

Ministério da Previdência Social
Secretaria de Previdência Social

Estudos

Base de Financiamento
da Previdência Social:
Alternativas e Perspectivas

7. Movimentação Financeira: a base de uma nova Contribuição Social

*Marcos Cintra**

1. Apresentação e Conclusões

O objetivo deste texto¹ é discutir a adoção de um novo modelo de financiamento do regime geral da previdência social baseado na adoção de uma contribuição sobre movimentação financeira, reduzindo, ou até eliminando, a contribuição incidente sobre folha de salários, tanto do empregador quanto do empregado.

Não cabe aqui repetir os diagnósticos que vêm sendo abundantemente feitos acerca da crise no sistema previdenciário brasileiro. Basta apenas mencionar que o déficit do INSS em 2002 foi de R\$ 17 bilhões, prevendo-se, na ausência de medidas corretivas, que o desequilíbrio mantenha-se em patamar instável entre 1,5% e 1,6% do PIB², em condições favoráveis de crescimento do PIB, incremento do emprego, e comedimento na concessão de benefícios.

Sabidamente, o Brasil impõe pesada carga tributária sobre os salários dos setores formais da economia. Como ocorre em situações de substitubilidade de fatores de produção, a imposição de cerca de 25% de carga tributária sobre a folha de pagamentos das empresas suportada pelos empregadores, e de 10% adicionais suportados pelos empregados, faz com que haja: a) substituição de mão-de-obra por outros fatores, e b) substituição do emprego formal por serviços laborais oriundos do setor informal ou terceirizados. Os dados que comprovam este fenômeno vêm sendo revelados com invulgar abundância nos últimos anos, particularmente no tocante ao crescimento explosivo da economia informal³.

* Professor-Titular da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas - EAESP/FGV e atual Vice-Presidente da FGV.

¹ Este trabalho empresta idéias e conceitos expressos de forma mais detalhada em Cintra, Marcos C. de Albuquerque, *A Verdade sobre o Imposto Único*, LCTE Editora, São Paulo, 2003.

² Vide Livro Branco da Previdência Social, Brasília, Ministério da Previdência e Assistência Social, 2002, p.30.

³ Vide Desoneração da Folha de Pagamentos, Comissão de Economia Indústria e Comércio, Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados, Brasília, 2002. Esta publicação reproduz a íntegra de três seminários sobre o tema, realizados nos dias 5 e 19 de Setembro e 28 de Novembro de 2001, com a participação de deputados, líderes empresariais e sindicais, pesquisadores e especialistas no tema. A gravidade da questão da informalidade, que gera a exclusão do sistema de 60% da força de trabalho brasileira fica patente nas palavras do Prof. José Pastore quando afirma “Hoje no Brasil há 70 milhões de trabalhadores. Desses, apenas 28 milhões estão protegidos pelos direitos (trabalhistas). Quarenta e dois milhões não estão protegidos porque não têm carteira assinada, não têm vínculo empregatício, não têm nada.”(p.89).

O desestímulo ao uso dos métodos trabalho-intensivos de produção bem como a precarização das relações de trabalho no Brasil são fenômenos preocupantes, principalmente em uma economia, como a brasileira, que conta com abundância relativa de mão-de-obra e com graves problemas de atendimento social e de qualidade de vida principalmente para a população de mais baixa renda.⁴ Nesse sentido o deslocamento do fato gerador das receitas previdenciárias da base salarial para outras, como o faturamento, sobre o valor agregado, ou sobre movimentação financeira, vem recebendo crescente atenção por parte dos pesquisadores e especialistas nesta questão. Trata-se de uma forma de estimular a inclusão no sistema previdenciário dos trabalhadores refugiados na economia informal.

Preliminarmente cabe analisar as alternativas de financiamento do regime geral de previdência dentro de uma árvore de decisões que justificaria conceitualmente uma ou outra opção.

O gráfico abaixo situa as diferentes opções de financiamento. Ao final de cada trajetória de opções surgirão as formas de financiamento que mais adequadamente se enquadram em cada situação.

