previdenciárias extremamente elevadas.

Os rendimentos do trabalho no Brasil, que representam apenas 26,8% da Renda Nacional, são responsáveis, direta e indiretamente, por cerca de 53,5% da arrecadação de impostos no país. Isto dá uma clara indicação de como, para compensar a perda de arrecadação gerada pela sonegação das empresas e dos autônomos, o governo transfere a carga tributária para os segmentos que têm mais dificuldade em sonegar, como o trabalho assalariado. Em um estudo realizado em 2000 comparando as alíquotas efetivas do imposto de renda pessoa física no Brasil e nos Estados Unidos, utilizando dados do *Internal Revenue Service* e da Receita Federal, mostrou que enquanto nos Estados Unidos a alíquota passa de 15% para 19% a partir de uma renda tributável anual de R\$ 119,2 mil, no Brasil essa alíquota era atingida já a partir de R\$ 15,2 mil por ano.

Além de estimular a economia informal, este fato contribui de modo significativo com as elevadas taxas de desemprego vigentes na economia brasileira. O alto custo de contratação e manutenção de funcionários é uma das principais causas do crescimento da

¹³ Está implícito neste argumento que os contribuintes podem ser separados em dois grupos: os que pagam impostos, e os que nada pagam. Vide Zokum, M. H. “Uma medida do tamanho da economia informal no Brasil”, *Revista de Economia Aplicada*, jan-mar 1999, vol.3 nº 1, FEA-USP/FIPE.

economia informal. Metade dos trabalhadores brasileiros não tem carteira assinada, fenômeno este que barateia os custos para as empresas e desonera os salários recebidos pelos empregados, que em muitos casos não declaram esses rendimentos.

O que estes fatos demonstram é a urgente necessidade de uma reforma tributária no Brasil. Trata-se do maior débito deixado pela classe política junto à sociedade brasileira na última década do século XX. Apesar das várias tentativas, a reforma não aconteceu. O debate foi acirrado, em certos momentos chegou a empolgar a opinião pública, mas infelizmente não vingou.

Não é tarefa fácil acomodar os interesses específicos dos inúmeros grupos sociais envolvidos em uma reforma tributária, como os trabalhadores, os empresários e o governo, com cada uma dessas categorias subdivididas por setores e áreas geográficas com objetivos muitas vezes conflitantes. Cada grupo visualiza a oportunidade de ampliar seus espaços econômicos, configurando um conflito de interesses impossível de ser superado por uma reforma tributária convencional.

O Imposto Único, como veremos adiante, 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 Imposto Único permite redução de custos, desburocratização, modernização administrativa, recuperação de receitas. Facilita, enfim, o necessário ajuste fiscal. Para os trabalhadores abre-se espaço para a recomposição salarial mediante a incorporação aos salários, ainda que parcial, das contribuições previdenciárias e das retenções na fonte. E para o empresariado, permite redução de custos, aumento de mercados e recomposição de margens.

O industrial Antonio Ermírio de Moraes declarou em uma entrevista que colocara toda sua estrutura jurídica e tributária para analisar o imposto sobre movimentação financeira, e que a conclusão fora de que se tratava de um tributo insonegável.¹⁴ Com o Imposto Único apenas os sonegadores e a economia informal sairão perdendo, o que será um ato de Justiça, ainda que tardia.

Roberto Campos: a escolha entre a “insolência inovadora”, e o “aperfeiçoamento do obsoleto”

Ele foi um ardoroso defensor da modernidade, da insolência inovadora, e do Imposto Único. Tal postura pode surpreender os que diziam que “Bob Fields” era um conservador. Estavam errados. Ele foi sempre original, um iconoclasta, um criador de paradigmas.

Entre 1964 e 1967, implementou o que se pode chamar de última reforma tributária no Brasil. As mudanças implementadas por Roberto Campos abriram caminho para o que

¹⁴Fato citado por Albuquerque, Marcos Cintra Cavalcanti de, em “Os vícios e as virtudes do IPMF”, in Albuquerque, Marcos Cintra C. de ,(organizador) *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994

se convencionou chamar de “milagre brasileiro”, verificado durante a década de 70, período de altas taxas de crescimento da economia.

A partir dos anos 80, o político Roberto Campos passou a criticar a administração pública brasileira. Afirmava que a máquina estatal ficara deformada, desviando-se de seus objetivos originais. Apontou inúmeros nós a serem desatados para o país poder continuar na construção de uma economia moderna e próspera. Certa ocasião disse: “Continuamos longe demais da riqueza atingível e perto demais da pobreza corrigível”.

Uma de suas principais críticas nos últimos 10 anos foi aos impostos.

Percebeu que os tributos sobre valor agregado, os IVA's, tidos como justos e eficientes, perfeitos enfim, escondiam uma outra realidade, bem menos atraente que idéia original, e cujas deformações eram ampliadas em países com organização federativa: a exacerbação burocrática, a galopante corrupção, a exasperadora complexidade, os proibitivos custos de arrecadação, a irresistível evasão, a convidativa sonegação. Enfim, um monstro do gênero declaratório, da espécie burocrático-propinatória, adorado apenas pelos burocratas de plantão.

Em “Reforma ou revolução”¹⁵, Roberto Campos afirmou que a ética fiscal brasileira fora destruída. Dizia ele que pagar impostos no Brasil é comprar chateação, e que apenas as empresas organizadas do setor privado e os assalariados com carteira assinada é que pagavam tributos diretos. Os outros 2/3, que sonegavam, eram classificados por ele como delinquentes.

Entre as simplificações reformistas e as inovações revolucionárias no âmbito fiscal, Roberto Campos preferiu ficar com as últimas. Passou a defender a idéia do Imposto Único, proposta apresentada cerca de dois anos antes em um artigo publicado na *Folha de S.Paulo*, intitulado “Por uma revolução tributária”.

Roberto Campos escreveu que, *“em matéria fiscal o país tem chance de uma experiência pioneira com o Imposto Único. Isso pela coincidência de circunstâncias inexistentes alhures: a) tanto a ética como a estrutura fiscal entraram em colapso; b) a economia está desmonetizada – o papel-moeda em poder do público é de 1% do PIB; c) o sistema bancário é surpreendentemente eletronicado para um país do Terceiro Mundo”. Campo completou afirmando: “A meu ver, as características de uma revolução fiscal seriam: 1) um fato gerador suficientemente amplo e simples para elidir a fronteira entre contribuintes e delinquentes; 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”.*

Desde então Roberto Campos se tornou um guerrilheiro do Imposto Único. Enfatizava a necessidade de se implantar essa sistemática tal como fora idealizada, ou seja,

¹⁵ Campos, R.O., “Reforma ou revolução”, *O Estado de São Paulo*, 3/11/1991.

como um imposto para substituir tributos de natureza arrecadatória. No entanto, a ânsia fiscalista do governo utilizou a proposta de modo oportunista, e criou o IPMF, depois transformado em CPMF. Mas foi um imposto a mais, desvirtuando assim a idéia original.

A experiência da CPMF proporcionou aos críticos do Imposto Único uma oportunidade valiosa para satanizarem aquele tributo. Criou-se o mito de que por ser cumulativo, ou em cascata, ele seria necessariamente de baixa qualidade, e por isso deveria ser combatido.

A sonegação, esta sim a principal anomalia do sistema tributário brasileiro, foi relegada a um segundo plano nos debates sobre a reforma tributária. A sonegação criou uma vantagem comparativa perversa. Permite a sobrevivência de empresas ineficientes na produção, desde que ousadas na sonegação; e deixa morrer as que são competitivas na produção, mas tímidas na sonegação.

Com sarcasmo, Roberto Campos distinguia dois tipos de cascata, uma maligna e outra benigna. A primeira compreende tributos como o PIS e a Cofins, de recolhimento inevitável. A segunda diz respeito aos impostos que reduzem as obrigações fiscais, tais como o Simples (o chamado Imposto Único da micro e pequena empresa) e o imposto de renda sobre o lucro presumido¹⁶. As críticas são sempre dirigidas ao primeiro grupo. Assim, quando a carga tributária pode ser reduzida, a cascata é considerada benigna até pelos ferrenhos críticos da cumulatividade. Contudo, quando a cascata implica carga tributária alta, torna-se diabólica. Exemplo claro e inegável se dá com respeito às críticas à CPMF, em razão deste tributo ter se mostrado insonegável.

As discussões em torno da reforma tributária em 1999 deram origem a um documento da Comissão de Reforma Tributária que Roberto Campos classificou de “*aperfeiçoamento do obsoleto*” em um artigo intitulado “Como sair do manicômio fiscal”¹⁷.

Roberto Campos defendia a “reformatação do Estado”, e nesse processo deu lugar de destaque ao Imposto Único. Em sua brilhante jornada a serviço do país, sua mente privilegiada foi sempre capaz de ver muito além. Mostrou de forma clara e inequívoca que a reforma tributária é uma demanda fundamental para nos aproximarmos da “riqueza atingível” e para combatermos a “pobreza corrigível”.

Roberto Campos produziu, entre seus memoráveis artigos para imprensa, trabalhos que merecem ser reproduzidos extensamente.

¹⁶ Mesmo essas cascatas hoje consideradas benignas enfrentaram forte oposição da burocracia pública. Por exemplo, em 7/11/1996 a *Folha de S. Paulo* noticiava que o Coordenador de Administração Tributária da Secretaria da Fazenda de São Paulo, Clovis Panzarini mostrava indignação com o recém aprovado programa de simplificação tributária para micro e pequenas empresas, o Simples, e dizia que o mesmo “*desorganizaria a economia paulista*”, pois não seria possível dois sistemas tributários diferentes conviverem em uma mesma economia. Curiosamente, apesar de sua cumulatividade o Simples foi fartamente elogiado, como por exemplo, em editorial no *O Estado de S. Paulo*, de 9/12/1996, que o caracterizou como “*puro bom senso*”.

¹⁷ Campos, R. O., “Como sair do manicômio fiscal”, *Folha de São Paulo*, 12/9/99,

Em “O Funeral da nota fiscal”¹⁸, e em “Como sair do manicômio fiscal”¹⁹, o autor descreve com sua usual maestria a dicotomia presente no atual debate tributário, refletida nos inflamados duelos entre os que defendem os modelos tributários convencionais e aqueles que buscam novas bases sobre as quais montarem um novo sistema tributário.

No primeiro artigo, Roberto Campos diz: *“Duas preocupações afligem os analistas do ‘risco Brasil’, no médio e longo prazo. A primeira é o nosso “manicômio fiscal” (arrecadação dispendiosa e multiforme sonegação), criando um sinistro dilema: ou elevam-se as alíquotas, anemizando os pagantes, ou sacrificam-se investimentos essenciais. A desordem fiscal é agudamente sentida no Executivo, medianamente no Legislativo, debilmente nos governos estaduais e municipais, enquanto o Judiciário continua fértil na concessão de liminares para proteger “abusos adquiridos”. A segunda é a insolvência do sistema previdenciário de “repartição”, estruturalmente deficitário.*

...Em matéria fiscal, estamos conseguindo um superávit primário graças sobretudo a receitas de emergência, que complicam ainda mais a estrutura tributária. Qualquer reforma eficaz terá de levar em conta três realidades: 1) a contratação de mão-de-obra é excessivamente tributada, com resultante informalização ou desemprego. O “take home pay” (salário líquido) do trabalhador é ainda comprimido por imposto e contribuições sindicais; 2) os impostos “declaratórios” - IR, ICMS, IPI, ISS etc. - envolvem três burocracias: a burocracia da obediência, a do Fisco e, freqüentemente, a do contencioso; 3) a cultura brasileira é de rebelião fiscal, em virtude da magra contrapartida de serviços do governo, da complexidade do sistema e da corrupção de fiscais. Isso torna pouco produtivos os impostos que dependem de “declaração” dos contribuintes.

Os impostos têm de ser automáticos, cobrados eletronicamente na fonte. Há projetos no Congresso, como os dos deputados Marcos Cintra e Luiz Roberto Ponte, nos quais o imposto sobre transações financeiras substituiria todos os encargos da área social, enquanto o imposto seletivo sobre insumos essenciais - eletricidade, combustíveis, veículos e telecomunicações (além de cigarros e bebidas) - substituiria os demais impostos declaratórios. A cobrança seria eletrônica, reduzindo-se dramaticamente os custos de arrecadação e a ginástica da evasão.

A proposta governamental de trocar os atuais impostos de consumo por um IVA federal representa meritória simplificação, mas é apenas um aperfeiçoamento do obsoleto, pois os impostos continuariam declaratórios e burocratizados.

A estrutura clássica de impostos, à qual nos aferramos, é uma curiosa relíquia artesanal na era eletrônica. Há objeções espúrias. O alegado efeito “cascata” da CPMF é uma forma benigna de “progressividade”, porque afeta mais que proporcionalmente os ricos, que fazem mais transações e compram produtos de mais longa cadeia produtiva. A outra objeção se refere à autonomia tributária dos Estados e municípios. Ela se preserva mais pela autonomia nos gastos e automatismo na coleta de receitas que pela faculdade de criar impostos sonegáveis que exigem dispendiosa burocracia fiscal. Fixadas as quotas de

¹⁸ Campos, R. O., “O funeral da nota fiscal”, *Veja*, 23/7/1999

¹⁹ Campos, R.O., “Como sair do manicômio fiscal”, *Folha de São Paulo*, 12/9/99,

participação de Estados e municípios, esses se entenderiam diretamente com os centros coletores, sem intermediação burocrática.

Os partidários da tributação eletrônica têm agora um poderoso aliado na busca de uma nova tecnologia fiscal: o comércio eletrônico pela internet, que cresce à razão de 70% ao ano, nos Estados Unidos, incentivado por uma moratória fiscal. Esse explosivo crescimento, esvaziando os "sale's taxes", forçará no mínimo: 1) uma unificação da nomenclatura e alíquotas estaduais e locais; e 2) um mecanismo de centralização da coleta. A Associação dos Governadores dos Estados Unidos emitiu em fevereiro último um manifesto favorável à criação de um "imposto de vendas do século XXI aplicável à NET". Tudo indica que a internet será o funeral das notas fiscais, da mesma forma que o fax foi o sepulcro do telex e o avião, o assassino dos dirigíveis".

No segundo artigo, Roberto Campos afirma: "Há algum tempo, pensava eu ser urgentíssima a desconstrução do nosso manicômio fiscal para corrigir dois males principais: a sonegação fiscal, que divide o país entre "pagantes" e "caronas", e o alto custo da contratação de mão-de-obra, causando informalização ou desemprego.

Hoje há uma terceira razão, pois a globalização e a digitalização representam uma "mudança de paradigma". Enfraquece-se enormemente a produtividade dos impostos clássicos sobre produção, circulação e serviços, relíquias artesanais na sociedade eletrônica. Há inúmeras propostas de reformas, filiadas todas a uma das duas matrizes: a dos "papirófilos", que se limitam à simplificação do sistema declaratório e documental, e a dos "eletrônicos", que desejam abolir os impostos declaratórios clássicos, que pressupõem declarações do contribuinte sobre sua renda, vendas e serviços, gerando uma tríplice burocracia: a do contribuinte, a do fisco e a do contencioso jurídico. De um lado aumentam custos e, de outro, facilitam a sonegação.

O principal documento ora na Câmara é a proposta preliminar do deputado Mussa Demes, relator da Comissão Especial sobre Reforma Tributária. É um esforço de "aperfeiçoamento do obsoleto", pois substitui o ICMS, o IPI e o ISS por um novo ICMS, sob legislação federal e partilhado com os Estados, havendo duplicidade de fiscalização e arrecadação. Se o novo ICMS incorporasse adicionais para substituir as contribuições sociais - PIS, Cofins e CSSL - a atual alíquota de 17% teria de ser aumentada, estimulando ainda mais a sonegação.

A outra vertente da reforma tributária, a dos "eletrônicos", já tinha tido um projeto do deputado Luiz Roberto Ponte aprovado em comissão especial. Nunca foi levado a plenário, até porque o governo preferia micro-ajustes tópicos a uma radical modernização do sistema. Felizmente, o deputado Marcos Cintra apresentou agora na Câmara uma "proposta alternativa" que suaviza a idéia original do "imposto único" sobre transações financeiras, numa tentativa de conciliação das duas matrizes de pensamento fiscal.

Haveria poucos impostos, quase todos não-declaratórios. Preservar-se-iam os atuais tributos sobre a propriedade (IPVA, IPTU, ITR) e também os impostos regulatórios sobre o comércio exterior e operações financeiras (IOF). Por insistência dos municípios das capitais, que dele extraem cerca de 25% de sua receita, o ISS continuaria em vigor,

abandonando-se a proposta Demes de um novo imposto sobre vendas no varejo de custosa coleta e fácil sonegação. Um grande avanço seria substituir-se a panóplia de contribuições sociais -Cofins, PIS-Pasep, CSSL e a contribuição patronal sobre a folha- por um imposto global sobre transações financeiras, um IMF, escoimado dos defeitos da CPMF. O IR, no fundo uma safadeza socialista, porque pune precisamente os mais diligentes e criativos, seria compactado. Ficariam isentas as pessoas físicas até 20 salários mínimos, abolindo-se também o IR sobre as pessoas jurídicas.

É uma tenaz ilusão pensar que as empresas são pagadoras finais de impostos. Estes recaem sempre sobre pessoas físicas, sejam os acionistas, pela perda de rendimentos, sejam os trabalhadores, pela contenção dos salários, sejam os consumidores, pela alta de preços. No projeto Cintra, o lucro somente seria alcançado quando de sua distribuição às pessoas físicas, para estimular reinversões.

A empregabilidade no setor formal seria encorajada pela abolição da contribuição dos empregadores para o INSS. Se quisermos uma reforma fiscal profunda e duradoura temos que levar em consideração os efeitos da globalização e digitalização. Hoje, uma empresa transnacional pode escolher realizar seus lucros, ou comprar seus componentes no país de fiscalidade mais benigna e menos burocratizada. E como tratar na regulamentação trabalhista um "teletrabalhador" que trabalha para empresas situadas em outro país?

O imposto mais justo não é o que mais redistribui renda (porque a justiça social se faz melhor do lado da despesa) e sim o que é mais insonegável e barato na arrecadação.

O IMF, substituindo a CPMF, seria o mais adequado a uma economia digitalizada. Tem sido denegrido no Brasil pelo "efeito cascata". Mas é uma cascata benigna, porque sua coleta é desburocratizada e insonegável, em contraste com as cascatas malignas do Cofins e PIS-Pasep. O IMF parecerá mais simpático se interpretado como um "imposto progressivo", por incidir mais sobre os ricos, que efetuam transações maiores, e compram produtos sofisticados de longa escala de produção. Das objeções à cascata financeira, só duas são relevantes.

A primeira é o efeito negativo sobre as velozes transações de Bolsa. Isso levou o deputado Marcos Cintra a propor que a tributação só se aplique aos rendimentos efetivamente realizados e não às aplicações no mercado de capitais.

A outra tem a ver com o impacto sobre exportações. A solução para isso é o "reintegro", admitido pela OMC, isto é, a devolução da carga fiscal média sobre o produto exportado, calculada segundo matrizes insumo-produto, hoje já disponíveis no IBGE. Isso é preferível à atual disputa sobre "compensações aos Estados exportadores" pela receita hipotética sacrificada com a desoneração do ICMS. A substituição do ICMS por um imposto seletivo cobrado eletronicamente na fonte, sobre eletricidade, combustíveis, telecomunicações e veículos (acrescido dos impostos sobre bebidas e fumo) teria várias vantagens: insonegabilidade, desburocratização, automaticidade na entrega dos recursos, arrecadação eletrônica e compatibilidade com a era digital.

Surpreende-me que a "proposta alternativa" do deputado Cintra, mais modernizante e simplificadora que as propostas governamentais absorvidas no relatório Demes, tenha sido tão pouco discutida no Congresso e na imprensa. Seria melancólico se na era eletrônica continuássemos sujeitos à papirofilia dos impostos clássicos", conclui Roberto Campos.

Roberto Campos ilustra com precisão o ambiente tributário brasileiro na década de 90 no artigo "O manicômio fiscal"²⁰. Diz ele: *"Um dos mitos que dificultavam a reforma fiscal é que a preservação de mecanismos separados de coleta nos três níveis de governo é requisito essencial da autonomia federativa. Algumas federações, como a alemã, têm coleta centralizada. A verdadeira independência de Estados e municípios está na liberdade de gastar segundo suas próprias prioridades. O método de arrecadação deve ser o mais simples e barato possível e a entrega de recursos automática*

Dos impostos declaratórios convencionais – sobre renda, consumo e serviço -, o imposto progressivo sobre a renda, considerado o mais eqüitativo pelas esquerdas neoconservadoras, é precisamente o mais desaconselhável nos países em desenvolvimento. Há três princípios possíveis de equidade: a) o princípio do benefício, tributado-se as pessoas segundo as vantagens que recebem dos programas, governamentais; b) o princípio liberal, segundo o qual as pessoas devem ser tributadas na proporção do seu consumo, isto é, do uso que fazem do produto da sociedade; c) o princípio socialista, segundo o qual as pessoas devem ser tributadas progressivamente, conforme sua capacidade de pagamento, que reflete a contribuição que trazem à sociedade pelo seu esforço produtivo.

O princípio socialista é antidesenvolvimentista. O resultado é um desincentivo a poupança e investimento, precisamente o contrario do recomendável num país em desenvolvimento. No caso-limite, defendido pelas esquerdas burras, além do imposto sobre a renda corrente, tributar-se-ia de novo a renda acumulada (imposto sobre as grandes fortunas), com o resultado de que as grandes fortunas se formariam alhures e não em nosso tropico de Capricórnio.

A insuficiência de poupança interna está levando mesmo países industrializados e ricos como os Estados Unidos a cogitar da substituição do imposto progressivo para uma "flat tax", ou seja, uma alíquota única aplicável tanto a empresas como a indivíduos, incidiria apenas sobre a renda consumida e não sobre a renda produzida (Haveria, naturalmente, um tom generoso de isenção para as classes mais pobres)".

Prossegue Roberto Campos em "A vingança do Jatene"²¹: *"Minha posição no assunto sempre foi clara. Considero que, em tese, o Imposto sobre Transações Financeiras é o mais moderno e econômico instrumento de arrecadação. Só se tornou utilizável em larga escala com o advento da informática bancária. É essencialmente uma criatura da era eletrônica. Ao invés de se tributar os subconjuntos - renda, serviços e circulação de mercadorias -, tributa-se a síntese deles, isto é, a transação financeira, que nas economias modernas é a súmula de todas as tropas. Opus-me ao IPMF de 1993, porque era apenas*

²⁰ Campos, R. O., "O manicômio fiscal", *Folha de S. Paulo*, 6/08/1995.

²¹ Campos, R. O., "A vingança do Jatene", *Folha de S. Paulo*, 18/05/1997.

um imposto a mais, sem nada simplificar. Adotava a “metodologia” do imposto único, eliminando a burocracia fiscal, mas violava-lhe a filosofia – a simplificação do sistema. Aceitei, constrangido, em 1996, a CPMF, rendendo-me à argumentação de Jatene de que era iminente o colapso da rede de saúde pública, não havendo alternativas fiscais disponíveis. O corte de gastos e a reformulação do corrupto sistema de saúde só surtiriam efeitos no médio e longo prazo.

Não tenho o menor respeito pela sabedoria convencional que entroniza como indispensáveis os impostos clássicos tais que o imposto sobre a renda e o imposto sobre o valor adicionado na circulação de mercadorias. São ambos insuportavelmente obsoletos. Ensejam a criação de classes parasitárias como a dos fiscais e tributaristas, que não tiram seu lucro da atividade produtiva e sim da “exploração da complexidade”. Todos os impostos declaratórios (sobre a renda, consumo ou serviços) envolvem uma dupla burocracia: a do contribuinte e a do controlador. Quanto mais complicado o imposto, mais lucram as classes parasitárias. No Brasil, atingimos o máximo de desperdícios com cinco máquinas arrecadatória, a municipal, a estadual, a federal, a trabalhista e a previdenciária.

O imposto bom não é o “imposto velho” nem o “imposto clássico”. O imposto bom é o insonogável e de cobrança automatizada. Qualquer imposto sonogável é socialmente injusto. E se a cobrança depende de documentos declaratórios torna-se um desperdício. A automaticidade e insonogabilidade são precisamente as características do chamado Imposto Único sobre Transações Financeiras, que não encontrou apoio nem do governo nem do Congresso.

Infelizmente, a metodologia simplificadora do imposto sobre transações financeiras foi desmoralizada pelo fato de ter o governo por duas vezes – no caso do IPMF (1993) e da CPMF (1996) aproveitado a “metodologia” automática do imposto sem lhe absorver a “ideologia” simplificadora. Trata-se de um instrumento sofisticado que se tornou grosseiro pelo mau uso, como se um florete de esgrima fosse utilizado para cortar cana...” conclui Roberto Campos.²²

O mais curioso neste debate, cujo sabor é tão bem transmitido por Roberto Campos em seus artigos na imprensa, é que os representantes das classes produtivas não enxergam sua própria realidade ao se manifestarem contra os impostos em cascata. Mais de 90% das empresas brasileiras são tributadas de forma cumulativa, através de métodos de exação amplamente aceitos e abertamente elogiados pelo empresariado, e mantidos, não por exigência ou imposição do fisco, mas por opção dos mesmos que, contraditoriamente, pregam a eliminação sumária dos tributos em cascata, e sua substituição por impostos sobre valor agregado (IVA).

²² Sobre o uso da proposta do Imposto Único pelo governo em 1993 com o IPMF e depois em 1996 com a CPMF, vide Albuquerque, Marcos Cintra C. de, “O Imposto Único e seu irmão bastardo, o IPMF”, “O estupro do Imposto Único”, e “Os Vícios e as virtudes do IPMF” in Albuquerque, Marcos Cintra C. de, *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994; vide ainda, no mesmo volume, Rocha, F.”A cascata da cascata”. Sobre a CPMF vide de Albuquerque, Marcos Cintra C. de “O patinho feio tributário”, *Folha de S.Paulo*, 22/01/2001, “CPMF, um bom imposto em má hora”, *Folha de S.Paulo*, 25/09/1997, e “CPMF e mercados financeiro e de capitais”, *Gazeta Mercantil* 19/12/1996.

IVA ou “turnover tax”?

Roberto Campos se referiu à intrigante distinção feita pelos meios empresariais brasileiros entre dois tipos de cascatas. Uma, tida como maligna, inclui os odiados CPMF, Pis, e Cofins. Contra eles são disparadas todas as críticas, justas ou injustas.

Por outro lado, existem tributos que são unanimemente aplaudidos pelos empresários, e tidos como elogiáveis contribuições que o Brasil oferece à ciência tributária. São eles o Simples e o imposto de renda das empresas tributadas pela modalidade do lucro presumido. Cumpre observar que nestes dois casos a opção é exclusivamente das empresas, e que ao fazerem esta escolha estão reduzindo suas obrigações tributárias. Merecem, portanto, rasgados elogios das lideranças empresariais, ainda que do ponto de vista estritamente técnico, o Simples e o lucro presumido sejam impostos em cascata tanto quanto a CPMF e o Cofins.

Vale notar que 93% das empresas brasileiras optaram pela tributação do imposto de renda pelo lucro presumido ou pelo Simples²³. As empresas que adotam esses procedimentos simplificados de arrecadação nem sempre estão buscando reduzir suas respectivas cargas tributárias. Basta verificar que os critérios de aplicação do lucro presumido pressupõem margens tributáveis de 8% em geral, mas podem chegar a até 32% do faturamento. No caso do Simples, as margens de lucro tributável implícitas vão a até 5% do faturamento para a microempresa, e até 7% para as empresas de pequeno porte. São margens elevadas, relativamente às margens de lucro oferecidas à tributação pelas empresas tributadas pelo lucro real.

Mesmo os tributos não-cumulativos apresentam várias formas de incidência cumulativa.

Diz-se que um tributo ficaria mais perto da não-cumulatividade pura se fosse admitido, por sua legislação, o chamado crédito financeiro. Nesse caso, o montante do tributo incidente sobre todas as mercadorias adquiridas (inclusive para o ativo permanente e para uso e consumo) pode ser aproveitado no pagamento do mesmo tributo devido pelo adquirente. O ICMS admite o aproveitamento do crédito relativo às aquisições destinadas ao ativo permanente, mas os créditos referentes aos bens de uso e consumo não são permitidos.

Além disso, há casos em que a incipiente estrutura administrativa do contribuinte impede o aproveitamento do crédito, tornando o imposto cumulativo. É o que ocorre, por exemplo, com os pequenos agricultores, adquirentes que são de equipamentos, sementes, fertilizantes e inseticidas tributados pelo ICMS. Como são incapazes de apresentar registros

²³ Vide, Secretaria da Receita Federal, *Tributação da Renda no Brasil Pós-Real*, Ministério da Fazenda, Brasília, 2001. Em 1999 das 2.826 733 empresas contribuintes do IRPJ, 1.988.733 optaram pelo Simples, 629.226 optaram pelo lucro presumido, e apenas 208.729 empresas eram tributadas pelo lucro real. Contudo, esta última categoria foi responsável por 83,5% da arrecadação. O mais surpreendente é que apenas 228 empresas são responsáveis por 50% da arrecadação do IRPJ no Brasil.

de suas operações de compra e venda, deixam de aproveitar o crédito relativo às entradas. Alguns Estados dão permissão aos agricultores para o aproveitamento de créditos presumidos, mas, é claro, muitas vezes em valor inferior aos reais.

No outro extremo estão os tributos que adotam a não-cumulatividade parcial, pois admitem apenas o chamado crédito físico. Nesse caso, o aproveitamento se restringe ao montante do tributo incidente nas aquisições de bens que se destinam a integrar bens produzidos e comercializados ou só comercializados pelo adquirente. São, portanto, bens que entram para sair. É o caso do IPI, que impede, por exemplo, o industrial adquirente de aproveitar crédito do imposto sobre máquinas e equipamentos sujeitos ao imposto.

O próprio ICMS, tido como um imposto moderno por ser sobre valor agregado carrega forte cumulatividade em sua operação. Quando a cadeia de débitos e créditos se rompe ele se torna cumulativo, ainda que quanto a isto não haja reclamações. Por exemplo, o setor agrícola em geral não encontra meios de se creditar do ICMS embutido no preço de seus insumos. Os prestadores de serviços são igualmente tributados pelo ICMS de forma totalmente cumulativa, já que, por não serem contribuintes do ICMS, não se creditam do tributo recolhido nas etapas anteriores da produção.

O ISS é cumulativo, da mesma forma que o será o Imposto de Vendas a Varejo (IVV) cobrado nas despesas de alimentação e hospedagem, que os representantes da classe empresarial defendem no projeto de reforma tributária apresentado pela Câmara dos Deputados em 2000.

Mais surpreendente ainda é que até mesmo a legislação do ICMS vem sendo alterada para passar a ser arrecadado de forma cumulativa, como por exemplo, as recentes decisões que autorizam o setor de alimentação e restaurantes em São Paulo a recolherem o tributo como proporção do faturamento bruto. Mais uma vez, o fato ocorre por exclusiva opção, e com os agradecimentos, das empresas que se rebelaram contra a burocracia e a inviabilidade dos complexos mecanismos não-cumulativos de cobrança do ICMS.

Vê-se, portanto, a ambigüidade que envolve o debate dos tributos em cascata, já que até mesmo o maior imposto sobre valor agregado do país, o ICMS vem se tornando cada dia mais cumulativo.²⁴

²⁴ Os críticos da cumulatividade são ágeis em apontar os malefícios causados pela incidência em cascata do Pis-Cofins, e da CPMF, taxando-os de desastrosos para a eficiência e para a competitividade da produção nacional. Contudo, não atentam para os efeitos da cumulatividade implícita no Simples e no IPPJ-lucro presumido (que juntos abrangem 93% das empresas brasileiras), no ISS, na cumulatividade parcial do IPVA e do IPTU, e nem mesmo para a crescente cumulatividade do ICMS e do IPI. Quando admitem que esta cumulatividade está presente na economia brasileira, dizem que a ocorrência se dá “*em doses minúsculas, que não chegam a impor prejuízos significativos à produção*”, como em Varsano R., Pereira T. R., Araújo E. A., Silva N. L. C. da, e Ikeda M., “Substituindo o Pis e a Cofins- e por que não a CPMF?- por uma contribuição não-cumulativa”, Texto para Discussão nº 832, IPEA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Rio de Janeiro, outubro de 2001. Resta àqueles autores explicar, por exemplo, como chamar de “minúsculo” o efeito cumulativo de importantes tributos como o ICMS e o IPI que, ao serem cobrados de setores não-contribuintes desses impostos, como o setor primário e terciário (que compõem mais de 50% do PIB brasileiro) geram incidência totalmente em cascata na proporção de suas compras de insumos industriais.

Assim, quando a carga tributária pode ser reduzida, a cascata é considerada benigna até pelos ferrenhos críticos da cumulatividade. Contudo, quando a cascata implica carga tributária alta e insonegável, torna-se diabólica.

É forçoso concluir que a crítica à cumulatividade é, em realidade, um brado de revolta contra a alta carga tributária. Pena que isto não seja claramente explicitado, trazendo mais transparência e racionalidade ao debate sobre o tema.

Mas quais são as verdadeiras objeções à cumulatividade?

A criação de um imposto sobre transações financeiras foi uma inovação no Brasil. A CPMF/IPMF vem se constituindo num tributo de alta produtividade e de grande eficácia no combate à sonegação. No entanto, os tributos restantes continuam calcados nas mesmas bases tributárias de antes, e arrecadados com os mesmos instrumentos administrativos tradicionais, complexos, onerosos, iníquos, e passíveis de larga margem de evasão.

Em outras palavras, o sistema tributário continua dependendo preponderantemente de impostos declaratórios. Os contribuintes continuaram a auto-apurar e auto-recolher os impostos com base em suas respectivas escriturações fiscais. Portanto, a evasão tributária perdura. A qualidade dos sistemas de arrecadação permanece baixa. Basta não declarar, ou deturpar a escrituração fiscal, para que a sonegação remunere generosamente o contribuinte criminoso.

E assim sobrevivem a corrupção e a expansão da economia informal.

Outro grande defeito do sistema tributário se dá pelo fato de continuar calcado nos fatos geradores clássicos, ou seja, a renda, a circulação, a propriedade, a folha de pagamento e o comércio exterior.

Recentemente recebi um e-mail de um amigo que, indignado com a CPMF, dizia “pago imposto quando remeto dinheiro para minha filha que estuda em outra cidade, e ela paga de novo quando o retira para usar. Não faz sentido”.

A CPMF é um tributo sobre circulação monetária. Havendo movimentação bancária, haverá tributação. Ela pode ser interpretada como cobrança pelos serviços públicos e pelo esforço social que tornam possível fazer recursos monetários circularem sem serem portados manualmente. É um tributo sobre um serviço que gera valor, que reduz custos, e que a sociedade disponibiliza através dos bancos, e que não seria possível sem um conjunto de instituições que lhes garantissem segurança e confiabilidade. Portanto, a tributação da circulação monetária, e sua cumulatividade, não devem ser confundidas com bitributação.

A questão que meu amigo realmente coloca, é clara: ele pergunta se a CPMF, e consequentemente o Imposto Único, são tributos justos.

Uma resposta adequada exige uma criteriosa análise custo-benefício. Não se trata de avaliar se é injusto tributar em 0,38% cada transferência bancária, mas sim de saber se não

seria ainda mais injusta a alternativa de tributar a renda dos agentes econômicos com alíquotas superiores aos atuais 27,5% de IR! Maior injustiça é a evasão dos impostos declaratórios, como o IR ou o ICMS, que não são pagos pelos grandes sonegadores. Maior iniquidade é permitir que as empresas multinacionais usem os preços de transferência para enviarem seus lucros aos paraísos fiscais, e que não paguem tributos no Brasil, ainda que exijam serviços públicos aqui para gerarem os lucros que enviam ao exterior. Não é justo que as alíquotas dos impostos aumentem a cada ano que passa para compensar a perda de arrecadação causada pelos esquemas cada vez mais sofisticados, e cada dia mais incontroláveis, dos grandes evasores de impostos. É por isso que numa relação custo-benefício, é melhor pagar 0,38%, ou até mesmo 3%, sobre a remessa que meu amigo faz à sua filha, do que 27,5% sobre seu salário total, ou pagar 30% de impostos em seu carrinho de compras de alimentos no supermercado.

Este absurdo tributário só existe porque o sistema tem Imposto de Renda e ICMS demais, e CPMF de menos. Houvesse um imposto único, só com uma CPMF de, digamos, 3% ou 4%, e quase todos os demais impostos poderiam ser eliminados. Todos pagariam, e isto seria mais justo que o sistema atual.

Infelizmente, os lobbies comandados pelas corporações da burocracia e dos grandes sonegadores passaram a imagem de que a CPMF é injusta, e de que o Imposto Único é utópico e ineficiente. Mas a realidade é outra. São indesejados apenas pelos malfeitores (mas são bem-vindos pelo contribuinte que respeita a Lei). São ineficientes apenas para aqueles que vão acumulando fortunas às custas dos indefesos contribuintes da classe média assaltada pelos impostos “justos e eficientes” que só os empobrecem.

Se uma mentira repetida muitas vezes acaba virando verdade, já é hora de questionar muitas das alegações que vem sendo feitas sobre a CPMF antes que se tornem universalmente aceitas como verdadeiras.

O que se nota, portanto, é que as empresas buscam nos métodos simplificados mais do que meramente uma economia tributária. Buscam sobretudo a eliminação dos elevados custos administrativos, e a redução burocracia e da corrupção fiscal que usualmente acompanham a tributação convencional declaratória.

Custos dos tributos: o surgimento de uma nova ordem de análise e pesquisa

Recente estudo feito no Brasil por Aldo V. Bertolucci²⁵ supre importante lacuna no estudo de questões tributárias.

Em geral, a análise e o planejamento tributários convencionais vêm ignorando um importante critério de avaliação da qualidade dos modelos de arrecadação de impostos utilizados no mundo. Esta área de estudo tradicionalmente parte de pressupostos teóricos que não encontram respaldo na realidade econômica, tais como a presença de competição perfeita, racionalidade econômica, inexistência de sonegação e custos de arrecadação nulos, ignorando-se o ambiente econômico, cultural, ético-moral e operacional no qual a arrecadação tributária deve ocorrer. Surge, como consequência inevitável, um enorme divórcio entre as intenções e os resultados.

A área de estudo e pesquisa aberta por Aldo Bertolucci no Brasil, a análise dos custos operacionais tributários, é relativamente recente em todo o mundo, tendo como um de seus mais importantes mentores o professor Cedric Sanford da Universidade de Bath na Inglaterra. O surgimento desse ramo de estudo das questões tributárias ocorreu primeiramente em 1988 na conferência da *International Fiscal Association* ocorrida no Rio de Janeiro, seguida por dois congressos sobre Custo de Conformidade em Oxford (1994), e em Sydney (2000).

Segundo o professor Cedric Sanford²⁶, os custos administrativos e operacionais dos impostos foram negligenciados por políticos, administradores tributários e economistas, e isto ainda é verdade em muitos países. Estes custos deveriam ser levados em consideração nas políticas tributárias tanto quanto os conceitos de equidade, neutralidade e economia na administração. Em retrospecto, o professor Sanford afirmou que “*depois de Adam Smith, ninguém mais se referiu aos custos de conformidade (com a honrosa exceção de McCulloch em seu Tratado sobre a Tributação editado em 1845) até 1935 quando foi feita a primeira tentativa de medir os custos de conformidade. Porém aquele autor afirmou que foi só no final do século XX que se deu importância a esse tema, com a conferência do Rio de Janeiro em 1988.*”²⁷

No Congresso realizado em Oxford em 1994, o professor Cedric Sanford mencionou as razões pelas quais os governos passaram a se interessar pelos custos operacionais tributários²⁸:

²⁵Bertolucci, A. V. *Uma contribuição ao estudo da incidência dos custos de conformidade às leis e disposições tributárias: um panorama mundial e pesquisa dos custos das companhias de capital aberto no Brasil*, Dissertação de Mestrado, FEA/USP, 2001.

²⁶ Sanford C., Godwin M., e Hardwick P., *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Fiscal Publications, Reino Unido, 1989, citado por Aldo Bertolucci, op.cit., p.30. Na página 54 Bertolucci se refere à opinião de Vito Tanzi, do FMI que “*manifesta sua surpresa em relação ao desequilíbrio entre o interesse dos economistas com impostos em si e seus reflexos na economia com a preocupação em relação à administração tributária: muitos livros são escritos sobre o primeiro assunto, mas praticamente nada se escreveu sobre como administrar o recebimento e controle dos impostos e contribuintes*”.

²⁷ Aldo Bertolucci, op.cit p.80.

²⁸ Vide Aldo Bertolucci, op.cit., pp.80-82.

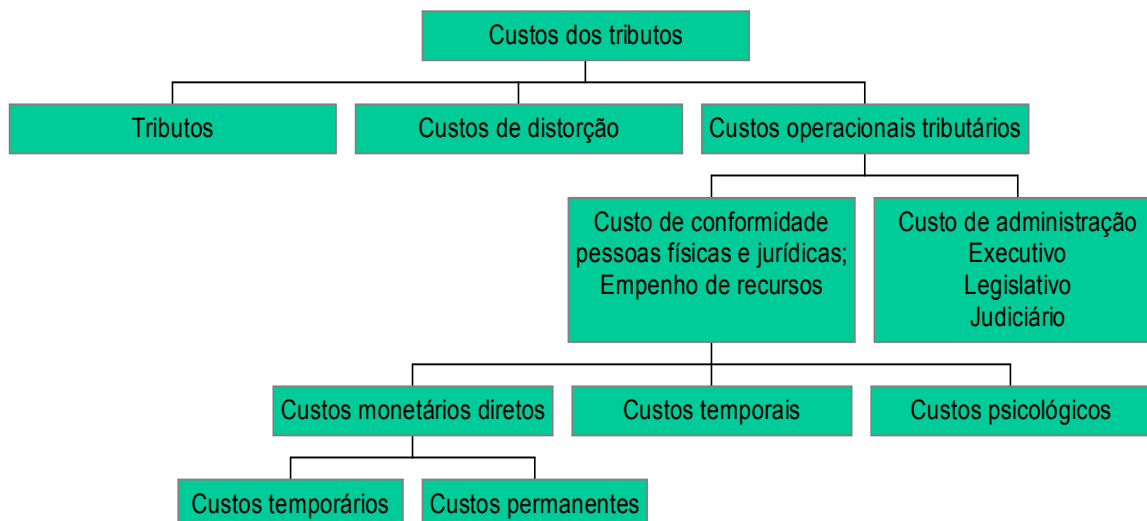
1. os custos de conformidade e administrativos são altos, e reduzem a competitividade internacional;
2. os custos de conformidade têm efeitos redistributivos indesejáveis, são altamente regressivos e oneram severamente as pequenas empresas;
3. altos custos de conformidade geram ressentimentos, e estimulam a evasão;
4. os altos custos gerados com a criação dos IVAs em vários países geraram protestos e insatisfação por parte das pequenas empresas;
5. importância da desregulamentação para desonerar as pequenas empresas;
6. necessidade de passar a considerar o contribuinte como clientes, e a tratá-los de forma mais amigável;
7. no início dos anos 80 alguns governos reduziram suas despesas administrativas, transferindo-as aos contribuintes e aumentando seus custos de conformidade, verificando a seguir que o custo para o país tornou-se maior.

Com certeza, o desenvolvimento das pesquisas nesta área abrirá novos horizontes no estudo das questões tributárias, ampliando o rol de variáveis críticas a serem utilizados na avaliação, reforma e planejamento dos sistemas tributários no mundo. Ao mesmo tempo em que enriquece o debate, este ramo de estudo e pesquisa deverá desviar parcialmente o centro das atenções dos formuladores de política econômica, hoje fortemente enfiada na direção da visão formal dos economistas, na direção de um maior equilíbrio entre as considerações teórico-conceituais e as questões prático-operacionais da administração, dos custos, e da eficácia decorrentes dos modelos tributários adotados.

Através de pesquisa realizada com companhias abertas no Brasil, Aldo Bertolucci avalia o valor global dos custos de conformidade (ou custos de aquiescência) estimados pelas companhias para atender as obrigações acessórias tributárias impostas pela legislação.

Segundo o autor, “*os custos de conformidade à tributação (compliance costs of taxation) correspondem ao custo dos recursos necessários ao cumprimento das determinações legais tributárias pelos contribuintes. Declarações relativas a impostos, informações ao Fisco federal, estadual e municipal, inclusões e exclusões realizadas por determinações das normas tributárias, atendimento a fiscalizações, alterações da legislação, autuações e processos administrativos e judiciais...*” representam uma pequena parcela dos custos totais dos tributos, por tratar-se apenas de custos monetários suportados pelas empresas no atendimento de suas obrigações tributárias. A eles devem se somar os custos operacionais públicos nos três níveis de governo (federal, estadual, e municipal) e pelos três poderes do Estado (executivo, legislativo e judiciário), bem como os custos temporais e psicológicos impostos ao contribuinte, além dos custos a serem imputados pelas distorções e pela perda de eficiência alocativa e distributiva dos tributos, e pela própria obrigação tributária em si mesma, como nos mostra o quadro abaixo.

QUADRO 3 Custos dos Tributos



Fonte: Bertolucci, A. V. *Uma contribuição ao estudo da incidência dos custos de conformidade às leis e disposições tributárias: um panorama mundial e pesquisa dos custos das companhias de capital aberto no Brasil*, Dissertação de Mestrado, FEA/USP, 2001, p.18.

Os resultados da pesquisa são dramáticos. O valor total dos custos de conformidade das companhias abertas atinge 0,32% da receita bruta na média das empresas pesquisadas. Nas empresas menores, com faturamento bruto anual de até R\$ 100 milhões, o custo atinge 1,66%. Calculando-se a incidência desses custos como proporção do PIB, chega-se a 0,75% no total das companhias abertas. Tomando-se como base de cálculo os custos de conformidade das empresas abertas de menor porte, o custo chega a 5,82% do PIB, como pode ser visto na tabela abaixo.

Importante acrescentar que o estudo foi baseado nos custos de conformidade das empresas abertas afiliadas da Associação Brasileira das Companhias Abertas- Abrasca. O detalhamento dos custos de conformidade das empresas abertas no Brasil, segundo os estudos de Bertolucci, acha-se no Anexo VI.

TABELA 5
Custo de Conformidade das Companhias Abertas no Brasil
(% do PIB)

| Descrição | Categorias de receita bruta (milhões de reais) | | | | |
|---|--|----------------|------------------|-------------------|-------------------|
| | Até 100 | De 100 a 1.000 | De 1.000 a 5.000 | De 5.000 a 15.000 | Todas as empresas |
| Receita bruta total da categoria | 154.194 | 3.736.199 | 19.631.366 | 24.610.181 | 48.131.840 |
| Custos internos de conformidade | 2.025 | 19.606 | 76.514 | 25.325 | 123.470 |
| Custos externos de conformidade | 533 | 5.669 | 18.349 | 8.337 | 32.888 |
| Custos totais de conformidade | 2.558 | 25.275 | 94.863 | 33.662 | 156.358 |
| Economia prevista em caso de estabilidade de normas (%) | 2,74% | 9,27% | 14,72% | 27,28% | 16,35% |
| Valor adicionado FIBGE | 14.240.294 | 54.215.096 | 70.918.307 | 80.764.772 | 147.362.068 |
| Valor da produção FIBGE | 49.964.749 | 150.951.175 | 183.381.330 | 141.571.928 | 341.787.174 |
| Relação valor da produção / valor adicionado | 3,51 | 2,78 | 2,59 | 1,75 | 2,32 |
| Custos de conformidade sobre receita bruta (%) | 1,66% | 0,68% | 0,48% | 0,14% | 0,32% |
| Custos de conformidade sobre o PIB (%) | 5,82% | 1,88% | 1,25% | 0,24% | 0,75% |

Fonte: Bertolucci, A., op.cit., p.157

As empresas abertas são empresas de grande porte, e portanto os resultados obtidos por Aldo Bertolucci com certeza subestimam os custos de conformidade para as empresas brasileiras em sua totalidade, dada a regressividade da incidência dos custos tributários relativamente ao volume de faturamento das empresas.

A classificação por tamanho na pesquisa admitiu que o faturamento anual das empresas consideradas de “menor porte” foi de até R\$ 100 milhões anuais. Tomando-se por base os contribuintes do PIS, segundo dados da Receita Federal, 72,2% das empresas brasileiras são cadastradas no SIMPLES (faturamento anual máximo de R\$ 1,2 milhão), e 21% declaram lucros segundo a opção do lucro presumido (faturamento anual máximo de). Estes dados indicam que o segmento das empresas de capital aberto está no topo da pirâmide de faturamento, e certamente representam menos de 1% das empresas brasileiras.²⁹ Conclui-se, assim que para a esmagadora maioria das empresas brasileiras os custos de conformidade deverão ser superiores aos 5,82% equivalentes das empresas abertas de menor porte.

²⁹ Vide depoimento do Secretário da Receita Federal Everardo Maciel na Comissão Especial da Tributação Cumulativa no dia 2 de Abril de 2002. Na mesma audiência pública o secretário afirma que as quinhentas maiores empresas brasileiras são responsáveis por 60% da arrecadação federal, e que as duas mil e quinhentas maiores empresas representam 80% do total da arrecadação tributária da União. Fica assim claramente demonstrado que as empresas abertas no Brasil representam uma parcela pequena e no mais elevado percentil de receita bruta dentre as empresas brasileiras.

Para se calcular o custo operacional total do sistema tributário brasileiro devem ser somados aos custos de conformidade os custos administrativos do setor público, que nos países unitários, de estrutura administrativa mais simples, guardam relação que varia de 1:2 até 1:4 com os custos privados. No Brasil, país federativo, e portanto de estrutura administrativa pública mais complexa e com maior descentralização tributária, a relação deve ser mais baixa, podendo ser estimada, conservadoramente em 1:3. É fácil concluir, portanto, que os custos operacionais tributários no Brasil atingem, para 99% das empresas brasileiras, patamares equivalentes no mínimo a 7% do PIB, ainda que tais estimativas devam ser interpretadas com cautela, dada a inexistência de estudos empíricos sobre o tema.

Vale notar que as pesquisas internacionais apontam uma relação fortemente regressiva entre faturamento bruto das empresas e custos operacionais tributários. Os anais do Congresso da IFA realizado no Rio de Janeiro em 1988 apontam este fenômeno como uma das mais importantes conclusões obtidas das pesquisas realizadas no Canadá e no Reino Unido, tornando-se, portanto, fonte de grande desvantagem competitiva criada pelo Poder Público no tocante às empresas de menor porte.³⁰

Nesse sentido, ainda que na média do faturamento bruto das empresas nacionais os custos operacionais tributários devam se situar no patamar de entre 1% e 2% do PIB, para a grande maioria das empresas de micro, pequeno e médio portes, que representam no mínimo 97% das empresas brasileiras, os custos e encargos operacionais tributários implicam pesada fatia dos custos de produção, equivalendo a mais de 7% do valor adicionado por elas na formação do PIB.

³⁰ Vide Bertolucci, op.cit., p. 29. No Canadá os pequenos empregadores tinham custos de 3,36% da receita bruta para recolher imposto de renda na fonte e contribuições previdenciárias, ao passo que o custo dos grandes empregadores era de 0,064%; no Reino Unido os custos de recolhimento do IVA eram de 0,78% da receita tributável das pequenas empresas, contra 0,003% das grandes.

Capítulo 2

Sonegação, as bases não-declaratórias e a cumulatividade

Introdução

Em 1993, quando se discutia a criação de um imposto sobre movimentação financeira com o propósito de contribuir para o ajuste das contas públicas (o IPMF instituído naquele ano), e depois para financiar a saúde pública (a CPMF criada em 1996), muitos críticos desse tipo de tributo alardearam que o mesmo seria danoso ao sistema produtivo nacional. Os fatos acabaram desmentindo as profecias catastróficas apregoadas na época. Particularmente, me coloquei contra a criação dos dois tributos, pois seriam mais encargos para um já caótico sistema tributário nacional.

O fim do imposto inflacionário obtido com o Plano Real levou o governo federal a optar pela elevação das receitas tributárias para poder equilibrar seu orçamento. A política fiscalista do governo Fernando Henrique elevou a carga tributária em relação ao PIB de 25% em 1994 para quase 35% em 2001. Para isso, contribuiu a CPMF, que gerou recursos de baixíssimo custo arrecadatório para a União.

Para rebater o argumento dos que acham que a a cumulatividade é o mal a ser extirpado do sistema tributário brasileiro, publiquei na Folha de S.Paulo artigo no qual defendi a CPMF como uma eficiente espécie tributária, ainda que mal utilizada pelo governo.³¹

A CPMF vem sendo usada, com sucesso, para atingir múltiplas finalidades: garantir o ajuste fiscal, custear a saúde pública, alimentar o fundo de combate à pobreza, detectar os sonegadores, e aumentar o salário mínimo. Mesmo assim, todos a criticam, e insistem em ignorar suas qualidades, principalmente a de aliviar o contribuinte brasileiro. Afinal, se a CPMF não existisse, os impostos convencionais, quase sempre ineficientes e injustos, estariam com alíquotas mais elevadas, onerando ainda mais fortemente os contribuintes indefesos.

A usurpação da proposta do Imposto Único pelo governo, um ato de autêntica pirataria, começou com minha proposta para substituir os atuais tributos declaratórios por um único imposto arrecadatório não-declaratório. Mas logo transformou-se em um imposto a mais a onerar o setor privado brasileiro.

A CPMF, ou o Imposto Único sobre Transações (IUT), como era originalmente conhecido, é um tributo de grande eficácia arrecadatória. Ainda que, com certa ligeireza, se

³¹ Albuquerque, Marcos Cintra, C.de “O patinho feio tributário”, *Folha de S.Paulo*, 22/01/2001

lhe atribuem inúmeras distorções econômicas graves, este tipo de tributo deixa um saldo amplamente favorável quando se pesam suas vantagens e desvantagens.

A objeção mais comum se refere ao impacto prejudicial da cumulatividade da CPMF nos mercados financeiros e no comércio exterior.

Esta crítica é vazia. Nada há que, tecnicamente, impeça o governo de desonerar as exportações, de onerar as importações em igualdade de condições com a produção nacional, e de isentar os mercados financeiros, como, aliás, vem sendo feito pelo governo. Cumpre dizer que a área econômica vem fazendo um grande esforço para criar mecanismos mais aperfeiçoados para desonerar as exportações, e impor uma Contribuição de Equalização Econômica sobre os produtos importados, com a finalidade de extirpar a brutal discriminação contra a produção nacional.

A CPMF tem um mérito inegável, convenientemente ignorado por vários de seus críticos: o de eliminar do atual sistema tributário sua maior aberração, qual seja, as diferenças artificiais de custos de produção causadas pela ampla e generalizada sonegação de impostos no país. A forma pela qual a evasão de impostos distribui a atual carga tributária implica distorção econômica mais grave do que a alegada alteração nos preços relativos que um *turnover tax*, como a CPMF, poderia estar causando na economia brasileira. A CPMF atenua esta grave distorção.

Contudo, ela irrita e enfurece os grandes interesses porque eles não podem evitá-la. Em geral, o custo da evasão acaba superando a própria economia tributária. Esta é a vantagem de um imposto não-declaratório, que por ser insonegável permite alíquotas baixas, porém universais.

O tributo também desagrada coletores de impostos, tributaristas, e advogados de sonegadores, já que não dá motivo para sua interveniência. Este tipo de tributação reduz custos, elimina a corrupção, distribui o ônus tributário na exata proporção das operações econômicas realizadas pelos contribuintes, e assim os que pagam muito hoje, como os assalariados, poderão pagar menos, e os que sonegam, pagarão as suas partes. Esta é a essência da proposta do Imposto Único.

A questão da cumulatividade, portanto, é uma crítica ao imposto eletrônico facilmente refutável. O verdadeiro, e o maior problema da estrutura tributária brasileira é, seguramente, a sonegação e a evasão de impostos, fonte de profundas distorções na economia do país³², estimuladas pela abusiva carga tributária brasileira.

A fúria arrecadatória do governo se intensificou com a estabilização da moeda, quando, com o fim do imposto inflacionário, os desequilíbrios orçamentários demandaram ações voltadas à recuperação da capacidade de investimento do poder público. A opção pelo aumento da extração de fatias crescentes do PIB nacional se deu com a criação de novos tributos, aumento de alíquotas e alterações na base de cálculo de impostos. Muitas dessas medidas foram implementadas de modo dissimulado através de portarias e decretos,

³² Albuquerque, Marcos Cintra C. “A sonegação é o x do problema”, *O Globo*, 14/05/2001.

que gradualmente foram expandindo as receitas públicas. Esas ações pontuais criaram uma colcha de retalhos, que aprofundou as distorções na estrutura produtiva do país.

Nos últimos anos, o imposto sobre a renda tem sido um dos principais alvos da política fiscalista do governo. A facilidade de fiscalizar o imposto retido na fonte associado ao congelamento de sua tabela, que em inícios de 2002 já durava seis anos, gerou uma elevação na arrecadação desse tributo de 92% desde 1996. Esta é uma situação onde a sonegação também é incentivada.

Quanto aos tributos incidentes sobre o consumo, o Brasil é um recordista mundial. Os bens duráveis, por exemplo, carregam uma carga de impostos em seus preços entre 40 e 50%, enquanto que em outros países os tributos pesam em torno de 6 a 7%. Os alimentos carregam em seus preços 35% de impostos, enquanto a média internacional é de 7%. Esta situação penaliza sobretudo os grupos de baixa renda, que despendem nesse item maior fração de suas rendas do que as camadas de renda mais elevada.

Essa enorme carga de impostos incidentes sobre o consumo gera práticas defensivas por parte do comércio, como a venda sem nota, em que o consumidor torna-se conivente, uma vez que obtém ganhos. Ou seja, a sonegação é mais uma vez um prêmio, tanto para o vendedor como para o consumidor, sendo que isso desemboca na corrupção de fiscais fazendários, que assim também se beneficiam dessa estrutura viciada.

Os tributos incidentes sobre a folha de salário das empresas constituem outro fator que causa anomalias na economia brasileira. O alto custo de contratação e manutenção de funcionários é uma das principais causas do crescimento da economia informal nos últimos anos. Metade dos trabalhadores brasileiros não tem carteira assinada, fenômeno este que barateia os custos para as empresas e desonera os salários recebidos pelos empregados, que em muitos casos não declaram esses rendimentos.

A sonegação, portanto, é hoje o tumor a ser extirpado do sistema tributário nacional. A reforma tributária vem sendo discutida há mais de uma década, e o que se vê é o agravamento de distorções na economia. Cada vez que a carga de tributos aumenta, o incentivo à sonegação cresce.

Os burocratas públicos e determinados segmentos do setor privado têm se colocado de modo paranóico contra os tributos cumulativos. Estranhamente, essa campanha coincide com o interesse velado dos sonegadores, uma vez que combate tributos como a CPMF, a Cofins e o PIS, notadamente os mais difíceis de serem sonegados. Esses grupos, na defesa de seus interesses corporativos, convenceram alguns setores empresariais de que os impostos cumulativos representam o maior problema da atual estrutura. Surpreende, contudo, o fato de empresários enfatizarem sua oposição à cumulatividade, ao invés de defenderem a redução do número de tributos e lutarem por alíquotas menores.

Cumulatividade e valor agregado: distorções e vantagens

José Roberto Afonso e Érika A. Araújo, afirmam que os tributos cumulativos “*são mais fáceis de serem cobrados e serem pagos...*”, ao passo que os sobre valor adicionado são “*mais complexos de serem apurados, e mesmo compreendidos*”.³³

Por outro lado, em sua argumentação contra os impostos cumulativos os autores elencam duas características indesejáveis, supostamente inexistentes nos IVA's. Dizem que os tributos cumulativos são “*os mais danosos à competitividade da produção nacional, pela dificuldade em eliminar integralmente sua incidência sobre um bem exportado e pela vantagem que oferecem às importações que, em regra geral, não se sujeitam ao mesmo tratamento no país de origem*”.

No tocante a esta observação é interessante notar a reação do Prof. José Alexandre Scheinkman ao ser convidado a proferir palestra sobre competitividade comercial e harmonização tributária. Disse “*competitividade é uma noção que não faz nenhum sentido para um país como um todo. Todos os países têm maior competitividade ou menor competitividade em produtos diferentes*”. E complementa: “*a idéia de que a estrutura tributária...afeta a competitividade a meu ver não faz sentido*”.³⁴

O Prof. Scheinkman demonstra com precisão que o fator que deprime a produtividade em uma economia é a sonegação e a economia informal. Se o sistema tributário induz altas taxas de sonegação e elisão, a produtividade deixa de guardar correlação com os investimentos em tecnologia e em com eficiência administrativa e gerencial. Uma empresa de baixos custos de produção pode não ser “competitiva” frente a uma outra que sonegue os tributos, ainda que os custos de produção da empresa sonegadora sejam mais elevados. Isto estimula a sobrevivência de empresas ineficientes, e deprime a produtividade econômica do país. Como no Brasil o sistema tributário encoraja a sonegação e a informalidade, ele “*deprime a produtividade de uma maneira muito importante*”. Vê-se, portanto que não é a cumulatividade que compromete a “competitividade nacional”, mas sim um sistema tributário indutor da sonegação, como em geral acontece com o uso dos tributos declaratórios.

Ele complementa afirmando que “*a necessidade da reforma tributária não tem nada a ver com as coisas da integração do país num bloco de comércio*”, e que “*precisamos de uma reforma tributária tratada de maneira séria, com a redução das alíquotas dos impostos que são muito altas no Brasil, e aí as pessoas tendem simplesmente a evitar os impostos e a sonegar*”.

Em outras palavras, a remoção da cumulatividade não aumentará a produtividade e a competitividade da economia pois dela resultarão aumentos das alíquotas dos impostos convencionais e, portanto, maior sonegação. O grande vilão do sistema tributário atual não

³³ Affonso, J.R., e Araújo, E. A., “Carga Tributária. Tributação das Vendas: Evolução Histórica (ou involução?)” *Boletim Informe-se*, nº 7, Fevereiro 2000, BNDES, RJ,

³⁴ Scheinkman, J.A., “A competitividade comercial na era da globalização e a harmonização tributária”, in *O Brasil e a ALCA: tributação e integração*, SINAFFRESP, S.Paulo, 2001.

é a cumulatividade, mas sim a sonegação resultante da complexidade e das altas alíquotas implícitas nos modelos tributários declaratórios atuais.

Vale apontar ainda que ambas as “desvantagens” dos tributos cumulativos mencionadas no estudo do BNDES podem ser plenamente superadas com políticas tributárias adequadas.

Aliás, a mini-reforma tributária anunciada em julho de 2001 pelo governo avança exatamente nestas duas direções, ou seja, a desoneração plena das exportações e a criação de uma contribuição de intervenção no domínio econômico com incidência sobre os bens e serviços importados. O objetivo dessas medidas é garantir absoluta isonomia entre os produtores nacionais e estrangeiros, desfazendo, portanto, as duas críticas contra a CPMF apresentadas pelos autores do estudo do BNDES.³⁵

Uma análise racional exige que a avaliação de cada espécie tributária seja feita não apenas em termos de suas características intrínsecas, mas também considerando os padrões circunstanciais nos quais ela será aplicada. Se isto não for feito, e se se aceitarem, de forma ingênua, automática, e sem questionamentos as hipóteses simplificadoras e estilizadas contidas nos compêndios teóricos de finanças públicas, corre-se o risco de cometer equívocos grosseiros.

Alega-se que o IVA possui a vantagem de introduzir menos alterações nos preços relativos dos insumos do que os tributos cumulativos. Contudo, esta afirmação depende da aceitação da premissa da existência de mercados competitivos perfeitos. Sabe-se, contudo, que esta hipótese tem uma função essencialmente heurística, e que na prática os mercados não satisfazem os quesitos para serem considerados perfeitos. Nestas condições, a teoria do “second best”³⁶ já demonstrou à saciedade que se torna impossível fixar um ordenamento confiável de situações alternativas do mercado sem uma análise pontual e específica de cada cenário, o que evidentemente não é feito quando se afirma “a priori” que tributos sobre valor agregado são mais eficientes que os cumulativos.

Segundo os postulados da teoria do “second best”, como afirma J. A. Kay, “propostas de reformas tributárias não devem ser avaliadas contando-se o número de distorções, e argumentos baseados em “dupla tributação” ignoram o fato de que é o nível

³⁵ Projeto de minha autoria em tramitação na Câmara dos Deputados, Projeto de Lei Complementar nº 190/2001, cria a Contribuição de Equalização Tributária com o objetivo de impor aos produtos importados tributação equivalente à produção nacional. Tal contribuição vem sendo considerada necessária em todos os estudos sobre o tema. Vide “Impostos em cascata: obstáculo para a competitividade do Brasil” *Referências Fiesp nº 1*, Fiesp/FGV, 2001, e também Varsano R., Pereira T. R., Araújo E. A., Silva N. L. C. da, e Ikeda M., “Substituindo o Pis e a Cofins- e por que não a CPMF?- por uma contribuição não-cumulativa”, Texto para Discussão nº 832, IPEA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Rio de Janeiro, outubro de 2001. Curiosamente, as lideranças empresariais têm se oposto à tributação equalizadora entre a produção interna e a importada.

³⁶ O teorema do “second best” prova que se uma das condições para a obtenção de um ÓTIMO DE PARETO não for satisfeita, a melhor situação possível (o *second best*) em geral apenas poderá ser atingida com o relaxamento de todas as demais condições paretianas. Vide, Lipsey, R.G. e Lancaster, K. The General Theory of Second Best, *Review of Economic Studies*, 24 (1956), 11[-]32.

relativo da tributação, e não o número de vezes que o imposto incide, que é relevante na tomada de decisões econômicas”³⁷

Em interessante trabalho que busca conclusões de caráter normativo acerca do impacto alocativo de diferentes tipos de impostos, Claudia e Ibrahim Eris utilizam o modelo linear de Leontief na busca de diretrizes de política tributária, e afirmam que *“a tarefa de ordenar impostos como “melhores” ou “piores” é bastante complexa, mesmo em modelos simples como o adotado acima, e a literatura neste sentido tem-se resumido a alguns trabalhos esparsos, algumas vezes mesmo errôneos”*.³⁸ Os autores concluem o trabalho afirmando que *“na verdade o mundo das Finanças Públicas é o mundo de “second-best” e nestas condições os tradicionais diagramas de “fronteiras de utilidade” são muitas vezes irrelevantes já que as distorções do sistema colocam a economia num ponto abaixo de tais fronteiras. O deslocamento da fronteira de utilidade para cima nada diz sobre o ponto (abaixo da fronteira) em que estará a economia”*

Ademais, a moderna teoria do bem-estar demonstra que a sociedade não optará por uma situação alocativamente eficiente se, comparada a outra situação, mesmo que ineficiente, puder atingir um ponto superior em sua função de bem-estar social. Em outras palavras, mesmo que os IVA's introduzam menos distorções na formação dos preços relativos, é possível que impostos cumulativos sejam preferíveis se, por exemplo, puder ser comprovado que a sonegação é menor, ou que para uma mesma meta de arrecadação sua alíquota nominal for mais baixa, do que resultaria um padrão de incidência tributária mais aceitável para a sociedade, como demonstrado no Anexo 2 a este capítulo³⁹.

Outra situação semelhante poderia resultar da comparação entre os elevados custos de funcionamento dos IVA's relativamente aos impostos cumulativos, que por serem não-declaratórios e arrecadados eletronicamente implicam baixíssimos custos operacionais tanto para o setor público quanto para o privado.

Os IVA's introduzem distorções adicionais graves ao estimularem a excessiva terceirização, ao necessitarem alíquotas elevadas para uma dada meta de arrecadação, e ao imporem elevadíssimos custos operacionais em sua implementação.

Em economias com abundante oferta de trabalho é desejável que se estimule o uso desse fator de produção para garantir o pleno emprego. Contudo, o IVA incide sobre o valor agregado em cada estágio de produção (salários, lucros, juros e aluguéis). Isto implica tributar estes mesmos fatores de produção, entre eles o trabalho, com alíquotas mais elevadas que os tributos cumulativos, como argumentaremos mais abaixo. Com isso,

³⁷ O autor de refere ao caso de dupla tributação no imposto de renda. Vide Kay, J. A. *“Tax policy: a survey”*, *The Economic Journal*, Março, 1990.

³⁸ Eris, Claudia C.C., e Eris I., *“Incidência e peso morto de impostos no contexto do modelo generalizado de Leontief: uma exposição geométrica”*, in Eris, Claudia.C.C., e outros, *Finanças Públicas*, Editora Pioneira/Fipe, São Paulo, 1983, p.20.

³⁹ Eris, Claudia C. C. e Eris, I., op.cit mencionam que *“é possível, se bem que improvável, que um plano fiscal menos eficiente seja preferível a um mais eficiente. A literatura de bem-estar está cheia de aparentes paradoxos e este parece ser mais um deles: a economia como um todo parece ter-se beneficiado mas os grupos que a compõem saíram prejudicados”*, p.31.

estabelece-se um padrão de discriminação dos IVA's contra os rendimentos do trabalho, principalmente nos setores altamente intensivos em mão-de-obra, como é o caso do setor de serviços.

Ainda há outros argumentos. Os custos administrativos dos IVA'S são absurdamente elevados, especialmente em países federativos como o Brasil . São igualmente ineficientes, do ponto de vista operacional, quando aplicados por níveis sub-nacionais de governo. Os IVA's são tributos próprios de países unitários. Poucas nações federativas os aplicam, e as que o fazem, incorrem em elevados custos e em enormes complicações burocráticas, como o Brasil e o Canadá⁴⁰. Não é à toa que os EUA se mantiveram afastados dos IVA'S. E não é por capricho que se busca no Brasil a unificação do ICMS, após constatar-se sua absurda complexidade na forma como vem sendo aplicado.

Estudo realizado no Reino Unido demonstrou que, mesmo em um país de tradição administrativa unitária, os custos operacionais dos IVA's são elevados⁴¹. Depois do Imposto de Renda da Pessoa Física o imposto sobre valor agregado é o mais oneroso para a sociedade, absorvendo 4,72% de sua arrecadação, como pode ser visto na tabela que segue. Cumpre observar que o custo operacional mais baixo é o dos impostos seletivos (*excise taxes*), que por ter características essencialmente não-declaratórias, implica custos administrativos de apenas 0,45% de sua arrecadação.

TABELA 6
Custos operacionais do sistema tributário - Reino Unido
(1986-87)

| Tributo | Receita Tributária | Custos Administrativos | | Custos de Conformidade | | Total |
|-----------------------------|--------------------|------------------------|------|------------------------|------|-------|
| | Libras (bilhões) | Libras (milhões) | % | Libras (milhões) | % | % |
| IRRF e contribuições | 65,1 | 997 | 1,53 | 2.212 | 3,40 | 4,93 |
| VAT | 21,4 | 220 | 1,03 | 791 | 3,69 | 4,72 |
| IRPJ | 13,5 | 70 | 0,52 | 300 | 2,22 | 2,74 |
| Excise | 16,5 | 42 | 0,25 | 33 | 0,20 | 0,45 |
| Outros | 5,8 | 40 | 0,70 | 73 | 1,25 | 1,95 |
| Sub-total (governo central) | 122,3 | 1.369 | 1,12 | 3.409 | 2,79 | 3,91 |
| Governos locais | 15,5 | 236 | 1,52 | 58 | 0,37 | 1,89 |
| Total | 137,8 | 1.605 | 1,16 | 3.467 | 2,52 | 3,68 |

Fonte: Bertolucci, A., op.cit., p.52

⁴⁰ Para uma eloqüente descrição das dificuldades encontradas na aplicação de IVA's em países com organização federativa, vide Bird, Richard M., e Gendron, Pierre-Pascal, "Imposto de Valor Agregado em Estados Federais: retrospecto internacional e novas perspectivas", in *O Brasil e a Alca: tributação e integração*, SINAESP, S.Paulo, 2001.

⁴¹ Sandford C., Godwin M., e Hardwick P., *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Fiscal Publications, Reino Unido, 1989, citado por Aldo Bertolucci, op.cit., p.52.

Seguindo a mesma linha de análise, as conclusões do Simpósio Internacional sobre Reforma Tributária realizado em São Paulo com as presenças de alguns dos maiores tributaristas do mundo (dentre eles Arnold Harberger, Charles McLure, Richard Bird, James Buchanan, Vito Tanzi, Anwar Shah, John Edwards e outros) foram unânimes em condenar a aplicação de um IVA sob responsabilidade dos estados no Brasil.⁴²

Ademais, em países federativos, este tipo de tributo gera guerras fiscais fratricidas, o aparecimento de barreiras alfandegárias estaduais, e até entre municípios. É o paraíso dos advogados tributaristas, e dos fiscais corruptos.

*Everardo Maciel, Secretário da Receita Federal afirmou que “cometemos um grave erro em matéria tributária neste país na década de 60. O Brasil foi extremamente arrojado e ousado quando trouxe para cá ...o imposto sobre valor agregado, o ICM...e foi com a tributação até o varejo. Certamente o país não estava preparado para este tipo de tributação, pela própria tradição cultural brasileira de sonegação de impostos. Cometeu-se outro erro...pensou-se que o ICM era sucedâneo para o IVC. O erro consistiu basicamente em conferir a Estados a titularidade de um imposto sobre valor agregado incidente sobre o consumo, gerando dois problemas quase insolúveis. O primeiro foi a desoneração das exportações...o segundo aparece nas operações interestaduais. Os impostos sobre valor agregado sobre o consumo não se prestam bem para enfrentar alfândegas.”*⁴³

Ives Gandra, nos ensina que o nó górdio da reforma tributária reside no ICMS⁴⁴. Trata-se de um tributo do tipo IVA. Mais de cem países adotam esta espécie tributária no mundo, mas quase sempre sob a responsabilidade e gestão do governo central. Raramente são utilizados em federações, como a brasileira. A vocação do ICMS é federal, não estadual, e a teimosia de mantê-lo no âmbito dos Estados tem provocado grandes distorções em seu funcionamento.

Os tributos cumulativos incidem sobre o valor total da produção, ao passo que os IVA's incidem apenas sobre o salários, lucros, juros, e aluguéis de cada estágio do processo produtivo. Consequentemente, para uma dada meta de arrecadação, os IVA's precisam de alíquotas mais elevadas que os impostos cumulativos.

⁴² Vide McLure Jr., Charles, E., “The Brazilian Tax Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints”, e Bird Richard M., “Aspects of Federal Finance: A Comparative Perspective”, in Delfim Netto, A., organizador, *A Reforma Fiscal no Brasil: Subsídios do Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal*, Fipe/PMSP, São Paulo, 1993, pp.45-69, e p.91.

⁴³ Maciel, E. “Reforma Tributária e Federalismo no Brasil”, palestra proferida em 7 de agosto de 2001 na Federação das Indústrias de Brasília. O texto da palestra acha-se disponível em www.marcoscintra.org e acha-se transcrito no Anexo V.

⁴⁴ Martins, Ives Gandra S., “Reforma tributária e alternativas”, *Folha de São Paulo*, 17/9/1999.

O famoso *Relatório Meade*⁴⁵ sobre a reforma tributária no Reino Unido apontava que “*the economist distinguishes between the “income effect” and the “substitution effect” of a tax burden.... “income” effects are not a symptom of economic efficiency and waste;...but “substitution” effects are an indication of economic inefficiencies and wastes...Avoidance of economic inefficiencies would involve avoidance of high marginal rate of tax where these substitution sensitivities were great. One corollary of this need to keep marginal tax rates down is a general presumption in favour of tax systems which provide a broad basis for revenue-raising purposes. To raise a given revenue by means of low rates of tax spread over a large tax base may be assumed to cause less marked “substitution” distortions than than to raise the same revenue by concentrating high rates of tax on a few activities, unless special circumstances suggest that those particular activities show exceptionally low substitution sensitivities.*”

No tocante aos efeitos alocativos do sistema tributário, cumpre observar que para minimizar distorções o ideal seria o uso de tributos que não causassem qualquer modificação nas decisões econômicas tomadas em situação de ausência de impostos. Em outras palavras, um sistema tributário ideal minimizaria o “dead-weight tax loss” (peso morto”dos impostos). Contudo, sabe-se que apenas um imposto sobre a vida, ou seja, um tributo de valor fixo *per capita* atingiria tal desiderato. Sendo, contudo, uma alternativa inaceitável nas sociedades modernas, resta a tentativa de minimizar perdas de eficiência. E nesse sentido, uma regra básica seria o uso de tributos capazes de mostrar altas alíquotas médias, porém baixas alíquotas marginais. Como as decisões econômicas são tomadas sempre *na margem*, o uso de tributos com esta característica seriam mais desejáveis que tributos que demonstrassem taxas médias e marginais constantes (como os IVA’s), ou então alíquotas marginais superiores às médias (como o Imposto de Renda progressivo).⁴⁶

Vê-se, assim que, ao necessitarem alíquotas marginais mais baixas para uma dada meta de arrecadação, o tributo sobre movimentação financeira pode ser menos distorcivo do que os tributos sobre valor agregado, que exigem alíquotas marginais significativamente mais elevadas, defazendo as certezas que cercam as afirmações sobre os males da cumulatividade e os acertos dos tributos sobre valor agregado. Em realidade, o *Relatório Meade* conclui que “*it is an impossible task to trace through the complete efficiency and distributional effects of a tax change in a complex economy in which there is a complicated network of market and productive inter-relationships between a large number of products and activities and in which there many kinds of market imperfection and of environmental and similar side effects.*”⁴⁷

A conclusão inevitável aponta na direção do uso do sistema tributário como um componente da disputa política por maiores espaços econômicos a que se entregam os

⁴⁵ *The Structure and Reform of Direct Taxation: Report of a Committee chaired by Professor J.E. Meade*, The Institute for Fiscal Studies, George Allen & Unwin, Boston, pp. 9-14.

⁴⁶ A esse respeito vide Eckstein, O. *Public Finance*, Prentice Hall Inc. New Jersey, 1964, p.73.

⁴⁷ p. 27. O *Relatório Meade* também aponta a dificuldade de se obter avaliação normativa entre diferentes tipos de tributos a partir da inexistência de mercados perfeitos. “If all markets for goods and services were competitive and perfect, these direct substitution effects of the taxes themselves would be our only concern in considering the efficiency effects of a tax system...but the fact that not all markets for goods and services are perfect and competitive introduces other considerations in assessing these efficiency effects”p.11.

variados grupamentos organizados na sociedade brasileira. O pseudo cientificismo que marca a crítica de determinados grupos às propostas de reforma tributária como a do Imposto Único deve, portanto, ser exposto como apenas mais um instrumento na luta pelo poder econômico, estando, portanto, longe de ser uma avaliação normativamente válida para a obtenção de um melhor posicionamento na escala das preferências sociais.

Vale apontar ainda que a sonegação e a elisão variam em proporção direta ao nível das alíquotas nominais dos impostos, ou seja, quanto mais altas as alíquotas, maior o estímulo e o prêmio à sonegação e à elisão. É fácil concluir, portanto, que os IVA's estimulam a sonegação e a evasão com maior intensidade do que os tributos que exigem alíquotas mais baixas, como os cumulativos. E à medida que a evasão e a sonegação aumentam, novas rodadas de aumentos de alíquotas tornam-se necessárias. Não surpreende, portanto, que em todos os países onde foram aplicados, os IVA's tiveram suas alíquotas continuamente aumentadas, como na Argentina, e no Brasil, onde começou com 12%, são hoje 17% na maioria dos produtos, e chegam em vários casos a 25% ou até a 30%.

Assim, por terem alíquotas mais altas, e por estimularem a evasão, os IVA's possuem péssimos padrões de incidência. Alguns contribuintes pagam impostos em excesso, ao passo que muitos pagam pouco, ou menos do que deveriam.

É o sistema do conluio contra o setor público, da venda sem nota, da venda com meia nota, dos passeios de notas fiscais e do "planejamento tributário". Criam-se, assim, distorções alocativas de grandes proporções, na medida em que os custos de produção e a capacidade de concorrência das empresas não mais definem sua eficiência de produção. Pelo contrário, a capacidade competitiva das empresas passa a depender, em grande parte, das taxas de evasão praticadas pelos administradores de empresas, relativamente a seus concorrentes. Estimula-se a sobrevivência dos espertos, a dominação dos mais corruptos, e a seleção do mercado deixa de privilegiar o mais eficiente.

Não é por acaso, destarte, que em economias com altas taxas de evasão, a carga tributária passa a incidir com peso desproporcionalmente maior sobre os menos capazes de praticar evasão de impostos, como os assalariados. No Brasil os rendimentos do trabalho respondem por 52% da carga tributária; mas representam apenas 23% da renda nacional.

Por sua vez, os impostos cumulativos também causam distorções típicas. Introduzem alterações nos preços relativos dos insumos, ainda que seus efeitos negativos sejam fortemente mitigados por terem alíquotas marginais baixas. Os tributos cumulativos são menos transparentes, pois se enraízam na produção e tornam-se invisíveis, exceção à última operação onde sua transparência é maior que a dos IVA's, pois estes últimos estão sempre embutidos nos preços das mercadorias.

No caso das exportações, os tributos cumulativos exigem métodos mais complexos de desoneração da produção, ainda que este seja um problema técnico perfeitamente contornável se se dispuser de matrizes de relações interindustriais detalhadas. Basta investir em pesquisa e possuir a vontade para computá-las.

Um equívoco comum na avaliação de IMF's advém da presunção de que tributos cumulativos acumulam elevadas cargas tributárias geradas por “longas” cadeias de produção.

As cadeias de produção jamais podem ser descritas como “curtas” ou “longas”: são sempre infinitas. Em realidade, qualquer produto ou serviço implica a contribuição de todos os demais setores da economia para sua produção. Trata-se de um processo circular e que necessariamente utiliza insumos de vários outros setores que, por sua vez, necessitam de insumos de outros setores, e assim sucessivamente. Portanto, a cadeia de produção é sempre infinita.

O que determina a carga de impostos de um tributo cumulativo é a relação entre insumos e valor agregado em cada estágio no processo de produção. Por exemplo, se um dado setor de produção compra insumos de um determinado valor e agrega valor em montante equivalente, a cumulatividade carregada das etapas anteriores de produção acha-se totalmente embutida no valor dos insumos adquiridos. O valor agregado nesta etapa de produção não sofre qualquer efeito cumulativo nesta mesma etapa, passando a fazê-lo apenas na medida em que a produção se transforma em insumo na etapa posterior de produção.

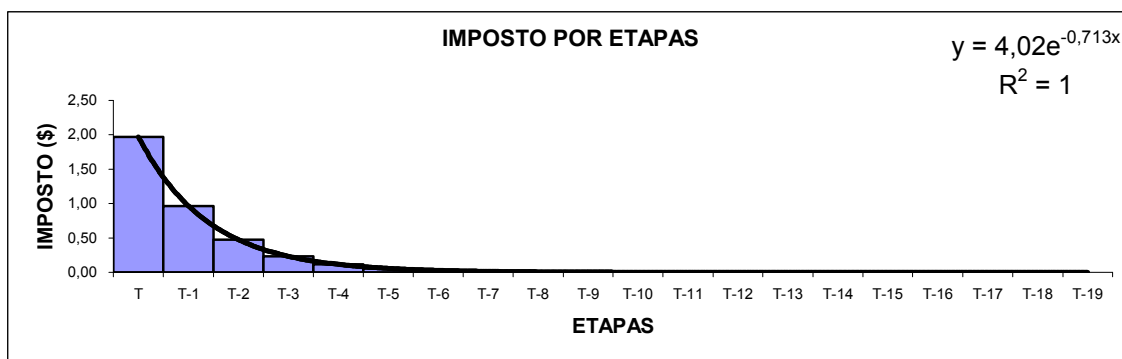
A tabela abaixo reflete este fato, supondo-se uma taxa de agregação de valor (VA) equivalente a 100% do valor dos insumos adquiridos. No exemplo, supõe-se que o valor do produto final seja R\$ 100, incluído o IMF de 1% no débito e no crédito bancários.

Os dados mostram que os efeitos da cumulatividade tributária se exaurem rapidamente ao se analisar o imposto carregado das etapas anteriores de produção, seguindo uma progressão geométrica decrescente, cuja razão pode ser vista na tabela abaixo. No exemplo dado, o valor total do imposto acumulado no preço do produto final é de R\$ 3,8646, ou seja a carga tributária equivale a 3,8646% do preço final.

| Tabela 7: Impacto da tributação cumulativa por etapa da cadeia produtiva | | | | | |
|--|--------------------|-----------------------------|--|------------|---------------|
| | PREÇO FINAL R\$ | IMPOSTO POR ETAPA R\$ | RAZÃO DA PG = $1 / (1 + VA\%)(1 + IUT)^2$ | VA R\$ | INSUMO R\$ |
| T | 100,0000 | 1,97039506 | 0,490148 | 49,0148025 | 49,01480247 |
| T-1 | 49,01480247 | 0,96578525 | 0,490148 | 24,0245086 | 24,02450861 |
| T-2 | 24,02450861 | 0,47337773 | 0,490148 | 11,7755654 | 11,77556544 |
| T-3 | 11,77556544 | 0,23202516 | 0,490148 | 5,7717701 | 5,77177014 |
| T-4 | 5,77177014 | 0,11372667 | 0,490148 | 2,8290217 | 2,82902173 |
| T-5 | 2,82902173 | 0,05574290 | 0,490148 | 1,3866394 | 1,38663941 |
| T-6 | 1,38663941 | 0,02732227 | 0,490148 | 0,6796586 | 0,67965857 |
| T-7 | 0,67965857 | 0,01339196 | 0,490148 | 0,3331333 | 0,33313331 |
| T-8 | 0,33313331 | 0,00656404 | 0,490148 | 0,1632846 | 0,16328463 |
| T-9 | 0,16328463 | 0,00321735 | 0,490148 | 0,0800336 | 0,08003364 |
| T-10 | 0,08003364 | 0,00157698 | 0,490148 | 0,0392283 | 0,03922833 |
| T-11 | 0,03922833 | 0,00077295 | 0,490148 | 0,0192277 | 0,01922769 |
| T-12 | 0,01922769 | 0,00037886 | 0,490148 | 0,0094244 | 0,00942441 |
| T-13 | 0,00942441 | 0,00018570 | 0,490148 | 0,0046194 | 0,00461936 |
| T-14 | 0,00461936 | 0,00009102 | 0,490148 | 0,0022642 | 0,00226417 |
| T-15 | 0,00226417 | 0,00004461 | 0,490148 | 0,0011098 | 0,00110978 |
| T-16 | 0,00110978 | 0,00002187 | 0,490148 | 0,0005440 | 0,00054396 |
| T-17 | 0,00054396 | 0,00001072 | 0,490148 | 0,0002666 | 0,00026662 |
| T-18 | 0,00026662 | 0,00000525 | 0,490148 | 0,0001307 | 0,00013068 |
| T-19 | 0,00013068 | 0,00000257 | 0,490148 | 0,0000641 | 0,00006405 |

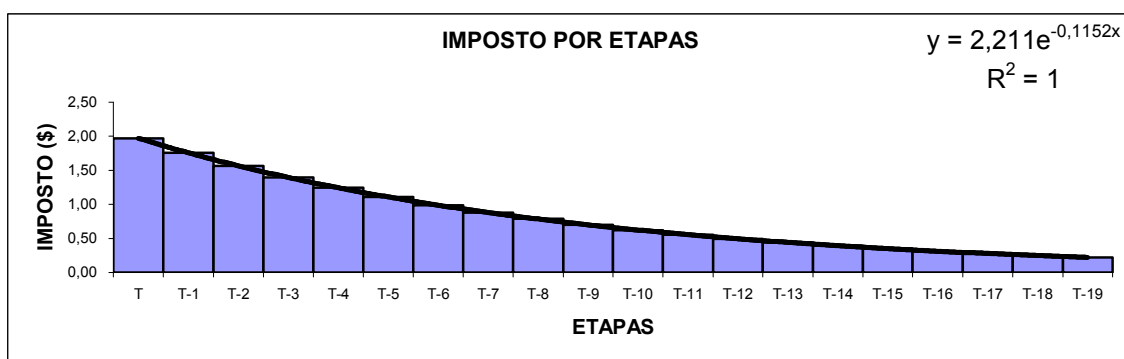
Nota-se que nas condições especificadas no exemplo a cumulatividade gerada ao longo da cadeia de produção se exaure rapidamente, atingindo valor de apenas cinco centavos de real, R\$ 0,05 , na etapa t-5, caminhando rapidamente para valores próximos de zero. Percebe-se, assim, que a acumulação de tributos ocorre com intensidade bem menos alarmante do que fazem crer os críticos dos impostos sobre movimentação financeira. Na etapa t-3 o valor do imposto corresponde a pouco mais de 5% da carga tributária total.

GRÁFICO 1: Imposto gerado por etapa na cadeia produtiva (VA = 100%)



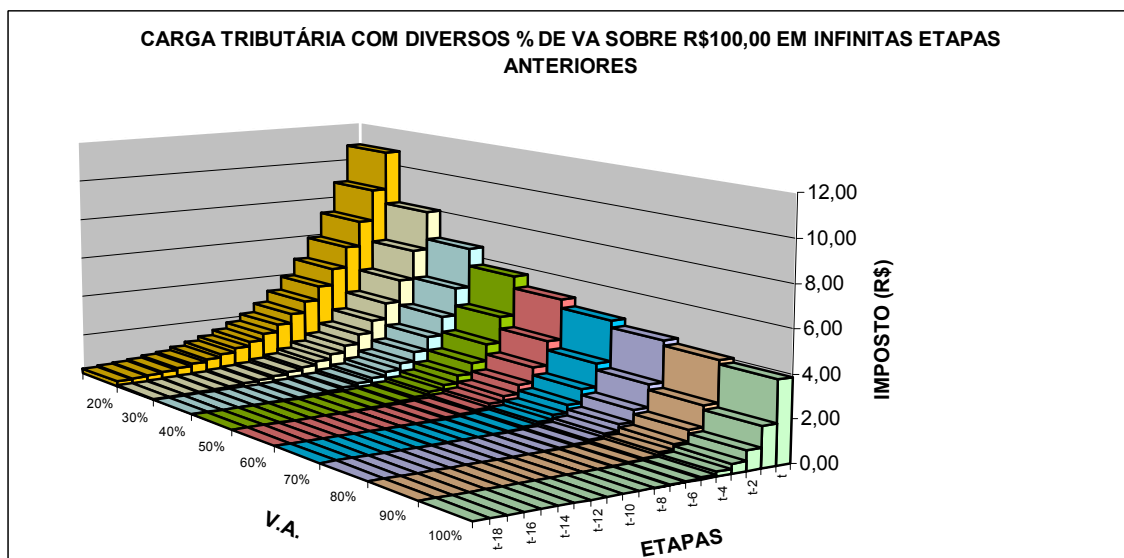
Tomando-se um exemplo extremo, no qual o valor agregado em cada etapa é de apenas 10% do valor dos insumos adquiridos, a carga tributária na composição do preço final atinge 18,1066%. Nota-se que mesmo neste caso o imposto carregado de cada etapa anterior da cadeia de produção também cai rapidamente para valores próximos de zero. Na etapa t-6 o valor do imposto corresponde a apenas 5% da carga tributária total.

GRÁFICO 2: Imposto gerado por etapa na cadeia produtiva (VA=10%)



O gráfico abaixo mostra o impacto da cumulatividade na cadeia de produção para vários níveis de agregação de valor.

GRAFICO 3: Carga tributária na cadeia de produção



Outra crítica afirma que a CPMF vai contra todos os modernos princípios da ciência tributária e contraria tudo o que fazem os outros países. A primeira parte deste comentário é falsa, e a segunda é irrelevante, não merecendo contestação.

Políticos, economistas e tributaristas de boa estirpe no Brasil e no mundo apóiam impostos sobre transações financeiras e os recomendam em seus trabalhos e estudos. Entre economistas e tributaristas pode-se mencionar James Tobin (Prêmio Nobel de Economia), Rudiger Dornbusch, Roberto Campos, e Ary Oswaldo Mattos Filho (presidente da Comissão Especial de Reforma Tributária instalada pelo governo federal no começo dos anos 90); entre políticos, surgem nomes como os de Flavio Rocha, Luiz Roberto Ponte (autor da PEC n.º 46/95 em tramitação no Congresso) e Luiz Carlos Hauly (autor de outra respeitada proposta).

Como defensores das qualidades desses tributos, menciono ainda recentes apoios de conhecidos representantes da esquerda, como Roberto Freire e Maria da Conceição Tavares. Para finalizar, não poderia deixar de citar as inteligências de Everardo Maciel e do ex-ministro Adib Jatene na defesa de tributos sobre movimentação financeira.

Mas o importante no caso brasileiro é que na comparação entre vantagens e desvantagens, os impostos cumulativos como a CPMF apresentam amplo saldo positivo. Não discriminam contra os salários, possuem alíquotas muito mais baixas que os IVA's, e com isso desestimulam a sonegação e a corrupção. Ademais têm custos baixíssimos de operação, quase zero no caso dos impostos eletrônicos como a CPMF. Portanto custam menos à sociedade e reduzem significativamente o famigerado custo-Brasil.

Sobre a CPMF: as razões do Banco Central e da Receita Federal

Recentemente o Banco Central publicou dois estudos, com o objetivo de analisar o impacto econômico da CPMF.⁴⁸

Cumprir afirmar que o Banco Central do Brasil vem se posicionando de forma consistentemente contrária à incidência da CPMF nos fluxos e transações realizados no mercado financeiro e de capitais. Durante o período de preparação do mini-pacote tributário, que foi finalmente anunciado em princípios de Junho de 2001, o presidente do Banco Central, Armínio Fraga, em entrevista à imprensa chegou a anunciar que o governo finalmente decidira isentar as transações realizadas nos mercados financeiros e de capitais da incidência da CPMF.

Os fatos acabaram não sancionando a expectativa do Banco Central, o que pode ter motivado a divulgação dos dois estudos como forma de pressionar as autoridades econômicas a conceder a pretendida isenção.⁴⁹

⁴⁸ Albuquerque P. H., *Os Impactos Econômicos da CPMF: Teoria e Evidência*, Trabalhos para Discussão n.º 21, Banco Central do Brasil, 2001; e Koyama S. M. e Nakane, M. I., *Os Efeitos da CPMF sobre a Intermediação Financeira*, Trabalhos Para Discussão n.º 23, Banco Central do Brasil, 2001.

As alegações em geral apontam em duas direções. Em primeiro lugar, atribui-se à CPMF a acelerada queda na movimentação financeira realizada nas bolsas de valores. Em segundo lugar, aponta-se para os impactos que a cumulatividade geraria na formação das taxas de juros no Brasil, contribuindo assim para explicar, em parte, os níveis elevados em que se encontram.

Em realidade, desde os primórdios da discussão acerca do Imposto Único sobre Transações Financeiras, sempre foi apontada a inadequação de sua incidência nos mercados financeiros e de capitais. A argumentação é de que uma aplicação financeira equivale ao aluguel de dinheiro, ou de capital. Da mesma forma que a CPMF não incide sobre o valor do imóvel a cada renovação contratual, também não deve incidir sobre o principal de uma aplicação financeira a cada repactuação, giro, ou vencimento de contrato⁵⁰.

Ao criar inicialmente o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira nos anos 1993/94 e depois com a CPMF a partir de 1997, o governo não adotou este cauteloso procedimento, e, atraído pelas receitas geradas nas transações oriundas do mercado financeiro e de capitais, não isentou esses mercados, fazendo com que a cumulatividade do tributo impactasse fortemente os custos de transação e as taxas de juros no Brasil.

Albuquerque desfia um rosário de críticas aos chamados impostos sobre débitos bancários. Em resumo, o autor caracteriza a CPMF como um mau imposto, que apresenta *“significativas deficiências como instrumento de arrecadação”*, dentre elas a elevação dos juros reais *“de modo desproporcional a outros impostos”*, e como consequência, o aumento das despesas do governo no serviço de sua dívida; a desintermediação e iliquidez nos mercados financeiros, desincentivando o *“ressurgimento”* (sic) do crédito; e elevadas perdas de peso morto.

Afora a imprecisão e estranheza de algumas dessas afirmações, o estudo se mostra altamente fragilizado por evidenciar uma análise parcial e preconceituosa do problema, além de revelar fraquezas metodológicas, como apontado em recente estudo da Receita Federal⁵¹.

Segundo a avaliação da SRF, o estudo do BC se baseia em hipóteses fortes, dificilmente aceitáveis em estudos empíricos de políticas públicas, como ele pretende ser. Não há como aceitar uma avaliação que dependa criticamente de hipóteses como a

⁴⁹ Em realidade, foi apenas com o parecer exarado na Comissão Especial da Prorrogação da CPMF, instalada em outubro de 2001, que a isenção às Bolsas de Valores foi efetivamente implementada.

⁵⁰ Diferentemente dos que vêm nos tributos cumulativos a origem da estagnação dos mercados financeiro e de capitais, José Alexandre Scheinkman vê como principal causa tributária da atrofia do mercado de capitais *“a estrutura tributária com taxas marginais elevadas e pouco “enforcement” que incentiva o “caixa dois” e traz desvantagens a empresas abertas, que naturalmente têm maior dificuldade de manter uma contabilidade paralela”*. Vide, Scheinkman, J. A. *“O desenvolvimento do Mercado de capitais no Brasil”*, mimeo, 21º Congresso Brasileiro da Associação Brasileira de Previdência Privada-Abrapp.

⁵¹ Secretaria da Receita Federal, *CPMF-Mitos e Verdades sob as Óticas Econômica e Administrativa*, (2001) disponível no site www.receita.fazenda.gov.br.

existência de concorrência perfeita e de uma função de produção bem especificada. Ademais, há falhas na especificação do modelo econométrico (como a não estimação econométrica de variáveis relevantes), e a possibilidade de forte correlação dos resíduos das variáveis selecionadas, o que poderia indicar uma ilusória correlação entre as variáveis do modelo. Em outras palavras, os altos índices de correlação poderiam facilmente revelar-se espúrios, dadas as condições nas quais o modelo foi estimado.

Discordâncias técnicas à parte, o estudo do Banco Central tenta mostrar que a incidência da CPMF nos mercados financeiros implica graves inconvenientes, ainda que o estudo da Receita Federal tenha em grande parte minimizado os alegados efeitos negativos daquele tributo. Argumentos como a indução à verticalização das empresas⁵², os riscos de desintermediação bancária e a ausência de progressividade e de seletividade da CPMF são temas que já foram devidamente discutidos, e se mostraram destituídos de interesse prático ao longo das discussões que tiveram lugar na década de noventa. Nenhum desses riscos foram comprovados durante a vigência da CPMF.

Vamos, portanto, concentrar a avaliação em duas críticas de maior relevância, quais sejam, os impactos da CPMF na taxa de juros, e a destruição de sua própria base de incidência com a elevação das alíquotas nominais.

A alegação de que a CPMF tenha causado forte elevação nos juros reais pode ser contestada de forma bastante convincente, ainda que, *coeteris paribus*, a CPMF efetivamente cause uma elevação dos juros. Ou seja, ainda que qualitativamente a afirmação seja correta, uma avaliação quantitativa mostra que se trata de problema de menor importância.

O modelo utilizado pressupõe, sem qualquer justificativa, uma demanda por crédito totalmente inelástica, o que evidentemente magnifica o impacto da CPMF nos juros. A partir daí o estudo do Banco Central afirma que a CPMF “*contribui para o aumento do déficit público*”, ou seja, dá a entender que a arrecadação da CPMF é menor do que o aumento no custo do serviço da dívida pública. Como a estimativa de arrecadação da CPMF é de cerca de R\$ 19 bilhões, e supondo-se exageradamente que 40% da dívida líquida do setor público (cerca de R\$ 240 bilhões) sejam indexadas à taxa Selic, o que se depreende é que a elevação dos juros nominais causada pela CPMF teria sido de aproximadamente oito pontos percentuais, um evidente exagero, haja vista a afirmação do texto do Banco Central de que o impacto da CPMF nos juros Selic seria de 2,7%, no crédito ao consumidor teria sido de 3,3 %, e de 5,9% no cheque especial.

O maior impacto na formação das taxas de juros no Brasil não vem da CPMF, mas sim do chamado “*spread*” bancário. Estudos do próprio Banco Central demonstram que a influência dos tributos na formação dos *spreads* é bastante modesta. Mais importante são as taxas de captação exigidas pelos poupadores, os custos operacionais dos Bancos e suas taxas de lucro. Ainda que seja verdade que as taxas de captação são influenciadas pela CPMF, não há como negar que os altos juros no Brasil encontram explicação mais

⁵² A esse respeito, vide Zottman, L., e Albuquerque, M. Cintra Cavalcanti de, “O real peso da cumulatividade”, *Gazeta Mercantil*, 14/03/2002.

plausível na microeconomia do sistema bancário brasileiro, altamente concentrado, pouco competitivo, cartelizado, com altos custos operacionais, e exageradamente rentável.

Segundo o estudo da Receita Federal, afirmar que a CPMF é responsável pelos altos juros brasileiros “*é, no mínimo precipitado. A CPMF impacta a taxa de juros como outros impostos incidentes sobre as operações financeiras (IOF, por exemplo), inúmeras taxas cobradas nas transações e tantos outros custos e lucros decorrentes da atividade de intermediação financeira. Antes de qualquer conclusão... dever-se-ia apurar os verdadeiros componentes do spread bancário (37% a.a. em outubro de 2000, dos quais mais da metade é o lucro bruto do banco, deduzidos todos os custos e impostos indiretos). Porém todos sabemos que esses fatores não são os mais importantes na definição da taxa de juros brasileira. A taxa de juros representa, em síntese, a avaliação geral do mercado sobre a credibilidade dos papéis brasileiros...*”. Vê-se, portanto, que atribuir à CPMF os elevados encargos financeiros cobrados no Brasil é no mínimo um exagero, e mais provavelmente uma boa desculpa para justificar a elevada rentabilidade no setor.

Além do mais, uma análise isenta deveria contrapor a eventuais impactos da elevação dos juros, a redução nos custos operacionais causada pela substituição dos impostos declaratórios por tributos sobre transações financeiras, de baixíssimo custo operacional.

Ainda que o autor não tenha embasado tal afirmação em dados empíricos confiáveis, e que, portanto revele afirmações altamente especulativas em suas expressões quantitativas, o fato é que um imposto sobre transações financeiras de fato eleva as taxas de juros. E ainda que a elevação não seja significativa, e nem possa ser responsabilizada pelas dificuldades orçamentárias do setor público brasileiro, a CPMF não deveria incidir sobre o mercado financeiro e de capitais, como venho afirmando desde o começo da discussão da proposta do Imposto Único, nos primeiros anos da década de noventa.

Não se trata de uma recomendação baseada no impacto numérico da CPMF nos juros, mas sim de uma necessidade conceitual, como já pudemos afirmar inúmeras vezes. Sob esse aspecto, a argumentação do estudo do Banco Central é procedente, ainda que pelas razões erradas, e justifica a não incidência da CPMF no mercado financeiro.

Cabe apontar, contudo, que a proposta do Imposto Único⁵³, que prevê a não incidência da CPMF no mercado financeiro, não cria privilégio algum, pois, de forma compensatória, defende a tributação especial dessas operações. Em outras palavras, o que se preconiza é a não incidência cumulativa no giro financeiro, mas apenas a tributação sobre os rendimentos líquidos das carteiras de aplicação financeira, com alíquotas equivalentes à alíquota média do sistema tributário vigente. Assim, se, o Imposto Único com alíquota de 3% gerar uma arrecadação de 25% do PIB, a alíquota sobre rendimentos financeiros reais seria de 25%.

⁵³ Vide Albuquerque, Marcos Cintra Cavalcanti “Imposto único sobre transações (IUT)”, in Cintra Marcos, (organizador) *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994.

É importante enfatizar esta característica da proposta do Imposto Único, pois a Receita Federal em seu estudo sobre a CPMF critica fortemente os defensores da isenção dos mercados financeiros imaginando que a isenção seria concedida desacompanhada de tributação específica sobre o setor, uma evidente desinformação do autor do estudo que afirma que se estaria *“privilegiando uma classe de indivíduos, justamente os mais afortunados, em detrimento do resto da população sujeita à CPMF”*.

Quanto ao temor da Receita Federal de que a metodologia de tributação das aplicações financeiras preconizada pelos defensores do Imposto Único *“demandaria controle operacional extremamente complexo e custoso”*, trata-se de afirmação surpreendente frente à conclusão dos próprios autores do estudo que, em outra parte do trabalho, demonstram convincentemente que a era da informática e os progressos tecnologia digital serão capazes de sustentar um sistema tributário baseado em impulsos eletrônicos de forma simples, barata e eficiente. Em outras palavras, não seria recomendável abrir mão de um princípio conceitual correto a partir de mera presunção de dificuldades operacionais.⁵⁴

O segundo aspecto da CPMF objeto de críticas do Banco Central se refere às perdas de peso morto (*“deadweight losses”*). A alegação é de que a CPMF destrói sua própria base de incidência com a elevação de suas alíquotas.

Inicialmente cabe afirmar que qualquer imposto sofre este efeito, expresso nas elasticidades da oferta e demanda. Quanto maior a alíquota nominal do tributo, maior o estímulo à evasão e à sonegação. Espera-se, também, que este efeito sofra uma taxa de aceleração tão mais forte quanto mais elevado for o nível das alíquotas.

Sob este aspecto os tributos cumulativos como a CPMF têm vantagens. O impacto da corrosão da base ocorre em função das alíquotas marginais, e não das alíquotas médias. No caso dos tributos sobre valor agregado, que incidem sobre uma base impositiva menor (o valor agregado em cada estágio da produção) as alíquotas necessárias para uma dada meta de arrecadação são mais elevadas do que as aplicáveis a um imposto cumulativo, que incidem sobre uma base mais ampla (o faturamento). Além do mais, no caso dos IVA's as alíquotas média e marginal são iguais, ao passo que no caso dos impostos cumulativos a alíquota média é sempre mais elevada que a marginal. Dito isto é fácil concluir que o impacto de autocorrosão da base impositiva é mais forte nos IVA's do que nos tributos cumulativos.

No caso da CPMF a expressão da perda de base de incidência que o Banco Central alega ter existido no Brasil deve ser medida pela evolução da desintermediação bancária, pela queda nos volumes de depósitos bancários, e pela concomitante expansão do uso de papel moeda, em detrimento do uso da moeda escritural em suas mais variadas formas. Em

⁵⁴ Cumprir afirmar que a crítica acerca de perda de arrecadação decorrente da isenção da CPMF nos mercados financeiros se baseia na ausência de mecanismos de tributação compensatória na PEC nº 378/2001 do autor, na qual se propõe a isenção dos mercados financeiros. A razão é que a tributação compensatória, por ser em essência um Imposto Especial sobre Renda Financeira exigiria uma legislação à parte, e, portanto não foi incluída na referida PEC.

outras palavras, a ser verdade a alegação do Banco Central o público deve ter reduzido o uso das instituições bancárias, passando a realizar suas transações crescentemente com moeda manual. Os dados, contudo, não confirmam esta hipótese.

TABELA 8
Papel moeda em poder do público, depósitos à vista e preferências do público

| Ano | Papel moeda em poder do público (% do PIB) | Depósitos à vista (% do PIB) | Preferência do público (*) | |
|-----------|--|------------------------------|----------------------------|-------------------|
| | | | Papel moeda | Depósitos à vista |
| Dez. 1994 | 1,6 | 2,6 | 0,37 | 0,63 |
| Dez. 1995 | 1,9 | 2,4 | 0,43 | 0,57 |
| Dez. 1996 | 1,9 | 1,8 | 0,50 | 0,50 |
| Dez. 1997 | 2,0 | 3,3 | 0,38 | 0,62 |
| Dez. 1998 | 2,3 | 3,2 | 0,42 | 0,58 |
| Dez. 1999 | 2,5 | 3,5 | 0,40 | 0,60 |
| Dez. 2000 | 2,5 | 4,0 | 0,38 | 0,62 |
| Dez. 2001 | 2,6 | 4,0 | 0,39 | 0,61 |

Fonte: Banco Central

(*) Coeficiente calculado com base na média dos saldos diários

As informações da Tabela 8 mostram que apesar da rápida queda dos índices inflacionários a partir do Plano Real, bem como da vigência de tributos sobre transações bancárias, (que supostamente deveriam ter aumentado aceleradamente a preferência pelo uso da moeda manual) os indicadores de preferência pelo papel-moeda não mostraram diferenças significativas em relação aos patamares anteriores. Os depósitos à vista no sistema bancário vêm aumentando como proporção do PIB, bem como se tem mantido praticamente constante a preferência do público por papel moeda *vis a vis* o uso de moeda escritural por meio de depósitos bancários.

No estudo do Banco Central, o autor estimou o peso morto da CPMF, mas não fez o mesmo com um IVA que produza a mesma arrecadação, o que inevitavelmente teria demonstrado a superioridade da CPMF relativamente a um IVA como, por exemplo, o ICMS.

Finalmente, as evidências trazidas pelo Banco Central contra a CPMF a partir de experiências internacionais não são teoricamente comparáveis com a experiência brasileira. As condições para o bom funcionamento de um imposto sobre movimentação financeira não se encontram presentes em nenhuma outra economia. Apenas o Brasil reúne hoje condições propícias para uma correta aplicação de um tributo sobre movimentação financeira, o que torna as comparações falaciosas do ponto de vista conceitual, já que não se aplicam as condições *coeteris paribus* necessárias para uma correta comparação de eficiência operacional.

Também na questão dos alegados malefícios que a CPMF poderia ter causado às Bolsas de Valores brasileiras, o estudo da Receita Federal demonstrou satisfatoriamente a

ausência de nexo causal entre a CPMF e a perda de volume nas negociações. Em realidade foi a instituição dos ADR a principal responsável pela migração dos negócios para os mercados americanos. O mesmo ocorreu, como demonstrado naquele trabalho, nas bolsas na Argentina, Chile e México, cujos negócios domésticos praticamente desapareceram (no México no período de um ano os negócios caíram de US\$ 300 milhões/dia para menos de US\$ 30 milhões), sem que em nenhum desses países existisse um tributo cumulativo sobre as operações em bolsas. Em realidade os capitais buscam, sobretudo, a maior liquidez e, para os investidores estrangeiros, a ausência de risco cambial que as ADR's lhes proporcionam ao permitirem a negociação dos papéis de seus respectivos países nos mercados dos EUA.

No caso brasileiro, claramente a relação causal existente é entre migração de negócios e a criação dos ADR's, e não entre migração e CPMF. No entanto, a especificação do modelo do Banco Central ignora este nexo causal.

Em resumo, o estudo do Banco Central é superficial, especifica erroneamente os modelos econométricos, e omite variáveis e relações causais que poderiam alterar significativamente os resultados encontrados. Ademais, apenas aponta os custos e desvantagens da CPMF, como seu impacto na elevação dos juros, e o desestímulo que isto poderia causar aos mercados financeiros, ignorando por completo suas virtudes, como a virtual eliminação da sonegação, a redução dos custos de funcionamento da máquina pública, e a menor corrupção que acompanha os impostos não-declaratórios e eletrônicos.

O segundo estudo do Banco Central⁵⁵, mostra surpreendente fragilidade conceitual e estatística. Revela a clara intenção de demonstrar, por meios que ilusoriamente tentam demonstrar grande sofisticação metodológica, algo que não pode ser demonstrado visto não ser verdadeiro: que a CPMF é causadora de desintermediação financeira no Brasil.

O trabalho da Receita Federal mencionado anteriormente afirma que *“a crítica da desintermediação financeira pode ser facilmente refutada, pois... os agentes não deixaram de realizar transações financeiras em decorrência da CPMF, e o sistema bancário brasileiro continua operando normalmente”*.

O trabalho do Banco Central pretende comprovar eventuais impactos indesejáveis da CPMF nos mercados financeiros. Assim, ele afirma que a CPMF corrói a sua própria base de arrecadação, e que foi responsável pela redução no número de cheques utilizados na economia (remonetização da economia); que a CPMF deslocou as aplicações financeiras dos depósitos a prazo para fundos, e que aumentou o spread bancário.

Em realidade, pelas razões já descritas anteriormente, a CPMF não deveria de fato onerar os mercados financeiros. Se o governo tivesse se utilizado corretamente da proposta original do Imposto Único, não teria feito a CPMF incidir nos mercados financeiro e de capitais, o que faria a crítica atual do Banco Central perder sentido. Não obstante, é forçoso apontar a imprecisão e a fragilidade técnica dos estudos do Banco Central, pois se tenta

⁵⁵ Koyama S. M. e Nakane, M. I, *Os Efeitos da CPMF sobre a Intermediação Financeira*, Trabalhos Para Discussão nº 23, Banco Central do Brasil, 2001.

atribuir à CPMF defeitos e distorções absolutamente preconceituosos, estereotipados, e sem sólido embasamento empírico.

Atribuir a queda no número de cheques emitidos à incidência da CPMF é no mínimo risível. Esta é uma tendência permanente, e pode ser constatada mesmo em períodos nos quais as alíquotas da CPMF permaneceram estáveis. Segundo a Receita Federal o estudo é frágil *“porque o modelo desconsidera as verdadeiras variáveis causadoras da diminuição do uso de cheques”*.