A primeira decisão é saber se a previdência social deve ser obrigatória ou opcional. A literatura e a experiência acumulada indicam que o sistema deve ser obrigatório, pelo menos até o limite de renda que possa garantir uma sobrevivência minimamente aceitável para os trabalhadores que venham a perder sua capacidade laboral, principalmente por idade, mas também por outras causas socialmente justificadas. Se o enquadramento fosse opcional, o conceito a presidir sua formação seria o de capitalização individual, podendo os custos do sistema serem totalmente suportados pelo beneficiário-empregado, ou eventualmente, negociado para haver um sistema compartilhado de financiamento entre o empregado e o empregador. A

⁴ Segundo o “Livro Branco da Previdência Social” os encargos sobre a folha de salários no Brasil é superior ao da maior parte dos países em nível equivalente de desenvolvimento, e semelhante aos dos países da OCDE. Isto explica, em parte o fato de mais de 40 milhões de trabalhadores não contarem com nenhuma cobertura previdenciária. Apud, pp.61-62. Em sua participação nos seminários realizados na Câmara dos Deputados (vide N.R.2) o então Diretor de Arrecadação do INSS afirmou ser aspecto importante *“a redução do número de trabalhadores com carteira assinada que migram para setores da economia informal. As estatísticas mostram que dois terços deles não recebem qualquer tipo de proteção. Temos tentado incessantemente identificá-los, buscando oferecer-lhes a proteção previdenciária que, em algum momento, será necessária. Se não nos preocuparmos com esse aspecto agora, no futuro teremos de oferecer assistência social sem qualquer contrapartida ao sistema”* (p.55).

opção teria como consequência lógica um regime de financiamento incidente sobre folha de salários, mediante desconto de parte do salário do empregado, e outra parte como um salário indireto e diferido, a ser suportado pelo empregador.

A segunda decisão é definir se o sistema obrigatório, provavelmente com tetos de contribuição e de benefício, seria presidido pelo conceito de repartição (ou caixa) ou de capitalização (contas individuais com contribuição definida e benefício variável).

A filosofia previdenciária induz inicialmente à aceitação do princípio da capitalização, como se o sistema implicasse um seguro contra a perda de capacidade laboral. Em geral, os sistemas previdenciários tiveram início como regimes de capitalização, ou seja, incorporando a filosofia do seguro com plena correspondência entre benefícios e o valor da capitalização em nome de cada indivíduo. As Caixas de Previdência no Brasil tiveram essa origem.

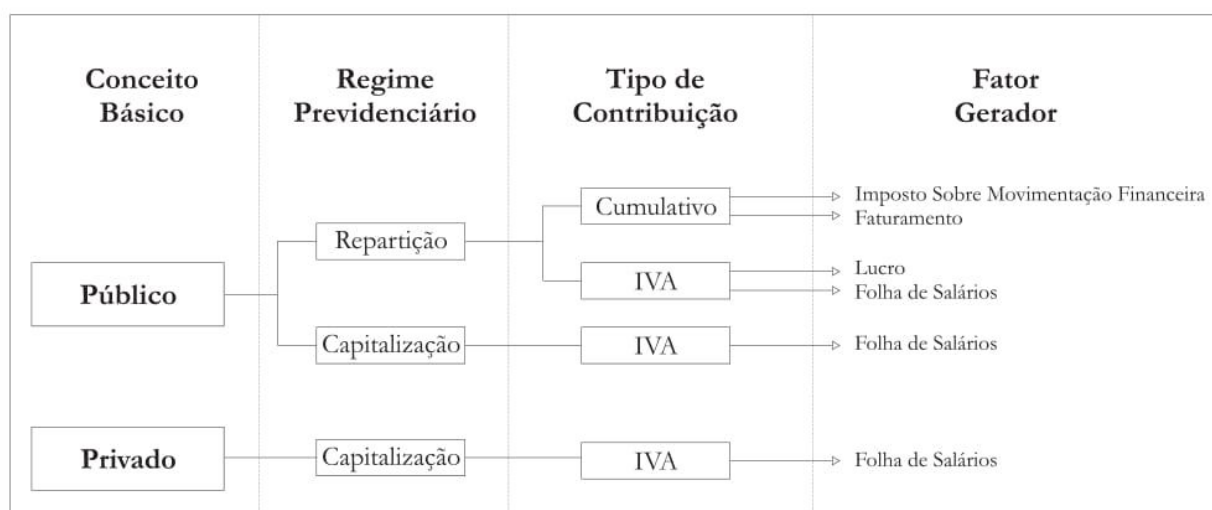
Não sendo o objetivo deste trabalho analisar a evolução histórica do sistema previdenciário brasileiro, bastaria apontar que os estudos e as projeções efetuadas pelo governo e por especialistas mostram que o sistema evoluiu, ou involuiu, para um regime de caixa, sendo que o custo de transição para o sistema de capitalização seria no momento proibitivo, estimado em cerca de R\$ 800 bilhões, principalmente para o governo em seus três níveis. Nesse sentido, a opção possível é a continuidade do regime de repartição, com a possibilidade de complementação voluntária para benefícios superiores ao teto do sistema público obrigatório.