Salta à vista que o principal nexo causal nesta tendência se prende à gradual expulsão da moeda manual e sua substituição pelas mais variadas formas de moeda escritural, como os cheques, as operações *on-line*, o uso dos cartões inteligentes, e as transações pela *internet*.

Mais recentemente, a moeda escritural vem sofrendo enormes transformações tecnológicas. O uso da moeda baseada no manuseio físico do papel (como os cheques) vem sendo rapidamente substituído pela moeda eletrônica, em suas mais variadas expressões, tais como as operações *on line*, os cartões inteligentes, pagamentos pela Internet e muitas outras. Afirma a Receita Federal que *“o próprio Sistema de Pagamentos Brasileiro estimulará ainda mais as transações digitais em tempo real, o que significa que a política do Bacen também busca desincentivar esse instrumento não adaptado à economia digital - o cheque”*. Da mesma forma os Bancos desestimulam o uso dos cheques, seja pelos altos custos de serviços cobrados dos clientes seja pela maior segurança e menor custo operacional das transações eletrônicas. Portanto, atribuir à CPMF a queda no uso de cheques é afirmação de total improcedência.

Ademais, a argumentação do Bacen é equivocada. A CPMF, ao onerar a transação bancária poderia estimular o uso da moeda manual, e a remonetização da economia. Além dessas hipóteses não terem sido comprovadas, como foi visto acima, o fenômeno não é corretamente medido pelo cálculo do número de cheques emitidos, e sim pelo valor dos cheques emitidos. Como o uso dos cheques passou a ser cobrado, o valor médio dos cheques pode ter aumentado, o que implicaria mais racionalização deste instrumento oneroso de liquidação de operações. Mesmo com menor número de cheques o volume de transações pode ter aumentado, o que provaria o equívoco da argumentação do Bacen. De fato, conforme se vê na tabela abaixo o volume de cheques compensados nos últimos anos tem se mantido em torno de R\$ 1,8 trilhão.

Como se vê as tentativas de Bacen de criticar a CPMF estão equivocadas do ponto de vista conceitual, o que repercute, evidentemente em seus resultados econométricos.

De fato, os modelos apresentados no trabalho do Bacen são estatisticamente precários. Além de especificação equivocada de modelos (usando número e não valor dos cheques como variável dependente nas regressões), os resultados mostram-se estatisticamente pouco significantes. A maior parte dos coeficientes estimados não é significativamente diferente de zero. Os mesmos problemas acham-se presentes no restante do trabalho em apreço. Coeficientes sem validade estatística, e modelos conceituais equivocados. Sem falar nos resultados contraditórios entre os dois estudos do Bacen.

TABELA 9
Número e valor dos cheques compensados no Brasil

| Ano | Número de cheques compensados (Em milhões) | Volume de cheques compensados (Em R\$ bilhões) | Volume monetário de cheques compensados/PIB |
|------|--|--|---|
| 1997 | 2.943,9 | 1.860,4 | 214% |
| 1998 | 2.751,5 | 1.797,4 | 197% |
| 1999 | 2.612,1 | 1.741,0 | 181% |
| 2000 | 2.637,5 | 1.805,8 | 166% |
| 2001 | 2.600,4 | 1.879,7 | 161% |

Fonte: Banco Central

O Trabalho para Discussão nº 21⁵⁶ afirma que a base de incidência da CPMF mostra-se altamente elástica em relação às alíquotas, o que explicaria, segundo o autor, as elevadas perdas de peso morto (deadweight losses). Já no Trabalho para Discussão nº 23⁵⁷ se afirma que “a base de arrecadação da CPMF é inelástica com relação a variações de sua alíquota...”. Mas o curioso, é que, embora contraditórios nas relações causais encontradas, ambos os estudos encontraram razões para criticar, em uníssono, a CPMF!

Os absurdos do estudo chegam a ponto de afirmar que o crescimento do agregado monetário M1, basicamente os saldos dos depósitos à vista, aumentaram porque “os movimentos de retiradas e depósitos da conta corrente para realizar aplicações em fundos de curtíssimo prazo são penalizados com a introdução desse tributo”. Ora, é a estabilidade monetária que torna desnecessário o alto giro dos recursos que marcaram o período hiperinflacionário no Brasil. Ademais, o estudo taxa de irracional o comportamento do aplicador que aumenta os seus saldos de depósitos à vista para não pagar 0,38% de CPMF, mas aceita perder rentabilidade mensal sempre superior a 1% a. m ao deixar seus recursos inativos nas contas bancárias. O Bacen ignora o custo de oportunidade dos saldos dos depósitos bancários.

A mesma superficialidade analítica e fragilidade estatística podem ser observadas em todas as demais correlações apresentadas pelo Bacen. Dizer que “a CPMF pode estar induzindo a migração de recursos dos depósitos a prazo para os fundos” é afirmação desprovida de nexo causal. A migração dos recursos é de grande obviedade, quase truismo inútil, mas que pouco tem a ver com a CPMF.

Como afirma a Receita Federal, “o fato de duas variáveis tenderem a ter sentidos contrários não implica necessariamente em uma relação direta ou indireta entre elas. Ambas podem ser influenciadas por outras variáveis que provocam a forte relação

⁵⁶ Albuquerque P. H., *Os Impactos Econômicos da CPMF: Teoria e Evidência*, Trabalhos para Discussão nº 21, Banco Central do Brasil, 2001.

⁵⁷ Koyama S. M. e Nakane, M. I., *Os Efeitos da CPMF sobre a Intermediação Financeira*, Trabalhos Para Discussão nº 23, Banco Central do Brasil, 2001.

matemática indicada pelo coeficiente de correlação”. Diz o estudo ainda que *“a principal vantagem dos fundos de aplicação financeira em relação aos depósitos a prazo é devida aos seguintes fatores: acesso individual ao mercado de capitais; maior rentabilidade; melhor alternativa para o pequeno poupador e a diminuição da exposição aos riscos*”. O que o estudo do Bacen aponta é uma evidente correlação espúria.

Finalmente, o estudo nº 23⁵⁸ do Bacen afirma que a CPMF afeta significativamente os spreads bancários. *“Piora a situação dos tomadores de empréstimos, dos poupadores e dos bancos, pois aumenta o custo do empréstimo para os primeiros, diminui a remuneração para os segundos, e reduz o spread para o banco*”. O surpreendente nesta afirmação é que ela dá a entender a existência de tributos melhores do que a CPMF, que não onerem os contribuintes, direta ou indiretamente. Se existir algo assim seria bom que o Bacen dissesse imediata publicidade, pois a base do Imposto Único certamente transitaria para esta nova e miraculosa forma de tributação.

Os autores mostram total desconhecimento da microeconomia das negociações bancárias. Trata-se de um oligopsônio, com poucos vendedores de crédito e uma infinidade de compradores. Nestas condições é imaginoso se acreditar a veracidade das afirmações do estudo que diz *“o tomador de empréstimos tende a exigir uma menor taxa de empréstimo tendo em vista a necessidade não apenas de honrar os juros cobrados, mas também o ônus tributário. Por outro lado, o aplicador exigirá, além da remuneração normal, um acréscimo decorrente da cobertura dos gastos com o tributo*”. Uma análise das elasticidades das funções de demanda e oferta em mercados oligopsônicos rapidamente indicaria quão fantasiosas são essas afirmações, que indicam que o banco ficaria *ensandwichado* entre os ambiciosos poupadores e os poderosos tomadores de empréstimos!

A Receita Federal finaliza a análise dos estudos do Bacen com uma afirmação forte, mas não surpreendente. *“A resistência da CPMF no mercado financeiro deve-se, em nossa opinião, à possibilidade de que, através das informações geradas pela retenção da contribuição, se acabe com o sigilo bancário do aplicador... o Fisco passa a conhecer toda a movimentação do dinheiro sonegado pelos mais diferentes motivos (caixa dois, drogas, corrupção etc)”*.

Para finalizar, cumpre abordar outro tema polêmico no tocante aos impostos sobre movimentação financeira: a produtividade de sua arrecadação.

Ambos os estudos publicados pelo Banco Central mencionam o conceito da Curva de Laffer, pelo qual a elevação da alíquota de qualquer imposto acarreta rendimentos decrescentes em sua receita marginal. Aponta-se, até, a possibilidade de, após ultrapassar o ponto de receita total máxima, a elevação da alíquota nominal de um determinado tributo implicar receita marginal negativa, fazendo a arrecadação total declinar.

Cumpramos apontar que, dentro dos parâmetros nos quais a CPMF vem sendo aplicada no Brasil ainda não surgiram evidências acerca da alegada queda na receita marginal do

⁵⁸ Koyama S. M. e Nakane, M. I, *Os Efeitos da CPMF sobre a Intermediação Financeira*, Trabalhos Para Discussão nº 23, Banco Central do Brasil, 2001.

tributo. Pelo contrário, segundo o Fundo Monetário Internacional,⁵⁹ impostos sobre movimentação bancária são recomendáveis em situações de fragilidade ou corrosão do aparato arrecadatório dos sistemas tributários convencionais, como pode ser visto na seguinte afirmação: *“these new bank debit taxes have been imposed because the transactions on which they fall were viewed as a convenient and effective tax handle, against a background of weak tax administration and, typically, in the face of a difficult fiscal/revenue situation”*. Nesse sentido, mesmo que a receita marginal decaia com a elevação das alíquotas, a CPMF é adequada, pois seu potencial de arrecadação situa-se em patamar nitidamente mais elevado do que o obtido com os desgastados tributos declaratórios convencionais.

Segundo a Receita Federal, *“a presença de um imposto sobre débitos bancários em um sistema tributário estável implica a existência de um imposto de alta produtividade, a minimização dos custos administrativos totais (e, portanto obtenção de uma receita líquida mais elevada (nota do autor)), a garantia de que a economia informal está sendo alcançada pela tributação, e a adaptação do sistema tributário à nova realidade do comércio e das transações eletrônicas”*.

Prossegue a Receita Federal afirmando que a CPMF é um *“tributo altamente produtivo, entendido como de alta relação arrecadação/alíquota”*, e menciona o estudo do FMI que afirma *“in the case of Brazil, in particular, a high revenue yield has been sustained over several years”*. Segundo o estudo do FMI, a produtividade da CPMF brasileira, medida pela proporção arrecadação/PIB em relação à alíquota, manteve-se praticamente estável durante o período de sua aplicação, tendo atingido os valores de 4 em 1997, 4,50 em 1998, 3,79 em 1999, e 3,96 em 2000. Trata-se de produtividade alta e sustentada ao longo de quatro anos de vigência.

Isso explica o crescente interesse demonstrado por outros países na experiência brasileira com a aplicação de um tributo sobre débitos bancários em larga escala, e por um longo período de tempo. Em outubro de 1999, a organização *Parliamentarians for a Global Action (PGA)*, com o apoio e o patrocínio da Organização das Nações Unidas promoveu um debate em Nova York, na sede da ONU, para discutir a experiência brasileira com impostos sobre movimentação financeira, com a presença de representantes de mais de 40 países. Na oportunidade apresentei o *paper* transcrito no Anexo III, e que tenta demonstrar a viabilidade desta nova espécie tributária, principalmente em economias com tradição e éticas tributárias ainda em formação, como é o caso do Brasil.

A cumulatividade e os mercados financeiro e de capitais

A tributação cumulativa sobre transações financeiras gera impactos na formação das taxas de juros, mesmo partindo-se da hipótese de não-tributação dos lançamentos efetuados em nome das instituições financeiras.

⁵⁹ Coelho I., Ebrill L. e Summers V., “Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends”, in Working Paper 01/67, International Monetary Fund, Washington, 2001

Aliás, na minha proposta de Imposto Único, demonstrei que, tratando-se de impostos sobre transações, o reflexo na taxa de juros será tanto maior quanto maior for o giro das aplicações, implicando perda de rentabilidade para os aplicadores, que, para ser compensada, exigiria elevação correspondente na taxa de juros praticada na economia.

Além disso, o alongamento de prazos de aplicação, para torná-la rentável, traduziria injustificada discriminação das operações de curto prazo. Mostrei, igualmente, que os tomadores de empréstimos no sistema financeiro sofreriam elevação de custos, devido ao carácter cumulativo do Imposto Único na captação e repasse dos recursos ao tomador, em função, por sua vez, do número de transações envolvidas.

Por esse motivo introduzi metodologia específica de cobrança do Imposto Único nas transações financeiras, do mercado de capitais e nas operações em bolsa. Basta que uma operação financeira seja vista como aluguel de capital para perceber que não há como tributar o valor objeto da locação, mas, tão-somente, a remuneração pelos serviços prestados. Assim como um aluguel residencial, o imposto sobre transações deveria incidir sobre o valor da locação e não sobre o valor do imóvel locado. Do mesmo modo nas transações financeiras, há que se tributar o rendimento da operação e não o valor do capital que o produziu. Caso contrário, o fato de o impacto de esse tributo ser tão maior quanto menor for o prazo da operação irá encarecer e mesmo inviabilizar operações de curto prazo em bolsa.

Pelo sistema operacional derivado da metodologia por mim apresentada, as operações financeiras seriam 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 são isentos de tributação. Quando do débito da conta especial a crédito da conta-movimento, o valor transferido sofrerá a tributação automática sobre a parcela correspondente ao ganho real auferido no período em que os recursos aplicados permaneceram nas contas especiais. Uma vez liberado para outros usos na conta-movimento, qualquer lançamento a ela vinculado é onerado pelo imposto sobre transações. Essas observações vêm a propósito da apreensão causada no mercado financeiro e de capitais pela CPMF.

Há temores de que a cobrança desse tributo reduz, drasticamente, a já modesta rentabilidade dos fundos de curto prazo, podendo-se antever fuga em massa desses recursos para os depósitos a vista, onde estarão sujeitos a menor movimentação e, portanto, a menor incidência do imposto. Como resultado, poderá haver efeitos contracionistas da base monetária, decorrentes do recolhimento compulsório ao Banco Central sobre depósitos a vista, cerca de 50% superior ao dos fundos de curto prazo, assim como devido à cobrança da própria CPMF. Com isso, haveria também redução da capacidade do sistema financeiro para emprestar, devido à correspondente redução dos depósitos naqueles fundos, produzindo efeito contracionista adicional.

O problema preocupa também o governo, que teme que a incidência da CPMF sobre aplicações em bolsa possa afugentar os fundos estrangeiros para o exterior, enquanto,

nessa mesma linha, a CVM acha que ela vai comprometer a competitividade das bolsas brasileiras, podendo até levar a transferências do centro de liquidez das ações brasileiras para o exterior.

Se a proposta de implantação do Imposto Único tivesse sido levada em conta, ou seus defensores consultados, as temidas distorções apontadas poderiam ter sido previstas e evitadas. Mas, como todo arremedo, a CPMF, a exemplo do IPMF, carrega defeitos graves, que só a improvisação oportunista e desvirtuadora de propostas sérias, tecnicamente fundamentadas, pode explicar.

Mas ainda é tempo de corrigir esses desvios. Pela sistemática operacional integrante da proposta do Imposto Único, inteiramente compatível com a cobrança da CPMF, as transações não seriam gravadas enquanto ocorressem dentro do circuito do mercado financeiro ou de capitais. A tributação ocorreria apenas na transferência dos ganhos reais para a conta movimento dos aplicadores, tornado-se disponíveis para outros usos. Assim, as operações de curto prazo não seriam discriminadas, o tomador de empréstimos bancários não seria tão castigado, ficaria reduzida a possibilidade de migração dos fundos estrangeiros aplicados em bolsa, bem como da transferência do centro de negociação de ações brasileiras para o exterior, para escapar do encargo da CPMF e seus reflexos sobre a rentabilidade dessas operações.

Pois além do ônus de constituir-se em um imposto a mais, com os vícios apontados, a CPMF tende a ampliar as já inaceitáveis contradições do atual sistema tributário, encerrando sérios riscos potenciais para a economia brasileira, na delicada conjuntura que atravessa atualmente, de acentuada dependência de recursos externos.

Apesar das críticas, o fato é que o fenômeno de migração das transações em Bolsas para os países centrais é resultado imediato e direto da informatização e globalização dos mercados, o que leva os investidores a preferirem mercados com maior liquidez, como os Estados Unidos. Basta verificar que mesmo em economias onde não existe tributação sobre a movimentação no mercado financeiro e de capitais, como no México, vem sofrendo o mesmo fenômeno de esvaziamento de suas instituições bursáteis.

Não obstante a polêmica e a mensuração dos impactos negativos da CPMF nos mercados financeiros, o fato é que não há racionalidade na atual forma de uso daquela tributação, já que houve desrespeito a um elementar princípio lógico na aplicação de um tributo sobre transações financeiras por parte das autoridades brasileiras.

O resgate da função arrecadatória dos impostos

Criou-se um mito em torno dos impostos cumulativos, que precisa ser desfeito.

Em primeiro lugar, deve ser dito com clareza que nenhum imposto é neutro, seja ele cumulativo ou sobre valor agregado. Todos os impostos possuem vantagens e desvantagens, como é amplamente reconhecido até mesmo pelos críticos dos impostos sobre transações financeiras.

Visões românticas enxergam na cobrança de tributos a expressão do espírito cívico do cidadão cômico de seus direitos e deveres. Humanitários passaram a acreditar que a única maneira de redistribuir riqueza e renda é através da cobrança punitiva de impostos dos mais eficientes e mais poderosos. Economistas e líderes políticos buscam nos impostos, ou na isenção deles, o caminho para estimular o desenvolvimento econômico. Ecologistas e sanitaristas usam o sistema tributário como forma de proteção do meio ambiente, e de punição para infratores de suas regras conservacionistas. Planejadores urbanos e regionais os utilizam como mecanismos de indução para alcançar objetivos socialmente desejáveis. Agricultores, querem a reforma agrária pela tributação dos latifúndios. Em suma, todos procuram no sistema tributário a solução para seus problemas. Como afirmou Everardo Maciel, *“isso serve apenas para demonstrar que o debate sobre matéria tributária pode tomar rumos imprevisíveis, ditados por razões fortuitas ou motivos insondáveis”*.⁶⁰.

Infelizmente, dada essa multiplicidade de objetivos e a indeterminação inevitável advinda da existência de maior número de objetivos do que de instrumentos, o sistema tributário acabou perdendo eficácia em sua função essencial: o de arrecadar recursos para financiar as atividades públicas.

Contudo, sabe-se que impostos possuem características extrafiscais, em maior ou menor intensidade. Alguns tributos foram criados com objetivos essencialmente extrafiscais, não-arrecadatórios, como é o caso de impostos de importação, que existem fundamentalmente para serem instrumentos de política industrial e de proteção à produção doméstica. A arrecadação resultante de sua cobrança é objetivo meramente acessório. Outros, como o IPI sobre fumo e bebidas, combinam metas arrecadatórias com objetivos sociais de saúde pública e segurança.

Infelizmente, a visão extrafiscal vem se impondo com tal intensidade sobre os objetivos fiscais, que o sistema tributário brasileiro tornou-se ininteligível, e pouco funcional em sua função precípua. A multiplicidade de objetivos a serem atingidos pelo sistema tributário o tornou altamente complexo, burocratizado, caro, ineficiente, altamente corrupto, e fortemente indutor das mais variadas formas de evasão.

Do ponto de vista fiscal, o importante para o setor público é arrecadar da forma mais eficiente, mais econômica, e mais simples possível. Daí a importância da proposta do Imposto Único como base para a reforma tributária brasileira, ainda que como um imposto cumulativo.

⁶⁰ O Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, na apresentação do texto *Tributação da Renda no Brasil Pós-Real*, SRF, Ministério da Fazenda, Brasília, 2001, diz que *“reforma tributária parece, em certos momentos, um desaguadouro para o qual convergem demandas por simplificação tributária, conflitos interfederativos, propostas de transposição de soluções adotadas em outros países, reclamos por uma mais efetiva justiça distributiva, exercícios de experimentalismo tributário, indignações por assimetria entre o pagamento de impostos e a realização do gasto público, queixas contra o tamanho da carga tributária, dissimuladas tentativas de facilitar a evasão e a elisão fiscais, propósitos sinceros de corrigir desigualdades regionais, de estimular as exportações, de robustecer a competitividade da economia nacional, etc., etc., etc.”*

O formalismo teórico, tão grato aos economistas de gabinete, que buscam identificar nos impostos seus impactos alocativos e distributivos com milimétrica precisão, revela-se cada vez mais ilusório, dado que a realidade econômica não se ajusta aos precisos modelos econômicos construídos no campo da alta abstração. Nas palavras de Mangabeira Unger, a visão acadêmica desdobra-se em meio a “ilusões edificantes e tranquilizadoras”. Mas “o mundo é selvagem e obscuro”⁶¹. Não existe o mundo da competição perfeita.

Na mesma linha e raciocínio, Delfim Netto declara que a ciência econômica deixa a impressão de ser “*um corpo de conhecimento progressivo, uma `ciência dura`*”. Prossegue o autor, “*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 dos `impostos não declaratórios` ...*”⁶²

O resgate do conceito da arrecadação como meta fundamental e prioritária do sistema tributário, encontra respaldo também em dois artigos publicados na *Folha de S. Paulo* por Roberto Mangabeira Unger.

Em “Impostos e paradoxos”⁶³, o autor confirma a necessidade de se resgatar a função arrecadatória dos impostos, quando afirma, que mesmo impostos indiretos, e porque não cumulativos, podem “*gerar muito dinheiro com pouco desarranjo econômico*”, ao passo que impostos diretos e progressivos, tão caros aos economistas de gabinete, “*como o Imposto de Renda sobre a pessoa física, não produz a receita necessária. Nem pode fazê-lo, por enquanto, sem acarretar desincentivos, fugas e evasões devastadoras*”. Unger vai além, e diz que o essencial é gerar “*dinheiro para o Estado investir no social*”.

Em outro artigo de Roberto Mangabeira Unger, intitulado “Reforma tributária(1)”⁶⁴ o autor confirma a tese dos defensores do Imposto Único de que a redistribuição de renda “*se faz mais pelo do gasto do que pelo lado da estrutura progressiva da arrecadação*”, desmistificando assim a tese acadêmica de que a progressividade na arrecadação dos impostos é condição necessária para uma boa reforma tributária.

As conclusões e propostas de Mangabeira Unger sobre a reforma tributária, diferentemente do Imposto Único, desembocam em um sistema composto por impostos sobre consumo, heranças e lucros financeiros. Mas, o fundamental é que as premissas que recolocam o foco da questão tributária na arrecadação, deslocando-o dos efeitos extrafiscais dos impostos, são as mesmas que permitem a defesa tanto do Imposto Único, como do projeto de Mangabeira Unger.

⁶¹ Unger, R. M. “Impostos e Paradoxos”, *Folha de S. Paulo* 28/04/1998

⁶² Delfim Netto, A. “Impostos não-declaratórios”, *Folha de S. Paulo*, 12/08/1992

⁶³ Unger, R. M. “Impostos e Paradoxos”, *Folha de S. Paulo* 28/04/1998.

⁶⁴ Unger, R. M., “Reforma tributária (1)”, *Folha de São Paulo*, 21/04/1998.

As virtudes da CPMF , ou as vantagens da cumulatividade

A CPMF foi criada como mais um tributo a ser adicionado à parafernália fiscal brasileira. O imposto sobre transações é bom se for único, mas péssimo se for um imposto a mais. O governo deturpou a proposta do Imposto Único sobre Transações. Concebido para ser o imposto básico de todo o sistema fiscal, acabou 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, e o adota exclusivamente por sua alta produtividade do ponto de vista arrecadatário.

Como autor da proposta do Imposto Único, concordo que o antigo IPMF e sua cria, a CPMF, significam o estupro daquela idéia. Em vez de único imposto, acabou travestido em um encargo a mais para sobrecarregar o insuportável ônus fiscal exigido da população.

Porém, mesmo de forma espúria, a CPMF deixa um saldo favorável ao permitir a correta avaliação de um imposto sobre transações financeiras, que é a base para a construção do Imposto Único.

Descritos por seus adversários como odiosos impostos em cascata, a CPMF, e a Cofins, são chamados de tudo que de mais ofensivo pode ser dito a um inocente tributo. Impostos burros, injustos, antiprodução, causadores de despoupança, e prejudiciais às exportações.

Vários analistas políticos, jornalistas econômicos, e principalmente tributaristas e fiscais de impostos, criticam os tributos cumulativos, e não poupam elogios veementes aos “modernos” impostos sobre valor agregado, como o ICMS. Defendem os impostos do tipo IVA como se fossem a oitava maravilha do mundo. Consideram-nos justos, neutros, e eficientes.

O analista novato não poderá evitar a impressão de que, a acreditar no que dizem os adversários da “cascata”, com a eliminação dos tributos cumulativos, tudo estará resolvido na economia brasileira, e que como num passe de mágica, o sistema tributário brasileiro passaria a ser racional, justo, moderno, e eficiente.

Não há nada mais medíocre do que aceitar, sem rigorosa avaliação crítica, os preconceitos e os chavões que estas opiniões expressam. No entanto, a CPMF e sua experiência no Brasil comprovam o lado positivo desse tributo.

É desnecessário enfatizar suas virtudes. Basta considerar que com alíquotas de apenas 0,38% (0,30% durante junho de 2000 e março de 2001), e praticamente sem custos para o governo, arrecadou em 2000 R\$ 14,5 bilhões, e cerca de R\$ 18 bilhões em 2001. Impostos de alta complexidade e elevados custos operacionais como o IPI e o

Imposto de Renda das empresas geraram receitas de apenas R\$ 18,8 bilhões e R\$ 17,6 bilhões, respectivamente em 2000, e 19,4 bilhões e 17,0 bilhões em 2001.

A CPMF é universal, insonegável, e alcança todos os agentes econômicos, eliminando a iniquidade dos impostos declaratórios que permitem que alguns contribuintes sejam fortemente onerados, ao passo que os sonegadores e os espertos tenham cargas tributárias individuais sensivelmente mais baixas. Ela pode eliminar a maior aberração do atual sistema tributário, qual seja, as diferenças artificiais de custos de produção causadas pela ampla e generalizada sonegação de impostos no país. A evasão e a sonegação distorcem os padrões de distribuição desejável da carga tributária. Trata-se de distorção econômica mais grave do que a alegada alteração nos preços relativos que um *turnover tax*, como a CPMF, poderia estar causando na economia brasileira.

A esse respeito, Everardo Maciel afirma que *“a literatura de finanças públicas é farta em exemplos de distorções econômicas provocadas por impostos. O que não se ressalta, contudo, é que esses exemplos presumem contexto em que inexistente ou é pouco relevante a sonegação. Essa, entretanto, não é a realidade dos países emergentes. Nesses países, parodiando conhecido aforismo, pode-se dizer que feito o imposto, feita a sonegação”*. E prossegue, *“ao fim e ao cabo, o que se pretende afirmar é que a sonegação, em países emergentes, é a maior das distorções econômicas produzidas por impostos, de longe superior a qualquer outra”*.⁶⁵

No Brasil, o padrão de incidência tributária atual é caótico, imprevisível, devastador, a ponto de poder fazer quebrar uma empresa eficiente que paga seus impostos, e de fazer sobreviver uma ineficiente, que sonega e saqueia seus concorrentes.

A esse respeito o IPEA afirma o que segue. *“Os malefícios da tributação cumulativa podem ser classificados em dois grupos: prejuízos à alocação de recursos do país e à competitividade dos produtos nacionais...Os prejuízos se devem ao fato de que esse tipo de tributação altera de forma não-intencional e não-controlável os preços relativos da economia”*.⁶⁶

Face a esta afirmação, cabe inverter o argumento, e indagar dos autores do estudo se as alterações dos preços relativos introduzidas por tributos de valor agregado são intencionais e controláveis em ambientes de generalizada sonegação e evasão tributárias como ocorre no Brasil. O que se deve concluir é que os impostos de fácil sonegação, como

⁶⁵ Everardo Maciel reforça seu argumento perguntando “existirá forma melhor de levar à ruína a indústria brasileira que submetê-la à competição com o subfaturamento ou o descaminho nas importações? A sonegação, dirão alguns, se enfrenta com fiscalização e medidas punitivas. Em países emergentes, essa é uma verdade parcial. Não basta a fiscalização e as medidas punitivas, é indispensável que a concepção do imposto já oprevina a, tanto quanto possível, a sua própria sonegação. Impostos complexos são terreno fértil para a evasão fiscal, para não falar da elisão. A sonegação, nessas circunstâncias, deve merecer tratamento preventivo, antes que curativo”. Secretaria da Receita Federal, Tributação da Renda no Brasil Pós-Real, Ministério da Fazenda, Brasília, 2001.

⁶⁶ Varsano R., Pereira T. R., Araújo E. A., Silva N. L. C. da, e Ikeda M., *“Substituindo o Pis e a Cofins- e por que não a CPMF?- por uma contribuição não-cumulativa”*, Texto para Discussão nº 832, IPEA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Rio de Janeiro, outubro de 2001.

é o caso dos tributos declaratórios do tipo IVA, certamente geram alterações não-intencionais e não-controláveis nos preços relativos, pois não há nada tão imprevisível e incontrollável como a sonegação.

Tudo mudou no mundo global e informatizado, e não se deve imaginar que os impostos convencionais e ortodoxos gerados na era do papel, dos livros contábeis, das barreiras físicas de transporte e comunicação, do isolacionismo econômico, e da fragmentação política, serão capazes de evitar a generalizada evasão tributária e suas dramáticas consequências que surgiram, e se aprofundarão, na esteira de um absurdo conservadorismo tributário. Num país com deficiências de controles, justiça lenta e ineficiente, fiscalização tributária frágil e desprestigiada, e cultura sonegatória enraizada, é fácil perceber a razão de tantas críticas à cumulatividade da CPMF e da Confins: é sempre mais fácil “pagar” tributos sobre o lucro e sobre o valor adicionado, pois embora tenham alíquotas altas, são facilmente manipuláveis pelos delinquentes tributários.

A CPMF corrige estas anomalias. Ela está sendo usada, com sucesso, para atingir múltiplas finalidades de extrema importância para o equilíbrio fiscal e para a estabilidade da moeda. Mesmo assim, todos a criticam, e insistem em ignorar suas qualidades, principalmente a de aliviar a carga dos impostos convencionais sobre o contribuinte brasileiro. Afinal, se a CPMF não existisse, os impostos convencionais, quase sempre ineficientes e injustos, estariam com alíquotas ainda mais elevadas do que já estão no momento.⁶⁷

Vê-se, portanto, que as críticas à cumulatividade precisam ser melhor e mais profundamente analisadas.

A equidade dos IMF's

Uma crítica comum na avaliação de impostos sobre movimentação financeira se refere à questão da equidade. A acusação é de que o IMF seria regressivo.

Em realidade, o IMF em sua expressão formal, não é nem progressivo, nem regressivo: é proporcional, na medida em que possui uma única alíquota. Isto significa dizer que para cada transação individual, a alíquota única garantiria uma incidência proporcional ao volume da transação.

Contudo, o que realmente interessa ao economista, é a avaliação da incidência tributária do ponto de vista do conjunto das transações efetuadas pelos indivíduos no mercado. Nesse sentido, o IMF pode possuir uma progressividade natural, inerente ao

⁶⁷ Outra crítica comum à CPMF afirma que sua cobrança automática desrespeitaria o princípio da capacidade contributiva. Cumpre lembrar que este princípio não encontra respaldo em tributos como o IPTU, o ISS, o IPVA, o ITR, e nem mesmo no IPI e no ICMS, pois estes dois últimos são cobrados independentemente da apuração do lucro. Os que contestam a tese de que tributo somente pode ser cobrado mediante a aferição da capacidade de pagamento do contribuinte rebatem afirmando que, segundo o princípio do benefício, mesmo em prejuízo as empresas se beneficiam da infraestrutura do país, e portanto devem pagar impostos.

padrão diferencial de gastos efetuados pelos vários segmentos de renda da população brasileira.⁶⁸

Além disso, a desejada redistribuição mais equitativa da Renda Nacional não deve ser buscada apenas na progressividade na arrecadação de tributos, mas sim no impacto final do processo fiscal, composto não só pelo padrão de arrecadação, mas, sobretudo pela forma, progressiva ou regressiva, da composição dos gastos públicos.

O conceito de progressividade tributária vem sendo fortemente contestado por vários estudiosos do tema.

Ives Gandra⁶⁹ aponta “a tendência notável das economias européias 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 a consequência mais curiosa desta tendência é que os países que encetam a redução dos tributos diretos têm propiciado o aumento dos investimentos, e o aumento dos 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...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 de 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 Européia está se voltando para duas ordens de tributos, ou seja, os indiretos, e os sociais, reduzindo paulatinamente os tributos diretos, entre eles o imposto de renda”.⁷⁰

Tratando do mesmo tema, Roberto Campos⁷¹ discorre sobre a questão da equidade no sistema tributário brasileiro. Diz ele, “Nossa ética fiscal foi praticamente destruída. Dizia o grande juiz norte-americano Oliver Wendell Holmes que pagar impostos é

⁶⁸ Em “O Imposto único sobre Transações” in Tributação no Brasil e o Imposto Único, de minha autoria, São Paulo, Makron Books, 1994, afirmei que “é verdade que na margem, ou seja, para produtos analisados isoladamente, o IUT seria regressivo. Contudo, o que interessa avaliar é a progressividade na média de todos os gastos das famílias, e neste caso, o IUT seria progressivo. (...) Cabe acrescentar 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.(...) O conceito de “progressividade a qualquer custo” vem sofrendo um rápido processo de desgaste do ponto de vista de políticas públicas”.(p.226)

⁶⁹ Martins, Ives .Gandra. da S., “O caminho e o despenhadeiro”, *Folha de São Paulo*, 12/10/90

⁷⁰ Vale notar que o Secretário do Tesouro dos EUA , Paul O'Neill sugeriu, em maio de 2001, a eliminação do Imposto de Renda para as empresas. Vide também Tanzi, Vito, “The role of the IMF in reforming tax systems” in Delfim Netto, A., organizador, *A Reforma Fiscal no Brasil: Subsídios do Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal*, Fipe/PMSP, São Paulo, 1993, pp.125-143, onde o renomado tributarista mostra que “proportional general sales taxes have gained in popularity as compared with highly progressive income taxes”(p.132), e defende a aplicação de um imposto mínimo sobre as empresas incidente sobre o seu faturamento (p.135).

⁷¹ Campos, R. O., “Reforma ou revolução”, *O Estado de São Paulo*, 3/11/1991.

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. Destarte, a estimada carga fiscal de 24% do PIB, que pareceria razoável em termos mundiais, é escorchantes quando aplicada ao PIB do setor privado formal. Sem falar, naturalmente, no imposto inflacionário”.

Roberto Campos prossegue, fazendo uma crítica da excessiva progressividade tributária. *“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 frequentemente 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.”*⁷²

A meu ver, características de uma revolução fiscal seriam: 1) um fato gerador suficientemente amplo e simples para elidir a fronteira entre contribuintes e delinquentes; 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”, completa o autor.

Mario Henrique Simonsen⁷³ reafirma a mesma preocupação com a excessiva progressividade, e diz: *“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*

⁷² Vide Harberger, A. *“Recent Trends in Fiscal Reform”*, in Delfim Netto, A., organizador, *A Reforma Fiscal no Brasil: Subsídios do Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal*, Fipe/PMSP, São Paulo, 1993. Harberger afirma que *“public finance experts are broadly agreed that the great bulk of incentive legislation has had high costs, reducing fiscal revenue and economic efficiency at the same time”* p.30.

⁷³ Simonsen, M. H., *“Imposto justo é o que se consegue cobrar”*, *Exame*, 26/6/1991

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 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”.

Sobre o mesmo tema, Roberto Mangabeira Unger⁷⁴ vai mais longe, e afirma, que “a curto prazo, e nas condições da maioria das sociedades contemporâneas, a estrutura progressiva da tributação é irrelevante, quando não é nociva”.

Prossegue Mangabeira Unger, afirmando que “o estudo comparado da tributação e do gasto público revela fato chocante. Há relação quase inversa entre a justiça dos sistemas tributários no papel e o êxito de cada um deles em financiar o gasto social capacitador e igualizador. Onde há mais redistribuição de fato, como na França, a tributação indireta e “injusta” do consumo serve como fonte principal da receita pública. Onde as desigualdades se agravam e o gasto social se restringe como nos Estados Unidos, prevalece a homenagem à progressividade na tributação. (...) Abolir o Imposto de Renda, seja sobre a pessoa física, seja sobre a pessoa jurídica, junto com todos os outros tributos que oneram a produção e o salário e torturam a classe média em nome da “justiça”, há de ser o primeiro passo. O paradoxo que deleita o pensador aborrece o homem prático. Esse é um dos motivos por que a atuação reformadora dos homens práticos costuma surtir efeitos paradoxais. Tanto a vida política quanto a rotina acadêmica desdobram-se em meio a ilusões edificantes e tranquilizadoras. O mundo é salvação e obscuro. Para enfrentá-lo é preciso estar possuído por alguma paixão que nos leve por fora de nós mesmos e nos coloque nas mãos e clarim que Josué soou diante das muralhas de Jericó. Pensas, leitor, que o dado básico como esse sobre a relação inversa da progressividade na arrecadação e no gasto estaria no centro das atenções dos estudiosos de finanças públicas e direito

⁷⁴ Unger, R. M. “Impostos e paradoxos”, Folha de S. Paulo, 28/04/1998.

tributário? Engano. Refugiados em seus aparatos analíticos, poucos se deixam surpreender pela realidade”.

Mas também por questões de eficiência os tributos declaratórios diretos, como o Imposto de Renda, vêm sofrendo pesadas críticas. Em depoimento na Comissão especial da Tributação Cumulativa na Câmara dos Deputados em 2 de abril de 2002, o Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, declarou que *“as mudanças extraordinárias que ocorrem em todo o mundo também explicam as grandes diferenças que ocorrem entre as nações. Uma dessas alterações é a globalização, que trouxe mudanças de grande intensidade. Vale lembrar que um terço dos negócios referentes ao comércio internacional ocorre entre as firmas, outro terço refere-se a operações com empresas transnacionais ...Tais fatores demonstram a crescente importância dessas empresas transnacionais que trazem moderna e preocupante questão do futuro do Imposto de Renda das pessoas jurídicas, ou do preço de transferência....Hoje alguns países afirmam que fatores como o preço de transferência apontam para a baixa possibilidade de sobrevivência de tributos como o imposto de renda das pessoas jurídicas no futuro. Comentários frequentemente suscitados na imprensa, em seminários internacionais e em congressos tributários internacionais apontam para esse fato como algo novo, que leva à revisão dos modelos tributários tradicionais, em sua maioria de extração anglo-saxônica. Fiz esse comentário para poder comentar de forma circunstanciada o modelo brasileiro, que- talvez seja pretencioso dizer- é mais simples.”*

A questão que se coloca, enfim, é saber se impostos sobre transações financeiras são justos. As evidências apresentadas neste trabalho apontam para a inequívoca vantagem dos IMF's relativamente aos tributos convencionais, visto se tratar de uma espécie tributária incompatível com a crescente tendência à perda de eficácia arrecadatória dos tributos declaratórios, já que estes últimos induzem e estimulam fortemente a evasão, e consequentemente tornam-se crescentemente iníquos, além de implicarem altos custos operacionais.

A definição de alíquotas em IMF's

Contudo, se as críticas à CPMF nos mercados financeiro e de capitais é procedente, e justificam a publicação de trabalhos demonstrando tal fato, não há serenidade e isenção nas críticas dos estudos do Banco Central quanto aos impactos da CPMF na economia em geral. Como vimos acima, as conclusões apresentadas não são sólidas, demonstram grande parcialidade nas premissas, utilizam-se de raciocínios falaciosos, de evidências quantitativas frágeis, resultados espúrios, abundância de chavões, e presença de sofismas inaceitáveis em estudo que pretenda utilizar o método científico. Apesar dos aparatosos métodos estatísticos e quantitativos utilizados, o leitor bem informado não pode deixar de sentir que prevaleceu o preconceito e o desejo de chegar a um resultado que, *a priori*, decidiu-se que seria atingido.

Ainda que a produtividade da CPMF brasileira tenha se mantida alta e estável, os adversários desta forma de tributação insistem em dizer que 0,38% é o nível máximo suportável, e advertem que qualquer elevação de alíquotas inevitavelmente implicaria forte

elevação da elisão, sonegação (ainda que difícil) e que, portanto a base de imposição deste tributo seria fortemente reduzida⁷⁵.

O estudo da Receita Federal admite que “a curva de Laffer existe não apenas para a CPMF, mas para qualquer imposto: é natural se esperar que, a cada ponto percentual de aumento de alíquota, a arrecadação marginal irá cair. Está aí o exercício de calibragem de política tributária, e pelo visto a experiência brasileira tem sido bem sucedida...”.

Em realidade, a determinação da alíquota capaz de maximizar a arrecadação da CPMF ainda está muito acima do atual patamar de 0,38%, possivelmente num múltiplo de mais de dez vezes sua atual alíquota. Tal fato, se comprovado, significa importante apoio à tese da aplicação de um imposto sobre movimentação financeira como um Imposto Único.

A determinação do ponto além do qual a elevação da alíquota implica receita marginal decrescente, ou negativa, depende criticamente das vantagens e benefícios que o moderno sistema bancário oferece aos seus clientes. A única forma de evitar a incidência do imposto sobre movimentação financeira é a cessação do uso do sistema bancário como método de liquidação de transações econômicas. Em outras palavras, a base de incidência da CPMF apenas sofrerá descréscimo se as pessoas deixarem de usar o sistema bancário para efetuarem seus pagamentos, e passarem a substituir a moeda escritural bancária pela ultrapassada e prehistórica moeda manual, ou seja, se houver um processo de remonetização da economia, acompanhada por um processo de desintermediação bancária.

Em realidade, a ocorrência do fenômeno dependerá criticamente da relação custo benefício entre a economia tributária do uso da moeda manual (que equivale à alíquota nominal do imposto) e o acréscimo no custo de transação causado pela transação efetuada por intermédio da moeda manual.

É fácil verificar que nas sociedades modernas, integradas e globalizadas, a remonetização da economia é uma possibilidade apenas teórica. Seria inconcebível que em economias modernas, onde as compras e vendas são efetuadas de forma global, e cada vez mais comumente de forma eletrônica, exista a mais remota possibilidade dos pagamentos voltarem a ser efetuados em pessoa, com moeda manual. Os custos seriam astronômicos, e implicariam a virtual destruição da economia moderna.

Como imaginar que os pagamentos de todas as compras e vendas, realizadas em todas as praças do planeta sejam feitas com dinheiro vivo? Compensaria a qualquer pessoa

⁷⁵ Sobre a alíquota e o potencial de arrecadação do Imposto Único, vide Albuquerque, Marcos Cintra C., “A marcha do Imposto Único”, *Revista dos Tribunais, Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, ano 3, nº 9, out-dez 1994, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo. Neste trabalho o autor aponta o maior potencial de arrecadação um imposto sobre movimentação bancária se for único relativamente ao seu efeito como um tributo dentre outros mais; mostra ainda as diferenças operacionais entre o IPMF (e mais recentemente a CPMF) e o Imposto Único, destacando-se a questão das imunidades acolhidas por esses últimos, e a questão da queda de arrecadação causada pelo “efeito dedo-duro”. Ao ser utilizado como mecanismo de controle de arrecadação dos demais tributos, o sonegador busca sonegar também o imposto sobre transações financeiras, ainda que os custos implícitos nas práticas de evasão sejam superiores à economia tributária obtida.

fazer os pagamentos de seus fornecedores e prestações nos guichês dos estabelecimentos comerciais para economizar a atual CPMF, 0,38 do valor da transação? Qual seria o custo da opção do pagamento em espécie?

Segurança, deslocamento físico, transporte de numerário, custo de oportunidade do tempo dedicado ao pagamento manual, e muitos outros custos, implicariam ônus significativamente mais elevados do que a economia tributária propiciada por esta absurda opção. Em realidade, seria a negação de todas as conquistas da era contemporânea, e o retorno à pré-história econômica. Difícil imaginar, portanto, que este cenário possa acontecer a partir da elevação da alíquota da CPMF.

Mas ainda resta a questão de saber qual seria a alíquota suportável de um imposto sobre movimentação financeira.

A resposta teórica implicaria dizer que a alíquota-teto seria a diferença entre os custos da transação com moeda manual relativamente ao pagamento via sistema bancário. Ou seja, a alíquota teria que ser igual ou superior ao valor máximo que os clientes dos bancos estariam dispostos a pagar para ter acesso à redução dos custos de transação proporcionada pelo uso do sistema bancário. Apenas como um exercício teórico, poder-se-ia afirmar que numa economia competitiva perfeita, na qual o preço de um serviço equivale ao seu benefício marginal, a arrecadação-teto da CPMF seria equivalente à participação do sistema bancário na formação da Renda Nacional.

No Brasil, durante o período inflacionário, o sistema bancário chegou a cerca de 13% do PIB. Hoje se encontra no patamar de 10% do PIB. Desta forma, poder-se-ia afirmar que a alíquota à qual a receita marginal do imposto torna-se negativa seria 10%.⁷⁶

Como evidência de que a atual alíquota da CPMF ainda está muito aquém dos valores críticos em termos de manutenção de seu atual nível de produtividade, cumpre apontar dois fatos importantes, observados na realidade da economia moderna.

Em primeiro lugar, o dinheiro digital, ou o pagamento eletrônico.

Segundo matéria publicada na revista Information Week (www.informationweek.com.br) “*nos Estados Unidos, os sistemas de pagamento por email agora não apenas enviam dinheiro para amigos e família, mas também para comerciantes online, compradores e vendedores, em âmbito global*”. Nesse sistema, os clientes enviam email como se fossem cheques de seu talão eletrônico.⁷⁷

⁷⁶ Cabe repetir que se trata de uma análise teórica, e respaldada em hipóteses fortes acerca das condições competitivas na qual funcionam as economias modernas. A esse respeito, a Receita Federal cita, como alerta, o prêmio Nobel de economia George Stiglitz, que diz “there is the assumption implicit in our earlier discussion that a competitive equilibrium is attained...this may be problematical, and much of macroeconomic policy is directed at disequilibrium in factor markets, in the balance of payments, etc”.

⁷⁷ Várias empresas atuam nesse ramo de grande expansão nos EUA, que já se torna em nicho de mercado amplamente disputado pelos maiores bancos americanos. O Citibank está desenvolvendo produto

O mais surpreendente é o custo desses serviços. Segundo pode ser conferido nos sites de uma dessas empresas, a PayPal, (www.paypal.com) o serviço é gratuito para os remetentes. Para os destinatários há uma taxa fixa de trinta centavos mais 2,2% do valor recebido. No caso de pagamentos no mercado de empresas, o custo pode chegar a 2,9% do valor da transação. Em alguns casos, o custo pode atingir 3,5%.

Cumpra-se apontar que mesmo com as taxas atuais *“a cada dois dias a PayPal consegue acrescentar 50 mil novos usuários à sua base de clientes”*. Isto é evidência inequívoca do alto valor que os clientes atribuem aos serviços bancários e informatizados das economias modernas. Mostra também, de forma bastante convincente, o amplo espaço para o aumento das alíquotas da CPMF, e seu enorme potencial para se transformar em base de um modelo tributário baseado na proposta do Imposto Único. Fica claro ainda que as alegações de que os 0,38% é o limite superior da CPMF, acima do qual ocorreria ampla fuga do sistema bancário, é afirmação destituída de qualquer validade. Trata-se, em realidade, de mero terrorismo econômico, que não encontra respaldo na realidade do mundo moderno.

Outra evidência na mesma direção acha-se próxima a nós, no sistema bancário brasileiro. Uma avaliação da utilidade marginal dos serviços bancários no Brasil é dada pelas taxas cobradas pelos Bancos.

Estudo realizado pela ANEFAC, Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração, e Contabilidade, realizada no período março-maio de 2000, avalia os custos dos serviços bancários no Brasil. O surpreendente neste trabalho é mostrar que eles representam valores várias vezes superiores à CPMF, em termos de equivalentes sobre a movimentação bancária dos clientes dos bancos brasileiros. Em outras palavras, este estudo mostra não ser verdade que haveria inevitável fuga bancária caso as alíquotas da CPMF fossem elevadas acima dos atuais 0,38%.

A tabela 10 mostra que no caso de empresas, os serviços bancários chegam a 1,43% do valor do faturamento mensal. Como este último conceito pode ser considerado equivalente à movimentação bancária (estamos supondo que a velocidade de circulação bancária do faturamento das empresas é igual à unidade, ou seja, o faturamento das empresas é depositado e sacado no sistema bancário apenas uma vez) fica claro que não há fuga bancária mesmo que a movimentação financeira seja onerada em até 1,43% apenas para a cobertura das taxas de serviços bancários.

neste mercado por meio de suas alianças com a MSN e a AOL, e o Bank of América planeja oferecer sistema semelhante por email com base na WebPay, da CheckFree.

TABELA 10
Custo para empresas com serviços bancários em relação ao faturamento no Brasil

| Bancos | Empresas – Faturamento mensal (Valores em R\$ 1,00) | | | |
|--------------|--|---------|-----------|-----------|
| | 100.000 | 500.000 | 1.000.000 | 5.000.000 |
| Públicos | 0,91% | 0,46% | 0,33% | 0,16% |
| Estrangeiros | 1,23% | 0,59% | 0,42% | 0,19% |
| Nacionais | 1,43% | 0,62% | 0,45% | 0,20% |

Fonte: Anefac – Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade – Março/Maio 2000

No caso das pessoas físicas, as evidências são igualmente convincentes. A tabela 11 mostra a renda mensal equivalente necessária para fazer com que as taxas bancárias cobradas da clientela sejam equivalentes à cobrança da CPMF com a alíquota de 0,38%.

Como se vê, no limite inferior a renda mensal deve ser de R\$ 17 116,00 e no limite superior atinge R\$ 40 706,00. Como estes valores estão todos acima do 97º percentil na distribuição de renda no Brasil, fica evidente que existe amplo espaço para a elevação das alíquotas da CPMF antes que as mesmas resultem em arrecadação marginal decrescente.

TABELA 11
Renda anual necessária para gerar arrecadação de CPMF equivalente às taxas de serviços bancários

| Taxas de serviços bancários (Valores em R\$ 1,00) | Número de bancos | Renda anual equivalente ao pagamento de CPMF | % do total da PEA |
|--|------------------|--|-------------------|
| 65,04 a 69,14 | 5 | 17.116,00 a 18.195,00 | 3% |
| 74,35 a 98,48 | 5 | 19.566,00 a 25.915,00 | 2,8% |
| 100,47 a 128,30 | 6 | 26.440,00 a 33.763,00 | 2% |
| 130,30 a 154,68 | 4 | 34.290,00 a 40.706,00 | 1% |

Fonte: Anefac – Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade – Março/Maio 2000

Fica claro, portanto, que há evidências plenamente convincentes de que as alíquotas da CPMF podem ser significativamente elevadas sem causar desintermediação bancária, ou remonetização da economia. As evidências são de que o Imposto Único com base em um imposto sobre transações bancárias é totalmente viável, mormente considerando-se que o aumento das alíquotas ocorrerá concomitantemente à eliminação dos tributos convencionais, não significando, portanto, qualquer aumento da carga tributária. A este propósito, vale apontar que se trata de opção aceitável pelos contribuintes. Everardo Maciel apontou que “se perguntássemos a qualquer contribuinte brasileiro se quer uma tributação

de 30% em regime de valor agregado ou uma tributação de 2% em regime de cascata, não tenho a menor dúvida qual seria a resposta”.⁷⁸

Pelo contrário, considerando-se, como afirma a Receita Federal, que este tributo não exigiria qualquer burocracia fiscal (como emissão de Notas Fiscais, papéis, declarações e outras informações normalmente exigidas dos impostos ortodoxos) a relação custo benefício deste novo modelo tributário seria bastante favorável. *“Sua arrecadação ocorre sem, praticamente, nenhum custo operacional para a administração tributária e para o contribuinte”*, e assim permitiria antever uma redução da máquina pública com a conseqüente redução da carga tributária a ser extraída do setor privado.

Argentina: uma experiência de sucesso com o IMF

Uma das mais freqüentes críticas à tributação sobre transações financeiras no Brasil se reporta à sua aplicação na Argentina a partir de 1984. A alegação usualmente veiculada é de que a aplicação do imposto sobre débitos bancários naquele país teria sido um absoluto fracasso. O funcionamento daquele tributo na Argentina marcou o imaginário popular com histórias de desintermediação bancária que se tornaram folclore na diatribe contra a cumulatividade.

Em realidade, o insucesso da experiência argentina na década de 80 nada tem a ver com a desintermediação bancária, mas sim com políticas econômicas equivocadas adotadas durante aquele período.

Em 1993, um grupo composto pelos deputados Roberto Campos, Luis Roberto Ponte e Flávio Rocha, pelos economistas Daniel Dantas, Pedro Bodin, Luis Zottman e por mim estive na Argentina para encontros com economistas, banqueiros, com o ministro Cavallo e seu secretário de receita, além de empresários. O que este grupo verificou foram fatos muito diferentes dos usualmente relatados.

O imposto sobre débitos bancários na Argentina teve varias 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 sua alíquota para 1,2%, atribuiu ao imposto papel de fundamental importância no esforço de estabilização. Chegou a arrecadar US\$ 1,8 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 a sua incompatibilidade com o modelo tributário ortodoxo que foi implantado naquele país. De fato, o imposto sobre transações

⁷⁸ Maciel, E. *“Reforma Tributária e Federalismo no Brasil”*, palestra proferida em 7 de agosto de 2001 na Federação das Indústrias de Brasília. A transcrição da palestra acha-se disponível em www.marcoscintra.org

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. Como afirma Roberto Campos, o uso do imposto sobre movimentação bancária “*só seria revolucionária se o imposto fosse **único**, e não um imposto a mais*”⁷⁹.

O grande esforço do governo argentino se concentrou na implantação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Com a portentosa fé dos recém-convertidos, avançou-se rapidamente na universalização do IVA, ainda que com imensos custos burocráticos e com um clima repressivo que beirou 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.⁸⁰ A experiência dos Impostos 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 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 significativamente mais alta, de aproximadamente 4 de acordo com os dados da

⁷⁹ Campos, R.de O. Reforma ou revolução, in *O Estado de S. Paulo*, 03/11/1991.

⁸⁰ Vide PEC n.º 46/95, em tramitação na Câmara dos Deputados.

arrecadação da CPMF, e superior a 10, como vimos acima, e também segundo as estimativas apresentadas por proponentes do Imposto Único em outros trabalhos.⁸¹

Em outras palavras, utilizam-se os bancos no Brasil com muito mais intensidade do que na Argentina. De fato, o cheque é pouco usado 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 recadaución*), 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, pois que tabelados, causando migração de recursos a prazo (não-tributados) para os mercados informais de aplicações *overnight*.

Estes últimos funcionavam como bancas de jogos do bicho no Brasil, 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 sistema 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 bancária. Terceira: trata-se de um imposto ágil, de custo baixíssimo (como reconhecido pelos próprios banqueiros argentinos) e que não suscitou reação contrária da população.

⁸¹ Albuquerque, Marcos Cintra C.de, “O Imposto Único sobre Transações (IUT)”, in Albuquerque, Marcos Cintra C. de (organizador), *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994, pp. 203-245.

TABELA 12
Imposto sobre débitos bancários na Argentina

| Alíquota (%) | Período de vigência | Arrecadação (*) |
|--------------|---------------------|-----------------|
| 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).

Capítulo 3

Reforma tributária e o Imposto Único

Introdução

A publicação do artigo de minha autoria intitulado “Por uma revolução tributária”, na Folha de São Paulo, em janeiro de 1990, significou uma descontinuidade nos debates sobre reforma tributária.⁸² O texto introduziu no Brasil o Imposto Único sobre Transações, idéia de natureza revolucionária, e que deu início a uma polêmica que empolgou a opinião pública, e oxigenou o debate técnico sobre o assunto.

No artigo, dizia que o quadro econômico exigia uma ampla reforma tributária, o que ainda continua sendo verdadeiro. Porém, citava a constatação de um problema envolvendo a estrutura de impostos no Brasil e o vício que as discussões carregavam. Expus que geralmente a reforma tributária era tratada de forma restrita, apenas como um programa para recuperar a carga tributária líquida do setor público federal. Providências como o combate à sonegação, a tributação de ganhos de capital, a redução de incentivos e subsídios, e a criação de um orçamento de renúncia fiscal, eram frequentemente avaliadas como meios para aumentar a arrecadação do governo e, portanto, como formas de equacionar a questão do déficit público e reduzir as pressões inflacionárias resultantes dos constantes desequilíbrios orçamentários.

Aspectos relacionados à eficiência dos mecanismos tributários, sua equidade, seus custos, seu padrão de incidência, e outras importantes perguntas acabavam relegadas a segundo plano. Isto porque as discussões assumiam sempre que a tributação era um mal necessário e que comportava poucas possibilidades de inovação. Ademais, aceitava-se pacificamente os postulados e hipóteses simplificadores e altamente estilizados assumidos pela teoria econômica neoclássica, dos quais resultavam modelos eficientes do ponto de vista distributivo e alocativo, sem qualquer julgamento crítico acerca do realismo de tais hipóteses.

Há onze anos atrás já falava da complexidade da estrutura de impostos no Brasil. As inúmeras formas de tributação (impostos sobre a renda, sobre o valor adicionado, sobre o patrimônio, além de taxas de serviços, contribuições parafiscais, adicionais sobre tarifas, etc) tornam absolutamente impossível qualquer conclusão confiável acerca das

⁸² Sobre a proposta do Imposto Único, e sobre a polêmica sobre o assunto, com argumentos a favor e contra a proposta, vide Albuquerque, Marcos Cintra C. de (organizador), *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994. Para a colocação da proposta vide, em especial os artigos de Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, “Por uma revolução tributária” pp.85-89, e “O Imposto Único sobre Transações”, pp.203-245.

características do sistema brasileiro. Não há como saber se é ou não regressivo; quais seus impactos alocativos; qual sua eficiência.

Defendia no texto sobre o Imposto Único uma ampla reforma tributária que abrangesse todas essas questões. Porém, num contexto onde o formulador de política econômica não ficasse refeito às instituições e práticas fiscais existentes.

A idéia do Imposto Único polarizou o debate sobre a reforma tributária em duas vertentes principais. Os adeptos de um sistema desburocratizado tiveram no Imposto Único uma fundamentação importante para os debates, enquanto os defensores de uma estrutura baseada em impostos declaratórios passaram a desferir críticas violentas ao projeto

Roberto Campos publicou em 1992 no jornal O Estado de S.Paulo um artigo intitulado “Exógenos e papirófilos”⁸³, onde expõe, em seu formidável estilo, pontos importantes que diferenciam bem as duas correntes detectadas a partir da intensificação das discussões.

Roberto Campos traduziu com perfeição a existência dessas duas correntes de pensamento fiscal-tributário, que passaram a debater de modo acalorado os rumos para a construção de um novo sistema de impostos para o país. Para sintetizar esses dois grupos de discussão, Roberto Campos denominou-os de “exógenos” e “papirófilos” para qualificar, respectivamente, os que defendem uma estrutura simples e imune à sonexação, e os que professam a manutenção de um sistema complexo e burocratizado.

Os primeiros 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 sonexar é irresistível.

Roberto Campos afirma que os papirófilos, *“esquecidos de que vivem 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 a 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 oito contábeis, seis societários, nove fiscais, três trabalhistas, além de 24 declarações tributárias. Há 25 de obrigações básicas trabalhistas e previdenciárias!”*

Pode-se suspeitar que hoje, onze anos depois, o quadro de complexidade burocrática deve ter-se agravado.

Campos estima 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*

⁸³ Campos, R. O, “Exógenos e papirófilos”, *O Estado de S.Paulo*, 5/7/1992; transcrito em Albuquerque, Marcos Cintra C. de (organizador), *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994

administrativos, ou seja, algo em torno de 5% do PIB, foi representado pelas despesas burocráticas e judiciais envolvidas no pagamento dos impostos”.

O grupo dos que defendem o sistema não-declaratório, os chamados “exógenos” são apontados por Roberto Campos como aqueles que *“propõem 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 insonnegável. Exógeno, porque não dependeria de declaração do contribuinte. Automático, por ser cobrado pelas simples utilização do serviço bancário. Insonnegável, 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 da moeda manual”, para se proteger contra o roubo praticado Campos, de “duas personagens: o microladrão da esquina, que trabalha “part time”, e o macroladrão, o governo, que rouba “full time” através do imposto da inflação”.*

Segundo Roberto Campos, *“há diferenças de pensamento, quer entre os “exógenos”, quer entre os “papirófilos”. Os “exógenos radicais” querem o imposto sobre transações financeiras como o único imposto de fins arrecadatários (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 quinze para cinco (proposta Ives Gandra), e os “enxudiosos”(como na proposta da Comissão Executiva da Reforma Fiscal) que criariam – “horresco referens” – duas novas figuras tributárias: o imposto sobre 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.”

Para Roberto Campos, só valeria a pena um modelo fiscal que apresentasse quatro características e eliminasse cinco efeitos. As características desejáveis seriam:

1. -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 assalariados com carteira assinada e as empresas do setor formal);
2. -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 2% ou 3% dos dois lados – o devedor e o credor);
3. -arrecadação automática, e não artesanal; e,
4. -repasso instantâneo aos beneficiários – União, Estados, municípios e Previdência Social.

Os cinco efeitos a ser evitados seriam:

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

Para finalizar, Roberto Campos critica a preocupação de nossos fiscalistas com o risco da perda de receita nas propostas “exógenas”. Medo este que ele classifica como ridícula, uma vez que no atual sistema o vazamento é de 40% a 50% da capacidade extrativa, em resultado da sonegação, enquanto que no imposto sobre transações financeiras, com alíquota baixa, tanto a tentação de sonegação como o custo de arrecadação seriam apenas uma fração da atual.

Imposto Único sobre Transações (IUT)

A idéia do imposto único⁸⁴ é secular. Surgiu no século XVIII com os fisiocratas, que defendiam a taxa da terra como única fonte de extração de receita para o governo. O Canadá e os Estados Unidos vêm debatendo a instituição de impostos sobre as operações bancárias. Em vários países, dentre eles na Argentina, na Colômbia e na Austrália, tributos sobre transações financeiras têm sido aplicados. A França discutiu um Imposto Único no pós-guerra.

A questão que sempre norteou a intenção de se criar um sistema simples de tributação foi a busca de uma base tributável ampla o bastante a ponto de gerar receita suficiente para o poder público.

A transação financeira como base de incidência tributária surgiu com a supremacia da moeda escritural sobre a moeda manual, e com a intensa informatização das operações bancárias. A convergência entre a busca da unicidade tributária e a solidificação de um sistema baseado na moeda escritural eletrônica deu origem à proposta do Imposto Único no Brasil.

A principal razão de seu ressurgimento no Brasil advém de razões históricas. Ainda que o Imposto Único tenha uma longa e respeitável tradição na evolução do pensamento econômico, ele nunca pode se materializar, pois em nenhuma circunstância história uma

⁸⁴ Albuquerque, Marcos Cintra C. de “Por uma revolução tributária”, Folha de S. Paulo, 14/01/1990; transcrito em Albuquerque, Marcos Cintra C. de (organizador), *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994

sociedade reuniu as duas condições básicas para sua efetiva operacionalização. A primeira é a existência de um sistema bancário altamente informatizado, com um sistema nacional de compensação de cheques e documentos. A segunda, é a predisposição cultural da sociedade de não usar moeda manual, substituindo-a pelas mais variadas formas de moeda escritural.

Apenas o Brasil preenche plenamente esses dois quesitos. Possui um dos sistemas bancários mais desenvolvidos e informatizados em todo o mundo, com padrões tecnológicos superiores aos encontrados em países desenvolvidos, como os EUA ou a UE. Em realidade, o “Brasil é referência mundial na tecnologia bancária”.⁸⁵ Além disso, o Brasil é uma das economias mais desmonetizadas do mundo, e que culturalmente, já absorveu a inevitável substituição da moeda metálica manual pela moeda escritural, principalmente pela moeda eletrônica.⁸⁶

O impacto gerado pela proposta do Imposto Único deflagrou em todo o país um grande movimento em prol de mudanças na estrutura de impostos. A corrente favorável a um sistema de tributos não-declaratórios abraçou o projeto do Imposto Único, enquanto defensores dos impostos declaratórios passaram a desqualificá-lo, enfatizando que a cumulatividade seria uma característica indesejável desse sistema, deixando a questão da sonegação e a evasão de impostos num segundo plano.

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

Nos Estados Unidos os custos de arrecadação do fisco federal chegam a 0,5% da receita; no caso do imposto de renda pessoal o custo de conformidade dos contribuintes individuais foi estimado em 7% da receita; os custos administrativos tributários dos estados norte-americanos foi estimado em 1,13% das receitas; os custos de conformidade em

⁸⁵ Vide Correa Fonseca, C. E. , “Brasil é referência mundial em tecnologia bancária”, *Valor Econômico*, 30/04/2002. Neste artigo, o diretor de Tecnologia da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) reproduz dados de pesquisa realizada pela empresa McKinsey & Company e pela Fundação Getulio Vargas, e afirma que “os bancos são os maiores investidores brasileiros em tecnologia, destinando anualmente 8,5% de seu patrimônio para aprimorar o parque tecnológico instalado, mais do que o dobro da média nacional”. O início do funcionamento do Sistema de Pagamentos Brasileiro, SPB , a partir de abril de 2002 atesta o avanço da informatização bancária no Brasil, onde a compensação bancária começa a ser feita em tempo real.

⁸⁶ A razão do hiperdesenvolvimento do sistema bancário e da generalizada expulsão da moeda manual como meio de pagamento no país advém da processo hiperinflacionário que durante cerca de 40 anos existiu no país. Naquelas circunstâncias, a moeda manual não-indexada foi abandonada pelos agentes econômicos, e a atividade bancária, estimulada pelo elevado *float* bancário, tornou-se tão mais rentável quanto mais rápida fosse a capacidade de captação e aplicação de depósitos junto ao público. Daí a informatização e o hiperdesenvolvimento da atividade bancária entre nós.

relação aos impostos sobre vendas foi estimado em 3,93% das receitas. O custo da administração fiscal na França foi de 3% a 4% da arrecadação, ou 1,5% do PIB em 1986, não estando incluídos os custos de conformidade privados. Os dados relativos a pesquisas realizadas em outros países, e relatados na Conferência da International Fiscal Association do Rio de Janeiro em 1988 acham-se na tabela abaixo.

TABELA 13
Custos tributários de conformidade e administrativos como porcentagem do PIB

| País | Custos de conformidade | Custos de administração | Custos operacionais tributários |
|---------------------------------------|------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| Alemanha | 2,4% | 0,6% | 3,0% |
| Argentina | 1,3% | Nd | Nd |
| Canadá | Nd | 0,4% | Nd |
| França | Nd | 1,5% | Nd |
| Israel | 1,1% | 0,5% | 1,6% |
| Holanda | 1,5% | Nd | Nd |
| Portugal | Nd | 0,7% | Nd |
| Reino Unido | 1,0% | 0,5% | 1,5% |
| Suécia | 0,7% | 0,3% | 1,0% |
| Suíça | Nd | 0,7% | Nd |
| Austrália | 2,1% | 0,2% | 2,3% |
| Nova Zelândia | 2,5% | 0,5% | 3,0% |
| Brasil (total) | 0,8% | 0,2% | 1,0% |
| Brasil (até 100 R\$ milhões) | 5,8% | 1,5% | 7,3% |
| Brasil (de 100 a 1.000 R\$ milhões) | 1,9% | 0,5% | 2,4% |
| Brasil (de 1.000 a 5.000 R\$ milhões) | 1,3% | 0,3% | 1,6% |
| Brasil (acima de 5.000 R\$ milhões) | 0,2% | 0,05% | 0,25% |

Fonte: Bertolucci, op. cit., p.163.

No Brasil os custos operacionais tributários 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 afirmar que podem chegar a 20% das receitas tributárias. É um peso morto, que se traduz apenas em gastos sem qualquer contribuição ao aumento da produção e do bem-estar social.

São dois os pontos fundamentais da proposta do Imposto Único. Em primeiro lugar, a existência de apenas um imposto. Todos os demais seriam extintos, com exceção feita aos impostos extra-fiscais, como no caso das tarifas aduaneiras e outros tributos não-arrecadatórios, utilizados como instrumentos de intervenção na atividade econômica. Não haveria mais Imposto de Renda sobre a pessoa física ou sobre a jurídica; não haveria tributação sobre a circulação, como o ICMS e o ISS; os salários não sofreriam retenção de qualquer tipo, seja como antecipação de Imposto de Renda, seja para custeio de Previdência

Social; não haveria mais necessidade de 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 de 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 bancárias, em substituição à multiplicidade de bases de tributação hoje existentes. Assim, toda vez que qualquer agente econômico efetuar um pagamento através do sistema bancário haverá a incidência de imposto cobrado sobre o valor da transação. O tributo será dividido em partes iguais e cobrado do emitente e do beneficiado. Vale lembrar que o imposto não incidirá sobre transações nos mercados financeiro e de capitais.

Com relação ao Imposto Único é interessante apontar as declarações do Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, em depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da CPMF em 8 de maio de 2002.

É notória a simpatia do Secretário com a CPMF. Diz ele que “minha presença aqui é tão-somente para fazer um registro rápido que a CPMF tem sido um instrumento extremamente valioso do ponto de vista arrecadatório, exatamente em virtude de conseguir produzir receita pública a baixo custo, com extrema eficiência, e além disso, servir, sobretudo, como instrumento auxiliar para os trabalhos de fiscalização.”

Não obstante, indagado sobre o Imposto Único afirmou que ainda que fosse inteiramente favorável que a CPMF se converta em um imposto permanente, “reconheço, entretanto, que se vai demais ao pote, se essas alíquotas crescem, nós podemos começar a induzir procedimentos cada vez mais sofisticados, mais elaborados de sonegação. A minha experiência diz que subiu a alíquota, ficou bastante forte a pressão fiscal, o contribuinte vai encontrar algum jeito de livrar-se daquilo, e geralmente pela via da sonegação. Segundo ponto, e o deputado Marcos Cintra sabe disso, não creio que o imposto único seja a melhor solução do sistema tributário. Temos um elenco grande de alternativas e possibilidades. Fique certo V. Exa. Que toda vez que montamos um sistema tributário centrado num único ponto, o contribuinte vai tentar fugir daquilo, ele vai tentar descobrir uma maneira de burlar. Então, nós temos sempre que ter alguma coisa que dizer, se não alcançarmos por essa via, alcançamos por outra via. E foi assim a história dos tributos no mundo inteiro, foi assim que desenvolveram as teorias tributárias. Mas acho que, hoje, a CPMF tem direito a uma importância capital, a um lugar de destaque na teoria tributária, especialmente na tributação dos países com fraca tradição tributária, como é o caso do Brasil.”

Ainda que o Secretário Everardo Maciel defenda a permanência de um imposto sobre transações financeiras no Brasil, o temor de eventual evasão o impede de apoiar o Imposto Único. Como se vê, a sua crítica se resume à sua robustez arrecadatória, que, no entanto, é a maior vantagem desse tributo não-declaratório sobre os tributos convencionais. Este fato concede virtual certeza de que o apoio do secretário ao Imposto Único certamente virá com a crescente constatação de que os IMFs minimizam a evasão, e com as providências administrativas e de regulamentação que minimizam as possibilidades de

sonegação, caso a implementação deste novo modelo tributário siga as recomendações que acompanham o projeto.

Em contraposição, vale apontar opinião oposta que afirma que as críticas ao Imposto Único partiam *“de pequenos pormenores, facilmente contornáveis, para bombardear a mais brilhante idéia, ousar dizer, que já surgiu em matéria triobutária nos tempos modernos, na era do capitalismo financeiro, não pelo fato de ser único, mas acima de tudo, pelas características do tributo, praticamente infenso à sonegação. E aí residia o temor à sua criação.”*⁸⁷

Alíquotas, arrecadação, e sonegação

As vantagens do Imposto Único 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 10% 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 produtivo poderá chegar a 20% da arrecadação fiscal bruta do país, de cerca de 35% do PIB. Isso implica dizer que o impacto dessa proposta, em termos de liberação de recursos reais, seria da ordem de 7% do PIB. Esse montante equivale a mais que o dobro de recursos líquidos enviado ao exterior – pagamento de juros, de lucros e dividendos. 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.

O Imposto Único, tomando-se a experiência da CPMF como exemplo, acarretaria a virtual eliminação da sonegação, da corrupção fiscal e da economia informal, com custos administrativos ou de fiscalização pouco significativos. 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.

⁸⁷ Barretto, Ricardo César Mandarino, *Reforma tributária. Imposto sobre movimentação financeira: a viga mestra do sistema tributário nacional*, Série Monográfica do Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Jurídicos, volume 6, Brasília, 1998, p.26.

O mais significativo nesta proposta é que a alíquota do imposto pode ser baixa. A experiência da CPMF mostrou que, apesar de todas as imunidades constitucionais existentes, e mesmo não havendo adequada fiscalização da Receita Federal⁸⁸ nos sistemas de pagamentos bancários, a arrecadação foi significativa, e indica que uma alíquota de 3 % em cada lada da transação seria capaz de gerar R\$ 350 bilhões. Vale dizer que este volume equivale a toda a arrecadação de tributos federais, estaduais, municipais e das contribuições ao INSS, juntos.

Importante reafirmar que estas estimativas de arrecadação baseiam-se na atual arrecadação da CPMF. Respeitando-se a regulamentação daquele tributo, inclusive as imunidades constitucionais e outras isenções tornadas necessárias pela convivência da CPMF com outros tributos convencionais, estimou-se a arrecadação do Imposto Único por meio de simples extrapolação linear.

Contudo, cabe lembrar que os estudos iniciais acerca do Imposto Único previam uma base de incidência universal, e portanto significativamente mais ampla do que a base de incidência da CPMF⁸⁹. Ademais, a precária fiscalização na arrecadação da CPMF junto às instituições bancárias, como visto anteriormente, responde por outra parcela da diferença entre a arrecadação estimada pelos primeiros estudos acerca do Imposto Único e a receita realizada pela CPMF. Os dados do artigo acima referido previam que com uma alíquota de 1% a arrecadação do Imposto Único seria de entre US\$ 69 bilhões e US\$ 89 bilhões anuais⁹⁰. Ao câmbio atual de R\$2,40/US\$, estes níveis de arrecadação permitiriam arrecadar entre 19,6% e 25,3% do PIB.

Vale esclarecer que nos primeiros anos da década de 90 quando os estudos foram elaborados, a carga tributária brasileira situava-se no patamar de 22% a 25% do PIB. Prevvia-se então a necessidade de arrecadar US\$ 85 bilhões, que, conjuntamente com as

⁸⁸ Vide Anexo V, onde o Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, em resposta a pergunta formulada pelo autor, evidencia a precariedade dos mecanismos de fiscalização da CPMF. A fiscalização deficiente fica evidenciada nas notícias surgidas na imprensa em abril e maio de 2002 segundo as quais o Banco Central revelou a existência de mecanismos de burla da cobrança da CPMF oferecidos pelos bancos aos seus clientes de maior porte, e que resultou em autuações de bancos e de seus clientes feitas pela Receita Federal. As fraudes tornaram-se possíveis a partir de exceções permitidas na cobrança da CPMF para a movimentação de contas correntes de titularidade dos próprios bancos ou de entidades financeiras a eles associadas, em conjunto com a permissão de um endosso nos cheques. Vide *Carta Capital*, 15/05/2002, *Valor Econômico* 24/04/2002 e 09/05/2002. Cumpre lembrar que o projeto do Imposto Único Federal em tramitação no Congresso Nacional inclui providências simples que praticamente impossibilitariam tais fraudes, como explicitado mais abaixo.

⁸⁹ Vide Albuquerque, Marcos Cintra Cavalcanti “Imposto único sobre transações (IUT)”, in Cintra Marcos, (organizador) *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994, pp. 235-239, onde o autor analisa e compara várias estimativas de arrecadação do Imposto Único efetuadas com base em dados de uma amostra de oito bancos comerciais coletados pela Febraban, Federação Brasileira de Bancos, outra estimativa do autor baseada em dados obtidos diretamente da contabilidade de uma instituição bancária, uma estimativa efetuada pela empresa de consultoria MCM Consultores, e ainda uma quarta previsão elaborada pela empresa KPMG, Peat Marwick Consultores.

⁹⁰ Nestas estimativas adotavam-se os procedimentos operacionais propostos no projeto do Imposto Único, ou seja, tributação dobrada sobre saques e depósitos de numerário, imunidade da incidência do IUT nas operações realizadas nos mercados financeiro e de capitais, e tributação não-declaratória de 25% nos rendimentos reais daquelas aplicações, e revogação das imunidades tributárias constitucionais.

receitas das taxas, de impostos com forte conteúdo de extra-fiscalidade (como as tarifas de importação) e das demais receitas não-tributárias dos três níveis de governo, seria o volume suficiente para manter os níveis vigentes de receitas públicas. A tabela abaixo reproduz os principais resultados obtidos naquelas projeções.

TABELA 14
Volume de transações e estimativas de arrecadação do Imposto Único
(R\$ bilhões/ano)

| Tipo de operação | KPMG | MCM | Autor (Febraban) |
|-----------------------|---------|---------|------------------|
| Cheques | 7200 | 5932,8 | 10368 |
| Moeda | 2558,40 | 2275,2 | 2592 |
| Operações financeiras | 3600 | 4003,2 | 5068,8* |
| Outras | 2594 | 4519,2 | 5011,2 |
| Volume de transações | 15952,8 | 16732,8 | 23040 |
| Receita prevista | 177,6 | 165,6 | 213,6 |
| Receita/PIB (%) | 21 | 19,6 | 25,3 |
| Transações/PIB | 13,29 | 13,94 | 19,20 |

Fonte: Albuquerque, Marcos Cintra Cavalcanti "Imposto único sobre transações (IUT)", in Cintra Marcos, (organizador) *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994, pp. 235-239.

*Os valores obtidos podem estar inflados pelas operações *overnight*,

No período imediatamente após o lançamento da proposta do Imposto Único, e após a publicação do estudo com as primeiras avaliações de arrecadação, uma instituição bancária de grande porte passou a fornecer mensalmente ao autor o volume de lançamentos a débito e a crédito nas contas correntes de todos os seus clientes. A base dos lançamentos informados era a contabilidade da instituição bancária, e desta forma tornou-se possível a obtenção de informações que equivaliam aos de uma amostra significativamente grande da totalidade do sistema bancário brasileiro. Tais dados foram informados ao autor entre os meses de junho de 1990 e maio de 1996. Os valores informados a preços de Dezembro de 2000 acham-se no Anexo IV.

A tabela abaixo reproduz os dados anuais de transações bancárias naquela instituição e, com base em estimativa de sua participação no sistema bancário nacional, tornou-se possível estimar a arrecadação prevista com o IUT com alíquota de 1% nos débitos e 1% nos créditos bancários.

TABELA 15
Volume de transações e estimativas de arrecadação do Imposto Único
Base de dados: contabilidade mensal de instituição financeira
(R\$ milhões/ano)
(dez/2000)*

| Ano | PIB | Lançamentos a crédito | Lançamentos a débito | Participação no sistema bancário (%) | Receita Prevista (alíquota 1%) | Receita/PIB (%) | Transações/PIB |
|------|--------------|-----------------------|----------------------|--------------------------------------|--------------------------------|-----------------|----------------|
| 1990 | 836.518,56 | 12.932.577,95 | 12.938.219,66 | 4,00 | 258.707, 98 | 31 | 15,46 |
| 1991 | 845.134,70 | 10.826.442,70 | 8.991.287,59 | 4,00 | 198.177,30 | 23 | 11,72 |
| 1992 | 840.540,72 | 12.865.062,34 | 12.811.422,97 | 4,00 | 256.764,85 | 31 | 15,28 |
| 1993 | 883.144,34 | 9.780.748,42 | 9.899.884,84 | 4,50 | 196.806, 33 | 22 | 11,14 |
| 1994 | 934.833,65 | 10.443.753,19 | 11.099.530,00 | 4,50 | 215.432, 83 | 23 | 11,52 |
| 1995 | 974.319,10 | 13.008.261,04 | 12.918.568,13 | 4,50 | 259.268,29 | 27 | 13,31 |
| 1996 | 1.000.222,24 | 13.087.289,24 | 13.012.175,79 | 5,00 | 260.994, 65 | 26 | 13,05 |

* Fonte: Indicadores Econômicos do Banco Central

O que se conclui a partir destas projeções é que, considerando-se a baixa alíquota marginal necessária para substituir a arrecadação dos impostos arrecadatários convencionais, o incentivo à sonegação virtualmente desapareceria. Ela 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 que seu benefício, o que desincentivaria por completo qualquer tentativa de burla tributária. Além disso a regulamentação do Imposto Único deveria prever a obrigatoriedade de que transações acima de determinado valor transitassem pelo sistema bancário, sob pena de perda de validade jurídica.

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. 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 significativa liberação de recursos reais. Haveria uma sensível redução nos custos de produção das empresas, no custo da máquina pública e nos preços, concomitantemente com a possibilidade de sensível redução na carga tributária. Certamente, alguns desses ganhos seriam do tipo *once and for all*, mas seriam suficientes

para permitir um expressivo ajuste fiscal e uma sensível recuperação da capacidade de investimento do país.

A Equidade do Imposto Único

Uma questão sempre levantada diz respeito à progressividade da incidência desse tipo de tributação.

Tratando-se de um imposto cumulativo, os produtos que envolvem um maior número de transações na cadeia produtiva – cujos métodos de produção são mais round-about- e os que agreguem menos valor adicionado em cada uma destas etapas, serão proporcionalmente mais taxados. Isso implica garantir ao sistema tributário uma desejada dose de progressividade, já que os *wage-goods* – produtos de cesta básica que compõe o perfil de demanda das classes de mais baixa renda – terão uma carga tributária relativamente menor do que os produtos mais sofisticados, pois em geral se caracterizam por serem produzidos em cadeias de produção mais curtas, passando por menos processamento, e com alta proporção de valor agregado em cada uma delas. Assim, estará garantida uma progressividade natural nesse sistema.

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 menos as atividades vinculadas à geração de riqueza, e mais pesadamente aquelas que impliquem mera transferência de ativos, que hoje são notoriamente sub-tributadas, tais como as transações patrimoniais de bens físicos. Corrige-se, assim, o viés antiprodutivista 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 com 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 que evidencia uma natural progressividade.

Não obstante as críticas crescentes ao conceito da progressividade tributária, os IMF's possuem uma insuspeita progressividade, senão do ponto de vista de cada transação individualmente, com certeza do ponto de vista do conjunto dos gastos das famílias.

Maria da Conceição Tavares efetuou simulações para avaliar a suposta regressividade de impostos sobre transações financeiras considerando sua incidência discriminada por faixas de renda.

Em seu artigo “Imposto sobre circulação financeira”,⁹¹ a autora afirma que “o argumento de que o imposto penalizaria basicamente a classe média não se justifica. Este é um imposto que penaliza, sobretudo as pessoas que fazem da circulação financeira de suas aplicações uma fonte extra e muitas vezes considerável de renda”. A autora prossegue afirmando que “as transações financeiras constituem uma das poucas bases potenciais de arrecadação futura na qual é possível ancorar o aumento da receita pública sem penalizar os setores produtivos e os segmentos sociais que, atualmente, mais contribuem com uma carga tributária globalmente baixa, mas socialmente injusta”.

As conclusões da simulação indicam que os segmentos de renda média mensal de 1,3 salário mínimo e metade dos que ganham quatro salários mínimos, que representam 70,6% das pessoas ativas com 10 anos e mais de idade e com rendimentos, não são atingidos diretamente pela tributação; dos 29,4% restantes, o peso da tributação recai fundamentalmente sobre os de renda mensal acima de 20 salários mínimos, com renda mensal média de 38,7 salários mínimos; neste último segmento recaem 63,5% da arrecadação, embora representem apenas 3,4% da população. Tavares conclui que “não só os setores de maiores rendimentos pagam relativamente mais impostos, como também pagam em uma proporção bastante superior às diferenças entre seu rendimento médio e os dos demais grupos”.

Conceição Tavares diz no texto que, sendo um dos vetores dinâmicos do processo de reestruturação e globalização da economia, as transações financeiras constituem uma das poucas bases potenciais de arrecadação futura na qual é possível ancorar o aumento da receita pública sem apenas os setores produtivos e segmentos sociais mais carentes. A autora trata da suposta regressividade do IPMF, depois CPMF. O texto parte de uma simulação que reproduz a hipotética distribuição da carga tributária entre os diversos segmentos sociais, tipificados a partir da sua participação na renda.

Os resultados apresentados no artigo cobrem uma base parcial de arrecadação, limitando-se às pessoas físicas, sobre as quais incidiria um imposto similar ao IPMF, mantida a alíquota de 0,25%. Isto, segundo a deputada, deve-se à dificuldade de simular transações entre empresas e instituições financeiras.

As conclusões do exercício rebatem argumentos de que o imposto sobre circulação financeira é injusto por ser regressivo. Suas conclusões são aqui reproduzidas na íntegra:

1 - Os segmentos de menores rendas, com rendimento médio mensal de 1,3 salários mínimos, e metade do grupo com rendimento médio de quatro salários mínimos - representam 70,6% da população-referência (pessoas com 10 anos e mais de idade, economicamente ativas e com rendimentos) -, que, se supõe, não utilizam o sistema bancário, não são atingidos pelo tributo.

2 - Dentro dos 29,4% restantes, que operam por meio do sistema bancário, o peso da tributação recai fundamentalmente sobre o segmento de maiores rendas (com rendimentos

⁹¹ Tavares, M. C., “Imposto sobre circulação financeira”, *Folha de S. Paulo* 24/9/1995.

acima de 20 salários mínimos por mês e rendimento médio mensal de 38,7 salários mínimos).

Este último segmento, que representa escassos 3,4% da população-referência e menos de 12% do universo de pessoas com contas bancárias, e detém 29,2% da renda total, responderia por 63,5% da arrecadação da parcela do IPMF pago por pessoa física.

O grupo de rendimentos médios inferiores (entre 7,2 e 14,2 salários mínimos), que representa 62% do universo tributado e 18,2% da população-referência, contribui com 31,1% da arrecadação, enquanto sua participação na renda é de 38,6%.

Até mesmo o segmento médio-alto, com rendimento médio de 14,2 salários mínimos, tem uma participação na arrecadação inferior à sua importância na renda total. Ou seja, o argumento de que o imposto apenaria basicamente a classe média não se justifica. Este é um imposto que recai sobre as pessoas que fazem da circulação financeira de suas aplicações uma fonte extra e muitas vezes considerável de renda.

3 - As alíquotas médias efetivas que recaem sobre os membros de cada grupo são também progressivas, variando de 0,25% (se referida somente àquela parte do grupo de mais baixa renda, aquela que é tributada uma só vez, por exemplo, quando saca o seu salário) até 0,70% no grupo de rendimento médio mensal de 38,7 salários mínimos.

A progressividade das alíquotas está determinada pelos valores atribuídos aos coeficientes de circulação financeira. A hipótese central é que aos maiores níveis de renda correspondem maiores coeficientes de poupança, e que seja maior a proporção desta que provavelmente se destine a aplicações financeiras.

A parte da renda que se destina a essa finalidade se expressa no coeficiente de aplicações financeiras. Esta, por sua vez, está associada a um maior número e volume de transações, ou seja, uma maior rotatividade dos créditos e débitos financeiros. A relação entre o volume de transações realizadas durante o ano e a renda determina a magnitude do coeficiente de circulação financeira.

4 - Finalmente, o índice de progressividade, apresentado no exercício de simulação (que expressa a relação entre os diferenciais de tributação e de rendimentos médios entre os diversos grupos tributados), apresenta valores absolutos crescentes e maiores do que a unidade.

Isso indica que não só os setores de maiores rendimentos pagam relativamente mais impostos, como também pagam em uma proporção bastante superior às diferenças entre seu rendimento médio e os dos demais grupos.

A simulação de Conceição Tavares mostra na verdade que o imposto eletrônico é um tributo proporcional, ou ligeiramente progressivo. Onera mais quem dispõe de somas maiores de recursos.

Do ponto de vista das empresas (não contempladas no exercício), a autora cita que quanto maior o volume de saques, isto é, o seu coeficiente de circulação que corresponde ao volume e à taxa de rotação de seu capital líquido financeiro, tanto maior a participação do imposto sobre o volume de receita aplicada no sistema financeiro.

Quanto ao impacto do tributo sobre os preços, Tavares conclui que não deve ser significativo, e que não irá provocar (como não provocou) desintermediação financeira.

Resumindo, Conceição Tavares diz que o imposto eletrônico é desejável, uma vez que não gera distorções na estrutura produtiva e tributa proporcionalmente os contribuintes. Além disso, alcança o setor informal e minimiza a sonegação.

Em outras palavras, impostos sobre transações financeiras revelaram-se tributos razoavelmente progressivos em seus padrões de incidência, contrariando frontalmente os que o acusam de ser regressivo. O imposto pune mais pesadamente os "rentistas", sejam eles "formais" ou "informais". Maria da Conceição Tavares conclui afirmando que *“a circulação financeira é uma base de futuro, já que, além de sua contínua expansão, permite controles eletrônicos e deverá permitir, portanto, uma menor sonegação do que os atuais impostos”*.

Críticas e respostas ao Imposto Único

1 – Regressividade

Embora a estrutura do Imposto Único não seja adequada à exigência de equidade vertical, trata-se de um imposto suficientemente flexível para poder ser dotado de uma razoável progressividade, se assim for desejado, mediante isenção de operações de valor menor que determinado piso em determinado período, ou até mesmo mediante tabela de alíquotas diferenciadas por faixas de valores. Embora essa possibilidade não conte com nossa simpatia, é facilmente exequível.

Todas as pesquisas conhecidas sobre distribuição da carga tributária brasileira por segmentos de poder aquisitivo revelam o perfil extremamente regressivo de nosso sistema tributário. De nada adianta ter imposto de renda supostamente progressivo se ele só atinge rendimentos do trabalho assalariado das classes médias do segmento formal e não consegue alcançar outras manifestações da renda.

O Imposto Único, ao atingir inexoravelmente, pelo filtro das movimentações financeiras, todas as manifestações da renda, acaba sendo efetivamente mais equitativo e mais progressivo do que nosso tortuoso imposto de renda. Quanto ao imposto que se incorpora aos preços, simulações relatadas atestam que, sob condições de competição imperfeita, isto é, sob condições reais, o Imposto Único não é mais regressivo e induz menos distorções alocativas do que os sistemas usuais de tributação do consumo. Insistimos em desmentir o preconceito que imputa ao Imposto Único vícios regressivos os quais, na verdade, são moderados sob o Imposto Único e são efetivamente mais graves sob o sistema vigente.

2 – Cumulatividade

O Imposto Único é inegavelmente um imposto cumulativo, incidindo sucessivamente em cada etapa do processo econômico que se traduza numa movimentação financeira. Mas isso em nada o descredencia como bom imposto. Aqui é preciso advertir de que a exigência da não-cumulatividade é apenas um fetiche tolo. Não existe imposto perfeitamente não-cumulativo, a não ser na imaginação teórica descolada da realidade, ou no Diário Oficial.

Os impostos sobre valor adicionado seriam impraticáveis se não comportassem, como de fato comportam em todos os lugares do mundo em que são praticados, as mais diversas exceções e regimes especiais que lhes conferem graus apreciáveis de cumulatividade.

O Brasil tem uma parafernália de tributos cumulativos, dentre os quais, curiosamente, alguns são execrados (PIS-COFINS), outros tolerados (ISS, parte do ICMS e do IPI), outros ainda apreciados, como se não fossem igualmente cumulativos (IRPJ presumido, SIMPLES). O Imposto Único não é diferente deles sob esse aspecto, mas exhibe as vantagens notáveis descritas acima, é simples, barato, suave etc.

Ademais, os conhecidos postulados da teoria do “second best” e as conclusões da moderna teoria da tributação ótima mostram que não se pode afirmar *a priori* que um imposto cumulativo seja menos eficiente que os não-cumulativos. O mais provável é que, para um dado valor de arrecadação, um imposto cumulativo com uma alíquota baixa seja preferível a um tributo sobre valor agregado com alíquota alta, como nos revelam as simulações apresentadas neste texto.

3 – Incentivo à verticalização

A presença do Imposto Único na composição dos preços finais varia obviamente na razão direta do número de etapas produtivas e inversamente ao valor adicionado em cada uma dessas etapas. Demonstra-se, no entanto, que essa característica opera menos intensamente no universo do Imposto Único do que no mundo dos tributos atualmente existentes.

O incentivo à verticalização é patente, mas é marginal, num sistema de Imposto Único a alíquotas suaves, menos do que com a pesada carga cumulativa hoje verificada. Basta verificar que apenas o Pis-Cofins têm hoje uma alíquota de 3,65% “por dentro”, que significa uma alíquota efetiva de 3,79%.⁹²

⁹² Vide Albuquerque, Marcos Cintra C.de, e Zottmann, L “O real peso da cumulatividade”, *Gazeta Mercantil*, 14/03/2002.

Cabe lembrar que o incentivo para a integração vertical da produção poderá acentuar-se caso a alíquota seja maior que as mencionadas acima. 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. Cumpre lembrar que a verticalização além do que se justificaria em ambiente econômico neutro, implica custos, contra os quais a economia tributária teria de ser comparada

Também as distorções dos preços relativos provocada pelo Imposto Único revelam-se, em simulações publicadas, inferiores à do sistema vigente⁹³. Na verdade, o processo decisório pende a razões preponderantes de natureza tecnológica, como ganhos de especialização e de escala, em relação às quais o peso do Imposto Único é pouco significativo.

4 – Indução à importação

Os produtos importados seriam postos à disposição do consumidor em uma ou duas etapas, incorporando valor de Imposto Único menor do que aquele que sobrecarregaria os produtos nacionais. Cabe retrucar que, de um lado, em qualquer caso a carga final do Imposto Único seria bastante suave, de sorte a só influenciar na decisão em casos extremamente competitivos, e, de outro lado, quando necessário, o efeito pode ser contrabalançado por medidas de política aduaneira, inclusive mediante a imposição de impostos compensatórios na importação, previstos nos estatutos internacionais que regem o comércio mundial.⁹⁴

5 – Exportação de imposto

É certo que a desoneração na exportação é mais fácil no regime dos impostos sobre valor agregado, mas também é factível no regime do Imposto Único, embora mais trabalhoso. Teria de ser calculada mediante acompanhamento empírico das cadeias produtivas, ou com exploração de matrizes de insumo-produto, e operacionalizada mediante créditos de imposto, rebates, devoluções, ou subsídios equivalentes, não muito diferentes do que já se pratica hoje, como pode ser verificado em trabalho empírico de minha autoria⁹⁵.

⁹³ Vide Zottmann, L. “Imposto sobre Transações financeiras: reflexes e simulações” in Albuquerque, Marcos Cintra C. de (organizador), *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994, pp. 299-315; vide também de Albuquerque, Marcos Cintra C.de, “O Imposto Único sobre Transações (IUT)”, in Albuquerque, Marcos Cintra C. de (organizador), *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994, pp. 203-245.

⁹⁴ Projeto de minha autoria em tramitação na Câmara dos Deputados, PL nº 190/2001, cria a Contribuição de Equalização Tributária com o objetivo de impor aos produtos importados tributação equivalente à produção nacional.

⁹⁵ Vide simulações baseadas nos modelos descritos no ANEXO IV; vide também Albuquerque, Marcos Cintra C.de, “O Imposto Único sobre Transações (IUT)”, in Albuquerque, Marcos Cintra C. de (organizador), *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994, pp. 216-225.

6 – Embaraços à harmonização

Se a grande maioria dos países, inclusive dos nossos parceiros comerciais, com exceção do maior, os Estados Unidos, adotam o IVA, tendendo a rejeitar exonerações à exportação estranhas a seus próprios regimes, como subsídios explícitos, cabe estudar fórmulas de equivalência aceitáveis por todos, dentre as modalidades admitidas no contexto da regulação internacional do comércio.

É falso que o Imposto Único encerre um inerente viés anti-exportador. O que prejudica a exportação não é a existência do imposto; é o descuido em desonerá-lo na exportação.

Por outro lado, não procede a suposição de que o Imposto Único seria de tal maneira dissonante, em relação ao sistemas dos parceiros, a ponto de comprometer aproximações comerciais, e políticas de formação de blocos regionais. Como já vimos, o Imposto Único aparenta-se aos conhecidos tributos sobre faturamento que se encontram por toda parte, e sua estranheza é apenas aparente.

Por fim, é preciso convir que a obsessão pela harmonização, vista como homogeneização, é um pouco mitológica. Na realidade os sistemas tributários dos diversos países são profundamente heterogêneos por razões tradicionais, culturais, políticas, econômicas, geográficas, sem que isso impeça o comércio extramuros de expandir-se celeremente.

7 – Estímulo à desintermediação bancária

Já vimos que, a um nível suave de taxação, a economia de imposto obtida com a consumação de negócios à margem do sistema bancário não compensa o custo do armazenamento e transporte de numerário, a insegurança, riscos de falsidade, ilegalidade de transações em moeda estrangeira etc. A isso acrescentaremos medidas como a sobretaxação de saques e depósitos em dinheiro vivo e outras precauções dissuasivas, delineadas ao longo desse texto.

8 – Injustiça social

Pelo menos trinta milhões de pessoas, senão mais, ainda que participantes da força de trabalho ativa, não movimentam contas bancárias, porque não preenchem requisitos, são analfabetas, não têm fonte estável de renda, endereço fixo, propriedade, renda suficiente etc. Essas pessoas seriam prejudicadas pela sobretaxação ou outra qualquer medida apenadora das transações em dinheiro vivo.

A essa objeção contraargumentamos em duas linhas. Primeiro, é possível universalizar o acesso ao uso do dinheiro eletrônico mediante cartões de débito, ainda que a

utilização de cheques sofra restrições. Segundo, o público em questão padece sob uma sobrecarga fiscal que diminuiria sob o regime do Imposto Único. Uma vez que têm alta propensão a consumir, são vítimas, no sistema atual, de uma altíssima carga indireta de tributos embutidos nos preços, que ficaria certamente menor quando o Imposto Único tivesse substituído os atuais tributos sobre o consumo.

9 – Peso tributário nos preços ao consumidor

No sistema atual de tributação do consumo, sujeito a sonegação exuberante, a parte substancial do preço que os consumidores pagam e que corresponde nominalmente a tributos, não se transforma em tributo efetivamente arrecadado pelo Tesouro, mas sim, em grande parte, é apropriada por sonegadores. Com a substituição integral dos atuais tributos pelo Imposto Único desaparece a sonegação e a carga real do tributo, embutida no preço, pulveriza-se e se suaviza. Espera-se, com isso, um efeito deprimidor do nível de preços, o que beneficiará, antes de tudo, os segmentos mais desfavorecidos da população, que gastam tudo o que ganham em consumo.

10 – Esvaziamento da política fiscal

É certo que o sistema proposto implica o abandono do instrumento fiscal de intervenção econômica, de sorte que as políticas de preços, de rendas, políticas conjunturais e anti-cíclicas, dependerão em maior grau da utilização de instrumentos não-fiscais, monetários, creditícios, de regulação das relações de consumo e do poder econômico, e das políticas de subsídios diretos, que são mais transparentes, mais sujeitas do controle social, do que os obscuros benefícios tributários.

11 – Rigidez prejudicial à tomada de medidas emergenciais

A perda do instrumento fiscal não imobiliza a política econômica, apenas a faz menos tortuosa. Cabe aos formuladores adaptarem-se a um novo paradigma de política econômica, agora desprovido da cunha tributária para intervir na renda, no consumo e no investimento.

Mas não pretendemos abolir o instrumento tributário na política aduaneira e na regulação dos mercados financeiros. Em alguns países, os impostos sobre o comércio exterior chamam-se de direitos aduaneiros, e a administração aduaneira é separada da administração dos impostos internos. Não será abolida a taxação do comércio exterior.

Quanto ao constrangimento à ação governamental que representa o condicionamento do aumento de alíquotas de tributos à atuação do Congresso, trata-se de proteção necessária ao cidadão-contribuinte, elemento básico da civilização democrática. Isso não exclui nem prejudica atuações urgentes ou emergenciais. Ou, se prejudica, será por razões de natureza política, alheias à modelagem tributária, que é o estrito objeto da reforma proposta.

12 – Base tributária parcial avanta os proprietários

O Imposto Único unifica as bases Renda-Consumo, mas deixa escapar a base Propriedade. Os proprietários escapariam com maior facilidade ao imposto do que aqueles cujas poupanças se concentram no mercado financeiro, ou os que não têm poupança. E também escapariam ao imposto evitando movimentações financeiras, praticando permutas.

Retrucamos que, primeiro, o universo das permutas, ou do escambo, é limitado e difícil de operar. E que é possível se coibir plenamente este comportamento mediante medidas de regulação. Segundo, que a tributação da propriedade é declinante no mundo inteiro. Terceiro, não desconhecemos que ela é muito menor no Brasil do que as médias internacionais, isto porque é uma modalidade tributária custosa, pouco produtiva e difícil de administrar.

É fato que as instâncias tributantes, no Brasil, sempre tiveram aversão à tributação da propriedade. Não é escopo do Imposto Único mudar esse quadro. Mas podemos manter as competências tributárias incidentes sobre a base-propriedade, e o ente político que achar favorável sua relação custo-benefício não estará impedido de praticá-las. Acreditamos que, assim fazendo, isto é, mantendo virtualmente competências tributárias aptas a serem atualizadas, podemos também suplantar a objeção federativa, de longe a mais delicada.

13 – Vulneração do princípio federativo

A substituição dos tributos de competência municipal e estadual pelo Imposto Único levanta inevitavelmente questionamentos sobre o critério pétreo do princípio federativo, erigido por nossa Constituição como requisito de admissibilidade de emendas constitucionais. É que o Imposto Único não poderia funcionar sobre bases geográficas, sob pena de privilegiar as praças dotadas de alta concentração bancária. Isso exclui a possibilidade de entregar o Imposto Único às competências dos entes federados subnacionais.

O Imposto Único só pode ser federal e sua repartição deve dar-se segundo critérios predominantemente políticos. Na vertente gradativa de nossa proposta, com a substituição operando, no início, apenas na área federal, o problema ficaria reportado para o momento posterior, em que o conjunto dos Estados e Municípios manifestasse interesse pela substituição. Mas numa vertente de substituição imediata, não haveria como fugir a este problema de natureza jurídico-institucional cujo deslinde, em última instância, desborda do alcance dos reformadores, podendo deflagrar o chamamento à mais alta Corte jurisdicional do País.

Há muitos modelos de federalismo, com graus maiores ou menores de autonomia dos entes políticos descentralizados. De um ponto de vista estritamente financeiro, parece-nos que uma garantia constitucional de repartição de receitas, entre os vários entes federados, segundo uma matriz proporcional indisputável, seria suficiente para assegurar a

institucionalidade federativa. No entanto, não podemos ignorar que, segundo uma respeitável corrente de juristas, o modelo federativo brasileiro seria inseparável de uma autonomia tributária relativa dos entes federados, implicando competências tributárias próprias, envolvendo o poder de manipular as variáveis que compõem seus tributos próprios e sua administração.

Isso posto, não temos a veleidade de querer pisotear a institucionalidade jurídico-política ancorada em nossa tradição histórica. Por isso que, na dúvida, preferimos a via gradativa e a substituição por etapas, iniciando exclusivamente na esfera federal e adiando o enfrentamento da dificuldade federativa⁹⁶. A solução que oferecemos, e que nos parece sensata, consiste em abstermo-nos de suprimir competências tributárias estaduais e municipais. A previsão constitucional dessas competências permanecerá intocada. Os governantes e os legisladores regionais e locais, atendendo aos reclamos das respectivas populações, é que decidirão se querem usar essas competências, ou se preferem abster-se de usá-las, deixá-las repousar na virtualidade, aderindo ao modelo federal do Imposto Único.

Nesse caso, a renúncia voluntária ao uso de uma competência que não desaparece, que pode ser reativada a qualquer momento, isso tudo comandado pela vontade do povo democraticamente apurada, parece-nos que seria perfeitamente legítima e não poderia, nem remotamente, ser inquinada de medida tendente a abolir a forma federativa de Estado. Com esse modelo, construído segundo os mais elevados cuidados para com os princípios institucionais que constituem as cláusulas pétreas de nosso sistema constitucional, parece-nos possível estender a ampliar a revolução tributária que propomos, sem o mais leve resquício de ofensa à nossa tradição federativa.

Reforma tributária: as desvantagens do conservadorismo

A Comissão Especial de Reforma Tributária da Câmara dos Deputados vem desenvolvendo seus trabalhos desde 1995. O relator daquela Comissão, o deputado Mussa Demes, já apresentou quatro versões de seu parecer. Três delas não foram sequer apreciadas na Comissão por ausência de apoio parlamentar. A última, datada de novembro de 1999, foi votada e aprovada por 35 votos a favor e um contrário, o meu. Tal maioria em sua aprovação, contudo, não significou consenso técnico ou político ao projeto.⁹⁷

O projeto aprovado na Comissão de Reforma Tributária incorporou a visão ortodoxa composta de três características básicas: a) a unificação dos impostos sobre circulação (ICMS, IPI, e ISS); b) a eliminação das contribuições sociais cumulativas; e c) a criação de uma IVA abrangente, capaz de fundir os impostos e contribuições eliminados, mantendo a arrecadação constante.

⁹⁶ Em nossa proposta do Imposto Único Federal os Estados e municípios mantêm suas respectivas competências tributárias, implantando-se o modelo da unicidade tributária apenas no âmbito do governo central.

⁹⁷ Cintra, Marcos “Por uma revolução tributária”, Separatas de Discursos, Pareceres e Projetos nº 143/99, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, Brasília, 2000; o voto em separado do deputado Marcos Cintra, contrário ao parecer do Deputado Mussa Demes, acha-se disponível também no site www.marcoscintra.org.

Esta visão ignorou dois aspectos fundamentais em uma reforma tributária digna desse nome, e cometeu um equívoco fatal. As omissões foram: a) não reformar o imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas; e b) não desonerar a folha de pagamentos das empresas. O erro foi o de tornar excessivamente elevada a alíquota do novo IVA abrangente, estimulando a evasão.⁹⁸

Uma verdadeira reforma tributária deve propor soluções para vários problemas fundamentais. Deve ser capaz de arrecadar, para que o governo possa atender a demanda por serviços públicos; deve ser neutra e buscar eficiência alocativa, para minimizar as distorções causadas por impostos nas decisões dos agentes econômicos; deve ser simples e pouco dispendiosa, para minimizar o chamado "peso morto" tributário; e deve ser justa, respeitando os padrões vigentes de equidade social.

Além disso, como lembrado por Everado Maciel, Secretário da Receita Federal em palestra proferida no dia 7 de agosto de 2001 na sede da Federação das Indústrias de Brasília, *“não existe um sistema tributário que seja bom e adequado para qualquer país do mundo. Na modelagem do sistema tributário não se pode deixar de ter em conta a realidade política, a tradição cultural, o estágio de desenvolvimento econômico e social de determinado país. Não existe modelo que se possa transportar de um país para outro pura e simplesmente.”*⁹⁹

As várias propostas apresentadas na Comissão de Reforma Tributária buscam atender a esses critérios. Os projetos em discussão possuem vantagens e desvantagens, avançam em alguns aspectos, e retrocedem em outros. Há, contudo, dois problemas preliminares, que se não forem devidamente atendidos, farão de qualquer reforma tributária um mero "aperfeiçoamento do obsoleto", parafraseando Roberto Campos.

O primeiro, é melhorar o padrão de incidência dos impostos no Brasil. Sabidamente, a brutal elevação da carga tributária do patamar médio de 23% nos anos 70 e

⁹⁸ De fato, persistem algumas questões fundamentais a serem equacionadas na elaboração do projeto de Reforma Tributária. Destacam-se dois problemas que necessitam de urgente resposta: 1) a incorporação da base serviços ao novo ICMS e ao IVA federal poderá implicar significativa elevação da carga tributária do setor prestador de serviços (substituição do ISS pelo ICMS), o que caracterizaria indesejável assimetria no impacto da reforma tributária entre os vários setores produtivos da economia brasileira; e 2) do ponto de vista da massa dos contribuintes, incluindo-se aqui as pessoas físicas, os micro e pequenos empresários e os segmentos que atuam na informalidade, a reforma tributária em curso dificilmente os favorecerá diretamente; seu impacto será difuso, invisível para a grande massa da população brasileira, e incapaz de empolgá-la, como seria desejável. Um exemplo eloquente da falta de consenso acerca do projeto vem de dentro da Ação Empresarial, grupo liderado pela Confederação Nacional da Indústria e que apoiou a proposta do Deputado Mussa Demes. Artigo assinado por Antonio Oliveira Santos, presidente da Confederação Nacional do Comércio, publicado no *Correio Braziliense* em 01/03/2000 afirma que *“estas observações nos levam a suspeitar da validade e da oportunidade dessa suposta reforma tributária, que afinal, ao que tudo indica, não vai reduzir a carga tributária, não vai simplificar o sistema nem, tampouco, propiciar a desejada isonomia competitiva com que sonha a Ação Empresarial”*.

⁹⁹ Maciel, E. *“Reforma Tributária e Federalismo no Brasil”*, palestra proferida em 7 de agosto de 2001 na Federação das Indústrias de Brasília. Vide Anexo V.

80, para os quase 35% atuais ocorreu concomitantemente com o estreitamento da base de incidência dos impostos.

O crescimento da sonegação, da evasão, e a fuga para a economia informal, geraram um sistema que sobrecarrega a economia formal, asfixia as empresas organizadas e prejudica o assalariado com carteira assinada. Como nos ensinou Mário Henrique Simonsen, “imposto justo é o que se consegue cobrar”. *Contrariu sensu*, o pior imposto é aquele que pode ser sonegado.

Um segundo problema é o custo elevado do atual sistema tributário. A sociedade arca com pesados encargos para atender as exigências fiscais, tanto para a manutenção da gigantesca máquina arrecadatória da União, da Previdência, dos 27 Estados e dos quase seis mil Municípios, como para suportar os custos operacionais dos poderes legislativo e judiciário que devem ser imputados à tarefa de legislar e julgar os milhões de processos de ordem tributária que entopem a justiça brasileira. A isto ainda deve se somar os custos administrativos das empresas vinculados diretamente às exigências burocráticas do sistema.

A Comissão Especial de Reforma Tributária foi palco de discussões sobre duas concepções acerca da construção de um novo modelo tributário para o Brasil.

De um lado, a visão ortodoxa, esposada no texto do relator da Comissão de Reforma Tributária, deputado Mussa Demes. De outro, inspirada nas propostas do Imposto Único, discutiu-se uma concepção atrevida e inovadora, a **Proposta Alternativa**¹⁰⁰, de minha autoria, que reuniu a contribuição de vários deputados e ex-deputados, como Luís Roberto Ponte, Francisco Horta, Alberto Mourão, Edinho Araújo, e Ronaldo Vasconcellos, e que abriu maior espaço para os chamados impostos não-declaratórios, cuja principal característica é serem arrecadados de maneira automática, informatizada, eliminando a evasão, e a sonegação. São tributos de baixíssimo custo de arrecadação, desburocratizados, e conseqüentemente, imunes à corrupção.

O relatório aprovado na Comissão Especial de Reforma Tributária manteve a estrutura tributária convencional, ainda que tenha proposto importantes avanços em itens como a defesa do contribuinte, o combate à guerra fiscal, e a racionalização da complexa legislação do ICMS. Por outro lado, rejeitou integralmente a contribuição que os chamados impostos não-declaratórios poderiam trazer ao aperfeiçoamento do sistema tributário brasileiro. Nesse sentido, a Proposta Alternativa serviu de contraponto ao texto do relator, na medida em que introduziu dois importantes tributos não-declaratórios (o IMF, Imposto sobre Movimentações Financeiras, e o Imposto Seletivo), em substituição a vários outros tributos.

Importante notar que, tanto a proposta de Mussa Demes quanto a Proposta Alternativa, apresentaram diagnósticos muito semelhantes, e buscavam eliminar as

¹⁰⁰ Vide PEC 183/99 de autoria do deputado federal Marcos Cintra e outros. O texto acha-se disponível no site www.marcoscintra.org.

contribuições sociais sobre faturamento (PIS, Cofins, CSSL e CPMF), e acabar com a multiplicidade de impostos sobre circulação (IPI, ICMS e ISS).

A grande diferença entre elas, no entanto, é que o Deputado Mussa Demes encarregou o IVA nacional e declaratório, de ser o imposto básico do sistema brasileiro, ao passo que na Proposta Alternativa, tal função seria exercida pelos dois tributos não-declaratórios: o IMF e o Seletivo.

A Proposta Alternativa tem as seguintes características:

1. Assepsia tributária: elimina o IPI, o ICMS, e o imposto de renda das empresas, tributos de grande complexidade burocrática, altos índices de evasão, e elevados custos operacionais; elimina ainda várias contribuições sociais, altamente poluidoras do sistema tributário atual, ou seja, PIS, Cofins, CSSL, e CPMF;

2. Imposto de Renda apenas para grandes rendimentos: o Imposto de Renda Pessoa Física passa a isentar os rendimentos de até 20 salários mínimos mensais, o que exclui desta forma de tributação mais de 90% da população brasileira;

3. Desoneração dos resultados da produção: com a eliminação do IRPJ, o lucro das empresas, se reinvestido, não sofre tributação, estimulando a produção e o emprego; o lucro distribuído, contudo, é alcançado no imposto de renda das pessoas físicas dos quotistas e acionistas das empresas; continua existindo tributação de renda na fonte sobre todos os rendimentos financeiros e de capital;

4. Impostos não-declaratórios: os tributos declaratórios eliminados na Proposta Alternativa são substituídos por dois impostos não-declaratórios, o imposto seletivo e o imposto sobre movimentação financeira, ambos insonegáveis e com arrecadação simples e pouco dispendiosa.