Além dessa razão pragmática pelo sistema de caixa, cumpre reconhecer que nas sociedades modernas o conceito de uma rede social de segurança para todos os cidadãos concede ao sistema uma conotação de política pública, devendo o governo arcar com as despesas resultantes do sistema mesmo que ele se revele deficitário em termos de seus mecanismos de financiamento. Trata-se de uma opção das sociedades modernas no sentido de garantir, como direito de todos os cidadãos, os benefícios da previdência até o teto legal.⁵ Nesta conceituação, o financiamento do sistema pode

⁵ Em Silva, P.L.B., Melo, M. A, Pochmann M., e Matijascic M., Reforma da Seguridade Social no Brasil, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, UNICAMP, os autores apontam que o sistema de capitalização não pode ser visto como solução única ou como panacéia. *“A solução baseada na capitalização individual se inscreve numa tradição histórica de sistema de proteção de tipo residualista, onde as questões redistributivas e de integração social não são enfatizadas. Os modelos solidário-universalistas são mais inclusivos, mas à luz das transformações recentes dos mercados de trabalho e da transição demográfica exigem inovações importantes para que se tornem sustentáveis”*. (disponível em 7/02/2003, www.idrc.ca/lacro/foro/seminario/barros_rp.html).

contar não apenas com contribuições, mas também com impostos, como mecanismos de financiamento. A característica assistencial que o sistema assume justifica o descolamento entre as fontes de custeio e os seus respectivos beneficiários. A Constituição de 1988 incorporou esta conceituação ao definir, conforme o caput do artigo 195, que o custeio do sistema previdenciário compete a “toda sociedade, de forma direta e indireta”. Nesse sentido, o regime geral de previdência brasileiro se afasta do conceito de seguro individual, para assumir uma conotação de política pública de renda complementar.

Gráfico 1 - Conceitos previdenciários e base de incidência



Se a opção fosse o regime de seguro ou de capitalização, o mecanismo de financiamento apropriado seria a incidência sobre folha de salários, arcada pelos beneficiários empregados e pelos empregadores. Não tendo esta opção, surgem duas alternativas: deve o financiamento do sistema ser feito por incidências do tipo IVA (valor agregado) ou por tributos do tipo “turnover” (cumulativos)?

Na dos IVA´s poderiam ser mencionadas as incidências sobre folha de salários, sobre lucros, ou sobre faturamento ou receitas, desde que fossem permitidos os créditos gerados nas etapas anteriores do processo produtivo, se for o caso. Cumpre notar que a incidência atual sobre folha de salários é uma forma específica de contribuição sobre valor agregado, ainda que não seja necessário o reconhecimento

de créditos anteriores, pela sua inexistência. O mesmo se aplicará à tributação dos lucros das empresas.

O presente trabalho vai se ater às possibilidades abertas nesta árvore de decisão deste ponto em diante. Quais as vantagens e desvantagens dos IVA's versus os "turnovers"? Que impactos terão os "turnovers" sobre faturamento declarado (tipo Cofins), comparativamente aos "turnovers" não-declaratórios (tipo CPMF ou tributos sobre movimentação financeira)?

Nas próximas seções será discutida, inicialmente, a conveniência, hoje geralmente reconhecida, de desoneração da folha de salários das empresas e do governo.