5. Desoneração da folha de salários das empresas: seguindo proposta anterior de Ives Gandra da Silva Martins, a contribuição patronal ao INSS é eliminada, sendo substituída por contribuição sobre movimentação financeira.

Cumprе notar que não procedem os temores acerca: a) da cumulatividade do IMF (já que a alíquota do mesmo será baixa e ele substituirá vários outros tributos, como o ICMS e as contribuições patronais ao INSS); b) das dificuldades de desoneração das exportações (que é possível mediante o uso de pauta de rebates preparados com o auxílio de matrizes insumo-produto do IBGE, prática aceita e recomendada pela OMC); c) do impacto da cumulatividade nos mercados financeiros (já que, na Proposta Alternativa, a movimentação nos mercados financeiro e de capitais estará isenta do IMF), e d) de eventual desintermediação bancária (pois a proposta prevê a proibição de endossos e de emissão de cheques ao portador, além de exigência de trânsito de valores e de obrigações pelo sistema bancário brasileiro, sob risco de perda de legitimidade da transação).

Vê-se, portanto que a Proposta Alternativa, além de buscar atender aos reclamos tradicionais da eficiência e equidade, avança significativamente em três aspectos essenciais

no redesenho do sistema tributário atual: simplicidade, insonegabilidade, e baixo custo, público e privado. Ademais, amplia o universo de contribuintes, alcançando a economia informal e os sonegadores.

A Proposta Alternativa ainda realça os direitos e garantias dos contribuintes. Haverá exigência de anualidade e antecipação mínima de seis meses para alterações tributárias, e restrições à cobrança de empréstimos compulsórios. Novos impostos e aumento de alíquotas exigirão prévio referendo popular, e fica proibido legislar sobre tributos por medida provisória. Ainda se estabelecem tetos e pisos legais para as alíquotas dos tributos existentes, contendo, assim, a escalada do apetite fiscalista do governo.

Finalmente, cumpre apontar que o impacto do IMF na carga tributária setorial e nos preços finais ao consumidor foi calculado partir de simulações efetuadas com o uso de matriz insumo-produto do IBGE. Pelas simulações, vê-se que o IMF, com alíquota de 1,35% nos débitos e nos créditos bancários arrecada mais e com menor impacto nos preços ao consumidor final do que um tributo tipo ICMS.

A proposta aprovada na Comissão Especial de Reforma Tributária se pautou pelo caminho inverso ao que seria desejável. Criaram-se novos impostos, aumentaram-se alíquotas, sobretaxaram-se itens de grande peso na formação de custos de produção e remendaram-se, insuficientemente, alguns pontos da estrutura de gastos públicos.

Esse mesmo relatório foi logo em seguida alterado pela própria Comissão, que, ao término de seus trabalhos, encaminhou ao deputado Michel Temer, presidente da Câmara dos Deputados, um rascunho de uma “emenda aglutinativa”, propondo ser este, e não o relatório oficial, o texto a ser encaminhado ao plenário da Câmara.

Cumpre explicar que o relatório de número quatro foi aprovado depois de um processo traumático de discussões nas quais o PFL, partido do próprio relator, insurgiu-se contra a proposta, chegando a impedir sua leitura na data marcada pela Comissão. Chegou-se a um acordo no sentido de aprová-lo no dia seguinte, apesar das profundas divergências que foram suscitadas, tendo sido proposto que as correções seriam feitas na própria Comissão por votação de destaques, e posteriormente em plenário da Câmara dos Deputados.

Mas, como seria de esperar, esta ação acabou por desfigurar ainda mais o projeto original, tornando-o inaceitável pelo governo e por vários setores da economia brasileira. Daí o surgimento de um outro projeto, porém igualmente inadequado, a “emenda aglutinativa”.

A proposta aprovada oficialmente pela Comissão é conservadora, e ainda agrava os defeitos do sistema atual¹⁰¹. Para substituir o IPI, o atual imposto estadual de circulação (o

¹⁰¹ Para uma avaliação completa do relatório apresentado pelo Deputado Mussa Demes na Comissão de Reforma Tributária, vide Cintra, Marcos “Por uma revolução tributária”, Separatas de Discursos, Pareceres e Projetos nº 143/99, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de

ICMS), e as contribuições sociais, esta proposta cria um IVA convencional, declaratório e burocratizado, um ICMS piorado. Contudo, para gerar a mesma arrecadação, a alíquota total sobre o valor agregado precisará ser excessivamente elevada. O setor de serviços, por exemplo, terá sua carga tributária dobrada. A evasão e a sonegação serão estimuladas.

O projeto ainda contém falhas técnicas gritantes, como a introdução do método do “barquinho” na arrecadação do IVA, que, no comércio interestadual, acarretará a geração de saldos credores sistêmicos, e certamente ilíquidos, contra o governo. E comete a mais arrematada insensatez ao criar novos impostos, como o Imposto de Vendas a Varejo, o IVV, um presente de grego para os Municípios que perderão o ISS, e transferirão para os Estados e para a União a base tributária que mais cresce na economia moderna, os serviços.

Cumpra lembrar a unânime condenação por parte dos mais renomados tributaristas mundiais acerca da introdução deste tipo de imposto em países como o Brasil. *“In the case of Brazil, high administrative costs mean that retail sales are not a good base for sub-national governments. The retail sales tax is an example of administrative costs ruling out a theoretically attractive alternative. The retail sales tax has been successfully used to finance both state and local governments in developed countries. The preponderance of small retail outlets with rudimentary record-keeping would make the RST very costly to administer in Brazil”*.¹⁰²

A emenda aglutinativa encaminhada como “sugestão” ao presidente da Câmara dos Deputados, busca ser uma proposta consensual e negociada com os Estados e com a União, ainda que não haja comprovação de que tenha logrado tal desiderato. Trata-se de uma redação alternativa dos mesmos princípios contidos no projeto oficial.

Na tentativa de incorporar sugestões isoladas para angariar apoios, o novo projeto perde coerência conceitual. Revela um detalhismo pouco usual em textos constitucionais. Chega a ser exótico que, para remeter a arrecadação do novo IVA ao Estado de destino, se proponha um texto constitucional que admite escolha entre alternativas excludentes, como a da utilização da técnica do “barquinho”, ou da criação de um fundo de compensação, ou de quaisquer “outros procedimentos”.

Culminando o que poderia ser classificado como uma anti-reforma, a proposta “informal” admite a criação de treze novas espécies tributárias, todas declaratórias, tecnocráticas, e altamente sonegáveis, compensadas parcialmente com a extinção de apenas quatro.

O resumo da ópera é o seguinte: a Comissão revelou-se incapaz de produzir um projeto razoável de reforma tributária. Apenas produziu dois projetos inviáveis.

Publicações, Brasília, 2000; o voto em separado do deputado Marcos Cintra, contrário ao parecer do Deputado Mussa Demes, acha-se disponível também no site www.marcoscindra.org.

¹⁰²Edwards, John, H.Y., “On the economic design of a Federation: the consensus among economists”, McLure Jr., Charles, E., “The Brazilian Tax Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints”, e Bird Richard M., “Aspects of Federal Finance: A Comparative Perspective”, in Delfim Netto, A., organizador, *A Reforma Fiscal no Brasil: Subsídios do Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal*, Fipe/PMSP, São Paulo, 1993, p.20, pp.45-69, e p.91.

O principal obstáculo no caminho da reforma tributária é a inadequação das propostas apresentadas pela Comissão Especial de Reforma Tributária. Segundo o professor Ives Gandra da Silva Martins, o sistema tributário atual é ruim, mas poderia ficar muito pior com essa proposta.¹⁰³

Não há como evitar a impressão de que o governo não deseja alterar em profundidade o atual sistema tributário. O ministro Antonio Kandir disse, em 1997, que a reforma tributária não era prioridade. Surpreendentemente, o ministro Pedro Malan afirmou que só no “próximo milênio” o Brasil teria um novo sistema. Confirma-se, assim, a enorme distância entre o que o governo pensa e o que a sociedade deseja.

A arrecadação pública nunca foi tão elevada. Ao sufocar a produção e aumentar a extração de impostos dos que ainda conseguem gerar renda (assalariados na economia formal), o governo ameaça matar a galinha dos ovos de ouro.

A proposta de reforma tributária defendida pelo governo¹⁰⁴ não altera em profundidade a atual estrutura. O país continuará a ter um sistema tributário ineficiente, corrupto, injusto e altamente indutor de evasão, sonegação e expansão acelerada da economia informal. Mudam apenas as formas operacionais de arrecadação e as atribuições e competências dos entes federados.

As grandes novidades são duas: a unificação de IPI, ICMS e ISS no Imposto sobre Valor Agregado, administrado pela União, e a criação de um imposto unifásico de varejo, de responsabilidade de Estados e municípios (o IVV). Quanto a este último, pretende-se um imposto como o dos EUA. O comerciante varejista o adicionaria ao preço anunciado de produtos ou serviços. Estados cobriam esse tributo sobre produtos; municípios, sobre serviços.

Há vantagens nessa proposta? Não.

Impostos sobre valor agregado são de difícil administração em sistemas federativos. O Brasil é um dos poucos países que possuem um IVA estadual, o que explica sua enorme complexidade e seu descontrole administrativo. Nesse sentido, sua federalização implicaria sensível melhoria operacional.

Mas a mudança acarretaria enorme centralização, já que o atual ICMS é a mais importante fonte de receita dos Estados. O IVA seria arrecadado pelo governo federal e partilhado com Estados e municípios _que perderiam autonomia financeira e teriam receitas próprias sensivelmente reduzidas, com a exacerbação dos condicionantes políticos na transferência dos recursos. Em compensação, ganhariam o IVV.

Esse imposto exige uma ética tributária que não existe em nosso país. É evidente mimetismo cultural pretender arrecadar impostos cobrados em cada ponto de venda. A

¹⁰³ Martins, Ives Gandra da Silva, “Um ICMS inviável”, *Folha de São Paulo*, 6/12/1999.

¹⁰⁴ Proposta apresenta pelo Ministério da Fazenda em 08/2000

evasão seria brutal e os custos administrativos, enormes, até pela necessidade de novos e pesados sistemas de fiscalização. Cumpre lembrar que 90% da receita do atual ICMS de São Paulo são provenientes de mil empresas. Para arrecadar metade do mesmo valor, haveria necessidade de fiscalizar nada menos que 300 mil varejistas espalhados por todo o Estado.

Em resumo, a nova proposta é centralizadora, burocrática e altamente indutora à evasão. No caso de São Paulo, o governo do Estado estima queda de 51% em sua arrecadação tributária.

Em editorial o jornal "O Estado de S.Paulo"¹⁰⁵ mostra que o governo ainda ousa, despudoradamente, propor a criação de tributo sobre os combustíveis. Fala-se no "imposto verde" e na cobrança de ICMS sobre o uso dos recursos hídricos em São Paulo. Não surpreende tanto descontentamento dos contribuintes.

Ademais, vários especialistas vêm apontando a excessiva carga tributária no Brasil. O peso dos impostos já equivale ao de países como EUA e Japão. Nos últimos anos, ameaça chegar a 35%, patamar sem paralelo nas economias em desenvolvimento. Isso resulta em perda de competitividade, desestímulo à atividade econômica e estímulo à sonegação.

A evasão fiscal, incluindo a sonegação e a economia informal, cresce assustadoramente. A Receita admite que cada real arrecadado pelo setor público tem igual contrapartida sonegada. Isso implica dizer que a carga tributária teórica no Brasil seria de mais de 60% do PIB. Não espanta que a evasão aumente, não por perversão do contribuinte, mas por puro espírito de defesa.

As autoridades econômicas mostram-se inertes. Por um lado, fazem desastradas reformas na estrutura tributária existente. São remendos que criam mais problemas do que soluções, a exemplo da Lei Kandir e da crescente guerra fiscal entre os Estados. Por outro, fazem mudanças pontuais a todo momento, de forma descoordenada, agravando a complexidade e a inconsistência do atual modelo, que já é uma incompreensível colcha de retalhos.

Continuar por esse caminho resultará em dois fatos indesejáveis: ditadura e opressão da burocracia pública e da fiscalização sobre a economia formal; expansão acelerada da economia informal. Quem pagar impostos pagará demais; outros, em escala crescente, pagarão cada vez menos, ou até nada.

A profunda centralização que adviria da implantação da proposta do governo pode ser avaliada sob outro prisma. Unificar ICMS, IPI e ISS implicaria um IVA com alíquotas elevadas, para evitar perda de arrecadação e poder garantir a Estados e municípios transferências que compensem a perda daqueles tributos, os maiores geradores de recursos em cada nível de governo.

¹⁰⁵ Vide o editorial "O apetite insaciável do Estado", *O Estado de São Paulo*, 12/03/2002.

Os três impostos juntos arrecadam hoje 10,5% do PIB, ou 34% da carga tributária bruta brasileira. O ICMS representa 7,4% do PIB. Supondo que a base de incidência do novo IVA seja de cerca de 20% mais ampla que a do ICMS, a alíquota do novo tributo poderá atingir 21%, para evitar perdas.

Se hoje, com alíquotas de 17%, a evasão e a sonegação já são elevadas, é evidente que o prêmio a elas aumentará na proporção direta da elevação da alíquota nominal do IVA. A proposta do governo, portanto, deverá exacerbar os maiores problemas operacionais do sistema tributário: evasão, sonegação e fuga para a economia informal.

A frustração da não-reforma, e a satanização das contribuições cumulativas

Frustrado o esforço pela reforma tributária abrangente, os defensores do conservadorismo tributário centraram seus esforços na eliminação das contribuições sociais cumulativas¹⁰⁶.

As contribuições sociais no Brasil são de três tipos. O primeiro, incide sobre salários, arrecadado pela Previdência Social, e onera os assalariados e os empregadores. Esta é a mais perversa de todas as contribuições sociais, pois ao encarecer a mão-de-obra desestimula a abertura de novos postos de trabalho, induz à adoção de técnicas de produção capital-intensivas, e estimula o mercado informal de trabalho. O segundo tipo de contribuição social incide sobre faturamento, como o PIS e a Cofins, cuja eliminação vem sendo ferozmente defendida pelos segmentos empresariais, o mesmo ocorrendo com o terceiro tipo, a contribuição sobre movimentação financeira, a CPMF, igualmente combatida pelos segmentos empresariais, por ser em cascata.

As razões pelas quais a eliminação do PIS, da Cofins e da CPMF vem sendo defendida pelas lideranças empresariais brasileiras já foram devidamente discutidas, e rebatidas acima. Viu-se que se trata de equívoco combatê-las meramente por serem cumulativas.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Vide, por exemplo, Varsano R., Pereira T. R., Araújo E. A., Silva N. L. C. da, e Ikeda M., “Substituindo o Pis e a Cofins- e por que não a CPMF?- por uma contribuição não-cumulativa”, Texto para Discussão nº 832, IPEA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Rio de Janeiro, outubro de 2001; vide também Silva Neto, A.L. e Lima, H. de “As contribuições sociais e a proposta de reforma do sistema tributário brasileiro”, *Revista de Administração Pública*, 35 (4), Jul/Ago. 2001, EBAPE, FGV, Rio de Janeiro, 2001.

¹⁰⁷ Silva Neto, A.L. e Lima, H. de “As contribuições sociais e a proposta de reforma do sistema tributário brasileiro”, *Revista de Administração Pública*, 35 (4), Jul/Ago. 2001, EBAPE, FGV, Rio de Janeiro, 2001, em sua argumentação contrária à cumulatividade cometem equívocos grosseiros, como quando afirmam que uma das vantagens da proposta de reforma tributária da Comissão Especial da Câmara dos Deputados é a “*desoneração da produção mediante a eliminação da incidência em cascata*” (p.105), como se, por exemplo, o IVA defendido por eles também não incidisse em cada etapa do processo produtivo; mais adiante reconhecem a eliminação da cumulatividade como um objetivo em si mesmo, não atentando para o estímulo à sonegação que a elevação da alíquota do IVA, que viria em seu lugar dos tributos em cascata eliminados, iria acarretar.(p.105); e ainda afirmam “*considerando-se que a base de cálculo (da CPMF) ocorre ao longo das diversas etapas de produção e comercialização, pode-se afirmar que a que a incidência fiscal da CPMF também é cumulativa. A transferência deste efeito cumulativo para o preço final dos bens e serviços é inevitável, contrariando princípios tributários de grande aceitação que recomendam a incidência sobre o valor adicionado*”(p.103). Esta última afirmação ignora o fato de que não é a incidência distribuída ao logo

Pode-se, contudo, admitir que o PIS e a Cofins sejam extintas por serem contribuições cujos fatos geradores são declaratórios, (a emissão de notas fiscais), e portanto sujeitas à evasão.

Interessante observar que o fato gerador das contribuições sobre faturamento é aproximadamente igual ao fato gerador da CPMF.¹⁰⁸ O faturamento das empresas aproxima-se do conceito de Valor Bruto da Produção. O PIS-Cofins guarda enorme semelhança com impostos sobre lançamento bancário, como a CPMF. Só que cobrada de forma declaratória, com base no faturamento reconhecido pelas empresas. Mas, embora com alíquota 9,6 vezes mais alta (3,65:0,38), arrecada apenas 2,5 vezes a receita da CPMF. Mesmo admitindo-se para o PIS-Cofins uma base de incidência 50% menor, a comparação mostra que a evasão das contribuições declaratórias sobre faturamento é assombrosa.¹⁰⁹

Constatação semelhante foi verificada em estudo elaborado pelo IBRE/FGV para a Fiesp. Simulando o impacto da CPMF e do Pis-Cofins nos vários setores da economia com base nas Contas Nacionais do IBGE, os autores do estudo notam que *“ao passo que o impacto mensurado para a CPMF apresentou valores na faixa de 10% do impacto mensurado para o Pis/Pasep e Cofins, em 2000 a arrecadação total da CPMF atingiu cerca de 30% da arrecadação total do Pis/Pasep e Cofins”*¹¹⁰. A origem desta discrepância, evidentemente, é a maior insonegabilidade da base não-declaratória da CPMF, comparativamente à base declaratória do Pis-Cofins.

Nesse sentido, a proposta de substituição do Pis, da Confins,e da CPMF por uma contribuição não-cumulativa mostra-se totalmente desaconselhável. Segundo os estudos efetuados pelo IPEA, a eliminação das contribuições cumulativas exigiria um imposto não-cumulativo declaratório com alíquota de cerca de 10%, ou de 11,5% no caso de não se desejar aumentar a carga desses impostos no setor financeiro. Portanto, a mera emissão de uma nota fiscal implicará uma carga tributária sobre o valor agregado naquela operação de

das etapas de produção que caracteriza o fenômeno da cumulatividade. Se assim fosse, o IVA seria igualmente cumulativo! Da mesma forma é equivocada a insinuação de que, diferentemente dos tributos cumulativos, os IVA não impactariam os preços finais das mercadorias. A não incidência tributária nos preços finais ocorreria apenas no caso de funções de demanda totalmente inelásticas, o que não foi explicitado pelos autores. Finalmente, não merece comentários a afirmação de que os tributos poderiam “criar pressões inflacionárias adicionais” (p.103). No mesmo tema, Everardo Maciel declarou “ouço muitas pessoas dizerem “precisamos tirar a cumulatividade das contribuições sociais para desonerar a produção”. Isso é falso já que aumenta a tributação sobre sobre a produção....As contribuições sociais incidem sobre dois tipos de receitas, as operacionais e as não-operacionais. Se adoto um sistema de valor agregado do tipo ICMS, ela só incide sobre as receitas operacionais”.Vide Maciel, E. *“Reforma Tributária e Federalismo no Brasil”*, palestra proferida em 7 de agosto de 2001 na Federação das Indústrias de Brasília. A transcrição da palestra acha-se disponível em www.marcoscintra.org.

¹⁰⁸ Para um detalhamento dessa semelhança vide Albuquerque, Marcos Cintra, C, de *“Resposta a algumas críticas ao imposto único”*, in Albuquerque, Marcos Cintra C. de , *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994, p.112.

¹⁰⁹ Vide Albuquerque, Marcos Cintra C. de *“Os vícios e as virtudes do IPMF”*, *Folha de S.Paulo*, 10/02/1994.

¹¹⁰ Vide *“Impostos em cascata:obstáculo para a competitividade do Brasil” Referências Fiesp nº 1*, Fiesp/FGV, 2001. p.21

aproximadamente 37% (17% de ICMS, 10% de IPI, 10% da Contribuição não-cumulativa).¹¹¹

Para garantir a mesma arrecadação atual das contribuições cumulativas, as simulações prevêem aumentos nos impostos compensatórios sobre as importações, aumentando o custo da produção nacional. Neste cenário, não será preciso muita imaginação para antever que haverá forte estímulo à sonegação, o que acarretará sucessivas rodadas de elevação de alíquotas da contribuição não-cumulativa, levando ao agravamento da crise do sistema tributário nacional.

De fato, o Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, em depoimento na Comissão Especial da Tributação Cumulativa na Câmara dos Deputados em 2 de abril de 2002 declarou que a mudança de sistemas de base cumulativa para o de valor agregado trazem três preocupações à tona:

1. a possibilidade de a mudança se operar à custa do aumento da sonegação de impostos, já que os sistemas mais complexos são mais suscetíveis às mais variadas formas de evasão;
2. como consequência da primeira observação, pode haver repercussão da mudança em termos de resultados fiscais;
3. impacto nos preços relativos da economia, já que alguns contribuintes terão aumento de carga tributária, e outros, redução.

Mas o que de fato chama a atenção, é a insistência na eliminação das contribuições sobre faturamento e sobre a movimentação bancária, *vis a vis* a tolerância com a excessiva tributação sobre a folha de salários. Em realidade, um dos pontos fundamentais em qualquer projeto de reforma tributária é a desoneração da folha de salários das empresas¹¹².

O Brasil tributa em excesso os rendimentos do trabalho. Por isso a massa salarial aumenta pouco e o salário médio é insuficiente para sustentar incrementos na taxa de crescimento da produção. A causa desse descompasso entre baixos salários e alta carga de impostos está na estrutura do sistema tributário brasileiro.

Incapaz de controlar a sonegação nos tributos declaratórios incidentes sobre a produção, o governo busca uma fonte alternativa fácil de ser tributada e faz pesar sobre o trabalhador com carteira assinada uma carga de impostos acima da que se observa em outros países. O imposto incidente sobre os salários no mercado formal de trabalho é um dos mais elevados do mundo. Sobre um salário equivalente a US\$ 840, no Brasil, incide

¹¹¹ Seguindo diferente metodologia, (não havendo previsão para diferentes níveis e informalidade e nem para créditos fiscais para aquisição de bens de investimento) a Fiesp estima em entre 6,% e 7% a alíquota da contribuição não cumulativa para substituir apenas o PIS,e a Cofins. Vide “Impostos em cascata:obstáculo para a competitividade do Brasil” *Referências Fiesp n° 1*, Fiesp/FGV, 2001.

¹¹² Vide entrevista concedida ao jornal *O Estado de S. Paulo* “É preciso tirar a economia da informalidade” onde o respeitado economista Aloísio Araújo aponta a grave questão da economia informal no Brasil, e mencionando o prêmio Nobel de Economia James Heckman que em sua visita ao país falou extensamente sobre os excessivos custos de regulamentação do mercado de trabalho na América Latina, aduz que “a tributação excessiva estimula a informalidade”.

imposto de renda com uma alíquota nominal de 27,5%. Nos EUA, por exemplo, esse mesmo salário é tributado em 15%.

A alíquota do FGTS, de 8,5%, tornou-se uma contribuição parafiscal e pouco se diferencia de outros impostos sobre o trabalho. E, além disso, as contribuições ao INSS adicionam cerca de 35% à carga tributária incidente sobre a folha de salários. Não surpreende, portanto, que apenas metade da força de trabalho no Brasil tenha carteira assinada e que o famigerado custo-Brasil tenha se transformado numa espiral ascendente de ineficiência e de perda de competitividade da produção nacional.

A proposta de desonerar a folha de pagamentos das empresas mediante a eliminação das contribuições patronais ao INSS poderá servir de importante estímulo para ampliar a regularização do trabalho informal e para estimular a abertura de novos empregos. Mas a principal vantagem é que a eliminação da cunha tributária do INSS de cerca de 20% permitiria a elevação dos salários reais, sem pressões sobre custos e preços. O incremento no mercado consumidor estimularia a demanda agregada e os investimentos, e contribuiria eficazmente para a sustentação da taxa de crescimento do PIB.

Desonerar a folha de pagamentos, aumentar salários, reduzir a sonegação de impostos, gerar empregos, diminuir o custo-Brasil e baixar preços. Parece impossível, mas não é.

Na Câmara dos Deputados há um Projeto de Emenda à Constituição cujo objetivo é a desoneração da folha de salários das empresas mediante a eliminação da contribuição patronal ao INSS e sua substituição por uma contribuição social sobre a movimentação financeira.¹¹³

Segundo dados do IBGE, 95% da oferta de novos postos de trabalho ocorridos ao longo do ano de 2000 foram preenchidos por trabalhadores sem carteira assinada. Este fato torna-se corriqueiro a cada dia que passa, com danosas consequências no bem-estar dos assalariados e de seus familiares, além de implicar insuportável sobrecarga no sistema previdenciário e de seguridade social brasileiros.

Ademais, a desoneração da folha de salários das empresas mediante a eliminação da contribuição patronal ao INSS será instrumento de correção da flagrante injustiça que se comete contra o setor prestador de serviços, caso sua carga tributária seja aumentada, como proposto no projeto da Comissão Especial de Reforma Tributária.

Sabidamente, a folha de salários nos setores prestadores de serviços varia de 40% a 70% de seu faturamento. Neste caso, a contribuição patronal ao INSS de 20% a 22% sobre a folha equivale a encargos que variam de 8% a 15,4% sobre o valor do faturamento dessas empresas.

¹¹³ PEC 256/00, de autoria de autoria dos deputados Fetter Jr., Marcos Cintra, Mares Guia, Roberto Argenta, Alberto Mourão, Roberto Brandt e outros, disponível em www.marcoscintra.org.

Essas peculiaridades dos setores prestadores de serviços impõem, portanto, a necessidade de medidas corretivas, capazes de aliviar a carga tributária das atividades altamente intensivas na utilização de mão-de-obra.

A substituição das contribuições patronais ao INSS pelo Imposto Social, incidente sobre transações financeiras com alíquota de 0,6% nos débitos e créditos bancários, como propõe a PEC 256/00, seria capaz de gerar volumes equivalentes aos recursos arrecadados pelo INSS incidentes sobre folha de pagamentos. Cumpre dizer que se trata apenas de uma substituição de fontes, que em nada alteraria a destinação dos recursos recebidos, inclusive os relativos ao salário-educação e ao chamado Sistema S.

Cumpre dizer que a alíquotas propostas para o Imposto Social tornaria necessário desonerar as operações financeiras nos mercados financeiros e de capitais, especialmente os valores transacionados nas Bolsas de Valores. Haveria ainda a necessidade de estabelecer formas de garantir que transações acima de limites a serem definidos por lei, apenas teriam validade legal se transitarem pelo sistema bancário do país. Garante-se, dessa forma, que a base impositiva do Imposto Social mantenha o mesmo potencial de arrecadação que as estimativas geradas através de projeções lineares, tomando-se por base a atual arrecadação da CPMF.

Os principais benefícios do Imposto Social e da eliminação da contribuição patronal sobre folha de salários ao INSS seriam:

1. Desonerar a folha de pagamentos das empresas, barateando os custos de produção e a carga tributária, principalmente nos setores terceários, altamente intensivos em mão-de-obra;
2. Estimular a demanda por trabalho; o trabalho assalariado seria estimulado, reduzindo-se a tendência exagerada de terceirização motivado por altos encargos trabalhistas;
3. Combater o desemprego; hoje o desemprego e o sub-emprego atingem cerca de 20% da população economicamente ativa nas principais regiões metropolitanas do país;
4. Estimular a formalização das relações trabalhistas; a crescente proporção do trabalho informal e sem carteira assinada compromete a qualidades das relações trabalhistas em nosso país; as garantias previdenciárias seriam estendidas a todos os trabalhadores, pois não haveria mais estímulo à contratação de trabalho ilegal e informal;
5. Permitir a redução dos custos tributários incidentes sobre o trabalho; a redução dos encargos abriria espaço para a redução dos custos de produção e para o controle da inflação;
6. Aumentar a competitividade dos produtos brasileiros frente a seus concorrentes externos, mediante a eliminação da contribuição patronal ao INSS (redução de custos de produção), e também mediante a substituição de um tributo não-desonerável nas exportações(a contribuição patronal ao INSS) por um tributo

que permite desoneração (o Imposto Social); as exportações seriam favorecidas, e os produtos nacionais encontrariam condições mais justas de concorrência com a produção importada.

A redução dos encargos trabalhistas poderia abrir espaço para aumentos salariais em todos os setores; seria particularmente importante, e possível, que os salários fossem aumentados pelo menos na exata proporção da alíquota do Imposto Social incidente sobre a movimentação financeira dos assalariados, de forma a não onerar o trabalhador com a criação do Imposto Social.

A evolução do debate, e algumas simulações à guisa de conclusão

Após mais de doze anos de polêmica, o debate entre os defensores e os opositores ao modelo tributário do Imposto Único parece ter chegado a algumas conclusões importantes.

Como pudemos demonstrar ao longo deste texto, algumas das críticas mostraram-se desprovidas de razão, e outras foram amplamente contextadas pelos fatos. Destacamos dentre elas o temor dos que previam a remonetização da economia, a fuga dos depositantes do sistema bancário, a verticalização do processo produtivo, a impossibilidade de métodos de desoneração tributária, e o aprofundamento da iniquidade. Ao mesmo tempo, algumas das características dos impostos sobre movimentação financeira, como a sua insonegabilidade, tornaram-se amplamente reconhecidos até mesmo pelos adversários de primeira hora.

Delfim Netto reflete estas conclusões em artigo¹¹⁴ onde avalia o estudo da Receita Federal surgido em defesa da CPMF¹¹⁵. Após um breve resumo do que chamou de “*filosofia fazendária do governo*”, o articulista afirma ter “*uma certa simpatia com essa posição, apesar de achá-la muito nihilista*”. Mas apesar desta concessão, formula logo em seguida uma crítica aos impostos cumulativos como a CPMF, sendo este tema, provavelmente, o derradeiro item da polêmica que ainda não foi devidamente rebatido pelos defensores dos IMF’s.

“Esta discussão elide o verdadeiro problema, que é saber qual o papel da política fiscal no processo de desenvolvimento econômico”, para prosseguir afirmando que “a eficiência produtiva da economia de mercado é tão maior quanto menores forem as distorções introduzidas nos preços relativos determinados pelo livre funcionamento da oferta e da procura. ...é conhecido que a tributação em “cascata” introduz distorções maiores do que sobre o valor agregado”.

¹¹⁴ Delfim Netto, A. “Mitos tributários?”, *Carta Capital*, 12/12/2001

¹¹⁵ Secretaria da Receita Federal, *CPMF-Mitos e Verdades sob as Óticas Econômica e Administrativa*, (2001) disponível no site www.receita.fazenda.gov.br

Neste sentido, é importante se tentar avaliar o impacto dos modelos tributários alternativos (cumulativos versus IVA'S) na formação dos preços relativos da economia.

Nos primeiros trabalhos sobre o Imposto Único¹¹⁶ tentou-se avaliar o impacto dos impostos cumulativos na formação dos preços na economia. Como pode ser visto no Anexo IV, foram utilizadas as matrizes de relações interindustriais do IBGE e suas atualizações, tendo-se chegado à conclusão que, por exigirem alíquotas nominais sensivelmente mais baixas do que os IVA's, e conseqüentemente, por desestimularem a sonegação, os IMF's impactariam com menor intensidade os preços na economia em comparação com a situação limite de ausência de tributação.

A cumulatividade, ou o efeito "cascata" levou erroneamente alguns críticos a acreditarem que as cadeias de produção longas poderiam potencializar imesuradamente o impacto altista nos custos de produção. As simulações efetuadas então mostraram o equívoco daquelas afirmações. Por exemplo, os estudos sobre a Proposta Alternativa¹¹⁷ mostraram que os preços setoriais de um IMF com alíquota de 2,7% nos débitos e créditos bancários impactariam os preços da economia em percentuais variáveis entre 4,1% e 11,1%, comparativamente a uma situação de ausência de impostos; já um IVA como o ICMS, com alíquota de 17% causaria impacto maior nos custos de produção de forma a fazer com que a carga tributária desse impostos se situasse entre 20,4% e 31,4% do preço final.¹¹⁸ Outros trabalhos mencionados acima utilizaram a mesma metodologia, chegando a conclusões semelhantes.

Mas apesar do impacto absoluto na formação de preços ser menor no caso dos IMF'S relativamente aos IVA's, ainda perdura a dúvida acerca do impacto nos preços relativos, como mencionado por Delfim Netto.

As simulações, descritas no Anexo IV tentam medir este efeito.

Sabidamente, todos os impostos introduzem distorções nos preços relativos. Contudo, passou-se a creditar que o efeito cumulativo dos IMF poderia causar alterações mais intensas. Acreditava-se que os IVA's seriam menos distorcivos já que a carga tributária na composição final dos preços teoricamente poderia ser controlada pelo formulador da política econômica. O que esses argumentos deixaram de considerar é que a evasão é um fato marcante da realidade tributária brasileira, e que os IVS's estimulam a sonegação a partir de suas altas alíquotas.

Não obstante, a conclusão acerca da superioridade dos IVA's relativamente aos tributos cumulativos seria parcialmente verdadeira se duas condições fossem satisfeitas. A primeira, é a ausência de sonegação, e a segunda, a existência de alíquotas uniformes por todos os setores e produtos. Como sabidamente nenhuma dessas duas

¹¹⁶ Vide principalmente o artigo de Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque "O Imposto Único sobre Transações", pp.203-245, in Albuquerque, Marcos Cintra C. de (organizador), *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994.

¹¹⁷ Vide PEC 183/99 de autoria do deputado federal Marcos Cintra e outros. O texto acha-se disponível no site www.marcoscindra.org.

¹¹⁸ Vide Appendix no Anexo III.

hipóteses é verdadeira, a conclusão de que os IVA's introduzem menos distorções do que os IMF's não pode ser feita *a priori*.

Ademais, os impactos nos preços relativos dependem não apenas do tipo de tributo, mas também da intensidade de seu uso, ou seja de suas respectivas alíquotas. Como, para um dado nível de receita, os IMF's necessitam alíquotas significativamente mais baixas do que os IVA's percebe-se imediatamente a fragilidade das afirmações de que os tributos cumulativos necessariamente introduzem distorções mais fortes nos preços relativos.

A presença de alíquotas diferenciadas e a existência de sonegação significativamente mais elevada nos IVA's fazem com que os impactos nos preços da economia sejam tão não-controláveis, aleatórios, e não-intencionais, quanto no caso de IMF's.

Possivelmente as distorções geradas pelos IVA's sejam até mais fortes do que nos IMF's já que a sonegação é fenômeno intensamente volátil, mutável, imprevisível, e camuflado. Nos IMF's a variabilidade de seus impactos nos custos de produção setoriais decorrem de alterações nas funções de produção, que ocorrem apenas no médio e no longo prazo. Isto faz com que os IMF's, mesmo tendo padrões de incidência não-intencionais e não-controláveis, possuam mais estabilidade do que os IVA's. A sonegação é geralmente instável mesmo a curtíssimo prazo, tornando os efeitos alocativos dos IVA's ainda mais mutáveis e imprevisíveis do que nos IMF's.

As simulações apresentadas a seguir tentarão mostrar que

1. supondo-se sonegação zero, os IMF's, por terem alíquotas mais baixas, implicarão menores distorções nos preços relativos do que os IVA's; e
2. com a possibilidade de maiores taxas de sonegação no uso de IVA's, a incidências desses tributos na formação de preços torna-se ainda mais distorciva, superando em muito as distorções causadas pelos IMF's.

Trata-se de um exercício de estática comparativa, onde os modelos tributários do IMF (cumulativo) e do IVA (valor agregado) serão comparados com uma situação heurística de ausência de tributação, que supostamente deveria ser o preço de equilíbrio competitivo. Nesse sentido, quanto mais os preços setoriais se distanciarem dos preços livres de tributos (que no modelo foram igualados à unidade) maior o impacto distorcivo que demonstram ter na formação das cargas tributárias setoriais.

A seguir, para cada hipótese de simulação, será montada a matriz dos preços relativos setoriais, e a distância de cada preço relativo do valor unitário estará medindo a distorção causada pelo respectivo modelo tributário no preço relativo daquele determinado par de setores.¹¹⁹ A medida de distorção global é dada pelo desvio padrão dos preços relativos da matriz em relação à unidade, como pode ser visto no Anexo IV.

¹¹⁹ Maiores detalhes poderão ser obtidos no Anexo IV.

A Simulação nº 1, cujos resultados estão na tabela 16, compara o impacto nos preços relativos de um IMF sendo usado como um Imposto Único, relativamente com um modelo tributário convencional composto por tributos sobre a renda, propriedade, folha de pagamentos, comércio externo e consumo. A simulação incorpora apenas os tributos indiretos, não incluindo na necessidade de arrecadação simulada a receita gerada pelos os tributos lançados sobre o patrimônio (IPTU, IPVA, ITR, etc), pelo Imposto de Renda, pelos impostos sobre o comércio externo, e pelos demais tributos com características de extra-fiscalidade. Nesse sentido, a simulação é fortemente viesada contra o tributo cumulativo, pois a alíquota prevista de 3,5% irá gerar maior arrecadação (26,7% do PIB) do que os tributos convencionais incluídos na simulação (14,7% do PIB).¹²⁰

Vê-se que os desvios nos preços relativos no caso do IMF (Imposto Único) foi de 5,38%, ao passo que no caso do modelo convencional, atingiu 8%. Comprova-se assim a inveracidade da afirmação de que necessariamente os tributos cumulativos geram maiores distorções nos preços relativos. Não se pode afirmar *a priori* que isto ocorra, ou deixe de ocorrer. Contudo, pode-se afirmar que nas circunstâncias da economia brasileira a crítica não se revelou verdadeira.

A simulação nº 2, cujos resultados estão na tabela 17, faz a correção para tornar mais rigorosa a comparação. A alíquota do IMF foi reduzida para 1,92% para tornar a arrecadação comparável com a dos tributos convencionais incluídos na simulação (14,7% do PIB). Neste caso, os tributos convencionais são o ICMS, o IPI, o ISS, e as contribuições patronais ao INSS. O efeito da redução da alíquota do IMF de 3,5% para 1,92% fez o desvio dos preços relativos cair de 5,38% para 3,41%, enquanto que no modelo convencional o desvio permaneceu no patamar de 8%.¹²¹ Percebe-se, portanto, que os desvios nos preços relativos causados pela aplicação de um imposto cumulativo foi menos da metade do desvio observado no modelo convencional, comprovando assim o equívoco das afirmações em contrário feitas *a priori*.

¹²⁰ O ideal nesse tipo de simulação seria o uso de modelos de equilíbrio geral, já que os mesmos captariam os efeitos dinâmicos das alterações tributárias. Sobre o uso de modelos de equilíbrio geral computáveis, vide Domingues E. P. e Haddad E. Al. “Política Tributária e Re-localização”, mimeo, onde o modelo é usado para simulações regionais para o estado de São Paulo. Trata-se de campo fértil para pesquisa futura.

¹²¹ Alternativamente poder-se-ia aumentar as alíquotas dos impostos convencionais para gerar a mesma arrecadação do IMF (Imposto Único) com alíquota de 3,5%. Neste caso as alíquotas do modelo convencional deveriam ser elevadas em 82%. Como se trata de elevação inviável na prática, optou-se por limitar a alíquota total do IVA (soma do ICMS e do IPI) em 80%, o que ainda assim tornaria a aplicabilidade do modelo totalmente inviável. Apenas como curiosidade, neste caso o desvio do IMF cairia para 3,41%, e o dos impostos convencionais permaneceria em 8%.

TABELA 16
Impacto do IUT e do sistema tradicional nos preços relativos setoriais
Simulação 1

| No. | Setores | IUT 3,50% | Sistema tradicional ICMS+IPI+ INSS+ISS |
|-----|--|--------------|---|
| 1 | Agropecuária | 23,95 | 50,91 |
| 2 | Extrativa mineral (exceto combustíveis) | 21,51 | 44,30 |
| 3 | Extração de petróleo e gás natural, carvão e outros combustíveis | 20,50 | 44,58 |
| 4 | Fabricação de minerais não-metálicos | 23,11 | 49,01 |
| 5 | Siderurgia | 27,38 | 44,80 |
| 6 | Metalurgia dos não-ferrosos | 23,61 | 47,00 |
| 7 | Fabricação de outros produtos metalúrgicos | 23,68 | 44,27 |
| 8 | Fabricação e manutenção de máquinas e tratores | 20,63 | 45,86 |
| 9 | Fabricação de aparelhos e equipamentos de material elétrico | 23,31 | 46,13 |
| 10 | Fabricação de aparelhos e equipamentos de material eletrônico | 17,96 | 42,76 |
| 11 | Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus | 22,89 | 45,39 |
| 12 | Fabricação de outros veículos, peças e acessórios | 23,55 | 50,40 |
| 13 | Serrarias e fabricação de artigos de madeira e mobiliário | 23,00 | 48,73 |
| 14 | Indústria de papel e gráfica | 21,60 | 45,61 |
| 15 | Indústria da borracha | 24,07 | 49,09 |
| 16 | Fabricação de elementos químicos não-petroquímicos | 24,95 | 48,09 |
| 17 | Refino de petróleo e indústria petroquímica | 21,89 | 44,11 |
| 18 | Fabricação de produtos químicos diversos | 22,05 | 45,52 |
| 19 | Fabricação de produtos farmacêuticos e de perfumaria | 20,43 | 51,29 |
| 20 | Indústria de transformação de material plástico | 21,37 | 46,46 |
| 21 | Indústria têxtil | 23,72 | 39,49 |
| 22 | Fabricação de artigos do vestuário e acessórios | 23,75 | 40,67 |
| 23 | Fabricação de calçados e de artigos de couro e peles | 22,58 | 50,42 |
| 24 | Indústria do café | 28,91 | 50,83 |
| 25 | Beneficiamento produtos de origem vegetal, inclusive fumo | 25,70 | 48,19 |
| 26 | Abate e preparação de carnes | 27,09 | 49,80 |
| 27 | Resfriamento e preparação do leite e laticínios | 28,22 | 50,19 |
| 28 | Indústria do açúcar | 26,21 | 45,92 |
| 29 | Fabricação e refino de óleos vegetais e gorduras p/ alimentação | 28,26 | 47,55 |
| 30 | Outras indústrias alimentares e de bebidas | 25,25 | 65,17 |
| 31 | Indústrias diversas | 20,75 | 49,71 |
| 32 | Serviços industriais de utilidade pública | 15,93 | 38,21 |
| 33 | Construção civil | 23,43 | 53,70 |
| 34 | Comércio | 18,28 | 42,40 |
| 35 | Transporte | 18,40 | 44,76 |
| 36 | Comunicações | 13,94 | 42,61 |
| 37 | Instituições financeiras | 12,70 | 26,12 |
| 38 | Serviços prestados às famílias | 18,32 | 45,69 |
| 39 | Serviços prestados às empresas | 14,31 | 29,42 |
| 40 | Aluguel de imóveis | 23,06 | 45,96 |
| 41 | Administração pública | 11,75 | 24,66 |
| 42 | Serviços privados não-mercantis | 8,39 | 19,88 |
| | Máximo | 28,91 | 65,17 |
| | Mínimo | 8,39 | 19,88 |
| | Desvio | 5,38 | 8,00 |

TABELA 17
Impacto do IUT e do sistema tradicional nos preços relativos setoriais
Simulação 2

| No. | Setores | IUT 1,92% | Sistema tradicional ICMS+IPI+ INSS+ISS |
|-----|--|--------------|---|
| 1 | Agropecuária | 13,56 | 50,91 |
| 2 | Extrativa mineral (exceto combustíveis) | 12,12 | 44,30 |
| 3 | Extração de petróleo e gás natural, carvão e outros combustíveis | 11,53 | 44,58 |
| 4 | Fabricação de minerais não-metálicos | 13,08 | 49,01 |
| 5 | Siderurgia | 15,70 | 44,80 |
| 6 | Metalurgia dos não-ferrosos | 13,38 | 47,00 |
| 7 | Fabricação de outros produtos metalúrgicos | 13,35 | 44,27 |
| 8 | Fabricação e manutenção de máquinas e tratores | 11,52 | 45,86 |
| 9 | Fabricação de aparelhos e equipamentos de material elétrico | 13,18 | 46,13 |
| 10 | Fabricação de aparelhos e equipamentos de material eletrônico | 9,97 | 42,76 |
| 11 | Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus | 12,90 | 45,39 |
| 12 | Fabricação de outros veículos, peças e acessórios | 13,30 | 50,40 |
| 13 | Serrarias e fabricação de artigos de madeira e mobiliário | 12,99 | 48,73 |
| 14 | Indústria de papel e gráfica | 12,17 | 45,61 |
| 15 | Indústria da borracha | 13,64 | 49,09 |
| 16 | Fabricação de elementos químicos não-petroquímicos | 14,20 | 48,09 |
| 17 | Refino de petróleo e indústria petroquímica | 12,35 | 44,11 |
| 18 | Fabricação de produtos químicos diversos | 12,41 | 45,52 |
| 19 | Fabricação de produtos farmacêuticos e de perfumaria | 11,42 | 51,29 |
| 20 | Indústria de transformação de material plástico | 12,02 | 46,46 |
| 21 | Indústria têxtil | 13,43 | 39,49 |
| 22 | Fabricação de artigos do vestuário e acessórios | 13,44 | 40,67 |
| 23 | Fabricação de calçados e de artigos de couro e peles | 12,72 | 50,42 |
| 24 | Indústria do café | 16,69 | 50,83 |
| 25 | Beneficiamento de produtos de origem vegetal, inclusive fumo | 14,67 | 48,19 |
| 26 | Abate e preparação de carnes | 15,55 | 49,80 |
| 27 | Resfriamento e preparação do leite e laticínios | 16,25 | 50,19 |
| 28 | Indústria do açúcar | 14,99 | 45,92 |
| 29 | Fabricação e refino de óleos vegetais e de gorduras p/ alimentação | 16,29 | 47,55 |
| 30 | Outras indústrias alimentares e de bebidas | 14,37 | 65,17 |
| 31 | Indústrias diversas | 11,66 | 49,71 |
| 32 | Serviços industriais de utilidade pública | 8,86 | 38,21 |
| 33 | Construção civil | 13,25 | 53,70 |
| 34 | Comércio | 10,19 | 42,40 |
| 35 | Transporte | 10,25 | 44,76 |
| 36 | Comunicações | 7,69 | 42,61 |
| 37 | Instituições financeiras | 7,02 | 26,12 |
| 38 | Serviços prestados às famílias | 10,16 | 45,69 |
| 39 | Serviços prestados às empresas | 7,90 | 29,42 |
| 40 | Aluguel de imóveis | 13,02 | 45,96 |
| 41 | Administração pública | 6,47 | 24,66 |
| 42 | Serviços privados não-mercantis | 4,64 | 19,88 |
| | Máximo | 16,69 | 65,17 |
| | Mínimo | 4,64 | 19,88 |
| | Desvio | 3,41 | 8,00 |

Outra interessante variante das simulações realizadas diz respeito à alternativa freqüentemente lembrada de eliminação das contribuições sociais cumulativas, mantendo-

se intactos os demais componentes do atual modelo tributário.¹²² O resultado está na tabela 18.

A eliminação da CPMF, da Cofins, do Pis-Pasep tornariam necessária a elevação das alíquotas dos tributos indiretos atuais em 52% relativamente ao seu nível atual. Por si só esta elevação seria inviável, pois seria fonte de forte estímulo á evasão tributária. Mas supondo-se que isto não ocorra, o que é altamente improvável, os desvios nos preços relativos se elevariam dos 8% verificados na simulação 1 para 8,98%, agravando ainda mais as fortes distorções nos preços relativos da economia. O desvio nos preços relativos causado pelo IMF permaneceria o mesmo, 5,38%, ou seja 40% mais baixo do que no caso da eliminação das contribuições sociais. Isto demonstra que a proposta recentemente veiculada pelo IPEA precisa ser analisada com mais cuidado antes de ser adotada.

A introdução da sonegação e seu impacto nas distorções dos preços relativos é interessante caminho para pesquisa futura. A hipótese é que a sonegação, introduz fortes elementos de instabilidade, volatilidade, e aleatoriedade nos preços relativos de uma economia.

A simulação 4, na tabela 19, usou os mesmo parâmetros da simulação 1, mas com a introdução do elemento “sonegação”. Para tanto foram utilizados as alíquotas dos impostos constantes na simulação 1 ajustadas pelas estimativas sobre o peso do setor formal nas estatísticas do Valor da Produção do IBGE.¹²³ Com isso as alíquotas efetivas foram alteradas relativamente às alíquotas formais de cada setor. Por exemplo, enquanto que na indústria do açúcar 100% do setor atua na formalidade, na agricultura 93,1% estão na informalidade. Usando-se estas informações para os 42 setores usados nas simulações, fez-se os ajustamentos equivalentes nas alíquotas tributárias setoriais, com exceção da alíquota do IMF (Imposto Único) por ser insonegável mesmo para as expresas que atuam na informalidade. A expectativa era de que, logicamente, o desvio nos preços relativos do modelo do IMF manter-se-ia constante, pois não houve alteração de alíquota Mas esperava-se, pelas razões mencionadas acima, que o desvio do modelo convencional fosse mais alto do que o 8% verificado na simulação 1.

¹²² Varsano R., Pereira T. R., Araújo E. A, Silva N. L. C. da, e Ikeda M., “Substituindo o Pis e a Cofins- e por que não a CPMF?- por uma contribuição não-cumulativa”, Texto para Discussão nº 832, IPEA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Rio de Janeiro, outubro de 2001.

¹²³ Citadas em Pereira, T. R. e Ikeda, M. “Mensurando a cumulatividade das contribuições: uma proposta metodológica”, *Boletim Informe-se*, nº 27, junho 2001, BNDES, R.J.

TABELA 18
Impacto do IUT e do sistema tradicional nos preços relativos setoriais
Simulação 3

| No. | Setores | IUT 3,50% | Sistema tradicional ICMS+IPI+ INSS+ISS |
|-----|--|--------------|---|
| 1 | Agropecuária | 23,95 | 82,89 |
| 2 | Extrativa mineral (exceto combustíveis) | 21,51 | 80,70 |
| 3 | Extração de petróleo e gás natural, carvão e outros combustíveis | 20,50 | 79,35 |
| 4 | Fabricação de minerais não-metálicos | 23,11 | 85,75 |
| 5 | Siderurgia | 27,38 | 81,79 |
| 6 | Metalurgia dos não-ferrosos | 23,61 | 85,39 |
| 7 | Fabricação de outros produtos metalúrgicos | 23,68 | 81,74 |
| 8 | Fabricação e manutenção de máquinas e tratores | 20,63 | 84,11 |
| 9 | Fabricação de aparelhos e equipamentos de material elétrico | 23,31 | 84,53 |
| 10 | Fabricação de aparelhos e equipamentos de material eletrônico | 17,96 | 83,59 |
| 11 | Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus | 22,89 | 90,44 |
| 12 | Fabricação de outros veículos, peças e acessórios | 23,55 | 94,58 |
| 13 | Serrarias e fabricação de artigos de madeira e mobiliário | 23,00 | 83,97 |
| 14 | Indústria de papel e gráfica | 21,60 | 83,38 |
| 15 | Indústria da borracha | 24,07 | 87,36 |
| 16 | Fabricação de elementos químicos não-petroquímicos | 24,95 | 81,64 |
| 17 | Refino de petróleo e indústria petroquímica | 21,89 | 81,94 |
| 18 | Fabricação de produtos químicos diversos | 22,05 | 82,78 |
| 19 | Fabricação de produtos farmacêuticos e de perfumaria | 20,43 | 94,34 |
| 20 | Indústria de transformação de material plástico | 21,37 | 83,00 |
| 21 | Indústria têxtil | 23,72 | 74,98 |
| 22 | Fabricação de artigos do vestuário e acessórios | 23,75 | 74,75 |
| 23 | Fabricação de calçados e de artigos de couro e peles | 22,58 | 90,19 |
| 24 | Indústria do café | 28,91 | 82,68 |
| 25 | Beneficiamento de produtos de origem vegetal, inclusive fumo | 25,70 | 81,05 |
| 26 | Abate e preparação de carnes | 27,09 | 82,10 |
| 27 | Resfriamento e preparação do leite e laticínios | 28,22 | 82,47 |
| 28 | Indústria do açúcar | 26,21 | 80,47 |
| 29 | Fabricação e refino de óleos vegetais e de gorduras p/ alimentação | 28,26 | 81,00 |
| 30 | Outras indústrias alimentares e de bebidas | 25,25 | 88,92 |
| 31 | Indústrias diversas | 20,75 | 92,52 |
| 32 | Serviços industriais de utilidade pública | 15,93 | 67,95 |
| 33 | Construção civil | 23,43 | 89,52 |
| 34 | Comércio | 18,28 | 75,47 |
| 35 | Transporte | 18,40 | 81,11 |
| 36 | Comunicações | 13,94 | 73,60 |
| 37 | Instituições financeiras | 12,70 | 55,47 |
| 38 | Serviços prestados às famílias | 18,32 | 79,88 |
| 39 | Serviços prestados às empresas | 14,31 | 65,24 |
| 40 | Aluguel de imóveis | 23,06 | 85,17 |
| 41 | Administração pública | 11,75 | 54,22 |
| 42 | Serviços privados não-mercantis | 8,39 | 38,83 |
| | Máximo | 28,91 | 94,58 |
| | Mínimo | 8,39 | 38,83 |
| | Desvio | 5,38 | 8,98 |

TABELA 19
Impacto do IUT e do sistema tradicional nos preços relativos setoriais
Simulação 4

| No. | Setores | IUT 3,50% | Sistema tradicional ICMS+IPI+ INSS+ISS |
|-----|--|--------------|---|
| 1 | Agropecuária | 23,95 | 42,31 |
| 2 | Extrativa mineral (exceto combustíveis) | 21,51 | 45,08 |
| 3 | Extração de petróleo e gás natural, carvão e outros combustíveis | 20,50 | 45,95 |
| 4 | Fabricação de minerais não-metálicos | 23,11 | 49,97 |
| 5 | Siderurgia | 27,38 | 45,07 |
| 6 | Metalurgia dos não-ferrosos | 23,61 | 48,81 |
| 7 | Fabricação de outros produtos metalúrgicos | 23,68 | 44,76 |
| 8 | Fabricação e manutenção de máquinas e tratores | 20,63 | 47,65 |
| 9 | Fabricação de aparelhos e equipamentos de material elétrico | 23,31 | 47,89 |
| 10 | Fabricação de aparelhos e equipamentos de material eletrônico | 17,96 | 44,60 |
| 11 | Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus | 22,89 | 47,31 |
| 12 | Fabricação de outros veículos, peças e acessórios | 23,55 | 52,82 |
| 13 | Serrarias e fabricação de artigos de madeira e mobiliário | 23,00 | 45,47 |
| 14 | Indústria de papel e gráfica | 21,60 | 45,62 |
| 15 | Indústria da borracha | 24,07 | 50,46 |
| 16 | Fabricação de elementos químicos não-petroquímicos | 24,95 | 45,50 |
| 17 | Refino de petróleo e indústria petroquímica | 21,89 | 45,81 |
| 18 | Fabricação de produtos químicos diversos | 22,05 | 46,64 |
| 19 | Fabricação de produtos farmacêuticos e de perfumaria | 20,43 | 52,69 |
| 20 | Indústria de transformação de material plástico | 21,37 | 48,60 |
| 21 | Indústria têxtil | 23,72 | 39,18 |
| 22 | Fabricação de artigos do vestuário e acessórios | 23,75 | 38,63 |
| 23 | Fabricação de calçados e de artigos de couro e peles | 22,58 | 50,37 |
| 24 | Indústria do café | 28,91 | 44,33 |
| 25 | Beneficiamento de produtos de origem vegetal, inclusive fumo | 25,70 | 42,71 |
| 26 | Abate e preparação de carnes | 27,09 | 43,75 |
| 27 | Resfriamento e preparação do leite e laticínios | 28,22 | 44,51 |
| 28 | Indústria do açúcar | 26,21 | 41,68 |
| 29 | Fabricação e refino de óleos vegetais e de gorduras p/ alimentação | 28,26 | 41,51 |
| 30 | Outras indústrias alimentares e de bebidas | 25,25 | 65,47 |
| 31 | Indústrias diversas | 20,75 | 50,75 |
| 32 | Serviços industriais de utilidade pública | 15,93 | 40,50 |
| 33 | Construção civil | 23,43 | 51,16 |
| 34 | Comércio | 18,28 | 41,05 |
| 35 | Transporte | 18,40 | 42,58 |
| 36 | Comunicações | 13,94 | 44,67 |
| 37 | Instituições financeiras | 12,70 | 26,55 |
| 38 | Serviços prestados às famílias | 18,32 | 39,88 |
| 39 | Serviços prestados às empresas | 14,31 | 29,54 |
| 40 | Aluguel de imóveis | 23,06 | 43,95 |
| 41 | Administração pública | 11,75 | 24,80 |
| 42 | Serviços privados não-mercantis | 8,39 | 20,86 |
| | Máximo | 28,91 | 65,47 |
| | Mínimo | 8,39 | 20,86 |
| | Desvio | 5,38 | 7,80 |

Na medida em que se admite a existência da sonegação, estimulada pelas altas alíquotas dos tributos convencionais, a queda nas alíquotas efetivas implicará perda de arrecadação. Para fazer a correção, as alíquotas nominais dos tributos convencionais foram aumentadas numa proporção dada pela relação entre a soma das alíquotas nominais e a soma das alíquotas efetivas. A expectativa era de que com essa correção se estivesse fazendo a compensação dos efeitos da sonegação na arrecadação tributária pelo aumento das alíquotas nominais.