Em seguida, serão discutidas as vantagens e desvantagens dos tributos tipo IVA versus tributos cumulativos. Como será demonstrado abaixo, não há tributo perfeito, e a escolha deverá ser feita analisando a relação custo-benefício das opções disponíveis. Será demonstrada a inconveniência de imposição de novos tributos sobre valor agregado. Trata-se de uma base já exaustivamente explorada no sistema tributário brasileiro, sendo inconveniente que sobre ela se imponham novas demandas.

Logo após, será defendida, dentre os tributos cumulativos, a opção de financiamento da previdência mediante uma contribuição sobre movimentação financeira, descartando-se a opção cumulativa incidente sobre bases declaratórias, do tipo faturamento ou receita. Se tentará demonstrar que o financiamento do INSS mediante a aplicação de uma Contribuição Social sobre movimentação financeira será capaz de garantir a arrecadação necessária, e ao mesmo tempo reduzir a cunha tributária sobre salários, estimular a formalização dos contratos trabalhistas, estimular a abertura de novos postos de trabalho, reduzir custos tributários, combater a sonegação e reduzir o custo-Brasil⁶.

⁶ Importante assinalar que a mera alteração nas fontes de financiamento do RGPS não resolveria o problema estrutural de seu desequilíbrio atuarial. Concomitantemente há alterações nas formas de financiamento, que poderiam ter impactos macroeconômicos positivos, e conseqüentemente auxiliar no reequilíbrio do sistema, é fundamental que haja uma ampla discussão dos métodos e procedimentos relativos aos benefícios concedidos, tais como idade de aposentadoria, aposentadorias especiais, prazos de carência etc. Vide Livro Branco da Previdência Social, Brasília, Ministério da Previdência e Assistência Social, 2002.

Finalmente, serão apresentadas simulações que visam avaliar o impacto na carga tributária setorial de uma contribuição sobre movimentação financeira para substituir a atual oneração sobre a folha de salários. Estima-se que o impacto na formação de preços da economia abrirá amplo espaço para redução de preços, e/ou ampliação de salários nominais e de margens de lucro. Utilizou-se, para o cálculo da alíquota necessária, a experiência arrecadatória da CPMF, prevendo-se uma arrecadação equivalente à atual incidência patronal sobre a folha salarial acrescida do atual déficit do INSS.

Resumo das principais conclusões

A atual crise previdenciária brasileira tem sido objeto de inúmeras e competentes análises, das quais tem resultado uma série de propostas de solução. Neste trabalho pretende-se apenas avaliar a proposta de novas formas de financiamento do RGPS, sem detalhamentos mais aprofundados nas causas e nas características específicas das atuais dificuldades da previdência brasileira.

As conclusões podem ser resumidas nos seguintes tópicos:

1. Do ponto de vista macroeconômico, bem como para evitar a crescente informalização do mercado de trabalho, e conseqüentemente, o enfraquecimento das fontes de financiamento da previdência social, é aconselhável que se busque a imediata desoneração da folha de pagamento das empresas de suas obrigações previdenciárias. Por ser fundamentalmente uma opção de política pública, e não uma escolha de seguro individual, os custos do INSS devem ser arcados por toda a sociedade, e não apenas pelos integrantes do mercado de trabalho, como aliás já previsto na Constituição brasileira.
2. Considerando a inviabilidade imediata da alteração do sistema previdenciário, e os elevados custos de transição resultantes de uma mudança para um regime de capitalização, se torna necessária a continuidade do sistema de repartição. Neste caso encontra-se mais uma justificativa conceitual para o deslocamento do fato gerador das contribuições previdenciárias da folha de salários (base de valor agregado) para o faturamento ou movimentação financeira (base cumulativa).

3. Tem sido aventada a mudança do fato gerador das contribuições sociais ao INSS para o faturamento, para o lucro ou para a movimentação financeira. Sendo o lucro uma base de valor agregado declaratória e já suficientemente tributada, resume-se a análise à escolha entre a base faturamento e a base movimentação financeira, ambas cumulativas.
4. Bases tributárias cumulativas são comuns em todos os sistemas tributários, particularmente no brasileiro. Tributos cumulativos, bem como os de valor agregado, possuem vantagens e desvantagens do ponto de vista alocativo, distributivo, de economicidade e de simplicidade. Nas circunstâncias brasileiras, os tributos cumulativos possuem uma relação custo-benefício mais favorável, o que justifica a opção de desoneração da folha de salários das empresas, e a transferência do fato gerador da contribuição social da base salarial para a movimentação financeira.
5. A base “faturamento” (do tipo da Cofins) representa o pior dos dois mundos, já que incorpora as desvantagens das bases declaratórias (complexidade burocrática, altos custos, e estímulo à evasão e à sonegação) com os inconvenientes das bases cumulativas (adaptações para viabilizarem a adoção plena do princípio do destino no comércio externo, e redução da capacidade de estabelecer discricionariedade tributária).
6. Tributos sobre movimentação financeira, IMF's, mostram características positivas em economias como a brasileira. Além de sua simplicidade e baixos custos de conformidade e administrativos, os IMF's introduzem menos distorções alocativas do que tributos sobre valor agregado. A experiência da CPMF comprovou a eficácia e a capacidade arrecadatória dos IMF's.
7. A base “movimentação financeira” surge, portanto, como a melhor opção para substituir as incidências sobre folha de pagamento das empresas no financiamento do RGPS.

2. A desoneração da folha de salários

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.

É possível desonerar a folha de pagamentos, e ao mesmo tempo, aumentar salários, reduzir a sonegação de impostos, gerar empregos, diminuir o custo-Brasil e baixar preços?

Na Câmara dos Deputados há um Projeto de Emenda à Constituição (PEC 256/00) 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.⁷ A aprovação desta proposta permitiria responder afirmativamente à questão acima.

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 e seu empregador uma carga de impostos acima da que se observa em outros países⁸. A economia informal incha, e apenas 40% da força de trabalho nacional participa regularmente do sistema previdenciário brasileiro.⁹

⁷ 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.marcoscindra.org.

⁸ 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”. Na mesma direção, vide Gartenkraut, M., Imprevidência na Reforma, Valor, onde o autor afirma que “sem crescimento e com alta informalidade, não há reforma da Previdência que dê conta”.

⁹ Segundo dados levantados pela Arthur Andersen, a soma dos encargos sociais no Brasil equivale a 60,24% da folha de pagamentos, enquanto a média de 15 países pesquisados, entre eles México, Alemanha, Canadá, China, Cingapura, Coréia do Sul, Hong Kong, Estados Unidos, Escócia e Indonésia, é de apenas 13,67%. Vide “Capacidade competitiva do complexo eletrônico”, Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos, Eletros, novembro-dezembro 2000. A revista The Economist em matéria publicada em 29 de janeiro de 2000, “The mystery of the vanishing taxpayer”, no ensaio “A survey of globalization and tax”, aponta para a crescente dificuldade em tributar os fatores de produção com mais mobilidade, como os rendimentos do capital, ao afirmar que “the harder it gets to tax mobile people and businesses, the bigger the burden that will have to be borne by the immobile”. Este fato acaba levando os governos a hipertributarem os fatores com menor mobilidade, como o trabalho.

A alíquota do FGTS, de 8,5%, se tornou 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 custo-Brasil tenha se transformado numa espiral ascendente de ineficiência e de perda de competitividade da produção nacional.

Nesse sentido, de acordo com o ex-ministro da Previdência Social José Cechin, *“o desafio que hoje está colocado...é a inclusão dos contingentes populacionais ocupados, com renda da ocupação mas sem nenhuma cobertura previdenciária. A filiação desse contingente certamente auxiliará o fluxo de caixa do INSS”*.¹⁰

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, para a inclusão desses contingentes não-filiados, e para estimular a abertura de novos empregos.

A principal vantagem desta proposta é que a eliminação da cunha tributária patronal do INSS de cerca de 20%, e sua substituição por um tributo sobre movimentação financeira, suportado pela sociedade como um todo, permitiria a elevação dos salários reais, sem pressões sobre custos e preços.

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 conseqüências no bem-estar dos assalariados e de seus familiares, além de implicar insuportável sobrecarga no sistema previdenciário e de seguridade social brasileiros.

A substituição das contribuições patronais ao INSS por nova contribuição sobre movimentação financeira – Contribuição Social –, com alíquota estimada 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,

¹⁰ Vide Cechin, J., Crescimento, Emprego e Previdência Social, Conjuntura Social, abr/jun 2000, p.65.

que em nada alteraria a destinação dos recursos recebidos, inclusive a relativa ao salário-educação e ao chamado Sistema “S”.