De fato, é isto que ocorre. Quanto mais aumenta a sonegação, mais se aumentam as alíquotas para compensar a queda da arrecadação. Nesse sentido, introduzem-se modificações na distribuição das alíquotas e nos padrões de incidência tributária causadas pela sonegação, mas preserva-se a arrecadação mediante a elevação do nível das alíquotas. Em outras palavras, este mecanismo faz os bons contribuintes pagarem pelos maus.

Feita esta correção verificou-se que o desvio nos preços relativos do modelo convencional com sonegação ficou praticamente o mesmo que o encontrado no modelo 1. Em outras palavras, não se confirmou a hipótese de que a sonegação implicaria maiores desvios nos preços relativos, ainda que do ponto de vista de equidade tivesse havido uma clara deterioração entre as duas situações.

Há algumas explicações para o fenômeno, que deixo como pontos para o aprofundamento de futuras pesquisas.

Em primeiro lugar, os índices de informalidade calculados pelo IBGE parecem subdimensionar o problema, situando-se em patamares excessivamente conservadores.¹²⁴ Por exemplo, o IBGE calculou que a formalidade na indústria de material plástico é de 99,2%, de 99,8% na indústria de produtos químicos, 100% na siderurgia e na metalurgia de não-ferrosos, e de 91,3 % na fabricação de calçados e de artigos de couro e peles, etc. Parecem ser índices excessivamente elevados de formalização.

Em segundo lugar, as simulações comprovam um fato que já pudemos observar anteriormente. As distorções nos preços relativos dependem de dois fatores: da variação absoluta das alíquotas, e de sua dispersão ou variabilidade. Ao introduzirmos a sonegação em nosso modelo de simulação através de uma queda nas alíquotas efetivas dos impostos, se está automaticamente reduzindo o desvio nos preços relativos. Nesse sentido, ocorreu o esperado, já que antes da correção no nível das alíquotas, o desvio do modelo convencional caiu de 8% para 7,8%. Em outras palavras, o efeito redutor dos desvios provenientes da queda nas alíquotas foi mais intenso do que o efeito amplificador dos desvios causados pela correção *across the board* das alíquotas nominais. De fato, após a compensação, o desvio dos preços relativos subiu para 7,90%, mas ficou abaixo dos 8% verificados no caso de ausência de sonegação.

¹²⁴ Evidentemente existe distinção entre informalidade e sonegação. Ao utilizarmos dados do primeiro fenômeno como indicador de evasão poder-se-á estar introduzindo claro viés de baixa nas simulações. Ao não dispormos de outras informações fidedignas, optamos por este caminho, que claramente não se mostrou adequado.

Em terceiro lugar, há uma outra explicação estritamente numérica. Para se fazer a compensação das alíquotas para neutralizar a queda de arrecadação causada pela sonegação, utilizou-se como indicador o fato de que a soma das alíquotas efetivas foi apenas 10% mais baixa do que a soma das alíquotas nominais. Ou seja, as alíquotas nominais foram aumentadas em 10% *across the board*. Cumpre dizer que, por falta de informações não foi possível fazer a ponderação dessa queda pela importância relativa de cada setor na economia brasileira, como seria correto. Trata-se de limitação metodológica séria, e que deverá no futuro ser corrigida. Assim, a correção necessária poderia ter sido maior do que a realizada, mas não há informações que comprovem, ou desmintam, esta possibilidade, dado o caráter aleatório dos padrões de sonegação tributária.

Uma quarta explicação é de caráter conceitual. Como já afirmamos antes, o teorema do “second best” nos ensinou que na ausência de condições competitivas perfeitas, as distorções podem se compensar, de tal forma que a presença de duas fontes de distorções podem gerar uma situação mais próxima da eficiência competitiva do que a presença de apenas um elemento de distorção. Nesse sentido, não há como saber *a priori* se uma dada situação é mais, ou menos, eficiente do que outra. Apenas uma análise empírica será capaz de gerar respostas adequadas.

O que pode estar ocorrendo na simulação 4 é exatamente este fenômeno, ou seja, as distorções causadas pelos índices de sonegação utilizados no modelo podem ter gerado compensações cruzadas de tal forma a reduzir, ao invés de aumentar, as distorções nos preços relativos da economia.

Este resultado pode estar confirmando a inadequação das afirmações peremptórias e incondicionais feitas por vários críticos e estudiosos da cumulatividade acerca de seus efeitos distorcivos nos preços relativos da economia.

Com estas observações esperamos estar avançando no entendimento da derradeira questão ainda pendente no debate sobre o Imposto Único: a de que não se pode afirmar *a priori* se a cumulatividade, ou o valor adicionado, introduz maiores distorções nos preços relativos de uma economia.

Os projetos em tramitação no Congresso Nacional

Há em tramitação no Congresso Nacional projetos que incorporam a visão inovadora dos impostos não-declaratórios, e que facilitam e viabilizam a sua implantação.

Nesse sentido, vale ressaltar dois projetos que apresentei, e que já se encontram tramitando no Congresso Nacional. O PL 4722/01 desonera as exportações brasileiras do PIS/Pasep, da Cofins e da CPMF e o PLC 190/01 que onera as importações com base nesses mesmos tributos, impondo isonomia entre a produção doméstica e a importada, sendo que ambos os projetos propõem a utilização da matriz insumo-produto como mecanismo de cálculo do impacto sobre os setores produtivos.

Há no Congresso Nacional outros projetos que merecem destaques e deveriam ser discutidos como uma alternativa para a complexidade do sistema vigente e às propostas que defendem mudanças apenas marginais que mantêm essa situação inibidora de investimentos e geração de renda e emprego.

Um deles é a Emenda 47/99 de minha autoria, apresentada à Comissão Especial de Reforma Tributária que institui o Imposto Único de forma gradual, mediante compensação com outros tributos, e extingue vários outros tributos ineficientes e complexos. Há ainda, a PEC 183/99, a Proposta Alternativa, que cria o IMF e os impostos seletivos, e a 256/00, que apresentei juntamente com outros deputados, criando o Imposto Social para substituir a Contribuição Patronal ao INSS.

Finalmente cabe destacar a PEC 474/01, de minha autoria e outros, que institui o Imposto Único Federal, e que incorpora o conhecimento e a experiência adquiridos ao longo de anos de observação e de estudos em prol da implantação do Imposto Único no país.

A frustração foi geral ao se perceber que a proposta de reforma apresentada na Comissão especial de Reforma Tributária foi apenas uma tímida e convencional tentativa de correção de alguns problemas pontuais no sistema tributário brasileiro. Mas não foi capaz de empolgar a opinião pública, e nem de avançar na urgente necessidade de simplificação e de universalização do sistema de arrecadação de impostos no Brasil.

O movimento pelo **Imposto Único Federal** – IUF – busca saldar esta dívida do governo com a sociedade brasileira. Visa implantar no Brasil uma nova e revolucionária sistemática tributária.

Primeiramente, busca-se sua implementação apenas a nível federal. A proposta prevê inicialmente a substituição de diversos tributos arrecadatários de competência da União por apenas um imposto que incidirá sobre as transações bancárias.

Num segundo momento a proposta prevê a realização de plebiscitos em todo o país para que os Estados e municípios interessados possam optar pela adesão a essa inovadora formatação tributária.

O IUF representa um sistema fiscal-tributário inovador e revolucionário que irá proporcionar uma extrema simplificação na estrutura de impostos no Brasil. Sua implementação acarretará acentuada queda nos custos de arrecadação de impostos para o poder público e para os agentes privados. A sonegação, a evasão e a corrupção serão reduzidas significativamente, tornando o sistema mais justo e mais eficiente.

A idéia do IUF é simples: sobre as transações efetuadas no sistema bancário incidirá uma alíquota de 1,7% sobre cada débito ou crédito.

Os tributos arrecadatários federais serão todos extintos (IRPF, o IRPJ, a CSLL, o IPI, a Cofins, a CPMF, as contribuições previdenciárias ao INSS, o IOF, o ITR, e as retenções na fonte de qualquer espécie). Permanecerão apenas o IUF, os impostos de

natureza extrafiscal (instrumento de regulação de política econômica, como os impostos sobre comércio exterior) e as taxas pela prestação de serviços.

A partilha da receita entre os níveis de governo não sofrerá alteração de critérios, e a distribuição ocorrerá de modo automático, através de softwares desenvolvidos especificamente para esse fim.

No mercado financeiro e de capitais a tributação seria diferida, evitando-se a tributação sobre o giro financeiro. O montante do principal das aplicações será imune ao IUF enquanto permanecer no circuito financeiro.

O IUF irá redistribuir a carga tributária com maior justiça social, aliviando a excessiva incidência sobre os assalariados, sobre a classe média e sobre as empresas organizadas, que hoje arcam com uma abusiva carga de impostos no Brasil.

A meta do IUF é garantir a mesma arrecadação atual, ou seja, cerca de R\$ 183 bilhões na esfera federal. A questão que se coloca então é: qual é o nível de tributação do IUF que seria adequado para substituir os atuais tributos? Simulações mostram que um alíquota de 1,7% no débito e 1,7% no crédito de cada lançamento bancário seria suficiente para gerar uma receita igual aos tributos a serem eliminados.

O cálculo da alíquota final do IUF é mostrado abaixo, tomando-se por base a arrecadação tributária de 2000, e em especial a da CPMF.

TABELA 20
Arrecadação federal e Substituição pelo IUF
(2000)

| Tributo | Receita atual (milhões R\$) | IUF total | IUF sobre lançamentos de débito e crédito |
|------------------------|--|----------------------|--|
| IR (Física e Jurídica) | 59.696 | 1,13 | 0,57 |
| INSS Patronal | 35.000 | 0,62 | 0,31 |
| COFINS | 38.494 | 0,73 | 0,37 |
| IPI | 18.000 | 0,34 | 0,17 |
| CPMF | 14.395 | 0,25 | 0,13 |
| CSLL | 8.716 | 0,15 | 0,08 |
| IOF | 3.096 | 0,06 | 0,03 |
| SAL.EDUCAÇÃO | 2.791 | 0,05 | 0,03 |
| SISTEMA "S" | 2.646 | 0,05 | 0,03 |
| ITR | 231 | 0,02 | 0,01 |
| Total | 183 065 | 3,40 | 1,70 |

Cabe lembrar que a proposta do IUF é eliminar todos os tributos arrecadatários. Esses impostos representam mais de 70% da atual arrecadação federal. Obrigações extra-

fiscais como o FGTS, o Pis/Pasep, tributos sobre o comércio exterior, a seguridade do servidor público e a contribuição social do empregado, permanecerão inalterados.

São várias as vantagens do IUF, dentre as quais se destacam :

1. Redução da carga tributária individual;
2. Simplificação do atual sistema tributário;
3. Redução dos custos da União, da Previdência, dos Estados e dos municípios, com o enxugamento de suas máquinas arrecadoras (fiscais), e também das empresas com a inexigibilidade de escrituração fiscal, ações judiciais, e dispensa de atividades de planejamento e assessoria tributária;
4. Maior produtividade e lucro das empresas ;
5. Aumentos de salários reais e nominais;
6. Redução do “custo Brasil”;
7. Universalidade – ninguém sonegaria, nem estaria isento do imposto;
8. Transparência e impessoalidade;
9. Equidade – tributo insonegável e proporcional aos ganhos de cada cidadão; e
10. Fim da corrupção.

As críticas ao IUF, e as respostas a elas, podem ser resumidas como segue.

Cumulatividade (“efeito cascata”)

Os críticos da proposta afirmam que o chamado “efeito cascata” representa um grave defeito do Imposto Único Federal (IUF), e que a cumulatividade deve ser completamente abolida. Na verdade,

a) A carga tributária do IUF atingiria um máximo de 14,88% (gerando arrecadação de R\$ 183 bilhões), ao passo que apenas com o IPI e INSS, a carga de impostos chega a 29,67% do preço final (arrecadando apenas R\$ 53 bilhões, menos de um terço do IUF); em outras palavras, o IUF arrecada mais, tributando menos;

b) O IUF implica variância de carga tributária por produto sensivelmente inferior ao IVA, o que invalida o mito de que tributos cumulativos introduzem variações nos preços relativos mais intensas do que os IVA's, sendo, portanto necessariamente ruins e indesejáveis;

c) As alíquotas diferenciadas do IVA, como ocorre na prática a partir das escandalosas práticas de evasão e sonegação, implicam variância ainda maior de carga

tributária setorial, distorcendo mais fortemente os preços relativos na economia do que ocorreria com o IUF.

Regressividade e injustiça social

O atual sistema tributário é extremamente injusto. Os assalariados são taxados pesadamente. Como vimos acima, dados de 1998 mostram que 53,5% da carga tributária daquele ano incidiram direta ou indiretamente sobre os rendimentos do trabalho. Por outro lado, no mesmo ano os salários representaram 26,8% do PIB nacional. Ou seja, a tributação sobre os rendimentos do trabalho foi o dobro do que se poderia considerar proporcional à sua participação na Renda Nacional.

Enquanto o salário é altamente onerado, o setor financeiro é um setor privilegiado no país, quando se trata de pagar imposto. Do total de Imposto sobre a Renda em 1998 a tributação sobre o trabalho respondeu por 32%, enquanto as instituições financeiras contribuíram apenas com 4%.

As pessoas de baixa renda que não possuem conta em banco não serão atingidas diretamente pelo IUF. Além disso, sabe-se que o governo poderá se utilizar de subsídios, caso deseje privilegiar um setor considerado prioritário.

Viés antifederal

A proposta do IUF é justamente a de fortalecer a Federação, ao estimular repasses automáticos para Estados e municípios. Na atual proposta do IUF, estados e municípios não perderiam sua atual competência tributária.

Desintermediação financeira (uso de moeda manual e fuga dos cheques)

O IUF não estimula a monetização da economia, pois o custo de transação com moeda manual é superior à economia de impostos obtida. É mais seguro, e muito mais barato, continuar a utilizar os bancos do que carregar e fazer pagamentos com papel-moeda. Para evitar que isto aconteça, haverá uma sobretaxa para desestimular saques.

Oneração da produção

Na verdade, o IUF ocasionará uma redução de custos para o consumidor, pois o produtor se sentirá incentivado a reduzir os preços ao perceber que seus custos tributários caíram.

Exportação de Impostos

O IUF poupará o produtor de uma série de arrecadações e contribuições que ele sofre hoje, como PIS, Confins, IR, INSS etc., permitindo uma maior eficiência do parque industrial brasileiro e uma maior competitividade de nossos produtos. Além disso, propõe-se a total desoneração das exportações mediante cálculo de rebates fiscais calculados com o uso de matrizes insumo-produto da FIBGE.

Impactos do IUF na economia

- No mercado de trabalho, o IUF estimularia a abertura de novas vagas e a contratação de mão-de-obra, pois a folha de salários das empresas seria desonerada
- No mercado consumidor o IUF acarretaria queda nos preços em função da redução na carga tributária (parte do “custo-Brasil”) incidente sobre o preço final do produto; além disso, a desoneração dos salários acarretaria aumento de poder de compra dos trabalhadores;
- Nas empresas o IUF reduziria custos de produção, que estimulariam as vendas, e aumentariam os investimentos na geração de maior capacidade produtiva;
- No governo, o IUF estimularia a mudança da ênfase da fiscalização tributária (que se tornaria desnecessária para os contribuintes), para o monitoramento das ações de fiscalização sobre o próprio setor público, onde se originam os grandes escândalos, ineficiência, e focos de corrupção.

Vale lembrar que o IUF, embora sendo um imposto em cascata, causaria menos distorções nos preços finais dos bens do que um imposto tipo IVA, como o IPI.

A análise do impacto nos preços de 42 setores da economia brasileira mostrou sensível redução de carga tributária e, conseqüentemente, de preços finais dos produtos, como pode ser observado na tabela abaixo.

A implantação do IUF implicará enorme economia de recursos hoje gastos nas despesas administrativas das empresas. Também haverá redução da economia informal, e diminuição sensível dos custos de fiscalização e arrecadação na máquina estatal.

Cumpram-se apontar, como visto acima, que a carga tributária do IUF nos preços dos produtos atingiria um máximo de 14,88%, ao passo que apenas a incidência do IPI e do INSS acarretaria um impacto de até 29,67% na formação dos preços ao consumidor. Esta comparação fica ainda mais dramática quando se verifica que o IUF, de menor impacto na formação dos preços finais, arrecadaria 16,8% do PIB, ao passo que os outros tributos nesta comparação, impactam os preços finais mais fortemente, e arrecadam apenas 5% do PIB.

Em resumo, o IUF poderá ser a base para amplo acordo nacional. Não é tarefa fácil acomodar os interesses dos principais grupos sociais envolvidos em uma reforma tributária, como os trabalhadores, os empresários e o governo. Cada grupo visualiza a oportunidade de ampliar seus espaços econômicos, configurando um conflito de interesses impossível de ser superado por uma reforma tributária convencional.

TABELA 21
CARGA TRIBUTÁRIA ATUAL x CARGA TRIBUTÁRIA COM IUF
(Tributos Federais)

| Comparação do IUF com a carga atual de Impostos Indiretos Matriz Intersectorial Brasil 1996 (Em %) | IUF | CARGA ATUAL DE TRIBUTOS INDIRETOS FEDERAIS* |
|---|------------|--|
| Agropecuária | 12,06 | 22,50 |
| Extrativa mineral (exceto combustíveis) | 10,77 | 22,72 |
| Extração de petróleo e gás natural, carvão e outros combustíveis | 10,24 | 27,39 |
| Fabricação de minerais não-metálicos | 11,63 | 27,59 |
| Siderurgia | 13,98 | 27,49 |
| Metalurgia dos não-ferrosos | 11,90 | 27,53 |
| Fabricação de outros produtos metalúrgicos | 11,86 | 27,00 |
| Fabricação e manutenção de máquinas e tratores | 10,22 | 27,48 |
| Fabricação de aparelhos e equipamentos de material elétrico | 11,72 | 27,13 |
| Fabricação de aparelhos e equipamentos de material eletrônico | 8,85 | 26,60 |
| Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus | 11,46 | 27,31 |
| Fabricação de outros veículos, peças e acessórios | 11,82 | 27,28 |
| Serrarias e fabricação de artigos de madeira e mobiliário | 11,55 | 26,26 |
| Indústria de papel e gráfica | 10,82 | 25,71 |
| Indústria da borracha | 12,14 | 28,01 |
| Fabricação de elementos químicos não-petroquímicos | 12,64 | 26,74 |
| Refino de petróleo e indústria petroquímica | 10,98 | 28,30 |
| Fabricação de produtos químicos diversos | 11,03 | 27,03 |
| Fabricação de produtos farmacêuticos e de perfumaria | 10,14 | 26,33 |
| Indústria de transformação de material plástico | 10,68 | 28,06 |
| Indústria têxtil | 11,94 | 27,27 |
| Fabricação de artigos do vestuário e acessórios | 11,95 | 27,59 |
| Fabricação de calçados e de artigos de couro e peles | 11,31 | 26,65 |
| Indústria do café | 14,88 | 24,77 |
| Beneficiamento de produtos de origem vegetal, inclusive fumo | 13,06 | 24,48 |
| Abate e preparação de carnes | 13,85 | 24,28 |
| Resfriamento e preparação do leite e laticínios | 14,49 | 25,08 |
| Indústria do açúcar | 13,35 | 24,74 |
| Fabricação e refino de óleos vegetais e de gorduras para alimentação | 14,52 | 24,45 |
| Outras indústrias alimentares e de bebidas | 12,79 | 25,47 |
| Indústrias diversas | 10,36 | 26,21 |
| Serviços industriais de utilidade pública | 7,87 | 27,21 |
| Construção civil | 11,79 | 29,67 |
| Comércio | 9,04 | 21,25 |
| Transporte | 9,09 | 21,42 |
| Comunicações | 6,81 | 19,22 |
| Instituições financeiras | 6,23 | 18,03 |
| Serviços prestados às famílias | 9,01 | 20,72 |
| Serviços prestados às empresas | 7,00 | 19,30 |
| Aluguel de imóveis | 11,57 | 25,90 |
| Administração pública | 5,73 | 18,18 |
| Serviços privados não-mercantis | 4,12 | 17,25 |

* 20% INSS e 10% IPI, onde cabível

O IUF, 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 IUF permite redução de custos, desburocratização, modernização administrativa, recuperação de receitas. Facilita, enfim, o necessário ajuste fiscal. Para os trabalhadores abre-se espaço para a recomposição salarial mediante a incorporação aos salários, ainda que parcial, das contribuições previdenciárias e das retenções na fonte. E para o empresariado, permite redução de custos, aumento de mercados e recomposição de margens. Apenas os sonegadores e a economia informal sairão perdendo, o que será um ato de Justiça, ainda que tardia.

Críticas e respostas ao Imposto Único Federal

A proposta do Imposto Único Federal deu início a uma nova rodada de discussões sobre o tema. Com a criação da Comissão Especial do Imposto Único Federal em maio de 2002 na Câmara dos Deputados reabriu-se a polêmica.

Com o intuito de tipificar o debate sobre o Imposto Único Federal são apresentadas respostas a críticas fictícias sobre o projeto. Para melhor ilustrar o assunto, as críticas são efetuadas por um hipotético burocrata público, digamos um Secretário de Fazenda, a quem as respostas são dirigidas. A característica retórica do diálogo, contudo, não deve encobrir o fato de que os debates reais freqüentemente seguem as mesmas linhas de motivação e de raciocínio exemplificadas neste hipotético debate.

1) *“A reforma tributária do IUF é singela e consiste em recuperar a idéia do imposto único. Não tão único, pois admite ainda a permanência dos impostos sobre importação, exportação, terra, renda, além de tributos seletivos sobre determinados produtos.”*

A afirmação não procede. O Secretário deve estar se referindo à “Proposta Alternativa” de reforma tributária, apresentada por ocasião dos debates na Comissão Especial de Reforma Tributária, ocasião em que, de fato, apresentei proposta intermediária entre o Imposto Único e a proposta convencional que acabou sendo adotada pela referida Comissão. Naquela proposta se admitia impostos sobre terra, renda e seletivos, além do imposto sobre movimentação financeira.

O IUF não admite tributos sobre terra, renda, ou sobre circulação, tais como os seletivos. Admite-se apenas a permanência de tributos com finalidades extra-fiscais, como os sobre comércio exterior.

Em outras palavras, como sempre afirmado anteriormente, a proposta do Imposto Único garante unicidade tributária referente aos tributos essencialmente fiscais, ou seja, será o único imposto “arrecadatório”, ainda que se admita a permanência dos tributos regulatórios, bem como das demais espécies tributárias, como taxas, empréstimos compulsórios, contribuições de intervenção no domínio econômico e outros que não possam ser considerados impostos com características essencialmente fiscais.

Mantém-se, pois, a essência da proposta original do Imposto Único.

2) “A versão nova do imposto único tributa a movimentação do dinheiro, abstraindo dos fatos econômicos, no lado real da economia (produção, consumo, investimento, especulação financeira, etc). É como se retornássemos ao tempo do mercantilismo e do cameralismo quando confundia-se a riqueza com sua expressão monetária”.

Data vênua, a afirmação é improcedente, tanto do ponto de vista histórico, quando sob o prisma conceitual.

A proposta do imposto único não confunde riqueza com fluxo monetário. Pelo contrário, sempre foi dito que o Imposto Único não tributa a riqueza, mas apenas os fluxos de renda que compõe o processo de acumulação de riqueza.

Nesse sentido, o Imposto Único evita a bi-tributação, esta sim constitucionalmente vedada, mas que ocorre rotineiramente nos sistemas tributários convencionais que tributam o fluxo (a renda) e depois o estoque (a riqueza). Não há, pois, confusão alguma; pelo contrário, buscou-se uma clara linha demarcatória entre um e outro conceito, no sentido de evitá-la, como aparentemente não cuidou de fazer o missivista.

Cumpra afirmar ainda que a evolução dos sistemas tributários modernos passou a utilizar crescentemente a expressão monetária de um fato econômico como “proxy” para o mesmo fato. Não se tributa a posse de um veículo, mas sim o seu valor de mercado, ou seja, a sua expressão monetária; não se tributa os tijolos e o cimento de um imóvel, mas sim o seu reflexo monetário, da mesma forma que numa transação imobiliária se utiliza como base de cálculo o valor da transação, e não a troca de propriedade em si.

Ainda que o fato econômico concreto já tenha sido utilizado como base impositiva tributária, casos em que a tributação incide sobre um ato real, trata-se de técnica de exação ultrapassada, a exemplo, da incidência tributária sobre número de janelas ou de chaminés, como ocorreu na Europa medieval, ou das derramas portuguesas praticadas durante o ciclo do ouro no Brasil.

Assim sendo, o uso da movimentação monetária como base tributária é comum, moderna, e já vem sendo largamente utilizada, a exemplo, entre outros, do IOF, do Simples, do imposto de renda sobre lucro presumido, e dos regimes especiais do próprio ICMS que tomam o faturamento como base de cálculo.

3) “A adoção do imposto único em nada beneficia os Estados. Pelo contrário, a perda da competência tributária para instituir impostos próprios agride o princípio federativo, na medida que diminui a autonomia dos entes federados e os deixa à mercê da União”.

De fato, o princípio federativo é cláusula pétrea da Carta Magna, e não pode ser alterado pelo exercício dos poderes constitucionais derivados.

Trata-se, contudo, de *non-sequitur* imaginar que o imposto único signifique diminuição de autonomia dos entes federados.

Pelo contrário, falta de autonomia ocorre quando se oferece aos entes federados uma “autonomia” que eles não têm condições de exercer, como ocorre com grande parte dos Estados e com a maioria dos municípios que dependem quase que exclusivamente de repasses federais para garantir sua sobrevivência econômica. Curiosamente, não se ouvem vozes defendendo a corrosão do princípio federativo nesses casos. Pelo contrário, a Constituição de 1988 acentuou a dependência de Estados e Municípios frente à União.

No caso do Imposto Único garante-se verdadeira autonomia, ou seja, a certeza do recebimento de recursos desvinculados de qualquer condicionante. Cumpre dizer que no projeto do Imposto Único passa a existir a unificação dos métodos de arrecadação, arrecadação unificada, e que a fixação das alíquotas deixará claro as alíquotas da União, dos Estados e dos Municípios, e que o produto da arrecadação das parcelas componentes do Imposto Único serão imediata e automaticamente transferidas aos cofres da União, dos Estados e dos municípios, sem qualquer trânsito pelos órgãos arrecadadores do governo central.

Em realidade, o que se propõe com o Imposto Único não significaria maior ingerência na autonomia tributária dos entes federados do na proposta de centralização da legislação do ICMS, atualmente defendida por grande número de governadores. Neste modelo, os Estados abrem mão de parte de sua autonomia pela garantia de arrecadação mais eficiente e mais segura do que ocorreria se não existisse esta coordenação de métodos e de procedimentos, e que o Secretário da Fazenda Antônio Carlos Vieira elogia em sua carta quando se refere a ela como “*lei uniformizadora do imposto em todo o país*”.

Como se vê, o Imposto Único não inova, e é de estranhar que a ameaça ao princípio federativo seja vinculada à proposta do Imposto Único, e em frontal contradição com a evolução do sistema tributário brasileiro, que o Secretário não contesta.

Finalmente, cumpre afirmar que esta crítica é vazia de conteúdo no caso em tela, já que o IUF pretende aplicar os princípios do imposto único apenas no âmbito do governo central, não se alterando as competências tributárias de Estados e municípios.

4) O missivista tece, a seguir, uma série de considerações sobre impostos sobre valor adicionado, IVA's, em especial sobre o ICMS, que merecem reparos, ainda que tais observações não estejam diretamente vinculadas a suas críticas ao imposto único. Afirma que os Estados Unidos estão “*estudando a adoção de um imposto plurifásico não-cumulativo*” para substituir o “*sales tax*”.

Esta informação é surpreendente, e mereceria comprovação mais detalhada, pois sabidamente IVA's são tributos pouco apropriados para serem utilizados em países com organização política federativa, e os EUA sabem disso sobejamente. Aliás, a experiência brasileira comprova cabalmente as dificuldades encontradas com IVA's em federações políticas. Daí, a necessidade de “*lei uniformizadora*”, para evitar as constantes “guerras

fiscais” entre os entes federados que, infelizmente não têm sido evitadas nem pelo Confaz, nem pela necessidade legal de convênios, nem pela obrigatoriedade de consenso em decisões colegiadas.

Claramente, o Secretário briga com os fatos ao defender a adequação dos IVA's em países com organização federativa, e causa surpresa a informação de que nos Estados Unidos se discute o assunto com a seriedade que o Secretário afirma estar havendo.

Cumpram-se apontar ainda que o ICMS possui forte cumulatividade em sua aplicação no Brasil. Quando se rompe a cadeia de débitos e créditos, o ICMS passa a ser cumulativo, como ocorre freqüentemente, por exemplo em setores que não podem se creditar do ICMS incluído na compra de insumos. Isto ocorre de forma gritante no caso das micro-empresas e do setor agrícola.

Da mesma forma, mais da metade do PIB brasileiro é tributado pelo ICMS implicitamente de forma cumulativa, como ocorre no setor de serviços em geral, que além de não poderem se creditar do ICMS embutido na compra de seus insumos, ainda sofrem tributação pelo ISS, este último explicitamente cumulativo.

Como se vê a cumulatividade é fenômeno comum, aceito, e até necessário, dada a nossa realidade econômica.

5) “Qualquer medida que venha a enfraquecer o estado, como é o caso da proposta do imposto único, é prejudicial às empresas. Mesmo a concepção liberal de Estado mínimo, supõe um Estado forte”.

A seqüência de observações feitas na missiva do Secretário sobre o tema do papel do Estado e sua relação com o imposto único beira o ridículo. As ilações são descabidas, gratuitas, e sem qualquer vinculação com o projeto do IUF.

O IUF é apenas método de arrecadação, e *per se* em nada aumenta, diminui, ou limita o desempenho das funções do Estado. A calibragem nas alíquotas é que definirá o tamanho e o papel que se deseja atribuir ao setor público, e não o método de exação. Qualquer tributo, seja ele cumulativo ou sobre valor agregado, sobre fluxo ou sobre estoques, feitos por autodeclaração ou por lançamento, poderá sustentar um Estado grande ou pequeno, Estado mínimo ou Estado grande, forte ou fraco.

6) “Quanto à inserção do Brasil na economia mundial, independentemente de participação na ALCA - é de questionar a sobrevivência das empresas brasileiras na ALCA -, o imposto único sobre movimentações financeiras é incompatível com a tributação praticada pelas demais economias. O imposto sobre movimentação financeira é um imposto cumulativo e de incidência aleatória, uma vez que os fatos econômicos são abstraídos. Assim, não há como comparar as cargas tributárias contidas no preço das mercadorias e serviços. A eliminação da carga tributária contida na mercadoria exportada é fácil de ser efetivada porque esta carga é conhecida. Assim, o tributo pode ser devolvido ao

exportador em dinheiro (como adotado na União Européia), autorizando a transferência do crédito fiscal correspondente para outros contribuintes ou admitindo a compensação dos impostos pagos sobre as mercadorias exportadas com outros tributos (como adotamos no Brasil). No caso do imposto sobre movimentação financeira, ter-se-ia de estimar o imposto contido nos bens e serviços exportados, o que é bastante precário, dado o caráter aleatório da tributação”.

À parte a falta de clareza dos conceitos emitidos, esta longa observação merece uma curta resposta.

O uso da “matriz insumo-produto”, já computada pelo IBGE e amplamente recomendadas pelo ONU na elaboração dos sistemas nacionais de contabilidade social, resolve de pronto a dúvida levantada pelo missivista. O grau de confiabilidade dos números, e consequentemente a precisão da desoneração fiscal das exportações, depende exclusivamente do desejo do governo, que poderá arbitrar o número de setores que comporão a referida matriz.

Não há, portanto, nenhuma razão técnica que impeça a total desoneração das exportações, bem como a tributação correspondente nas importações, atendendo-se assim plenamente o princípio da tributação no destino dos produtos comercializáveis.

Além do mais, vale apontar que os impostos declaratórios, como os IVA's, dão margem e até induzem práticas de “planejamento tributário” que frequentemente desembocam na evasão e nas mais variadas formas de sonegação fiscal. Nesse sentido, na prática o sistema tributário atual não guarda correspondência com a carga tributária formal, desejada pelo legislador. Pelo contrário, o sistema convencional torna-se mais “aleatório” *ex post* do que a tributação com um tributo cumulativo, já que este último terá alíquotas nominais muito mais baixas (por definição, dada uma arrecadação desejada) e será insonegável (por força de sua automaticidade na cobrança).

As mesmas observações feitas acima aplicam-se aos comentários feitos pelo Deputado Delfim Netto, e citadas pelo Secretário da Fazenda: “*A CPMF é um imposto inconveniente do ponto de vista da alocação dos recursos da economia, porque distorce os preços relativos...*”.

Considerando-se o fato de que, comparativamente aos impostos não-declaratórios como o imposto único, os impostos convencionais estimulam maior sonegação e necessitam alíquotas mais altas para atingir uma meta de arrecadação, torna-se impossível concluir que o imposto sobre movimentação financeira introduz maiores distorções alocativas do que os tributos convencionais.

7) “O cruzamento dos dados da CPMF com os do Imposto de Renda tem se revelado um valioso auxiliar da Receita Federal na identificação de receitas sonegadas à tributação. Mesmo sob este aspecto, a alíquota deve ser mantida baixa para não distorcer o mercado financeiro com o encarecimento das operações financeiras.”

Neste aspecto, há total concordância com as críticas à CPMF. Contudo, tais observações não se estendem ao Imposto Único Federal, já que o projeto prevê explicitamente a não incidência nos mercados financeiros e de capitais, o que pode ter passado despercebido ao missivista.

8) “ O imposto único sobre a movimentação financeira, por ser cumulativo e aleatório é incompatível com os princípios da isonomia tributária e a da capacidade contributiva. A carga tributária que oneraria bens e serviços dependeria do número de pagamentos feitos em relação ao bem ou serviço, sem levar em conta a capacidade contributiva.Os proponentes desse projeto de reforma pretendem sacrificar princípios basilares do direito tributário, prestigiados por todos os povos, em nome da simplificação, erigida em valor absoluto.”

Primeiro a questão da capacidade contributiva.

Este conceito é desejável sob qualquer ponto de vista. Não é aceitável, contudo, a insinuação do missivista de que o imposto único a desrespeita mais do que o atual sistema tributário brasileiro.

A questão da aferição da capacidade contributiva é uma velha e difícil questão de ser resolvida. Depende, sobretudo, de definições deste conceito. Até mesmo o Imposto de Renda, que é a base tributária que mais guarda similitude com qualquer definição de capacidade contributiva é permanentemente contestada a partir de diferentes visões do que devam ser as isenções e deduções autorizadas pelos agentes arrecadadores.

Pergunta-se se a tributação sobre propriedade, como o IPTU respeita rigorosamente a capacidade contributiva do proprietário. Evidentemente não. Nada garante que a propriedade aufera renda, e que a capacidade contributiva guarde absoluta proporcionalidade com o valor venal do imóvel. A mesma pergunta torna-se ainda mais difícil de ser respondida quando aplicada a um IVA, como o ICMS, já que o imposto independe da renda do consumidor final.

Nenhuma das bases tributárias atualmente em uso guardam correlação, nem mesmo próxima, com a capacidade contributiva dos contribuintes, o que faz deste conceito um desiderato, nunca uma exigência prática passível de estrito cumprimento.

Nesse sentido, a movimentação financeira de um contribuinte ainda parece ser a melhor *proxy* de sua real capacidade contributiva, razão pela qual é possível se defender o imposto único como a melhor alternativa disponível para se tentar atingir a justiça fiscal¹²⁵.

Quanto ao impacto quantitativo da cumulatividade tributária, vale dizer que a afirmação do missivista acerca do “número de pagamentos” vinculados a uma determinada mercadoria é destituída de qualquer lógica econômica.

125 Nesse sentido, vale consultar artigo de Maria da Conceição Tavares “Imposto sobre circulação financeira” publicado na *Folha de S.Paulo* em 29/04/1995.

Todo e qualquer produto encerra em sua produção e comercialização um número infinito de transações, ou de pagamentos. O que define a carga tributária de um determinado bem ou serviço não é a extensão da cadeia produtiva (sempre infinita, como vimos), mas sim a relação entre valor agregado e insumos intermediários em cada etapa do processo econômico.

Finalmente, deve ser registrada a superficial compreensão acerca da proposta do imposto único encerrada nos comentários do Secretário da Fazenda.

Ainda que a simplificação e o enxugamento do sistema tributário nacional seja um desejo de toda a sociedade, a proposta do imposto único encontra sua principal justificativa na busca da universalização da incidência tributária.

A eliminação da iniquidade, da injustiça e da discriminação que o atual padrão arrecadatório impõe a segmentos da sociedade brasileira é a principal meta dos defensores do imposto único. Não se trata, em absoluto, de mera simplificação, ainda que este seja um objetivo importante a ser atingido, mas sim de um paradigma tributário que implicará um padrão universal de incidência tributária.

Imposto justo é o que se consegue cobrar, nos ensinou Mário Henrique Simonsen, e o imposto único é o mais insonegável, o mais justo, e o mais simples e barato de ser arrecadado. Além disso, é uma alternativa automática de arrecadação, o que torna desnecessária a presença e a intermediação da burocracia governamental, minimizando a ocorrência da corrupção e dos altos custos de funcionamento da máquina pública.

ANEXO I

A íntegra do manifesto pela reforma tributária (16/08/2001)

Retrocessos e ausência de vontade

Há anos o setor empresarial mantém-se unido em torno da urgente necessidade de o País reformar o seu sistema tributário, modernizando-o e adaptando-o ao novo contexto internacional em que se acentuam o surgimento de blocos comerciais e globalização.

Neste período, o sistema tributário foi alterado várias vezes instituindo-se novos tributos, como a CPMF, e intensificando-se o uso de contribuições cumulativas, com a respectiva elevação de suas alíquotas. As alterações tributárias promovidas tornaram o sistema ainda mais distorcido e pernicioso, em prejuízo da competitividade dos produtos brasileiros.

O Executivo tem contribuído para a paralisia da Reforma Tributária. Em mudanças desta natureza é absolutamente imprescindível que o Executivo tenha um papel de liderança e organização no sentido de contornar as dificuldades intrínsecas à aprovação de um amplo projeto. Este não tem sido o comportamento observado.

O receio de perda de arrecadação que eventualmente viesse a pôr em risco o equilíbrio fiscal domina o pensamento governamental e tem inibido este papel. Há uma verdadeira miopia quanto aos efeitos positivos a médio e longo prazos que uma ampla Reforma Tributária fatalmente terá sobre a competitividade dos produtos brasileiros e o crescimento econômico e, portanto, sobre a própria arrecadação. O setor empresarial reconhece a necessidade de um equilíbrio fiscal duradouro, mas entende que com vontade pública é possível construir mecanismos capazes de viabilizar com segurança o processo de transição para um novo modelo tributário.

A proposta do Executivo: soluções parciais

Recentemente, o Executivo apresentou um conjunto de sugestões - na forma de proposta de Emenda Constitucional (PECs), Medidas Provisórias (MPV) e Projeto de Lei (PLP) - que alteram alguns aspectos importantes do nosso sistema tributário. Com isto, o Governo imagina responder aos anseios da sociedade por uma profunda reforma por várias vezes defendida pelo próprio Presidente da República.

As medidas perfazem um conjunto tímido no que se refere a mudanças substantivas e perenes no arcabouço do sistema tributário. Pouco ou nada alteram em termos das distorções existentes no sistema atual. Muito ao contrário, instituem novos tributos - como a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico -, ampliam a abrangência de contribuições sociais sobre as importações e prorrogam até fins de 2004, a CPMF - um tributo provisoriamente instituído há oito anos e crivado de defeitos e distorções.

Surpreende o encaminhamento da proposta sobre o ICMS, sem que o Governo tenha obtido aquiescência prévia dos Estados. No que respeita ao PIS/Cofins, a solução é parcial pois ressarce o exportador através de créditos, o que pressupõe primeiro o pagamento do tributo. O ressarcimento é sujeito a confirmações em procedimentos administrativos, obrigando as empresas a custos para separar a contabilidade das vendas domésticas das exportações. Mais grave: as medidas não apontam solução para a principal distorção do sistema tributário brasileiro, a existência de tributos cumulativos.

A ausência de compromisso com a competitividade

As medidas explicitam o predomínio de uma visão arrecadadora e não um compromisso com a competitividade. A ampliação da incidência do PIS/Cofins sobre todas as exportações representará um aumento adicional de custos para as empresas, injustificavelmente incluído na proposta que visa dar maior transparência à tributação sobre combustíveis - esta sim, necessária para viabilizar a abertura deste mercado. A alegação de que com isto se obtém a isonomia de tratamento para com os produtos nacionais é inadequada, pois aumenta-se o custo dos importados e não se promove a eliminação da cumulatividade sobre a produção doméstica e exportações. Cuida-se de uma "isonomia pela oneração", ao invés de desonerar-se o sistema produtivo dos tributos cumulativos.

As mudanças propostas não asseguram as condições de competitividade indispensáveis à inserção crescente da economia brasileira nos mercados internacionais. Esta situação é preocupante tendo em vista que a agenda de negociações avança inexoravelmente, deixando pouco tempo às necessárias adaptações e à transição ordenada para um novo sistema.

A mobilização continua

Em suma, tais mudanças poderiam se constituir na última oportunidade deste governo de legar uma estrutura tributária menos ociosa ao setor produtivo e ao País. Uma estrutura tributária que tenha compromisso com a produção, com os investimentos, com o desenvolvimento, com o crescimento das exportações e com a geração de empregos. O setor empresarial está convencido de que o governo desperdiçou todas as possibilidades efetivas de realizar a necessária e ampla reforma tributária. Trata-se, entretanto, de tema prioritário na agenda nacional. Por tudo isto, o setor empresarial continuará mobilizado em torno deste objetivo.

Ação Empresarial

Confederação das Associações Comerciais do Brasil (CACB)

Confederação Nacional da Agricultura (CNA)

Confederação Nacional do Comércio (CNC)

Confederação Nacional da Indústria (CNI)

Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF)

Confederação Nacional dos Transportes (CNT)

ANEXO II

O Teorema Fundamental do Bem-Estar e a eficiência tributária

Em geral se supõe que a eficiência alocativa é o único critério para a escolha de uma determinada alocação de recursos. Não se pode afirmar, contudo, que uma situação Pareto-eficiente seja necessariamente desejável.

Veremos neste anexo que, mesmo aceitando-se a hipótese de uma economia operando em condições competitivas perfeitas, não é possível afirmar que a situação alocativa Pareto-eficiente que resultará desta configuração de mercado será capaz de maximizar o bem-estar social de uma economia.

A implicação desta afirmação é de que, não se pode afirmar que o uso de um tributo neutro, como o IVA pretende ser (ainda que não o seja!), necessariamente maximizará a função de utilidade social. Considerações distributivas poderão fazer com que um tributo cumulativo resulte em uma situação preferível do ponto de vista da função de bem estar social de uma economia. Em outras palavras, o uso de um tributo não-neutro e ‘ineficiente’ do ponto de vista alocativo poderá resultar em uma situação Pareto-ineficiente, mas que poderá ser preferível do ponto de vista da maximização da função de bem-estar social do que o ponto Pareto-eficiente resultante da aplicação de um tributo formalmente neutro. Esta possibilidade mostra o equívoco de afirmações tendentes a demonstrar que os IVA's são sempre preferíveis aos tributos cumulativos.

Uma dada alocação de recursos é Pareto-eficiente se, para melhorar a situação de uma pessoa, for necessário piorar a de um outro indivíduo. Diz-se que uma situação é Pareto-superior se, comparativamente a uma posição inicial, for possível melhorar a situação de bem-estar de uma pessoa sem piorar a de qualquer outra.

O Teorema Fundamental da Economia do Bem-estar Social diz que se produtores e consumidores agirem de forma competitiva, agindo estritamente como tomadores de preços, o mercado em competição perfeita produzirá uma situação Pareto-eficiente.

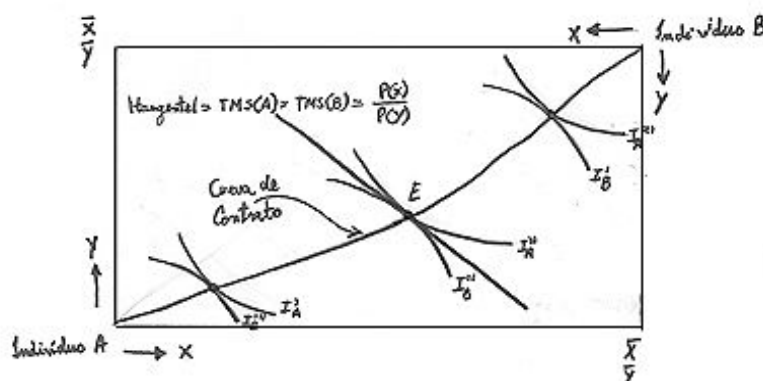
Para maximizar sua utilidade, os consumidores igualarão os preços dos bens e serviços às suas respectivas utilidades marginais, ou seja, com dois produtos (X e Y) e dois consumidores (A e B), a taxa marginal de substituição (TMS) entre os produtos será igual aos seus preços relativos ($P(X)/P(Y)$). Como os consumidores são tomadores de preços,

$$TMS(A) = TMS(B) = P(X)/P(Y). \quad (1)$$

Esta igualdade é condição necessária para uma situação Pareto-eficiente em uma economia de trocas.

Em uma Caixa de Edgeworth (Gráfico A-1), os pontos onde a condição expressa pela equação (1) é satisfeita acham-se na Curva de Contrato, resultante dos pontos de tangência entre as curvas de indiferença dos consumidores A e B.

GRÁFICO A-1
A Curva de Contrato
Eficiência em uma economia de trocas

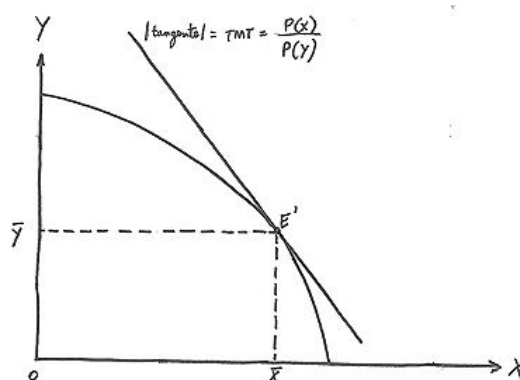


Supondo-se que a produção de A e B seja feita com uso de dois fatores, X e Y, as empresas maximizarão seus lucros em condições de competição perfeita igualando preços do produto aos seus custos marginais (CMg). As empresas são igualmente tomadoras de preços. Assim, $P(X) = CMg(X)$, e $P(Y) = CMg(Y)$.

A partir de numa Curva de Possibilidade de Produção (Gráfico A-2) sabe-se que uma situação Pareto-eficiente exige que não seja possível incrementar a produção de um bem sem reduzir a de outro bem, do que resulta que a taxa marginal de transformação (TMT) na produção dos dois bens será igual aos preços relativos,

$$TMT = CMg(X)/CMg(Y) = P(X)/P(Y). \quad (2)$$

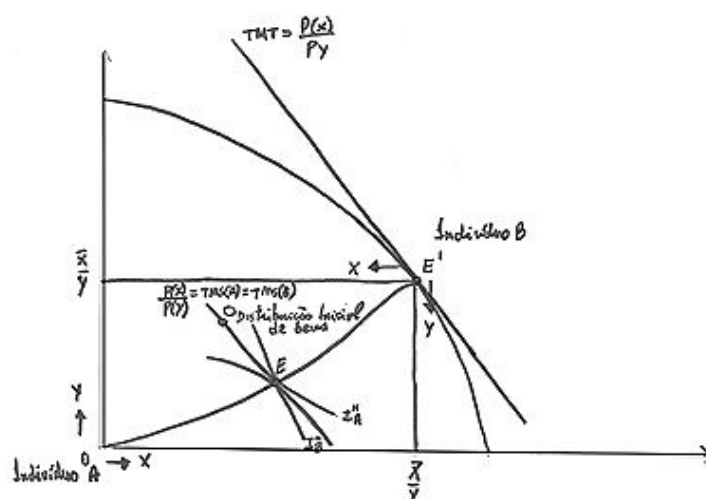
GRÁFICO A-2
A Curva de Transformação
Eficiência em uma economia de produção



Considerando-se as equações (1) e (2), resulta que $TMT = TMS(A) = TMS(B)$. Vê-se, portanto, que produtores e consumidores sendo tomadores de preços em mercados competitivos e agindo de forma a maximizar lucros e utilidades, produzirão situações Pareto-eficientes na produção e nas trocas.

O Gráfico A-3 demonstra os pontos de equilíbrio competitivo possíveis numa economia de produção e trocas. Considerando-se a dotação inicial de fatores de produção entre os indivíduos A e B, o funcionamento do mercado competitivo resultará numa distribuição inicial O de produtos entre A e B, e em preços e custos de X e Y determinados pela taxa marginal de transformação T. Através das trocas, os consumidores sairão do ponto inicial O e atingirão o ponto Pareto-eficiente E. Cumpre lembrar que, dependendo da posição do ponto inicial O de distribuição de renda, será possível atingir um ponto Pareto-eficiente definido pela Curva de Contrato.

GRÁFICO A-3
Equilíbrio Competitivo
Eficiência em uma economia de produção e trocas

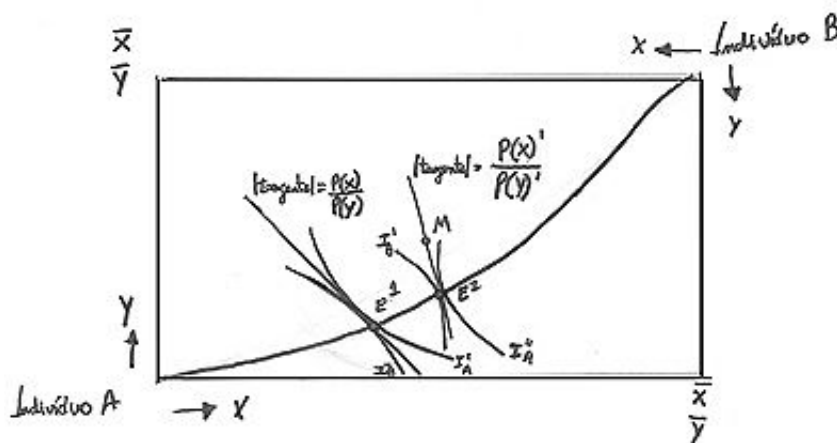


A pergunta agora é saber se a situação Pareto-eficiente resultante de uma dada dotação inicial e do funcionamento do mercado competitivo será sempre preferível a qualquer outra situação. A resposta é claramente negativa, podendo até mesmo haver uma situação Pareto-ineficiente preferível do ponto de vista social ao equilíbrio competitivo. O Gráfico 4 demonstra tal situação. Dada uma dotação inicial, o equilíbrio competitivo é definido por E^1 . Pode-se, contudo, afirmar que este ponto é preferível ao ponto M? E^1 é uma solução Pareto-eficiente, ao passo que M é um ponto fora da Curva de Contrato, e portanto ineficiente.

O ponto M poderá ser preferível se a Função de Bem-estar Social der valor à distribuição de riqueza e renda entre os indivíduos A e B. O ponto E^1 determina uma forte concentração de riqueza nas mãos de B. Se a sociedade preferir um padrão de distribuição

mais eqüitativo, o ponto M poderá ser preferível, ainda que seja ineficiente do ponto de vista alocativo. A mera eficiência de Pareto poderá não ser suficiente para uma avaliação das preferências da sociedade, cujos valores poderão definir outros critérios de escolha que não apenas a avaliação de eficiência.¹²⁶

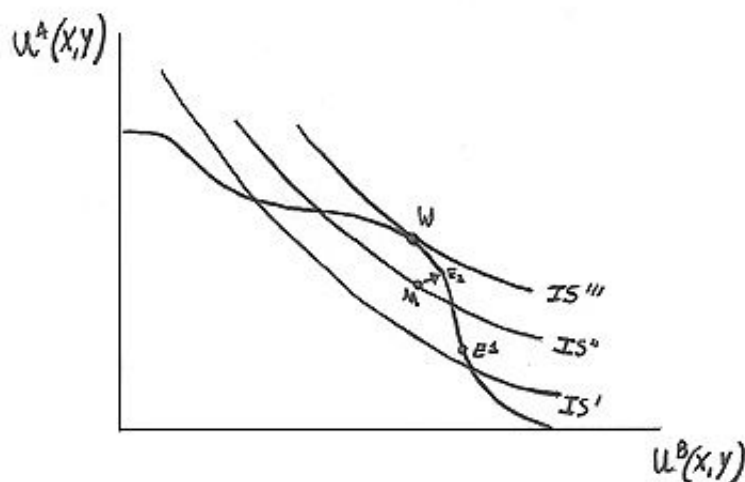
GRÁFICO A-4
Eficiência e distribuição



O Gráfico A-5 mostra a Curva Possibilidade de Utilidade (CPU) entre os indivíduos A e B resultante da Curva de Contrato do Gráfico 4. Dada as funções de utilidade de A e B, $U(A)=U(X,Y)$, e $U(B)=V(X,Y)$, cada ponto na Curva de Contrato determina um ponto na CPU. Supondo-se ainda uma Função de Bem-Estar Social que reflita as preferências da sociedade $W=W(U(A), U(B))$, é possível verificar que as Curvas de Indiferença Social (IS) indicam que a maximização da utilidade social ocorre no ponto Pareto-eficiente W. O ponto Pareto-eficiente E^1 , contudo, é inferior do ponto de vista dos valores sociais da sociedade que o ponto Pareto-ineficiente M. Neste exemplo a sociedade prefere uma distribuição mais eqüitativa de renda, ainda que seja um ponto ineficiente do ponto de vista competitivo.

¹²⁶ Com alteração dos preços-relativos de $P(X)/P(Y)$ para $P(X)'/P(Y)'$ é possível atingir o ponto Pareto-eficiente E^2 .

GRÁFICO A-5
Curva de Possibilidades de Utilidade
Maximização do Bem-estar Social



O Teorema Fundamental da Economia do Bem-Estar Social mostra que em competição perfeita o mercado gera um equilíbrio competitivo eficiente em algum ponto da Curva de Possibilidades de Utilidade. Nada garante, contudo, que seja o ponto de maximização da utilidade social.

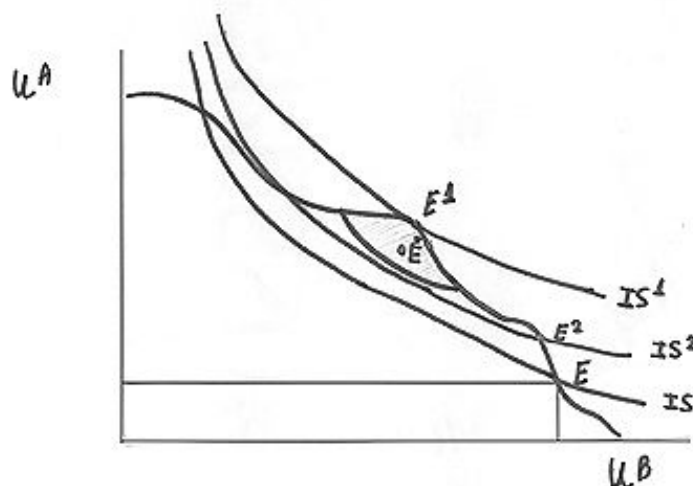
O paralelo com a questão tributária surge com facilidade.

Como tentamos demonstrar neste texto, os sistemas tributários baseados em impostos sobre valor agregado propiciam taxas mais altas de evasão do que os sistemas compostos de tributos cumulativos. Ainda que se admita que os IVA's sejam neutros do ponto de vista alocativo (o que não é verdade do ponto de vista empírico), não se pode concluir que gerem necessariamente uma alocação de recursos capaz de maximizar a função de utilidade social. Isto decorre das conseqüências distributivas perversas causadas pelos padrões de incidência dos IVA's, marcados pela maior evasão e pelos custos administrativos e operacionais mais altos, relativamente a tributos cumulativos sobre movimentação financeira.

Em outras palavras, há um *trade-off* entre eficiência e incidência tributárias. Um tributo não-neutro, como um IMF pode ser preferível do ponto de vista social por não estimular a sonegação, e conseqüentemente por ter um melhor padrão de incidência do que seria o caso com os IVA's.

Os gráficos A-6 e A-7 demonstram a situação na qual um tributo poderá implicar a introdução de uma distorção e ao mesmo tempo implicar uma situação preferível do ponto de vista das preferências de uma sociedade.

GRÁFICO A-7
Política tributária e bem-estar social



O que estes exemplos demonstram é que não se pode afirmar *a priori* que uma política tributária deva necessariamente ser composta apenas por tributos alocativamente eficientes. Em princípio, não se deve rejeitar os tributos cumulativos, ou qualquer outro tipo de sistema tributário, unicamente em função de avaliações acerca de sua eficiência alocativa. Pode haver espaço para estes tributos na configuração de um sistema tributário capaz de aumentar o bem-estar social de uma economia.

Uma segunda razão pela qual não se pode afirmar *a priori* que um IVA é preferível a um *turnover*, deve-se ao fato de que em geral as condições necessárias para a existência de mercados competitivos perfeitos não são satisfeitas no mundo real. A pergunta que surge é o que acontece quando as condições para a obtenção de um ótimo paretiano não forem satisfeitas? Richard Lipsey e Kevin Lancaster se reportaram pioneiramente a esta questão em 1956.¹²⁷

É preciso lembrar que os modelos econômicos impõem hipóteses ou suposições das quais resultam conclusões lógicas. As conclusões de um modelo dependem da satisfação de dadas condições de equilíbrio. Em economia, as condições de equilíbrio dependem do comportamento de consumidores e produtores que buscam otimizar simultaneamente suas funções-objetivo. Modelos econômicos, em geral, assumem um grande número de hipóteses e condições comportamentais. Pode-se afirmar que surge uma situação de *second-best* quando todas as condições de equilíbrio não podem ser satisfeitas simultaneamente.

Lancaster e Lipsey demonstraram que em geral quando uma condição de equilíbrio não é satisfeita, todas as demais condições precisam ser alteradas, ou, em outras palavras, a

¹²⁷ Lipsey, R. G. e Lancaster, K., “The general theory of the second best”, *Review of Economic Studies*, 24, 1956.

satisfação das demais condições de equilíbrio deixa de ser o comportamento ótimo dos agentes econômicos. Alternativamente, é possível afirmar que nessas condições para se atingir o equilíbrio ótimo, torna-se necessária a introdução de outras distorções para a correção da distorção inicial.

Nestas condições, considerando-se que o mundo real não satisfaz as rigorosas exigências para a obtenção do ótimo de Pareto, é fácil perceber a futilidade de se evitar sistematicamente a introdução de variáveis econômicas tidas como alocativamente ineficientes apelando-se a argumentos que preconizam o atingimento de uma situação de equilíbrio competitivo perfeito. Em geral tal argumentação deixa em segundo plano considerações de equidade e de distribuição de renda em favor do atingimento de metas de eficiência alocativa quase sempre inatingíveis. Sacrifica-se assim considerações de equidade e posicionamentos éticos importantes na maximização da função de bem-estar social. Trata-se de argumentação importante, entre outros, no debate sobre reforma tributária no Brasil onde se degladiam ferozmente os que defendem os tributos tidos como mais eficientes, como os IVA's, e os que preconizam tributos sobre movimentação financeira, os IMF's, tidos como mais justos por serem de difícil sonegação.

Neste debate, que envolve questões de eficiência versus equidade, as conclusões da teoria do *second-best* tornam-se altamente relevantes por desmistificarem a necessidade de se buscar satisfazer as condições de equilíbrio competitivo a qualquer custo, mesmo que isto signifique redução nos níveis de bem-estar social e comprometimento de metas sociais de justiça e equidade.

ANEXO III

The Brazilian experience with a bank transactions tax

First of all, I would like to congratulate the organizers and sponsors of this forum, specially the Parliamentarians for Global Action for the choice of "poverty eradication on a world level" as the main theme of this meeting.

Indeed, it is estimated that one billion people throughout the world suffer the pain and misery of utmost poverty. Particularly striking, and painful, is the fact that poverty flourishes in the midst of great wealth. Opulence and misery live side by side, are door-to-door neighbours in many developing countries. Income inequality and income concentration are nowadays two of the most common manifestations of world globalization.

Countries, such as Brazil, that chose to retrocede in its import substitution policies and to open its economy to world investors, are now having to deal with a transitional situation which imposes great threats and challenges.

Short of official development assistance, lacking foreign aid, and unable to compete on a global level, such countries suffered a sharp fall in the rate of economic growth. Its savings rate fell dramatically, public deficit, and debt, grew enormously, national industry and services were quickly taken over by multinational concerns. They now have to face the socially disrupting effects of growing inequality, such as urban violence, unemployment, swollen cities without minimum urban equipment, and dwindling social investment in sanitation, health, and education.

Our countries are going through a painful process of integration with the world economy, and we now face the challenge of reaching a successful conclusion.

We do not dispute the benefits of world integration, nor we underestimate the expected future gains that can be reaped out of growing flows of financial and commercial transactions on a global scale. But what we fear, is that the process of building an integrated world economy may be aborted by the inability of the developing countries to bear the burden of such a transition to a global economy.

In response to this challenge, it is not acceptable to draw back, and to adopt the isolationist policies that typified the fifties and the sixties in the developing countries. That was a strategy that ran its course, that achieved remarkable results at its time, but that cannot be made to have the same positive effects again.

By the same token, it is not wise to allow big government to take over again, under the illusion that it can row against the tide of world integration and neutralise the prevalence of the private over the public sector. It is well known that governments make mistakes, such as mistargeting and other forms of inefficiency; governments are prone to corruption, and are easy targets for rent-seekers.

The challenge is facing us right in the eye; the bridges behind us have been burned, there is no turn around.

It is an objective of this 21st Forum to "share national level strategies", to "learn about best practices", and to "forge new partnerships for poverty eradication". Based on the Brazilian experience with the use of a national transactions tax, I would like to propose the use of such tax both as an internal component of national tax systems, and as an internationally agreed toll tax in world short-term capital movements.

The experience of the transactions tax in Brazil

I first proposed the adoption of a transactions tax in Brazil in January 1990, in the context of a modern single-tax model.

Following an old and respectable tradition in the history of economic thought, which dates back at least to the Physiocratic School, the single-tax ideal was never implemented. The difficulty, which has turned the single-tax ideal into an almost utopian proposal, resides in the until now unsurmountable difficulty in identifying a tax base sufficiently broad to allow the collection of enough revenues needed by governments to finance their activities, without, at the same time, requiring excessively high tax rates. As we know, evasion and its natural complement, corruption, varies in direct proportion to the nominal tax rates.

Such a tax base has never been found, in the past.

But now, the electronic age has opened the way for such a tax base: the set of all payments cleared through the banking system.

It is important to point out that a monetary payment has never been used as a tax base because, before the growth of the modern banking system, payments were made through the use of commodity-based money, or, more recently, through paper money. Such means of payment implied the use of manual, or carry-on, money, and this made it impossible to implement a tax system capable of avoiding large-scale tax evasion.

Nowadays, the electronic age has turned the banking system into the locus of all payment clearings. Except for small payments, most economic exchanges are made through the use of fiat money issued by the banking system, which makes possible the use of such clearing houses as the loci where tax collection can occur.

In Brazil, the long history of inflation has led to the overdevelopment of the banking system, especially to the use of sophisticated electronic means of administering bank deposits. Speed in clearing bank transactions was an essential prerequisite for high profitability in banking activities. Brazil is one of the few countries in the world that has an integrated clearing house for the whole banking sector, capable of clearing tens of millions of banking documents overnight.

At the same time, chronic inflation has caused a strong tendency for the expulsion of paper money, which not being indexed, lost purchasing power as inflation set place in Brazil, reaching in 1985, the monthly rate of 80%. The substitution of bank deposits for paper money turned Brazil into one of the most "unmonetized" economies in the world. Paper money outside the banking system accounts for less than 2% of GNP, while in other countries it rarely falls below 10% of GNP.

It should be pointed out, however, that there is a worldwide trend towards the use of electronic means of exchange -bank deposits, smart cards, on-line transactions- which leads us to believe that Keynes was right when stated that paper money was a barbaric relic from the past, and should soon be replaced by electronic means of exchange.

Such a detour into the history of money is important since it sets the ground for understanding the appearance of concrete possibilities for the achievement of the single tax ideal, based on a transactions tax.

The proposal of a single tax in Brazil raised an emotional controversy. Particularly when, in 1995, and again in 1998 through 2002, Congress aproved the use of such tax, although not as a single tax.

Its cumulative effects were quickly brought to the debate. Those who opposed the transactions tax pointed out its alleged negative effects on allocative efficiency. Others claimed that Brazilian exports would lose competitiveness due to the difficulties in rebating the taxes collected along the production process. Others still, pointed out the possible inducements to verticalization and banking desintermediation, which could result from even modest rates on banking transactions, and that such tax would have low tax yield in stable economies, with low inflation rates.

Actually, all such criticism proved completely wrong. None of the negative predictions actually occurred. Quite on the contrary, the revenues collected from the transactions tax in both periods of application showed solid revenues and a universal pattern of incidence. It proved to be impossible to evade it. From the equity point of view, it turned out to be a fair tax, since the most unfair tax is that one which can be evaded.

From the revenue side, each tenth of a percent (0,1%) in its rate structure resulted in revenues equivalent to 0,9% of GNP. In 1999 it collected R\$ 8,5 billion with a rate of 0,2% on each bank account debit entry, both of persons or of firms. From 1999 to 2003, the rate was set at 0,38%.[3]

The use of the transactions tax in Brazil confirmed the following advantages:

- It is an evasion-proof tax
- It is a corruption-proof tax
- It has low collection cost
- It is simple, non-declaratory, automatically collected, and requires no bureaucratic procedures on the part of the taxpayer

- It causes no significant distortion in market conditions.

The transactions tax turned out to be both a powerful tool for achieving internal tax equity, and a source of solid revenues for the government. Although it is a turnover tax, it caused no significant distortion in the functioning of the market. It prevented tax evasion, which in many countries caused a shift of tax incidence to sectors least capable of "tax planning" or "tax avoidance", such as small and medium firms, and wage earners, with obvious negative equity impact. It also served the purpose of taxing the informal economy. It established a pattern of tax incidence, that made everybody pay, and if all pay their taxes, all should pay less.

The use of a transactions tax in Brazil was the first large-scale experiment with such a tax. And it proved enormously successful. However, a few lessons were learned from it, and deserve attention from tax planners.

First, if rates are raised, a few safeguard measures should be adopted. To avoid the use of checks transfers to be used as quasi-money, they should be turned into nominal, non-endorsable orders of payment. Also, appropriate laws should require that transactions above a minimum amount should necessarily be cleared through the domestic banking system in order to acquire legal existence.

Second, the transactions tax should not be imposed on financial and capital markets. Since it is a turnover tax, at each period of maturity it would be collected on the stock of capital, thereby tending to raise the internal interest rate. This feature of the transactions tax will be further discussed below, with reference to the Tobin tax.

Third, time and effort should be addressed to constructing input-output tables, with as many entries as possible, in order to evaluate the cost burden caused by the transactions tax in each sector of the economy. Such calculations are indispensable if exports are to be tax exempt. The Leontief tables should provide the proper levels of tax refunds to exporters. In the appendix, a 35 sector estimate of sectoral tax burden is presented. Since the transactions tax allows no tax evasion, it requires a much lower rate (2,7% in our estimates) to collect the same revenue as a conventional value-added tax with a rate of 17%. Therefore, a transactions tax imposes a significantly lower tax burden on all sectors of the economy, and therefore introduces less distortions in relative prices than a value-added tax.

In brief, the experiment with a transactions tax in Brazil was fully successful. It proved to be a powerful tool to raise revenues, a strong instrument to attain a more equitable pattern of income distribution, and a robust deterrent of tax evasion and corruption. And with an almost null collection cost. [4]

The Tobin tax in the light of the Brazilian transactions tax

The experience with a transactions tax in Brazil showed that the banking system is the unavoidable locus of all payment clearings in the modern world. It also showed that

other forms of making payments, such as barter, use of paper money, or offshore facilities, usually imply higher costs than the tax economy made possible by such alternative devices.

Furthermore, it became clear that some simple legislative actions would close most tax shelters.

The Brazilian experience also showed that a solid tax system, with a fair pattern of incidence, is a prerequisite for lowering income concentration and eradicating poverty.

On the other hand, a transactions tax should not reach the domestic capital markets. Especially in developing countries, where most financial transactions are short term due to the uncertainties and risks involved, a turnover tax has two effects: a) it raises the domestic interest rate, and b) it lengthens the maturity periods of financial markets.

As issues involving domestic economic policy, these two effects are usually undesirable.

The higher interest rate effect reduces investment and growth; the lengthening of maturity periods, on the other hand, is more controversial. Some argue that term structure of financial markets should be left totally free to be determined solely by market forces, and therefore, should reflect the opportunity cost of money and liquidity. Others, however, argue that short term financial markets should be contained, and that a toll tax, due to its turnover characteristics, would throw some sand in the wheels of financial speculation.

It is precisely this second opinion, which led James Tobin and others to propose the introduction of a transactions tax on capital flows, on a world level. According to their opinion, trillions of dollars flow across international borders each year in search of investment opportunities. Most of it, however, is short-term highly volatile capital, which many analysts believe is the main reason behind world financial instability.

Thus, a transactions tax on international capital flows would reduce the mobility of such financial flows, making capital mobility a more stable source of investment financing for the developing countries. According to this view, therefore, the transactions tax would reduce economic instability, limit the depth of international financial crisis, and would provide an alternative source of funding for eradicating world poverty.

Of course, there will be a need for multilateral coordination to implement such a tax on a world basis. Although this should turn out to be a very demanding task, it is technically viable, as the Brazilian experience has shown.

In conclusion, the transactions tax no doubt will be in the heart of future tax systems all over the world. Both internally and on a world basis, such a tax should prove to be a valuable tool in providing resources for eradicating poverty, to improve income distribution, and to attain social justice across the world.

Appendix

| IMPACT OF A 17% <u>VALUE ADDED TAX</u> AND OF A 2,7% <u>TRANSACTIONS TAX</u> ON THE TAX BURDEN OVER COST OF PRODUCTION OF VARIOUS INDUSTRIES OF THE BRAZILIAN ECONOMY | | | |
|---|---|---|------------------|
| N.º | INDUSTRIES | TAX BURDEN % OVER TAXLESS COST OF PRODUCTION | |
| | | VAT (17%) | TRANS.TAX (2,7%) |
| 1 | Agriculture | 29,8 | 8,9 |
| 2 | Mining | 26,8 | 8,2 |
| 3 | Oil and natural gas | 22,4 | 7,3 |
| 4 | Coal | 24,6 | 7,2 |
| 5 | Non-metallic minerals | 25,3 | 8,5 |
| 6 | Metallurgy | 23,8 | 9,9 |
| 7 | Mecanic | 22,1 | 8,1 |
| 8 | Electrical and communications materials | 23,6 | 8,4 |
| 9 | Transport materials | 22,9 | 9,6 |
| 10 | Wood | 26,9 | 9,2 |
| 11 | Furniture | 25,5 | 9,3 |
| 12 | Paper and cardboard | 25,7 | 9,7 |
| 13 | Rubber | 23,9 | 9,5 |
| 14 | Leather and skin | 24,6 | 9,5 |
| 15 | Alcohol | 31,4 | 11,1 |
| 16 | Oil refining | 18,4 | 4,1 |
| 17 | Pharmaceutics | 22,7 | 7,3 |
| 18 | Cosmetics | 25,0 | 9,0 |
| 19 | Other chemicals | 24,0 | 8,2 |
| 20 | Textiles | 27,1 | 10,7 |
| 21 | Clothing and shoes | 27,0 | 10,4 |
| 22 | Foodstuff | 28,2 | 10,4 |
| 23 | Beverage | 24,5 | 9,0 |
| 24 | Tabacco | 26,8 | 9,3 |
| 25 | Editorial and printing | 23,5 | 8,0 |
| 26 | Other industries | 25,2 | 8,5 |
| 27 | Electric Energy | 23,7 | 6,9 |
| 28 | Sanitation and water supply | 20,4 | 5,3 |
| 29 | Construction | 25,0 | 8,5 |
| 30 | Commerce | 23,8 | 6,1 |
| 31 | Transport and communication services | 22,0 | 5,9 |
| 32 | Finance | 22,0 | 4,7 |
| 33 | Other services | 22,4 | 5,9 |
| 34 | Dummy maintenance | 21,2 | 8,1 |
| 35 | Dummy firms | 22,5 | 8,2 |

NOTES

[1] Paper presented at the 21.st Annual United Nations Parliamentary Forum organized by Parliamentarians for Global Action, held on September 29-30, 1999 at the United Nations.

[2] Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, Ph.D. in economics (Harvard University), is a member of the Brazilian National Congress representing the state of São Paulo, vice-president of the Getulio Vargas Foundation, and full-professor of the Department of Economics at the São Paulo Business School. (Internet: www.marcoscindra.org , Email: mcindra@marcoscindra.org)

[3] The use of transactions tax was tried in Argentina for a few years, before it reformed its tax system along orthodox lines in 1992. The Argentinian experience was enormously successful, and the banking desintermediation that occurred during a few months was due to an interest rate freeze during the peak of hiperinflation in the end of the eighties, rather than to the transactions tax, which had its rate increased at the same period. Colombia, and Ecuador also experimented with the transactions tax, and Australia has been collecting a similar tax for many years, although with a minute rate.

[4] A focus of strong opposition to the transactions tax is seen in sectors of the economy that fear that its continuing use might end up being a strong evidence of evasion of the other taxes collected by the government. Such evidence, for instance, appears when the transactions tax revenue is compared with the revenue attained by the Confins, a turnover tax on gross revenues of firms. Financial transactions and firm gross revenues should be almost equivalent concepts if there were no tax evasion through unreported revenues. However, evidence of generalized tax evasion is easily seen, as the Confins revenue is twice as much as that of the transactions tax, although its rate is ten times higher.

ANEXO IV

Modelos matemáticos e base estatística para as simulações

Marcos Cintra

Luiz Henrique Sampaio Guimarães

Introdução

Um dos temas mais importantes na área de finanças públicas se refere à avaliação normativa dos impactos alocativos e distributivos dos diferentes tipos de impostos. Um ponto específico desta linha de pesquisa se prende às alterações nos preços relativos introduzidas pelos IVA's relativamente aos "turnovers".

Sob condições bastante restritivas um IVA introduz menos alterações nos preços relativos do que um imposto cumulativo. As condições para que esta afirmação seja verdadeira são as seguintes: a) competição perfeita; b) ausência de qualquer tipo de evasão; c) base universal de incidência, ou seja, ambos os tributos devem ser aplicados a todos os bens e serviços transacionados na economia; d) alíquotas únicas e iguais para ambos os tributos.

As quatro condições acima enumeradas são fortes, e nenhuma delas em geral acha-se presente nas condições de uma economia como a brasileira. A ausência de concorrência perfeita é notória; as mais variadas formas de evasão são praticadas em larga escala; em geral os tributos incidem sobre bases segmentadas por setores, por atividades, ou por tipos de rendimentos auferidos; e há múltiplas alíquotas tributárias em quase todos os impostos aplicados no país.¹²⁸

Nestas condições torna-se impossível se afirmar, *a priori*, qual tipo de imposto, IVA ou "turnover", introduz menos distorções na formação dos preços da economia. A variação das alíquotas, os padrões de incidência que a evasão torna quase aleatórios, e a presença de margens de lucro diferenciadas por setores em função das diferentes condições de concorrência em cada um deles, torna impossível qualquer afirmação em uma ou outra direção. Nesse sentido, torna-se necessário uma avaliação empírica e factual acerca do impacto desses diferentes tipos de tributos na formação dos preços.

Pode-se avaliar o impacto desses tributos na formação dos preços na economia através do uso de modelos de relações interindustriais, amplamente conhecidos na literatura econômica. Pretende-se comparar o impacto do Imposto Único nos preços comparativamente a um imposto sobre valor agregado, IVA, tomando-se como base a estrutura produtiva brasileira dada pelos coeficientes técnicos de produção para o Brasil em

¹²⁸ A evasão tributária, a aplicação de alíquotas múltiplas, e a não-universalidade de um IVA como o ICMS, por exemplo, faz com que não seja verdadeiro que o peso do tributo na formação do preço final de um produto seja o mesmo que sua alíquota nominal. Somente se as condições enumeradas acima fossem atendidas, seria possível afirmar que a alíquota do IVA equivaleria ao peso do tributo na composição do preço final de todos os bens e serviços produzidos.

1996, agregados por 42 setores, calculada pelo IBGE.

O modelo 1, abaixo, simula os preços finais da produção mediante a aplicação de um imposto cumulativo com uma única alíquota. Neste modelo todos os setores possuem cadeias infinitas de produção, (contrariando a crença generalizada de que existam cadeias de produção mais curtas, ou mais longas, já que todos produtos possuem cadeias de produção com número infinito de elos). O impacto do “turnover” nos preços varia inversamente à proporção de valor agregado relativamente aos insumos de outros setores em cada etapa do processo produtivo. Evidentemente, o impacto na formação dos preços do tributo arrecadado em cada etapa de produção é tão menos forte quanto mais afastado o respectivo setor estiver do consumo final. Nas simulações foi utilizado o modelo de “mark-up” na definição das margens de lucro, sendo as mesmas determinadas a partir da matriz insumo-produto do IBGE.

As simulações realizadas utilizaram o modelo 1 para avaliar o impacto do IUT, e o modelo 2.1 para avaliar o impacto do IVA. A escolha do modelo com o “mark-up” incidindo sobre o capital circulante das empresas deu-se em função do maior realismo de suas hipóteses. Cumpre afirmar que não houve a incidência de custos financeiros sobre o tempo de “espera” para a utilização dos créditos tributários, o que teria acentuado ainda mais o impacto do IVA na formação dos preços.

A- OS MODELOS DE SIMULAÇÃO

Modelo 1- Para o IUT

$$P_i = (1 + t) \{ [\sum (K_{ij} P_j) + L_i W] (1 + t) (1 + m_i) \}$$

Onde:

P_i = preço do produto i , com IUT

T = alíquota do IUT

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

m_i = *mark-up* sobre custos na produção de i

$I, j = 1 \dots n$ setores da produção

1.1- Notação matricial para o modelo descrito acima:

$$P = [FK] P + FLW$$

$$P - [FK] P = FLW$$

$$[I - FK] P = FLW$$

$$P = [I - FK]^{-1} FLW$$

Onde:

P = vetor de preços finais ($n \times 1$)

I = matriz identidade ($n \times n$)

F = diagonal $[(1 + t)(1 + t)(1 + m_i)]$ ($n \times n$)

K = matriz dos coeficientes técnicos ($n \times n$)

L = vetor de unidades de trabalho por unidades de i ($n \times 1$)

Modelo 2- Para o IVA

2.1- Modelo com “mark-up” incidindo sobre os créditos tributários.

$$P_i = 1 / (1 - v) \{ [(\sum K_{ij} P_j) + L_i W] (1 + m_i) \} - v \sum K_{ij} P_j \}$$

Onde:

P_i = preço do produto i , com IVA

v = alíquota do imposto sobre valor agregado

P_j = preço do insumo j com IUT

2.1.1- Notação matricial para o modelo descrito acima:

$$P' = [F'K] P' + F''LW$$

$$P' - [F'K] P' = F''LW$$

$$P' [I - F'K] = F''LW$$

$$P' = [I - F'K]^{-1} F''LW$$

Onde:

F' = matriz diagonal $[(1 + m_i - v)]$ (nxn)

F'' = matriz diagonal $[(1 + m_i) / (1 - v)]$

2.2 - Modelo com compensação instantânea dos créditos tributários; portanto, sem incidência de “mark-up” no capital circulante. Este é um modelo modificado a partir do modelo 2, de forma a fazer o mark-up incidir sobre os custos de produção líquidos dos créditos tributários, trazendo como consequência a uniformidade do impacto do IVA em todos os setores.

$$P_i = 1 / (1 - v) \{ [(\sum K_{ij} P_j) + L_i W] - v \sum K_{ij} P_j \} (1 + m_i)$$

2.2.1- Notação matricial para o modelo descrito acima:

$$P = [MK] P + GLW$$

$$P - [MK] P = GLW$$

$$P [I - MK] = GLW$$

$$P = [I - MK]^{-1} GLW$$

Onde:

M = matriz diagonal (1 + m_i) (n x n)

G = matriz diagonal [(1 + m_i) / (1 - v)] (n x n)

B-AS PREMISSAS DAS SIMULAÇÕES

As hipóteses utilizadas nas simulações foram as seguintes:

ALÍQUOTAS TRIBUTÁRIAS:

1. Utilizou-se como base para as simulações uma alíquota de 20% sobre folha de pagamentos como Contribuição Patronal ao INSS;
2. As alíquotas do IPI, do ICMS e do ISS para cada setor são médias estimadas a partir da composição de produtos incluídos em cada um dos 42 setores da matriz de relações interindustriais do IBGE para 1996, conforme tabela abaixo;
3. As taxas de evasão aplicadas nas simulações são estimativas do IBGE sobre o peso das atividades formais nos vários setores da economia;¹²⁹
4. A estimativa de arrecadação do IUT, foi baseada na arrecadação tributária da CPMF em 2001;
5. As alíquotas tributárias necessárias para a obtenção de uma determinada meta de arrecadação tomaram por base os dados da Tabela II, Arrecadação das Receitas Federais- Janeiro a Dezembro- 2000/2001 (A preços correntes), divulgada no *site* da Receita Federal, www.receita.fazenda.gov.br em 16/02/2002. Estimou-se para o ano de 2001 um PIB nominal de R\$ 1,2 trilhões.
6. Para a simulação do IUT, supondo-se a eliminação de todos os tributos com características essencialmente fiscais da União, dos Estados e dos municípios, uma das hipóteses de alíquotas tomou por base os dados de movimentação financeira de instituição bancária fornecidos mensalmente entre junho de 1990 e maio de 1996. Os volumes de débitos e créditos mensais acham-se reproduzidos na tabela abaixo.

¹²⁹ Dados reproduzidos em Pereira, T. R. e Ikeda, M. “Mensurando a cumulatividade das contribuições: uma proposta metodológica”, *Boletim Informe-se*, nº 27, junho 2001, BNDES, R.J., p.8. Vale apontar que as taxas de formalização não se confundem com as taxas de evasão, já que a sonegação é amplamente praticada também pelas empresas do setor formal da economia. Neste sentido, é forçoso apontar a presença de forte subestimação das taxas de evasão utilizadas nas simulações, o que faz prever que as distorções nos preços relativos causadas pelos IVA's devam ser maiores do que as estimadas neste trabalho.

TABELA A-1
ALÍQUOTAS TRIBUTÁRIAS SETORIAIS MÉDIAS UTILIZADAS NAS SIMULAÇÕES

| <i>Setores</i> | <i>ICMS</i> | <i>IPI</i> | <i>ISS</i> |
|--|-------------|------------|------------|
| 1-Agropecuária | 17 | 0 | 0 |
| 2-Extrativa mineral (exceto combustíveis) | 17 | 6 | 0 |
| 3-Extração petróleo e gás nat., carvão e outros comb. | 20 | 0 | 0 |
| 4-Fabricação de minerais não-metálicos | 18 | 10 | 0 |
| 5-Siderurgia | 12 | 5 | 0 |
| 6-Metalurgia dos não-ferrosos | 18 | 10 | 0 |
| 7-Fabricação de outros produtos metalúrgicos | 12 | 12 | 0 |
| 8-Fabricação e manutenção de máquinas e tratores | 15 | 10 | 0 |
| 9-Fab. aparelhos e equipamentos de material elétrico | 15 | 12 | 0 |
| 10-Fab. de aparelhos e equipamentos de material eletrônico | 12 | 15 | 0 |
| 11-Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus | 10 | 12 | 0 |
| 12-Fabricação de outros veículos, peças e acessórios | 18 | 20 | 0 |
| 13-Serrarias e fabricação de artigos de madeira e mobiliário | 17 | 10 | 0 |
| 14-Indústria de papel e gráfica | 18 | 12 | 0 |
| 15-Indústria da borracha | 18 | 12 | 0 |
| 16-Fabricação de elementos químicos não-petroquímicos | 18 | 0 | 0 |
| 17-Refino de petróleo e indústria petroquímica | 12 | 10 | 0 |
| 18-Fabricação de produtos químicos diversos | 18 | 10 | 0 |
| 19-Fabricação de produtos farmacêuticos e perfumaria | 20 | 20 | 0 |
| 20-Indústria de transformação de material plástico | 20 | 8 | 0 |
| 21-Indústria têxtil | 12 | 0 | 0 |
| 22-Fabricação de artigos do vestuário e acessórios | 18 | 0 | 0 |
| 23-Fabricação de calçados e de artigos de couro e peles | 17 | 20 | 0 |
| 24-Indústria do café | 17 | 0 | 0 |
| 25-Beneficiamento produtos origem vegetal, inclusive fumo | 17 | 0 | 0 |
| 26-Abate e preparação de carnes | 17 | 0 | 0 |
| 27-Resfriamento e preparação do leite e laticínios | 17 | 0 | 0 |
| 28-Indústria do açúcar | 7 | 5 | 0 |
| 29-Fab. e refino óleos vegetais e de gorduras p/ alimentação | 7 | 0 | 0 |
| 30-Outras indústrias alimentares e de bebidas | 18 | 50 | 0 |
| 31-Indústrias diversas | 17 | 20 | 0 |
| 32-Serviços industriais de utilidade pública | 18 | 0 | 0 |
| 33-Construção civil | 18 | 10 | 0 |

| | | | |
|------------------------------------|----|---|---|
| 34-Comércio | 20 | 0 | 3 |
| 35-Transporte | 25 | 0 | 3 |
| 36-Comunicações | 25 | 0 | 0 |
| 37-Instituições financeiras | 0 | 0 | 3 |
| 38-Serviços prestados às famílias | 18 | 0 | 3 |
| 39-Serviços prestados às empresas | 0 | 0 | 3 |
| 40-Aluguel de imóveis | 0 | 0 | 3 |
| 41-Administração pública | 0 | 0 | 0 |
| 42-Serviços privados não-mercantis | 0 | 0 | 0 |

SIMULAÇÃO 1: Alíquota do IUT de 3,5%, com arrecadação estimada de R\$ 321 bilhões (26,7% do PIB). Com as alíquotas do ICMS, ISS, IPI e INSS acima definidas, a arrecadação estimada foi de R\$ 176 bilhões (14,7% do PIB).

SIMULAÇÃO 2: Com o objetivo de comparar dois sistemas tributários é necessário fixar alíquotas capazes de gerar receita equivalente. Para tanto, as alíquotas dos tributos convencionais teria que ser aumentada em 82% (fixando-se um teto de 80% para a soma das alíquotas dos impostos sobre valor agregado, ICMS e IPI). Os resultados desta simulação acham-se na nota de rodapé 103. Alternativamente, optou-se por reduzir a alíquota do IUT para 1,92%, mantendo-se as alíquotas do sistema convencional, do que resultaria receita de 14,7% do PIB em ambos os sistemas, como mencionado na simulação 2 do texto.

SIMULAÇÃO 3: Neste exercício tentou-se estimar os impactos da eliminação do sistema convencional das contribuições sociais cumulativas (Cofins, Pis/Pasep, CPMF), cuja arrecadação conjunta foi em 2001 de 6,25% do PIB, ou R\$79,96 bilhões. Para substituir a receita das contribuições eliminadas, as alíquotas do sistema convencional (ICMS, IPI, INSS, e ISS) foram aumentadas em 51%.

SIMULAÇÃO 4: Neste exercício tentou-se reestimar a simulação 1 com a inclusão no modelo do fenômeno da evasão tributária, segundo as estimativas do IBGE mencionadas acima. As alíquotas do sistema convencional (ICMS, IPI, e ISS) foram reduzidas de acordo com as respectivas taxas setoriais de evasão estimada. A hipótese implícita neste procedimento é que a alíquota efetiva para o setor tornou-se menor que a alíquota formal, ou teórica, implicando em débitos tributários mais baixos, e conseqüente apropriação de créditos apenas até o limite dos débitos apurados. Havendo evasão, as alíquotas dos tributos convencionais foram aumentadas para garantir a manutenção das receitas. Para o ajuste da Contribuição ao INSS tomou-se por

base a proporção entre a soma das alíquotas efetivas e a soma das alíquotas teóricas, do que resultou a necessidade de elevação da alíquota do INSS em 10,8%. Vale dizer que neste modelo, os bons pagadores acabaram pagando pelos sonegadores, o que de fato parece ocorrer na prática. Com este procedimento, preserva-se o nível de arrecadação anterior à prática da evasão, mas introduz-se no sistema maior dispersão das alíquotas tributárias causada pela evasão.

C- Movimentação bancária (1990-1996)

TABELA A-2
VOLUME DE DÉBITOS E CRÉDITOS LANÇADOS EM CONTAS CORRENTES DE CLIENTES. DADOS
DE CONTABILIDADE DE INSTITUIÇÃO BANCÁRIA.
(Preços de Dez-2000)

| U.M. | MÊS-ANO | CREDITO TOTAL A PREÇOS CORRENTES | DEBITO TOTAL A PREÇOS CORRENTES | IGP-DI ACUM. DEZ2000=100 | CREDITO TOTAL DEZ2000=100 (R\$MIL) | DEBITO TOTAL DEZ2000=100 (R\$MIL) |
|---------|---------|--|---------------------------------------|--------------------------------|--|---|
| Cr\$MIL | Jun-90 | 1.533.298.910,00 | 1.537.550.041,00 | 0,00001178 | 47.347.339,94 | 47.478.612 |
| Cr\$MIL | jul-90 | 1.822.582.439,00 | 1.827.128.605,00 | 0,00001330 | 49.814.338,63 | 49.938.593 |
| Cr\$MIL | Ago-90 | 1.587.112.437,00 | 1.592.129.950,00 | 0,00001502 | 38.411.879,17 | 38.533.315 |
| Cr\$MIL | Set-90 | 2.086.060.050,92 | 2.091.860.346,50 | 0,00001679 | 45.191.185,91 | 45.316.840 |
| Cr\$MIL | Out-90 | 2.411.111.638,31 | 2.417.822.554,91 | 0,00001971 | 44.472.467,90 | 44.596.249 |
| Cr\$MIL | Nov-90 | 2.695.552.482,21 | 2.703.358.058,62 | 0,00002296 | 42.691.844,33 | 42.815.468 |
| Cr\$MIL | Dez-90 | 3.244.146.012,99 | 3.253.290.019,67 | 0,00002674 | 44.118.499,38 | 44.242.853 |
| TOTAL | | | | | 312.047.555,26 | 312.921.930,59 |

| U.M. | MÊS-ANO | CREDITO TOTAL A PREÇOS CORRENTES | DEBITO TOTAL A PREÇOS CORRENTES | IGP-DI ACUM. DEZ2000=100 | CREDITO TOTAL DEZ2000=100 (R\$MIL) | DEBITO TOTAL DEZ2000=100 (R\$MIL) |
|---------|---------|--|---------------------------------------|--------------------------------|--|---|
| Cr\$MIL | Jan-91 | 2.953.355.730,99 | 2.951.229.860,41 | 0,00003207 | 33.489.469,38 | 33.465.363 |
| Cr\$MIL | Fev-91 | 3.763.608.152,25 | 3.765.245.536,25 | 0,00003884 | 35.238.458,51 | 35.253.789 |
| Cr\$MIL | Mar-91 | 4.173.298.707,68 | 4.173.020.590,57 | 0,00004165 | 36.432.978,00 | 36.430.550 |
| Cr\$MIL | Abr-91 | 4.217.692.000,00 | 4.233.189.000,00 | 0,00004529 | 33.861.074,40 | 33.985.490 |
| Cr\$MIL | Mai-91 | 4.352.789.000,00 | 4.254.071.000,00 | 0,00004825 | 32.806.683,57 | 32.062.653 |
| Cr\$MIL | Jun-91 | 5.209.312.000,00 | 5.218.229.000,00 | 0,00005300 | 35.738.431,57 | 35.799.607 |
| Cr\$MIL | jul-91 | 5.045.839.000,00 | 5.050.080.000,00 | 0,00005980 | 30.680.605,09 | 30.706.392 |
| Cr\$MIL | Ago-91 | 5.808.619.000,00 | 5.838.460.000,00 | 0,00006907 | 30.581.518,15 | 30.738.627 |
| Cr\$MIL | Set-91 | 7.051.713.000,00 | 7.060.451.000,00 | 0,00008025 | 31.953.028,51 | 31.992.623 |
| Cr\$MIL | Out-91 | 9.474.334.000,00 | 9.503.800.000,00 | 0,00010100 | 34.112.446,65 | 34.218.539 |
| Cr\$MIL | Nov-91 | 17.806.261.000,00 | 17.935.588.000,00 | 0,00012701 | 50.979.360,67 | 51.349.624 |
| Cr\$MIL | Dez-91 | 20.129.261.000,00 | 20.060.040.000,00 | 0,00015513 | 47.183.653,43 | 47.021.397 |
| TOTAL | | | | | 433.057.707,95 | 433.024.652,77 |

| U.M. | MÊS-ANO | CREDITO TOTAL A PREÇOS CORRENTES | DEBITO TOTAL A PREÇOS CORRENTES | IGP-DI ACUM. DEZ2000=100 | CREDITO TOTAL DEZ2000=100 (R\$MIL) | DEBITO TOTAL DEZ2000=100 (R\$MIL) |
|---------|---------|--|---------------------------------------|--------------------------------|--|---|
| Cr\$MIL | Jan-92 | 22.547.019.000,00 | 22.548.508.000,00 | 0,0001968 | 41.667.422,05 | 41.670.173,76 |
| Cr\$MIL | Fev-92 | 23.592.648.000,00 | 23.460.583.000,00 | 0,0002455 | 34.938.511,95 | 34.742.936,00 |
| Cr\$MIL | Mar-92 | 31.375.053.000,00 | 30.575.897.000,00 | 0,0002964 | 38.495.052,31 | 37.514.542,35 |
| Cr\$MIL | Abr-92 | 39.010.822.000,00 | 38.763.434.000,00 | 0,0003513 | 40.377.611,45 | 40.121.555,93 |
| Cr\$MIL | Mai-92 | 44.898.418.000,00 | 44.669.416.000,00 | 0,0004302 | 37.951.397,48 | 37.757.828,39 |
| Cr\$MIL | Jun-92 | 66.676.716.000,00 | 66.448.266.000,00 | 0,0005223 | 46.417.388,91 | 46.258.352,10 |
| Cr\$MIL | Jul-92 | 72.686.732.290,37 | 72.332.079.881,89 | 0,0006356 | 41.582.132,62 | 41.379.245,47 |
| Cr\$MIL | Ago-92 | 92.132.020.650,83 | 91.725.682.234,50 | 0,0007980 | 41.983.639,67 | 41.798.475,32 |
| Cr\$MIL | Set-92 | 121.105.397.420,19 | 120.595.674.882,01 | 0,0010164 | 43.327.720,40 | 43.145.357,63 |
| Cr\$MIL | Out-92 | 165.364.982.000,00 | 165.411.073.000,00 | 0,0012699 | 47.352.660,77 | 47.365.859,04 |
| Cr\$MIL | Nov-92 | 197.022.852.000,00 | 196.631.023.000,00 | 0,0015775 | 45.417.781,41 | 45.327.456,84 |
| Cr\$MIL | Dez-92 | 295.625.858.000,00 | 297.149.629.000,00 | 0,0019513 | 55.091.174,76 | 55.375.136,16 |
| TOTAL | | | | | 514.602.493,79 | 512.456.919,00 |

| U.M. | MÊS-ANO | CREDITO TOTAL A PREÇOS CORRENTES | DEBITO TOTAL A PREÇOS CORRENTES | IGP-DI ACUM. DEZ2000=100 | CREDITO TOTAL DEZ2000=100 (R\$MIL) | DEBITO TOTAL DEZ2000=100 (R\$MIL) |
|---------|---------|--|---------------------------------------|--------------------------------|--|---|
| Cr\$MIL | Jan-93 | 241.461.453.000,00 | 242.635.852.000,00 | 0,0025119 | 34.954.866,95 | 35.124.878 |
| Cr\$MIL | Fev-93 | 304.752.887.000,00 | 305.604.451.000,00 | 0,0031778 | 34.872.478,75 | 34.969.922 |
| Cr\$MIL | Mar-93 | 479.044.180.000,00 | 479.853.272.000,00 | 0,0040616 | 42.888.980,70 | 42.961.419 |
| Cr\$MIL | Abr-93 | 588.707.398.000,00 | 590.489.761.000,00 | 0,0052078 | 41.106.819,48 | 41.231.274 |
| Cr\$MIL | Mai-93 | 646.800.217.000,00 | 650.770.945.000,00 | 0,0068883 | 34.144.690,97 | 34.354.306 |
| Cr\$MIL | Jun-93 | 875.546.815.000,00 | 873.804.721.000,00 | 0,0090044 | 35.358.217,43 | 35.287.864 |
| Cr\$MIL | Jul-93 | 1.101.831.135.000,00 | 1.105.196.704.000,00 | 0,0118822 | 33.719.701,60 | 33.822.699 |
| CR\$MIL | Ago-93 | 1.518.701.000,00 | 1.544.318.000,00 | 0,0158664 | 34.806.663,82 | 35.393.749 |
| CR\$MIL | Set-93 | 1.912.573.000,00 | 1.929.226.000,00 | 0,0217353 | 31.997.716,67 | 32.276.325 |
| CR\$MIL | Out-93 | 2.729.538.000,00 | 2.764.890.000,00 | 0,0293731 | 33.791.388,64 | 34.229.068 |
| CR\$MIL | Nov-93 | 4.048.968.000,00 | 4.063.258.000,00 | 0,0402294 | 36.598.867,81 | 36.728.036 |
| CR\$MIL | Dez-93 | 6.916.187.000,00 | 7.401.746.000,00 | 0,0548005 | 45.893.286,29 | 49.115.278 |
| TOTAL | | | | | 440.133.679,11 | 445.494.817,73 |

| U.M. | MÊS-ANO | CREDITO TOTAL A PREÇOS CORRENTES | DEBITO TOTAL A PREÇOS CORRENTES | IGP-DI ACUM. DEZ2000=100 | CREDITO TOTAL DEZ2000=100 (R\$MIL) | DEBITO TOTAL DEZ2000=100 (R\$MIL) |
|---------|---------|--|---------------------------------------|--------------------------------|--|---|
| CR\$MIL | Jan-94 | 6.394.679.000,00 | 7.523.902.000,00 | 0,0779209 | 29.842.288,50 | 35.112.071 |
| CR\$MIL | Fev-94 | 7.815.124.000,00 | 9.640.008.000,00 | 0,1109671 | 25.609.955,18 | 31.590.045 |
| CR\$MIL | Mar-94 | 13.243.235.000,00 | 16.497.548.000,00 | 0,1607137 | 29.964.599,50 | 37.327.917 |
| CR\$MIL | Abr-94 | 18.116.295.000,00 | 23.208.436.000,00 | 0,2289528 | 28.773.374,80 | 36.861.015 |
| CR\$MIL | Mai-94 | 28.292.834.000,00 | 35.020.635.000,00 | 0,3227089 | 31.881.063,88 | 39.462.115 |
| CR\$MIL | Jun-94 | 42.289.139.000,00 | 52.968.457.000,00 | 0,4730267 | 32.509.513,82 | 40.719.171 |
| R\$MIL | Jul-94 | 27.258.628,00 | 22.776.028,00 | 0,4989013 | 54.637.316,63 | 45.652.373 |
| R\$MIL | Ago-94 | 28.799.615,00 | 27.099.407,00 | 0,5155646 | 55.860.342,47 | 52.562.583 |
| R\$MIL | Set-94 | 23.830.262,00 | 23.818.694,00 | 0,5235558 | 45.516.179,49 | 45.494.083 |
| R\$MIL | Out-94 | 21.777.254,00 | 21.780.842,00 | 0,5369065 | 40.560.606,10 | 40.567.293 |
| R\$MIL | Nov-94 | - | - | 0,5501681 | 45.816.791,55 | 44.999.100 |
| R\$MIL | Dez-94 | 27.110.163,00 | 27.184.428,00 | 0,5533041 | 48.996.861,48 | 49.131.084 |
| TOTAL | | | | | 469.968.893,40 | 499.478.849,86 |

| U.M. | MÊS-ANO | CREDITO TOTAL A PREÇOS CORRENTES | DEBITO TOTAL A PREÇOS CORRENTES | IGP-DI ACUM. DEZ2000=100 | CREDITO TOTAL DEZ2000=100 (R\$MIL) | DEBITO TOTAL DEZ2000=100 (R\$MIL) |
|--------|---------|--|---------------------------------------|--------------------------------|--|---|
| R\$MIL | Jan-95 | 29.211.673,00 | 29.282.874,00 | 0,5608290 | 52.086.596,06 | 52.213.547,41 |
| R\$MIL | Fev-95 | 20.622.799,00 | 20.627.144,00 | 0,5672785 | 36.353.916,97 | 36.361.579,87 |
| R\$MIL | Mar-95 | 30.713.451,00 | 30.875.363,00 | 0,5775463 | 53.179.201,21 | 53.459.549,30 |
| R\$MIL | Abr-95 | 23.887.570,00 | 24.070.617,00 | 0,5908298 | 40.430.542,05 | 40.740.353,75 |
| R\$MIL | Mai-95 | 30.042.045,00 | 29.970.966,00 | 0,5931932 | 50.644.622,47 | 50.524.799,78 |
| R\$MIL | Jun-95 | 30.202.552,00 | 30.082.080,00 | 0,6087348 | 49.615.285,03 | 49.417.379,48 |
| R\$MIL | Jul-95 | 29.237.968,00 | 29.162.542,00 | 0,6223705 | 46.978.397,20 | 46.857.204,11 |
| R\$MIL | Ago-95 | - | - | 0,6303991 | 49.169.609,94 | 48.199.857,26 |
| R\$MIL | Set-95 | 29.719.044,00 | 29.681.517,00 | 0,6235908 | 47.657.928,92 | 47.597.750,03 |
| R\$MIL | Out-95 | 31.696.006,00 | 31.649.318,00 | 0,6250250 | 50.711.579,81 | 50.636.866,00 |
| R\$MIL | Nov-95 | 34.192.850,00 | 34.128.240,00 | 0,6333378 | 53.988.327,17 | 53.886.310,52 |
| R\$MIL | Dez-95 | 34.645.506,00 | 32.667.096,00 | 0,6350479 | 54.555.739,99 | 51.440.368,51 |
| TOTAL | | | | | 585.371.746,82 | 581.335.566,04 |

| U.M. | MÊS-ANO | CREDITO TOTAL A PREÇOS CORRENTES | DEBITO TOTAL A PREÇOS CORRENTES | IGP-DI ACUM. DEZ2000=100 | CREDITO TOTAL DEZ2000=100 (R\$MIL) | DEBITO TOTAL DEZ2000=100 (R\$MIL) |
|--------|---------|--|---------------------------------------|--------------------------------|--|---|
| R\$MIL | Jan-96 | 36.409.233,00 | 35.886.339,00 | 0,6464152 | 56.324.838,88 | 55.515.927 |
| R\$MIL | Fev-96 | 30.004.494,00 | 30.661.524,00 | 0,6513280 | 46.066.644,17 | 47.070.793 |
| R\$MIL | Mar-96 | 33.070.535,00 | 33.858.915,00 | 0,6527609 | 50.662.555,38 | 51.870.316 |
| R\$MIL | Abr-96 | 36.127.974,00 | 34.888.731,00 | 0,6573302 | 54.961.681,09 | 53.076.411 |
| R\$MIL | Mai-96 | 34.825.525,00 | 35.802.690,00 | 0,6683734 | 52.104.896,17 | 53.566.904 |
| TOTAL | | | | | 260.120.615,69 | 261.100.350,59 |

Anexo V

Palestra de Everardo Maciel sobre Reforma Tributária e Federalismo Fiscal

Federação das Indústrias de Brasília

7 de agosto de 2001

O SR. EVERARDO MACIEL – Meu caro Lourival Dantas, ao cumprimentá-lo, saúdo todas as lideranças empresariais aqui presentes; Senador Lindberg Cury; Deputados Marcos Cintra e Osório Adriano; senhoras e senhores, primeiro de tudo, é uma satisfação enorme estar aqui de volta depois de um bom tempo e dizer que sempre me senti absolutamente em casa nas palestras, nas conversas, nos debates, nos diálogos que travei inúmeras vezes nesta Federação das Indústrias. Precisamente pelo sentido muito cooperativo que se estabeleceu à época — eu, como Secretário de Fazenda e Planejamento do Distrito Federal, e os senhores, lideranças empresariais.

Portanto, quero fazer desta exposição menos uma conferência no sentido formal, menos uma palestra mais formal e mais uma exposição de idéias, de pontos que certamente interessam a todos. Daí por que, antes de começar minha exposição, tive oportunidade de conversar com algumas lideranças daqui, para indagar-lhes que tipo de assuntos eu deveria explorar no curso da palestra, o que mais interessava. Chamaram-me a atenção no sentido de que abordasse questão sempre presente em qualquer debate tributário: simplificação. Por outro lado, disseram-me também que abordasse, sem menor grau de importância, o tamanho da carga tributária brasileira. E, mais ainda, que falasse sobre os chamados tributos em cascata.

Poucas matérias no Brasil são tratadas de forma tão superficial, tão epidérmica e tão contraditória quanto reforma tributária e matéria tributária. Geralmente, o que se entende como reforma tributária é algum pedaço de idéia sobre matéria tributária que está na cabeça de alguém, faltando algum sentido de consistência, de harmonia, de algo que não tem fórmula estabelecida em lugar algum no mundo. Não existe um sistema tributário que seja bom e adequado para qualquer país do mundo. Na modelagem do sistema tributário, não se pode deixar de ter em conta a realidade política, a tradição cultural, o estágio de desenvolvimento econômico e social de determinado país. Não existe modelo que se possa transportar de um país para outro pura e simplesmente. Portanto, não vejo a questão como reforma tributária.

Cometemos um grave erro em matéria tributária neste País na década de 60. O Brasil foi extremamente arrojado e ousado quando trouxe para cá, na área de tributação do consumo, o imposto sobre valor agregado, o ICM. Apenas a França tinha implantado esse tipo de tributação, ainda assim de forma mais tímida do que o Brasil, porque a tributação não descia até o varejo. Mas o Brasil, de forma ousada, foi com a tributação sobre valor agregado até o varejo. Certamente, o País não estava preparado para esse tipo de tributação, pela própria tradição cultural brasileira de sonegação de impostos.

Cometeu-se outro erro em certo sistema, cujo principal autor intelectual foi Gerson Augusto da Silva, que, depois de montar o sistema brasileiro, foi trabalhar na Organização

dos Estados Americanos, quando teve oportunidade de militar com um dos maiores tributaristas do mundo, Vito Tanzi. Em conversa comigo, Vito, autor do famoso “efeito tanzi”, conhecido por sua concepção, mencionou que o Gerson cometeu um erro gravíssimo: pensou que ICM era sucedâneo de IVC. O erro consistiu basicamente em conferir a Estados a titularidade de um imposto sobre valor agregado incidente sobre o consumo, gerando dois problemas quase insolúveis. O primeiro foi a desoneração das exportações. É um certo clichê dizer que as exportações devem ser desoneradas. A seguir, vou qualificar por que é um clichê.

Mas, nessa linha de raciocínio, admitamos que as exportações devem ser desoneradas. Isso é matéria de interesse nacional, e não de interesse local ou de uma entidade subnacional, portanto, do Estado ou do Município. Sendo assim, todas as vezes em que as exportações são desoneradas, do ponto de vista estritamente fiscal, repercute de forma negativa sobre aquela entidade federativa. O Estado de Pernambuco passa a exportar sapatos, e, se os sapatos são desonerados em matéria de impostos, evidentemente o Estado não verá aquele imposto. Mas essa matéria interessa ao Brasil, a todos os Estados e não interessaria particularmente a Pernambuco, porque é uma questão nacional e não local.

O segundo problema aparece nas operações interestaduais. Os impostos sobre valor agregado incidentes sobre o consumo não se prestam bem para enfrentar alfândegas. Assim, sendo de âmbito estadual, não que incidir numa operação interestadual. Se o imposto é zero, ninguém paga mais impostos, porque todas as operações internas serão convertidas automaticamente em operações interestaduais. Portanto, é de controle difícilimo, para não dizer impossível.

Se, ao contrário, o tributo estiver totalmente — vou raciocinar de maneira radical — na origem, estarei fazendo com que o cidadão que pagou o imposto efetivamente, o consumidor, esteja pagando impostos a outro Estado que não aquele onde ele se encontra. Por exemplo, um cidadão de Brasília, quando comprar um automóvel, o imposto, se cobrado inteiramente na origem, vai ser pago ao Estado de São Paulo ou ao Estado de Minas Gerais, enfim, a outro Estado que não aquele onde reside o cidadão, que cobrará a prestação de serviços sociais básicos àquela Unidade da Federação. Esse problema é insolúvel.

Darei um exemplo concreto. Hoje eu me deparei com um problema interessantíssimo: tributação de gás natural para produção de energia elétrica. Todas as pessoas do Brasil — e quando eu digo todas são todas as pessoas do Brasil — têm absoluta consciência de que vivemos um problema sério com a crise energética. Todas as pessoas não alienadas, todas as pessoas vivas e conscientes têm clareza da dimensão e da importância desse tipo de problema. O Brasil não produz gás natural suficiente para produção de energia termelétrica na proporção devida para termos algo alternativo que possa suprir nossa deficiência de produção de energia de origem hidráulica e estabelecer um sistema que possa apresentar alguma segurança, alguma reserva de contingência para enfrentar esse tipo de problema. Então, o Brasil importa gás natural da Bolívia. Quando o importa, o gás natural da Bolívia entra pelo Estado do Mato Grosso do Sul. Em Mato Grosso do Sul, ele é tributado. Quando ele é tributado, São Paulo não reconhece o tributo. Como não reconhece o tributo, a companhia de gás fica com o crédito sem débito e,

portanto, não vai utilizar o gás natural para produção de energia termelétrica. E passa a haver uma controvérsia — não quero dizer minha opinião pessoal, a despeito de tê-la — entre Mato Grosso do Sul e São Paulo, para saber com quem deve ficar o imposto.

Faz-se um esforço monumental para se dizer o seguinte: Vamos separar o produto em duas partes, o gás natural utilizado para produção de energia termelétrica do gás natural que tem outros usos, como industrial, comercial, residencial, veicular etc. No que for para produção de energia termelétrica, há isenção nas operações interestaduais, e deixamos o resto como controvérsia que se resolve na Justiça, se for o caso. Não conseguimos fazer o acordo. E, se não se fizer o acordo e se resolver o impasse, não se conseguirá, verdadeiramente, a produção de energia termelétrica em escala a partir do gás natural, e continuaremos com o problema. E o problema é insolúvel, porque a questão é tratada no âmbito do CONFAZ.

O CONFAZ — Conselho de Política Fazendária, integrado por Secretários de Fazenda do Brasil, foi instituído definitivamente a partir de 1975, um pouco com minha colaboração, a bem da verdade. Fui quase o decano do CONFAZ durante muitos anos e, à época — as pessoas podem não acreditar, mas já fui moço também algum tempo atrás —, dizia que aquilo era inconstitucional, porque tinha poderes de Senado. Eu não tinha 35 anos de idade, idade mínima exigida para ser Senador, e estava deliberando questões de interesse federativo, portanto, questões próprias e típicas do Senado Federal. Então, veja bem. O que se fez com o Conselho? O CONFAZ faz legislação da maneira mais esdrúxula que alguém pode imaginar, porque não faz legislação para cobrar imposto, mas para dar isenção.