Os principais benefícios da Contribuição 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 motivada por altos encargos trabalhistas;
3. Combater o desemprego; hoje o desemprego e o subemprego 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 qualidade 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 (a Contribuição 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 da Contribuição Social incidente sobre a movimentação financeira dos assalariados, de forma a não onerar o trabalhador.¹¹

Cumprir apontar as críticas que a proposta de mudança da base de contribuição social para o faturamento ou para a movimentação financeira vem despertando.

Aponta o ex-ministro José Cechin que *“mudar a forma de financiamento não altera o encargo total que a sociedade tem que pagar”*, e que *“o fundamental é reduzir o encargo”*; que a previdência social *“sendo seguro, cada qual deve pagar um prêmio que corresponda aos custos esperados”*; e que a *inexistência de “casamento entre contribuições individuais e compromissos previdenciários futuros... (poderá) inibir o desenvolvimento dos setores mais intensivos em capital”*.¹²

Em realidade as objeções não procedem já que, como visto acima, a previdência social no Brasil não é seguro, mas sim política pública de inclusão social, o que justifica o descasamento entre contribuição individual e benefícios; a mudança da forma de financiamento implica profunda alteração nos padrões de incidência tributária, e conseqüentemente, mesmo que o encargo global seja o mesmo, haverá alterações alocativas importantes que favorecerão a redução da economia informal e a ampliação da base de financiamento do sistema, o que, por sua vez poderá implicar em encargos individuais mais baixos no futuro; e, finalmente, que dada a dotação fatorial no Brasil, é plenamente justificável que se busque atenuar a elevação do preço-relativo do fator de produção mais abundante, a mão-de-obra, causada pelas altas e crescentes contribuições sociais incidentes sobre folha de salários, estimulando a utilização de técnicas de produção mais trabalho-intensivas.

¹¹ Vide ainda Cintra, M., Reforma Tributária e Desoneração da Folha de Salários, in Conjuntura Econômica, Junho 2000;

¹² Vide Cechin, J., Crescimento, Emprego e Previdência Social, Conjuntura Social, abr/jun 2000, p.66.

3. A questão da “Cascata”¹³

Roberto Campos se referiu à intrigante distinção feita pelos meios empresariais brasileiros entre dois tipos de cascata. Uma, tida como maligna, inclui os odiados CPMF, PIS e Cofins. Contra eles são disparadas todas as críticas, justas ou injustas. Esses tributos cumulativos se dividem em dois tipos: os cumulativos declaratórios, que incidem sobre faturamento declarado (PIS e Cofins) e os cumulativos não-declaratórios que incidem por lançamento sobre bases automáticas (CPMF).

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, pelo Imposto de Renda Simplificado, ou

¹³ Diz-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 o 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 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 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 equívoco. 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.

pelo Simples¹⁴. 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 até 32% do faturamento. No caso do Simples, as margens de lucro tributável implícitas vão 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. Nota-se, portanto, que as empresas aceitam a cumulatividade, e cedem a coeficientes elevados de tributação, desde que isto lhes permita mais simplicidade, transparência e menores custos administrativos.

Mesmo os tributos tidos como 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.

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 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

¹⁴ 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.

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. 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, incluído 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.¹⁵

¹⁵ 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 IRPJ-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. Vale apontar o impacto significativo do 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.

Mas quais são as verdadeiras objeções à cumulatividade?

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

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 experiência brasileira com a cumulatividade da CPMF tem um mérito inegável: 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. 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.

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.

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 país¹⁶.

Cumulatividade e valor agregado: distorções e vantagens

¹⁶ Albuquerque, Marcos Cintra C. "A sonegação é o x do problema", O Globo, 14/05/2001.

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*”.¹⁷

Por outro lado, 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.¹⁸

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.

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

¹⁷ Afonso, J.R., e Araújo, E. A., “Carga Tributária. Tributação das Vendas: Evolução Histórica (ou involução?)” Boletim Informe-se, nº 7, Fevereiro 2000, BNDES, RJ,

¹⁸ Scheinkman, J.A., “A competitividade comercial na era da globalização e a harmonização tributária”, In: _O Brasil e a ALCA: tributação e integração, SINAESP, S.Paulo, 2001.