Um colega meu, francês, disse que ficou surpreso pelo fato de, no Brasil, pessoas da administração tributária se reunirem para verificar não como será cobrado o imposto, mas como será concedida isenção. Portanto, o contrário. Só que a isenção, quando necessária, exige um regime de unanimidade. Esse regime de unanimidade é típico dos conselhos de segurança. O Conselho de Segurança das Nações Unidas tem um regime de unanimidade, que é o regime de não fazer.

Resultado: pela simples posição de um secretário — pouco importa, não vem ao caso singularizar — que, por razões doutrinárias, não está de acordo, o convênio não passa, e não temos energia termelétrica. Verdadeiramente, a instituição está usurpando uma função legislativa. Não é função de um grupo de pessoas tratar disso. Mas, todas as vezes que vamos tratar de questões de ICMS, qualquer que seja a construção, aparecem algumas coisas que eu identifico no meu almanaque de manicômio de idéias. Todos estão absolutamente de acordo com que devemos ter um regulamento único do ICMS, desde que cada um tenha o seu. Nós estamos absolutamente de acordo, sem a menor sombra de dúvidas, com que as alíquotas devam ser uniformes, desde que diferenciadas em cada Estado. O que estou dizendo não é nenhuma fantasia. Não estou usando força de expressão. É literalmente assim. Eu me reúno com algumas pessoas que dizem: “Nós temos um consenso sobre como deve ser o ICMS.” Eu digo: “Onde está o consenso?” “O consenso existe, mas precisa ser aperfeiçoado.” Eu digo: “Então, não existe.” “Existe.” “Mas onde é que está?”

Do outro lado, todas as pessoas falam de guerra fiscal, que apelidam dos piores adjetivos. Os mais elegantes chamam-na de guerra fiscal predatória. Há outros apelidos mais fortes do que esse, e todos são contra a guerra fiscal, desde que cada um possa fazer política fiscal com o ICMS. O que explica essa loucura? Isso, rigorosamente, visto por um observador externo, é uma loucura. São adjetivos mutuamente excludentes, contraditórios, em todo tempo contraditórios. É porque existe um grupo de pessoas que tem o poder de fazer a legislação e não quer, nem vai abrir mão dessa competência, porque, como todas as vezes, estamos tratando, de fato, não de questão efetivamente tributária, materialmente tributária. Nós estamos falando de poder. É o poder de fazer e o de não fazer, ainda que isso tenha qualquer tipo de custo, qualquer tipo de repercussão para a economia nacional.

Eu mencionava que é muito difícil fazer alteração desse tipo de coisa. Nós chegamos a propor emenda constitucional, encaminhada ao Congresso Nacional, que pode ser entendida como rigorosamente a proposta dita mínima. O que quer dizer mínima? A proposta diz que o ICMS terá um regulamento único, aprovado pelos Estados, mas pelo conjunto dos Estados. O ICMS terá uma alíquota por imposto única. Agora, única e aprovada pelo Senado Federal. É vedada a concessão de qualquer tipo de benefício fiscal. Ou seja, a base de cálculo é íntegra. Proposta mais singela, mais simples, ou proposta tão mínima quanto essa é definitivamente impossível. As pessoas se apresentam de forma contrária porque, de fato, isso que se quer, que simplifica, que moderniza, que representa o avanço, na verdade, não se quer. Ou seja, estamos discutindo uma agenda falsa, uma agenda oculta. Eu digo sempre que o Brasil é o país da agenda oculta. Todas as discussões não são verdadeiramente as que estão sendo discutidas. São outras coisas que estão sendo discutidas, com aparência diferente.

Eu mencionei esse aspecto para reforçar uma idéia. Isso que se quer, como disse, é algo extremamente simples, mas milita na direção da simplificação. Tenho horror a clichês tipo “imposto bom é imposto velho”, mas vou criar um clichê: “imposto bom é imposto simples”. Todo imposto que se “complexifica” automaticamente se presta para a sonegação. O Brasil tinha, até 1995, um instituto terrível em matéria tributária no Imposto de Renda: correção monetária.

A correção monetária, que o Brasil elegeu como solução, só foi utilizada, que eu saiba, pelo México em dado momento e pelo Chile em outro momento. Nenhum outro país do mundo a adotou, por uma boa razão: porque isso se torna um imposto extremamente complexo. Três quartos da complexidade do Imposto de Renda das pessoas jurídicas brasileiras estão associados somente a esta palavra: correção monetária. Evidentemente exagerando um pouco, digo que isso alcança o âmago da complexidade do Imposto de Renda.

Sobre a simplificação: as pessoas dizem que os empresários não gostam do imposto em cascata. Certamente, a imensa maioria não tem a menor idéia do que seja isso. Tenho a impressão de que a expressão foi escolhida de propósito, porque cascata parece ser uma coisa que cai sobre nossa cabeça, uma coisa que faz mal, que ofende, quando, verdadeiramente, não se trata disso. Mais de 90% das empresas brasileiras optam, no Imposto de Renda, por impostos em cascata, que são os chamados lucro presumido e SIMPLES.

Portanto, o que, verdadeiramente, conta em matéria tributária é a complexidade e o tamanho da carga. Foram muito felizes as observações que fizeram na reunião preliminar, quando falaram sobre o tamanho da carga tributária, um problema importante, e quando falaram em complexidade ou em simplificação, outro problema importante. Esses sistemas, o SIMPLES de um lado, ou o lucro presumido do outro, são extremamente simples. Ninguém vê dificuldade em calcular o imposto a pagar sobre o resultado de um produto, de uma alíquota sobre uma base tão simples e singela como o faturamento e a receita bruta.

Esses impostos, portanto, resultam de opção dos contribuintes. Surpreendo-me quando essas mesmas pessoas são contra o PIS/COFINS, que tem a mesma base de cálculo, exatamente a mesma, com apenas uma sutil diferença, nada que possa ser apurado como relevante. A diferença é que o PIS/COFINS está com a alíquota alta, e o lucro presumido e o SIMPLES não estão. O que conta nesse aspecto é verdadeiramente o tamanho da carga. Lamentavelmente, o tamanho da carga tributária brasileira é definido pelo tamanho da despesa. Quem define carga tributária não é o tributo, mas o gasto. No dia em que o gasto estiver muito acima da carga tributária, aparecerá um imposto especialíssimo, que resolve a questão: a inflação, o pior dos impostos, o mais lamentável, o que se encarrega de fazer o equilíbrio. Temos de observar o gasto. Enquanto o gasto se expande, não há como tratar do assunto, mas nunca tivemos coragem de enfrentar o problema difícil e complexo do gasto da Federação brasileira, da discriminação adequada dos encargos públicos entre as entidades federativas.

Observamos que houve verdadeira expansão da carga tributária, boa parte por cobrança de imposto do passado, tendo boa parte dela servido — não vou exagerar — para criação de Municípios, com gastos administrativos. Conseguimos dobrar o número de Municípios neste País. Para quê? Para nada. Trata-se simplesmente de desperdício de gasto público, financiado pelo contribuinte, que não se queixa disso. Há de se estabelecer algum tipo de barreira ou de constrangimento à criação de Municípios. Não estou querendo eleger esse fato como o problema central do Brasil, seria muito simplório o raciocínio. Estou citando isso como exemplo de como a expansão do gasto faz com que haja algum tipo de repercussão sobre a carga tributária, que terá de aumentar.

A reforma tributária, assim dita, de 1988 foi seguramente uma das piores coisas feitas nos últimos tempos no Brasil. Conseguimos fazer o seguinte: aumentaram as transferências de impostos federais para Estados e Municípios, mas não transferiram os encargos. Teremos de criar outros impostos para substituir aqueles transferidos.

Vamos pegar exemplos bem simpáticos: foram transferidos para os Municípios os chamados impostos únicos federais, os impostos que incidiam sobre combustíveis, telecomunicações, energia elétrica e sobre minerais no País. Todos eram impostos únicos federais, cobrados unicamente pela União, de uma só vez, de forma monofásica e foram transferidos para o ICMS — ganhou o S, era ICM e passou a ser ICMS.

Aconteceram algumas coisas fantásticas. Vejamos: estradas federais eram financiadas pelo Fundo Rodoviário Nacional, que tinha como base receitas decorrentes do Imposto Único sobre Combustíveis. Não tem mais. Aí, as estradas federais começaram a entrar num

processo de desgaste monumental. O que é isso? É a crônica de um fato anunciado, aconteceria exatamente isso. Não seriam as contribuições sociais que financiariam estradas. As contribuições sociais, CPMF, PIS, COFINS e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido têm vinculação obrigatória à seguridade social. Já o Imposto de Renda e o IPI...

Vejam outro tipo de situação. Vou fazer uma ressalva. O Brasil tem enormes disparidades regionais, e eu tenho consciência disso. Acho que o País jamais conseguiu trabalhar efetivamente as disparidades regionais de renda. Isso nunca foi trabalhado de forma efetiva. Portanto, existem disparidades que alcançam os bolsões de pobreza no Brasil, alcançam o Nordeste, alcançam a Amazônia — e aí está a Zona Franca de Manaus. Estabeleceram regras tributárias que tornam extremamente difícil fazer política tributária onde existe a Zona Franca de Manaus, uma espécie de buraco negro tributário, em que qualquer imposto desaparece. Ela não transfere impostos, mas créditos.

Passa a ser um tipo de restrição que dificulta a construção de qualquer tipo de modelo tributário, porque, todas as vezes em que há imunidades, em que há situações deste tipo, reduz-se a possibilidade de que alguém possa efetivamente tratar da questão tributária, porque a solução pode ser um tiro no pé. Se, por exemplo, aumento a carga tributária do IPI de determinada matéria-prima, e o objetivo não é aumentar a carga tributária, mas evitar a sonegação de impostos pela geração de créditos que serão absorvidos corretamente pelos que pagam impostos e obrigarão os que não pagam impostos a tomarem aquilo agora como custo, então, com a finalidade estritamente de enfrentar a sonegação, há que se ter cuidado ao fazer isso, porque se corre o risco de transferir o produtor de matéria-prima de algum Estado da Federação para a Zona Franca de Manaus, e, portanto, é um tiro no pé. Citei isso só para exemplificar a dificuldade de se trabalhar com esse tipo de restrição.

Há outro tipo de restrição que não foi superada pela Constituição de 1988, mas agravada. Trata-se da questão de partilha e vinculação. Criou-se a vinculação à seguridade social e aumentou-se a restrição dentro do Governo, aumentou-se a restrição para trabalhar. Partilha de impostos para Estados e Municípios é em cima do Imposto de Renda e em cima do IPI. Portanto, se se vai trabalhar com Imposto de Renda, dizem para se ter cuidado para não trabalhar com ele. É melhor criar agora uma contribuição, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, porque, ao se fazer isso, não haverá divisão com os Estados e Municípios. Em contrapartida, cai-se na armadilha da vinculação. Isso é apenas para mostrar que são muitas as restrições que se estabelecem, e as mudanças são muitas complexas. Não são mudanças simples.

Com relação à cumulatividade, já disse que mais de 90% das empresas brasileiras optam pelo regime de cumulatividade. Que coisa é essa de cumulatividade? Cumulatividade, dito de maneira bem simples, são sistemas tributários cuja incidência não tem repercussão nem para frente nem para trás. Eu não tomo conhecimento do que aconteceu e, além disso, não trago nenhuma repercussão para frente. Isso é um sistema cumulativo.

O sistema de valor agregado, que se contrapõe ao sistema cumulativo, leva em consideração as informações para trás e para frente, tem um sistema de créditos e débitos.

Qual deles é o melhor? Ambos têm virtudes e defeitos. Por exemplo, nos sistemas cumulativos, as alíquotas são menores. No valor agregado, as alíquotas são maiores. Os sistemas cumulativos são muito mais simples. Os sistemas de valor agregado são mais complexos, prestam-se mais à evasão fiscal, à elisão fiscal do que os sistemas cumulativos. Os sistemas de valor agregado dão melhor quantificação contábil do que os sistemas cumulativos. O equívoco é ser partidário de uma coisa ou de outra. Cada situação tem uma solução adequada. A generalização é um enorme equívoco. Portanto, cumulatividade de sistema não constitui nenhum erro.

Rigorosamente, no caso das contribuições sociais, por exemplo, corresponde a um Imposto de Renda mínimo. É isso que ele é, dedutível do Imposto de Renda. Representa rigorosamente o Imposto de Renda. Se todas as empresas brasileiras fossem tributadas sem regime de lucro real, não se pagariam impostos no Brasil. Ainda que tenha diminuído extraordinariamente no curso da gestão à frente da Secretaria da Receita Federal, se o Brasil fosse uma única empresa, a soma dos prejuízos seria maior do que a soma dos lucros, portanto, não haveria Imposto de Renda.

Um dos grandes negócios deste País foi, durante bom tempo, a geração de prejuízos. Sempre que desloco uma base tributária, há o perdedor e o ganhador. Quem ganha é quem tem prejuízo, e quem perde é quem tem lucro. Essa é a regra do jogo.

Ouçoo muitas pessoas dizerem: “Precisamos tirar a cumulatividade das contribuições sociais para desonerar a produção”. Isso é falso, já que aumenta a tributação sobre a produção. Mostrarei as regras do jogo: as contribuições sociais incidem sobre dois tipos de receitas, as operacionais e não operacionais. As não operacionais são receitas financeiras. Se adoto um sistema de valor agregado do tipo ICMS, ela só incide sobre receitas operacionais. Vamos supor, para raciocinar de forma teórica, que quero manter o mesmo volume de impostos. Para manter o mesmo volume de impostos, tenho que aumentar a carga tributária sobre receitas operacionais, portanto, sobre a atividade produtiva. Isso acontece literalmente.

Por exemplo, vamos supor que tomasse o universo das empresas brasileiras que não estão sendo tributadas em regime monofásico, que não se incluem no sistema financeiro e procurasse estabelecer uma alíquota que implicasse a menor perda de arrecadação, saindo de um regime de tributação sobre a receita bruta, com alíquota de 3,65%, e buscando uma forma de valor agregado do tipo lucro bruto ajustado. A alíquota sai de 3,65% para 25%, com um detalhe: beneficiará quem tem prejuízo. Onerará quem tem lucro. Não consigo entender que isso seja uma boa lógica. É uma má lógica.

Isso mostra o grau de sofisma que envolve essas questões. Isso significa que, em todas as ocasiões, deve haver tributação cumulativa? É claro que não. O equívoco, a ignorância estão no radicalismo. Há de se saber eleger em que condições se faz de um jeito e em que condições se faz de outro e distinguir uma coisa da outra, sem nenhum tipo de fanatismo. Tributações em cascata são, às vezes, necessárias. Frequentemente, são objeto de eleição por parte do contribuinte. Se perguntássemos a qualquer contribuinte brasileiro se quer uma tributação de 30% em regime de valor agregado ou uma tributação de 2% em regime de cascata, não tenho a menor dúvida de qual seria a resposta. Ele pediria a opção no Imposto de Renda. O regime é simples.

Essas coisas precisam ser desmistificadas. São apresentadas numa roupagem que engana as pessoas. Simplicidade deve ser o princípio reitor de qualquer tipo de construção tributária. Hoje o Congresso discutia proposta de emenda constitucional que permite estabelecer uma contribuição de intervenção do domínio econômico no setor de combustíveis, de álcool e de gás natural. Por que razão? Entre outras, para permitir a abertura do mercado às importações de combustíveis. Tal como existe hoje, não consigo importar, sob pena de gerar situação extremamente onerosa para a PETROBRAS. Assim, vou quebrá-la. Tenho de estabelecer uma regra uniforme, para que qualquer um que entre receba o mesmo tratamento.

Hoje existe a Parcela de Preço Específico — PPE, que só funciona com a PETROBRAS. Se eu retirar a PETROBRAS, ela desaparece. Então, tenho de desenhar um novo modelo. Ele tem sido construído em discussão com Parlamentares e empresários, e a dose de aceitação é razoável, quase total, até com soluções muito específicas, bem montadas, como a criação da alíquota *ad rem* sobre os combustíveis.

Alíquota *ad rem* quer dizer o seguinte: em vez de tributar sobre o preço, tributa sobre a unidade física. Por exemplo, não direi que o imposto será 10% do preço da gasolina, será 1 centavo por litro, qualquer que seja o preço do litro. Isso se chama imposto com tributação *ad rem*, sobre a coisa. Para contrastar com o outro, o *ad valorem*, sobre o valor.

Pois bem, esse imposto, entre outras, tem uma grande virtude: é uma espécie de antiderrapante contra o preço. Se o mercado internacional de combustível oscilar bastante, com altas de preço, o imposto não terá a mesma repercussão no mercado interno, porque o valor relativo cairá, ou seja, o imposto automaticamente diminui, detendo o preço. Suponhamos que, em determinada situação, o imposto represente 10%. Se o preço dobrar, o imposto cairá para 5%.

Nessa discussão, tratamos também da incidência das contribuições sociais nas importações, em nome de um dos temas consagrados para esta pretensa conferência, que é a questão de isonomia competitiva. No Brasil, o importador não sofre hoje a mesma tributação de empresa que opera no mercado doméstico. Por exemplo, a incidência de PIS/COFINS. A empresa brasileira vai pagar, mas, se importar, não pagará.

O que propusemos? Dar o mesmo tratamento ao que se importa e ao que se produz no País. Isso me parece razoável. Alguém pode dizer que diverge da forma de cobrança das contribuições sociais. Eu não divirjo. Mas suponhamos que a divergência seja lícita e que alguém conceba de outra forma. Ocorre que não estamos discutindo forma de incidência de contribuição social, mas isonomia. Qualquer que seja a forma, deve ser absolutamente idêntica, sob pena de, dentro de blocos econômicos, seja do MERCOSUL, seja da ALCA, onde as operações serão desoneradas de imposto de importação, com a evidente inexistência de isonomia competitiva, vermos todos os empreendimentos do País implantados fora dele. Seja no caso do MERCOSUL — Argentina, Uruguai e Paraguai —, seja no da ALCA, será muito mais interessante ter um empreendimento nos Estados Unidos

do que no Brasil. Essa isonomia é fundamental. Alíquota é legislação intraconstitucional, recebe outro tratamento.

Abordo a questão a fim de chamar a atenção para a importância de se estabelecerem, sim, isonomia competitiva e simplificação, dois pontos fundamentais.

Quando falamos em simplificação, temos a idéia do SIMPLES — introduzido no Brasil, virou modelo internacional para pequenas e microempresas — de incluir todas as formas de tributo, de qualquer natureza, num sistema de faturamento, de receita bruta. O cidadão que está pagando compreende com absoluta precisão o que está acontecendo, o que está fazendo.

Quando da concepção desse imposto — já contei essa história a amigos —, o Ministro da Fazenda, Pedro Malan, após entender o que era o SIMPLES, perguntou-me o significado da sigla. Respondi que o S significa sistema, o I, integrado, o M, microempresa e o P, pequena empresa. Aí ele disse: “E o L, o E, o S?” Eu disse: “Malan não existe resposta para tudo na vida, não.” (*Risos.*) “Se eu chegar ao final da vida tendo respondido à metade das perguntas que me fizeram, serei feliz.” Digo isso para prevenir em relação às perguntas que virão depois. (*Risos.*) Falo primeiro, para ninguém me deixar numa situação desconfortável.

A carga tributária do Brasil está rigorosamente alta. Em função disso e diante da proposição que submeti ao Ministro da Fazenda e ao Presidente da República, decidiram que, no ajuste do Fundo Monetário Internacional, não haverá aumento de impostos. Chamei a atenção para o fato de estarmos no limite da carga tributária, que já começa a ser difícil de administrar. Temos que dar uma parada. Se a carga tributária está alta e ninguém trata de forma adequada do gasto público, temos condição de mitigar a incidência da carga tributária de forma isolada? Temos. Querem ver uma delas, entre outras tantas?

No momento em que há incidência de contribuições sociais nas importações, há claríssima possibilidade de redução das mesmas contribuições sociais no mercado doméstico. “Para quando?” Eu disse: “Para agora.” “É possível fazermos isso?” “É possível, sem dificuldade alguma”.

O que fiz, então? Alcancei dois objetivos simultaneamente: a isonomia competitiva e o estabelecimento de um tratamento equitativo, isonômico em relação à importação e à produção doméstica. Há inúmeras outras situações como essa.

Temos utilizado alguns mecanismos de enorme eficiência, sobretudo na área de fiscalização. Devo registrar que, em dado momento, fiz até, eu não diria oposição, muita restrição à CPMF. Reconheço que hoje é um instrumento extraordinário do ponto de vista de política tributária.

Digo isso com a absoluta naturalidade de quem é capaz de enxergar uma idéia e, reconhecendo-a como boa, acolhê-la. Imposto simples, eu não diria insonegável. Não é, como nada na vida é. Já encontramos situações de sonegação, mas em proporção infinitamente menor do que em qualquer outro. Não posso dizer que a não-sonegação desse

tributo seja caracterizada por invencibilidade. Não, isso é impossível. O que um homem faz o outro faz também, mas em proporção muito inferior. Ele é um instrumento realmente extraordinário, porque alcança todo mundo.

Pude ver que, em um terço dos pagamentos realizados no Brasil — dados de 1998, 825 bilhões, de um total de 2 trilhões e 400 bilhões —, só foi paga CPMF, nenhum outro imposto, o que mostra o caráter de universalidade desse imposto.

Afora outras situações, não enxergo outra forma de cobrar impostos que não a utilização da CPMF. Por exemplo: a importação de serviços transmitidos pela Internet. Não temos outra forma de cobrar que não por intermédio da CPMF. Alguns falam: “Mas não era provisório?”

Vou contar uma história: no final do século XVIII, os ingleses estavam preocupados com a excitação proveniente da Revolução Francesa, e o então Primeiro-Ministro, Edmund Burke, e seu Ministro da Fazenda, William Pitt, resolveram criar, em caráter provisório, algo que se chamou Imposto de Renda, para prevenir os males advindos da Revolução Francesa. Passado algum tempo, viram que a Revolução Francesa não conseguiria atravessar o Canal da Mancha e ficaria no continente. Tiraram o Imposto de Renda.

Alguns anos depois, Napoleão resolveu revigorar a tese de atravessar o Canal da Mancha e chegar ao Reino Unido. Foi reconstituído pela segunda vez — e aprenderam —, em caráter provisório, o Imposto de Renda. Começo do século XIX. De lá para cá, continua existindo.

Estou falando isso sem estabelecer analogia alguma. Mas presumo, por tudo que vi e vejo agora, o reconhecimento internacional de pessoas um pouco assustadas, assumindo que a CPMF pode ser permanente, não apenas nacional, mas de caráter internacional.

Isso é tudo que eu queria dizer sobre os três temas que me deram: simplificação, cascata e carga tributária.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

...

(Não identificado) – Pergunta do ilustre Deputado Marcos Cintra: “Como é feita a fiscalização da CPMF nos agentes arrecadadores, nos bancos?”

O SR. EVERARDO MACIEL – Da seguinte forma: primeiro, eles são obrigados a prestar informações, com dada periodicidade, do que arrecadaram e do que arrecadaram por contribuinte. A partir daí, por critérios que não informamos com minudência, porque no momento em que eu explicar os critérios eles já ficam absolutamente prontos para responder, elegemos por amostragem algumas operações em alguns bancos, e alguns bancos por amostragem para fazer a fiscalização de arrecadação. Tem sido eficiente.

Identificamos alguns mecanismos. Não direi que a própria instituição financeira tenha orientado naquele sentido. Às vezes, uma corretora, uma gerência de banco, algum truque. Por exemplo, a nossa fiscalização, no cruzamento com o Imposto de Renda, identificou em Brasília um contribuinte que teve uma movimentação de aproximadamente

25 milhões de reais em um ano e declarou-se no Imposto de Renda como isento. Este é um *pattern case*. Constatamos ainda que esse contribuinte possuía um CPF notável: 999888777. Não se trata apenas de sonegação, mas de deboche fiscal. O contribuinte achou que a fiscalização jamais chegaria até ele, mas chegou. Identificamos que se tratava de um fundo de investimento estrangeiro.

A CPMF permite agir dessa maneira. Ninguém imaginaria que faríamos cruzamento com outras bases, como a do CPF e a do Imposto de Renda, obtendo informações não só sobre qualquer contribuinte, mas também sobre o agente arrecadador. É evidente que há alguém por traz desse fundo de investimento estrangeiro. É impossível uma pessoa que se apresente com o CPF nº 999888777 passe a ter a maior movimentação financeira na agência e não desperte nenhuma curiosidade por parte do gerente ou dos funcionários. Rigorosamente, essa é uma situação fantasiosa.

...

A arrecadação da CPMF hoje está em torno de 18 bilhões. Com 118 bilhões da arrecadação federal dos impostos, hoje temos algo em torno de 180 bilhões. **Grosso modo**, eu diria que, se a arrecadação fosse linear, o que não ocorre, dez vezes a CPMF produziria a carga tributária atual. A partir daí, qualquer divisão é regra de três simples. Há um defeito nesse raciocínio? É óbvio. Estou supondo que o crescimento é linear, mas não é. Certamente, precisarei de uma alíquota maior que dez vezes, porque, quanto mais se aumenta a alíquota, mais se aumenta a propensão a sonegar.

Como deveria ser calculada a alíquota da CPMF para reduzir carga tributária de outros tributos? Uma solução — não é minha, mas perfito a mesma tese — seria pela via da compensação. Não é porque a CPMF foi compensada por outros tributos que eu maximizo sua capacidade de fiscalização, eliminando qualquer tipo de restrição que alguém possa oferecer? “Não, mas dependeu do número de movimentação.” Não. Não dependeu de nada. Pode compensar com outro imposto de outra natureza. E ela funciona. Eu imagino que a maneira de redução seja pela via da compensação.

Para ser sincero, na idéia original do projeto de prorrogação da CPMF, seria proposta — com toda a pressão, na última hora o Governo decidiu retirar essa tese — a criação de imposto sobre movimentação financeira em caráter permanente, compensável com qualquer tributo ou contribuição federal. Entendeu-se que, dada a importância da prorrogação da CPMF, a introdução de tema que pudesse gerar polêmica poderia resultar em atraso na tramitação. Essa foi a fundamentação, o princípio sedutor para evitar que se adotasse essa posição, que defendo há muito tempo.

(Não identificado) - Pergunta do Exmo. Sr. Deputado Osório Adriano: “Permita-me discordar de que a atual carga tributária existe em função das despesas. Cabe ao Governo fiscalizar a despesa, e não criar imposto. Como V.Exa. vê esse enfoque?”

O SR. EVERARDO MACIEL – Não é bem fiscalizar despesa. O Estado brasileiro deveria contingenciar as despesas. Citemos alguns exemplos. Se observarmos a carga tributária americana, veremos que é inferior a 30%. A carga tributária japonesa também. Se observarmos a carga tributária dos países europeus, veremos que todas são superiores a 40%. O Brasil chegou a 33%. O que fazem de diferente um país da Europa, o Japão e os

Estados Unidos? O modelo do Estado. São modelos de Estado diferentes. Todos os Estados europeus foram orientados por dezenas de anos para a política do bem-estar social. Portanto, o Estado assume a oferta dos serviços sociais básicos, diferentemente dos Estados Unidos e do Japão. No caso dos Estados Unidos, eles utilizam com extrema frequência — com o que não concordo, diga-se de passagem — o sistema tributário para fazer política pública.

Aliás, para ser preciso, aproveitando o parêntese, eu não conheço sistema tributário pior e mais sonegável do que o americano. No entanto, nada acontece, porque há regras extremamente duras, constituídas há séculos, em relação a qualquer tipo de sonegação de impostos.

Voltando ao raciocínio anterior, é preciso saber o que a sociedade quer. Ela quer educação universal pública e gratuita? Quer serviços de saúde universais? Isso tem custos. Ela quer algum tipo de tratamento específico em relação à previdência social? Isso tem custo. Alguém paga. Não se serve almoço de graça.

Quando falo da carga tributária, não se trata somente de fiscalizar, mas do próprio modelo de Estado que se elege. Eu tenho um modelo de Estado no qual terei algum tipo de despesa, e alguém vai terminar pagando a conta. Não há outra forma. É o modelo de Estado que define isso.

No nosso caso, temos outro problema: não fomos suficientemente — como disse e repito — capazes de fazer a reestruturação do gasto na Federação brasileira. Por exemplo, todas as entidades federativas tratam da educação. Alguém diz que a solução óbvia é o ensino fundamental ser de competência exclusiva dos Municípios. Não tão óbvia, porque, no Brasil, existem Municípios profundamente diferentes, em função das desigualdades inter-regionais de renda. Então, não é algo tão simples, e há necessidade de modelar isso com competências específicas e complementares. É preciso ter esse modelo, e nós não temos. Dá um trabalho imenso reestruturar o gasto público no País. E não se trata apenas de Governo, mas do Estado brasileiro. Estou falando até das relações federativas, União, Estados e Municípios, e não apenas da União.

Se não tratarmos do gasto, que não é competência do Governo, repito, mas da sociedade brasileira, do Estado brasileiro, do Congresso Nacional, ficará difícil. Como difícil é tratar — e o senhor, na condição de Parlamentar, sabe disso — do que, tecnicamente, chamaríamos de transferências voluntárias, chamadas popularmente de emendas. Poderia apresentar-se: não existirão mais as ditas emendas, que são as transferências voluntárias. Haveria uma revolução, uma reação enorme. E isso é gasto financiado por impostos.

Quando digo quem define, é no seguinte sentido: preciso ter um volume de arrecadação compatível com meu gasto. Para onde devo olhar a fim de reduzir meu nível de tributação? Para o gasto. Se eu não tratar do gasto, vou fazer o nivelamento com inflação. E aí é perigosíssimo.

(Não identificado) – Pergunta de Marcos Salomão, da Associação Brasileira da Indústria e Qualificação: “Como o senhor analisa a relação carga tributária alta **versus** informalidade na economia? É correto pensar que a queda na carga tributária implica maior base de contribuição?”

O SR. EVERARDO MACIEL – Há certa lenda sobre a informalidade brasileira. A informalidade como tal não tem expressão nenhuma na economia brasileira, representa 5% ou 6% do PIB. Não tem qualquer importância. É um número muito grande de pessoas, mas não tem importância econômica efetiva.

Mas outra coisa completamente diferente é ilegalidade. Quando falo em ilegalidade, refiro-me à sonegação de impostos, caixa dois. Isso é outra história, outro filme. Isso não pode ser abrigado sob o manto da informalidade. Não se deve confundir um camelô com uma pessoa que tem caixa dois, que está fazendo a evasão ilegal de divisas e sonegando impostos. Isso é outra história. A informalidade é pequena. Quando a carga tributária é menor — não com essas teorias empíricas, para fazer uma contradição em termos de curva de Lafer e outras coisas —, é claro que diminui a propensão para sonegar impostos. Isso é evidente, sem sombra de dúvida.

(Não identificado) – Pergunta de Antônio Carlos Navarro, da ABIGRAF: “A imunidade de papel, livros, revistas, jornais etc. é uma regra de exceção. Em sua opinião, é possível corrigir as distorções que ela causa no mercado de produção não editorial?”

O SR. EVERARDO MACIEL – Deixe-me dizer: é um absurdo. O que deveria desaparecer era essa imunidade, que só causa distorções e sonegação. Cria-se imunidade, depois se pede ao Fisco que verifique. Aquele papel foi de fato para a imprensa? Quando foi? Portanto, é uma complexidade sem necessidade. O que estava por trás disso? Isso é bem antigo. As pessoas diziam o seguinte: “Temos de dar imunidade ao livro e à imprensa, para que o Estado não tutele a imprensa, a liberdade de opinião e expressão.” Hoje, isso não faz o menor sentido. Tanto faz a informação que vem de um livro ou de um CD. São coisas completamente ultrapassadas. Ficamos hoje com uma regra rigorosamente ridícula, que deveria desaparecer, e estabelecem-se situações interessantíssimas.

Veja que curioso: importar papel é menos oneroso do que produzi-lo no Brasil. Porque lá diz que é imune, não pode haver tributação alguma, pode ter imposto de importação, não pode ter IPI, não pode ter ICMS. Daí, quando se vem para o Brasil produzir papel, tem o PIS/COFINS. Aí sustento outra vez aquela minha tese de incidência na importação. Resultado: é preferível exportar papel para o Brasil do que produzir papel no Brasil.

Qualquer regra que estabeleça um diferencial é um desastre tributário.

...

(Não identificado) – Pergunta do Estado do Paraná: “Qual é o sistema tributário que o Secretário defende para melhorar o desempenho e a competitividade do setor produtivo brasileiro?”

O SR. EVERARDO MACIEL – Eu não defendo sistema tributário algum em particular. Quais as bases clássicas de tributação? Renda, patrimônio e consumo.

Quanto à tributação sobre a renda, não defendo nada diferente do que temos hoje. Acho que hoje temos uma tributação de renda igual à de qualquer país do Primeiro Mundo. Temos uma legislação séria, a ponto de o Brasil ter hoje a escola brasileira, que contrasta e confronta com a escola da OCDE e com uma escola norte-americana.

Então, devemos fazer apenas ajustamentos permanentes e necessários, porque a vida muda em relação à tributação da renda. Temos um problema concreto e também nada a fazer em relação à tributação de patrimônio, porque senão vamos ter problemas com crédito em relação à tributação de consumo, que é tudo que eu disse aqui.

Quer dizer, solução ótima? Nível federal. Possível? Não. Então, vamos tentar fazer as mudanças exatamente com algum realismo, com pragmatismo, do tipo que apresentamos ao Congresso.

(Não identificado) – Pergunta do Estado do Pará: “Sempre se diz que o sigilo fiscal e bancário deve ser respeitado. Como fica esse princípio constitucional com a CPMF ou outro tributo sobre a movimentação financeira?”

O SR. EVERARDO MACIEL – Do mesmo tamanho. A CPMF não fornece informação bancária de ninguém, é um enorme equívoco, apenas mostra quanto foi arrecadado do tributo. A CPMF não tem o poder de abrir o extrato bancário de ninguém. Informa apenas que o contribuinte arrecadou certo valor em reais. Nem mais, nem menos. Agora, verifico que o contribuinte é optante do SIMPLES, microempresa, livre de faturamento não superior, por lei, a 120 mil reais e teve uma movimentação de 10 milhões. Há algo estranho. Tem de se verificar, porque a situação não está razoável. Aí, sim, com essa informação, que é sigilo fiscal, analisaremos o lado bancário.

Nesse caso, não existe princípio constitucional nenhum que trate de matéria de sigilo bancário de empresa. Sigilo tem a ver com intimidade de pessoas. Reparem que coisa estranha se alguém falar da intimidade da minha empresa. É estranho demais. O que se busca não é quebrar informações sigilosas, não.

De todos que leram e ouviram os procedimentos estabelecidos pelo Fisco federal para tratar de matéria protegida por sigilo bancário, duvido que alguém me apresente algo tão ou mais rigoroso do que aquilo em qualquer país do mundo, com a lista positiva de situações na qual se estabelece a hipótese que fundamentará o acesso à informação protegida por sigilo bancário, e não simplesmente alguém dizer que vai procurar aquela informação do sigilo bancário, valendo-se de fazer parte do Fisco federal, achando que vai obter a informação. Não é assim. Para se fazer isso tem de haver um procedimento fiscal em curso, que é regulado hoje pelo chamado MPF — Mandado de Procedimento Fiscal. O fiscal só pode chegar ao contribuinte dizendo quem é ele, o que veio fazer, o que veio fiscalizar, quem é seu supervisor e informar uma senha, mediante a qual o contribuinte, pela Internet, pode verificar se isso é verdadeiro. Se ele estiver em procedimento fiscal e o auditor fiscal perceber que ele se enquadrou em alguma hipótese prevista para acesso a

informações sigilosas, ele, auditor fiscal, dirige-se ao contribuinte e pega as informações. Se o contribuinte se recusar a prestar as informações, ele fundamenta uma requisição ao seu superior, no caso o delegado da Receita Federal, que vai verificar se é uma hipótese concreta que se enquadra na lista positiva de acesso a informações sigilosas, se o contribuinte se recusou a dar a informação, se está sob procedimento fiscal. Aí, sim, ele pede informação à instituição bancária, que, uma vez fornecida, passa ao contribuinte. E tudo aquilo que não for utilizar ele tem obrigação de devolver ao contribuinte.

Não conheço regra mais rigorosa do que essa. As informações são também protegidas por sigilo. Vejam bem como a questão do sigilo no Brasil é curiosa. Todos sabem que qualquer funcionário de um banco possui informações do sigilo bancário do cidadão, assim como o gerente, o presidente, se quiser. O funcionário, o diretor e o presidente do Banco Central também sabem. Por que não o auditor? Ingresso aqui no ponto de vista estritamente filosófico: o que se está protegendo não é o sigilo, que nunca houve, está-se protegendo a sonegação de impostos. Ele não quer que aquela informação permita fazer um lançamento de impostos. Portanto, digo que é eticamente indefensável.

(Não identificado) – Pergunta do Sr. José Fagundes Maia. “Se a CPMF é considerada por V.Exa. mais eficiente e tende a ser internacionalizada, por que não adotá-la como custo único? Nesse caso, qual seria, sob sua ótica, a alíquota que substituiria todos os atuais impostos?

O SR. EVERARDO MACIEL - Jamais poderia ser. Se fosse possível, linearmente, substituir só os impostos federais sem a previdência...

Estávamos falando de alíquotas de 4%, e, certamente, traria problemas muito sérios. Acho que ela não substitui os demais impostos. Ela é indispensável, mas não pode ser tratada isoladamente.

(Não identificado) – Pergunta do Sr. Eduardo Almeida, 1º Vice-Presidente da Federação das Indústrias: “Podem as empresas nacionais formais competir na economia globalizada com multinacionais, com artifícios de superfaturamento nas importações e subfaturamento nas matérias-primas? A atual política econômica tributária não está levando a indústria nacional à insolvência?”

Não sei se formalizei bem a pergunta. Acredito que ele tenha dito que as empresas multinacionais muitas vezes usam o artifício de superfaturamento e subfaturamento, não é isso?

(Intervenção inaudível.)

O SR. EVERARDO MACIEL – Está dito de forma inversa. Vamos explicar o que foi lido.

É possível que empresas multinacionais façam o inverso do que comumente se entende: superfaturem na importação e subfaturem na exportação, ao contrário do que o senso comum indicaria. Não é subfaturar na importação. Por que elas fazem isso? Para transportar prejuízo para o país de destino e não pagar Imposto de Renda. Chama-se isso de preço de transferência, fenômeno forte, moderno, contemporâneo, um problema sério de

que, no Brasil, passamos a tratar a partir de 1997, porque, até 1996, tributávamos em bases territoriais, não em mundiais. Portanto, não tributávamos os fatos ocorridos *offshore*, fora do País, só dentro do território brasileiro. Esse é o famoso preço de transferência. Pode uma empresa fazer isso, depois reconhecer o preço de transferência e pagar o imposto. Alguém vai dizer: Parece uma coisa insensata. Superfatura na importação, depois reconhece e paga o imposto.

Esse é um dos dramas do Imposto de Renda moderno. Pode acontecer a seguinte situação: ele faz planejamento fiscal internacional, e não num determinado local. Chega ao Brasil, ele superfatura no mês de janeiro, pagará no Imposto de Renda, no ajustamento, no mês de março do ano subsequente, portanto, teve todo esse período, e vai fazendo isso em relação aos países, em função do exercício fiscal de cada um. Se ele olhar sob a ótica de cada país, ele está correto, não há erro nisso, mas terminou pagando menos impostos.

Esse é um dos fenômenos mais complexos e difíceis que temos em matéria de Imposto de Renda. Em virtude de coisas como essa, li várias vezes e claramente num editorial na revista *The Economist*, de três anos atrás, matéria sobre a morte do Imposto de Renda, exatamente pela impossibilidade de enfrentar situações como essa. No Brasil, temos legislação. O País é quase uma escola. Temos delegacia especializada só para tratar dessa matéria, para mostrar o grau de especialização. A Receita Federal americana conta com 850 auditores só para tratar desse assunto, profissionais especializados no trato de preço de transferência. Isso é para mostrar o grau de competitividade. É algo complexo. Estamos aprendendo nessa área.

(Não identificado) - Gostaria até de cometer uma indelicadeza e priorizar minha pergunta.

Em primeiro lugar, quero dizer que V.Exa. me lembra muito a imagem (*ininteligível*). Parabéns, V.Exa. é um grande arrecadador.

Sr. Secretário, por que uma pessoa começa a pagar Imposto de Renda a partir de 450 dólares, mais ou menos 1.100 reais? Não consigo entender como essa pessoa pode ser enquadrada como contributiva de Imposto de Renda, sendo que esse valor mal dá para a subsistência dela e de sua família?

O SR. EVERARDO MACIEL – O Brasil tem um limite de isenção de 900 reais do Imposto de Renda de pessoa física. Pelo que conheço, é o mais alto do mundo. As pessoas, na maioria dos países, pagam por qualquer renda, não pagam a partir do limite de isenção. Tomei uma listagem num estudo utilizando diferentes instituições internacionais, para tentar fazer um confronto entre o limite de isenção da pessoa física e a renda *per capita*. Na maioria dos países do mundo, essa relação está alguma coisa como 20% a 30% da renda *per capita*. No Brasil, está 155% acima. Ou seja, ao contrário, temos um número muito pequeno de pessoas que pagam Imposto de Renda no Brasil, por conta do limite de isenção. Apenas 7% da população economicamente ativa do Brasil pagam Imposto de Renda de pessoa física, e 93% não pagam. Portanto, temos um limite de isenção extremamente alto e, além disso, com deduções também altas. Acontece o seguinte: quando se tem o limite de educação aumentado, o que se está fazendo? Está-se transferindo, na

verdade, rendas que seriam destinadas à educação pública e gratuita para a educação privada. Está-se fazendo, portanto, o procedimento inverso.

No Brasil, temos uma alíquota de Imposto de Renda, a alíquota marginal máxima, de 27,5%, como todos sabem. Na maioria dos países do mundo, essa alíquota vai a 35%, a 45%, quando não a 50%. Na América do Sul, conheço dois países que têm a alíquota marginal máxima menor que a do Brasil, Costa Rica e Bolívia. Na Argentina, é mais alta. Em qualquer país do Primeiro Mundo, é mais alta. Nos Estados Unidos e no Chile, 39%. Na Europa, na Alemanha a alíquota é de 52%, mas há um processo de redução. Nos próximos cinco ou seis anos, haverá uma redução gradual de 52% para 48%. Nós estamos falando de 27,5%. A alíquota média brasileira de Imposto de Renda, considerando a renda do brasileiro, é de 7,5%.

O Deputado Marcos Cintra deve lembrar-se de tese levantada por Paulo Rabelo de Castro, que defendia o *flat tax* no Brasil, uma alíquota única de Imposto de Renda de 10%. Se fosse 10% no Brasil, a arrecadação aumentaria em 25%, porque, de fato, ela é de 7,5%. Então, estou mostrando tudo isso para dizer que, ao contrário, aqui o nosso limite de isenção é alto em relação a qualquer outro país do mundo, comparado com sua própria renda *per capita*, não com a do outro. Eu tenho que comparar renda com renda, limite de isenção com limite de isenção dele próprio, não de outro, e não fazer passagem por dólar, por não-dólar. Dólar de que dia? É preciso fazer uma comparação com a sua própria renda *per capita*.

Entendo que o nosso limite de isenção é muito alto. Alguém dizia que eu estava propondo diminuir? Não, porque eu não sou maluco. Isso não tem a menor chance de acontecer.

...

(Não identificado) – A última pergunta vem do Estado do Amazonas. “Qual é a receptividade da proposta de um imposto sobre movimentação financeira com compensação com outros tributos federais, como forma de ampliar a base contributiva?”

O SR. EVERARDO MACIEL – Essa pergunta me agrada. Defendo a tese de que seja compensado com qualquer tributo ou imposto federal. Nesse caso, consigo reunir, na minha avaliação, o melhor rendimento possível. Quer dizer, vou privilegiar a condição de instrumento auxiliar da fiscalização. Ao mesmo tempo, jamais alguém poderá argumentar qualquer tipo de distorção econômica por parte da CPMF. Essa distorção será amortecida pela compensação no outro imposto, que não terá distorção.

(Não identificado) – Dou por encerrado o período destinado às perguntas e respostas.

O SR. LOURIVAL NOVAES DANTAS – Agradeço a todos as explanações, principalmente o debate travado com o Secretário Everardo Maciel.

ANEXO VI

Detalhamento dos custos de conformidade das empresas de capital aberto Brasil 2001

TABELA A-3
Quanto custa pagar imposto?
Todas as empresas

| Todas as empresas (Valores em milhares de reais) | | | |
|--|----------------|-------------------|--------------|
| Receita bruta das empresas R\$ 48.131.840 | | Total de empresas | |
| Área da empresa | Valor | % parcial | % total |
| Conselho de administração | 4.007 | 3,24 | 2,56 |
| Conselho fiscal | 70 | 0,06 | 0,04 |
| Diretoria | 5.494 | 4,45 | 3,51 |
| Controladoria | 33.487 | 27,12 | 21,42 |
| Jurídico | 10.598 | 8,58 | 6,78 |
| Informática | 8.813 | 7,14 | 5,64 |
| Arquivo | 1.872 | 1,52 | 1,20 |
| Impostos indiretos | 37.848 | 30,65 | 24,20 |
| Custos | 1.718 | 1,39 | 1,10 |
| Recursos humanos | 4.619 | 3,74 | 2,95 |
| Preços de transferências | 2.394 | 1,94 | 1,53 |
| Impostos de importação | 6.752 | 5,47 | 4,32 |
| Tesouraria | 1.375 | 1,11 | 0,88 |
| Auditoria interna | 1.282 | 1,04 | 0,82 |
| Registros | 3.154 | 2,55 | 2,02 |
| Total de custos internos | 123.483 | 100,00 | 78,97 |
| Incidência sobre receita bruta | 0,26% | | |
| Audidores e consultores | 4.069 | 12,37 | 2,60 |
| Advogados | 11.608 | 35,30 | 7,42 |
| Diversos | 2.401 | 7,30 | 1,54 |
| Arquivos terceirizados | 605 | 1,84 | 0,39 |
| Despachantes aduaneiros | 3.341 | 10,16 | 2,14 |
| Informática | 10.864 | 33,03 | 6,95 |
| Total de custos externos | 32.888 | 100,00 | 21,03 |
| Incidência sobre a receita bruta | 0,07% | | |
| Total de custos de conformidade | 156.371 | | 100,00 |
| Incidência sobre a receita bruta | 0,32% | | |
| Economia prevista | 25.564 | | |
| Redução % | 16,35% | | |
| Incidência sobre a receita bruta | 0,05% | | |

Fonte: Bertolucci, A., op.cit., p.51

TABELA A-4
Quanto custa pagar imposto?
Empresas com receita bruta até R\$ 100 milhões/ano

| Receita bruta até R\$ 100 milhões/ano (Valores em milhares de reais) | | | |
|--|--------------|-------------------|--------------|
| Receita bruta das empresas R\$ 154.194 | | Total de empresas | |
| Área da empresa | Valor | % parcial | % total |
| Conselho de administração | 176 | 8,69 | 6,88 |
| Conselho fiscal | 9 | 0,44 | 0,35 |
| Diretoria | 107 | 5,28 | 4,18 |
| Controladoria | 937 | 46,27 | 36,63 |
| Jurídico | 78 | 3,85 | 3,05 |
| Informática | 143 | 7,06 | 5,59 |
| Arquivo | 11 | 0,54 | 0,43 |
| Impostos indiretos | 69 | 3,41 | 2,70 |
| Custos | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Recursos humanos | 267 | 13,19 | 10,44 |
| Preços de transferências | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Impostos de importação | 12 | 0,59 | 0,47 |
| Tesouraria | 192 | 9,48 | 7,51 |
| Auditoria interna | 14 | 0,69 | 0,55 |
| Registros | 10 | 0,49 | 0,39 |
| Total de custos internos | 2.025 | 100,00 | 79,16 |
| Incidência sobre receita bruta | 1,31% | | |
| Auditores e consultores | 127 | 28,83 | 4,96 |
| Advogados | 217 | 40,71 | 8,48 |
| Diversos | 64 | 12,01 | 2,50 |
| Arquivos terceirizados | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Despachantes aduaneiros | 27 | 5,07 | 1,06 |
| Informática | 98 | 18,39 | 3,83 |
| Total de custos externos | 533 | 100,00 | 20,84 |
| Incidência sobre a receita bruta | 0,35% | | |
| Total de custos de conformidade | 2.558 | | 100,00 |
| Incidência sobre a receita bruta | 1,66% | | |
| Economia prevista | 70 | | |
| Redução % | 2,74% | | |
| Incidência sobre a receita bruta | 0,05% | | |

Fonte: Bertolucci, A., op.cit., p.152

TABELA A-5
Quanto custa pagar imposto?
Empresas com receita bruta anual entre R\$ 100 milhões e R\$ 1.000 milhões

| Receita bruta de R\$ 100 milhões/ano a R\$ 1.000 milhões/ano (Valores em milhares de reais) | | | |
|---|---------------|-------------------|--------------|
| Receita bruta das empresas R\$ 3.736.199 | | Total de empresas | |
| Área da empresa | Valor | % parcial | % total |
| Conselho de administração | 1.235 | 6,30 | 4,89 |
| Conselho fiscal | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Diretoria | 2.333 | 11,90 | 9,23 |
| Controladoria | 2.397 | 12,23 | 9,48 |
| Jurídico | 1.649 | 8,41 | 6,52 |
| Informática | 1.511 | 7,71 | 5,98 |
| Arquivo | 394 | 2,01 | 1,56 |
| Impostos indiretos | 4.634 | 23,64 | 18,33 |
| Custos | 615 | 3,14 | 2,43 |
| Recursos humanos | 1.184 | 6,04 | 4,68 |
| Preços de transferências | 1.992 | 10,16 | 7,89 |
| Impostos de importação | 840 | 4,28 | 3,32 |
| Tesouraria | 436 | 2,22 | 1,73 |
| Auditoria interna | 214 | 1,09 | 0,85 |
| Registros | 172 | 0,88 | 0,68 |
| Total de custos internos | 19.606 | 100,00 | 77,57 |
| Incidência sobre receita bruta | 0,52% | | |
| Audidores e consultores | 820 | 14,46 | 3,24 |
| Advogados | 2.747 | 48,46 | 10,87 |
| Diversos | 247 | 4,36 | 0,98 |
| Arquivos terceirizados | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Despachantes aduaneiros | 1.363 | 24,04 | 5,39 |
| Informática | 492 | 8,68 | 1,95 |
| Total de custos externos | 5.669 | 100,00 | 22,43 |
| Incidência sobre a receita bruta | 0,15% | | |
| Total de custos de conformidade | 25.275 | | 100,00 |
| Incidência sobre a receita bruta | 0,68% | | |
| Economia prevista | 2.344 | | |
| Redução % | 9,27% | | |
| Incidência sobre a receita bruta | 0,06% | | |

Fonte: Bertolucci, A., op.cit., p.153

TABELA A-6
Quanto custa pagar imposto?
Empresas com receita bruta anual entre R\$ 1.000 milhões e R\$ 5.000 milhões

| Receita bruta de R\$ 1.000 milhões/ano a R\$ 5.000 milhões/ano (Valores em milhares de reais) | | | |
|---|---------------|--------------------|--------------|
| Receita bruta das empresas R\$ 19.631.266 | | Total de empresas: | |
| Área da empresa | Valor | % parcial | % total |
| Conselho de administração | 2.585 | 3,38 | 2,72 |
| Conselho fiscal | 59 | 0,08 | 0,06 |
| Diretoria | 2.566 | 3,35 | 2,70 |
| Controladoria | 13.045 | 17,05 | 13,75 |
| Jurídico | 5.680 | 7,42 | 5,99 |
| Informática | 5.479 | 7,16 | 5,78 |
| Arquivo | 1.436 | 1,88 | 1,51 |
| Impostos indiretos | 30.660 | 40,07 | 32,32 |
| Custos | 1.103 | 1,44 | 1,16 |
| Recursos humanos | 3.006 | 3,93 | 3,17 |
| Preços de transferências | 402 | 0,53 | 0,42 |
| Impostos de importação | 5.900 | 7,71 | 6,22 |
| Tesouraria | 647 | 0,85 | 0,68 |
| Auditoria interna | 974 | 1,27 | 1,03 |
| Registros | 2.972 | 3,88 | 3,13 |
| Total de custos internos | 76.514 | 100,00 | 80,66 |
| Incidência sobre receita bruta | 0,39% | | |
| Auditores e consultores | 1.912 | 10,42 | 2,02 |
| Advogados | 3.808 | 20,75 | 4,01 |
| Diversos | 2.085 | 11,36 | 2,20 |
| Arquivos terceirizados | 333 | 1,81 | 0,35 |
| Despachantes aduaneiros | 1.951 | 10,63 | 2,06 |
| Informática | 8.261 | 45,02 | 8,71 |
| Total de custos externos | 18.349 | 100,00 | 19,34 |
| Incidência sobre a receita bruta | 0,09% | | |
| Total de custos de conformidade | 94.863 | | 100,00 |
| Incidência sobre a receita bruta | 0,48% | | |
| Economia prevista | 13.960 | | |
| Redução % | 14,72% | | |
| Incidência sobre a receita bruta | 0,07% | | |

Fonte: Bertolucci, A., op.cit., p.154

TABELA A-7
Quanto custa pagar imposto?
Empresas com receita bruta anual superior a R\$ 5.000 milhões

| Receita bruta superior a R\$ 5.000 milhões/ano (Valores em milhares de reais) | | | |
|---|---------------|--------------------|--------------|
| Receita bruta das empresas R\$ 24.610.181 | | Total de empresas: | |
| Área da empresa | Valor | % parcial | % total |
| Conselho de administração | 11 | 0,04 | 0,03 |
| Conselho fiscal | 2 | 0,01 | 0,01 |
| Diretoria | 488 | 1,93 | 1,45 |
| Controladoria | 17.108 | 67,55 | 50,82 |
| Jurídico | 3.191 | 12,60 | 9,48 |
| Informática | 1.680 | 6,63 | 4,99 |
| Arquivo | 18 | 0,07 | 0,05 |
| Impostos indiretos | 2.485 | 9,81 | 7,38 |
| Custos | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Recursos humanos | 162 | 0,64 | 0,48 |
| Preços de transferências | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Impostos de importação | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Tesouraria | 100 | 0,39 | 0,30 |
| Auditoria interna | 80 | 0,32 | 0,24 |
| Registros | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Total de custos internos | 25.325 | 100,00 | 75,23 |
| Incidência sobre receita bruta | 0,10% | | |
| Auditores e consultores | 1.210 | 14,51 | 3,59 |
| Advogados | 4.840 | 58,05 | 14,38 |
| Diversos | 5 | 0,06 | 0,01 |
| Arquivos terceirizados | 272 | 3,26 | 0,81 |
| Despachantes aduaneiros | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Informática | 2.010 | 24,11 | 5,97 |
| Total de custos externos | 8.337 | 100,00 | 24,77 |
| Incidência sobre a receita bruta | 0,03% | | |
| Total de custos de conformidade | 33.662 | | 100,00 |
| Incidência sobre a receita bruta | 0,14% | | |
| Economia prevista | 9.184 | | |
| Redução % | 27,28% | | |
| Incidência sobre a receita bruta | 0,04% | | |

Fonte: Bertolucci, A., op.cit., p.155

TABELA A-8
Quanto custa pagar imposto?
Participação percentual das principais atividades

| Atividade | Quanto custa pagar impostos (Participação % das principais atividades) | | | | |
|--------------------------------------|--|----------------|------------------|-------------------|-------------------|
| | Categorias de receita bruta (milhões de reais) | | | | |
| | Até 100 | De 100 a 1.000 | De 1.000 a 5.000 | De 5.000 a 15.000 | Todas as empresas |
| Conselho, Diretoria, Conselho Fiscal | 11,4 | 14,1 | 5,5 | 1,5 | 6,1 |
| Controladoria, Jurídico, Informática | 45,3 | 22,0 | 25,5 | 65,3 | 33,8 |
| Impostos indiretos | 2,7 | 18,3 | 32,3 | 7,4 | 24,2 |
| Outros custos internos | 19,8 | 23,1 | 17,3 | 1,1 | 14,8 |
| Total custos internos | 79,2 | 77,6 | 80,6 | 75,3 | 79,0 |
| Audidores, Advogados e Informática | 17,3 | 16,0 | 14,7 | 23,9 | 17,0 |
| Outros custos externos | 3,6 | 6,4 | 4,6 | 0,8 | 4,0 |
| Total custos internos | 20,8 | 22,4 | 19,3 | 24,7 | 21,0 |

Fonte: Bertolucci op.cit., p 156