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 críticas contra a CPMF.¹⁹

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.

Alega-se que o IVA possui a vantagem de introduzir menos alterações nos preços relativos 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”²⁰ já demonstrou 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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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. Para uma abordagem avançada da teoria da tributação ótima vide Guesnerie, R., A Contribution to the Pure Theory of Taxation, Cambridge University Press, 1998.

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 relativo da tributação, e não o número de vezes que o imposto incide, que é relevante na tomada de decisões econômicas*”²¹.

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 Leontif 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*”²². 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 social²³. 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.

Outra situação semelhante poderia resultar da comparação entre os elevados custos de funcionamento dos IVA’s relativamente aos impostos cumulativos, que

²¹ O autor se refere ao caso de dupla tributação no imposto de renda. Vide Kay, J. A. “Tax policy: a survey”, The Economic Journal, Março, 1990.

²² Eris, Claudia C.C., e Eris I., “Incidência e peso morto de impostos no contexto do modelo generalizado de Leontif: uma exposição geométrica”, In: Eris, Claudia.C.C., e outros, Finanças Públicas, Editora Pioneira/Fipe, São Paulo, 1983, p.20.

²³ Para uma demonstração teórica deste ponto vide Anexo 2 in Cintra, Marcos “A verdade sobre o Imposto Único”, LCTE Editora, São Paulo, 2003; 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.

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.

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 Canadá²⁴. 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.

O famoso *Relatório Meade*²⁵ 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

²⁴ 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*, SINAFFRESP, S.Paulo, 2001.

²⁵ *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.

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 seria mais desejável 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).²⁶

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, desfazendo 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.*”²⁷

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.

²⁶ A esse respeito vide Eckstein, O. Public Finance, Prentice Hall Inc. New Jersey, 1964, p.73.

²⁷ 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.

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.

As cadeias de produção

Um equívoco comum na avaliação de IMF's (Impostos sobre Movimentação Financeira) 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, se supõe 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 1 - Impacto da tributação cumulativa por etapa da cadeia produtiva

	PREÇO FINAL R\$	IMPOSTO POR ETAPA R\$	RAZÃO DA PG = $1 / (1+VA\%)$ $(1+IMF)^2$	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 2 - Imposto gerado por etapa na cadeia produtiva (VA = 100%)

4. A tributação sobre movimentação financeira

A tributação das movimentações financeiras é um tema polêmico na literatura econômica. O Brasil é o detentor da primazia na mais rica, ampla e bem-sucedida experimentação no campo dessa peculiar técnica tributária.²⁸

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. Alinham-se em seu endereço eletrônico alguns estudos empíricos 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 agregado²⁹.

Sugere-se que tributos como as contribuições sobre a receita bruta e sobre as movimentações financeiras, sendo mais simples, mais módicos em suas alíquotas e menos sonegáveis, acabem produzindo efeitos econômicos menos distorcidos do que tributos sofisticados de altas alíquotas sobre o valor agregado ou sobre a renda líquida, que são complexos, heterogêneos e altamente susceptíveis à evasão.

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 impositiva legítima.

²⁸ Esta e as próximas duas subseções emprestam fortemente os conceitos e opiniões emitidas por Paulo Rangel no prefácio de Cintra, Marcos C. de Albuquerque “A Verdade sobre o Imposto Único”, LCTE Editora, São Paulo, 2003.

²⁹ 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.

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.³⁰

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 susceptíveis 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, a renda líquida e o valor adicionado. A aferição exata desses valores é de difícil, senão impossível, aferição, mesmo entre as grandes empresas. 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.

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 evidenciam pouca substância econômica, constituem aproximações da capacidade contributiva tão ou mais grosseiras do que a movimentação financeira.

Muitas críticas apressadas da tributação das movimentações financeiras simplesmente ignoram essa realidade, e estão impregnadas de uma visão utópica da tributação da renda líquida e do valor agregado, a qual não existe concretamente, em estado puro, em lugar nenhum.

³⁰ “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 aferir a riqueza presumida pela ostentação de espaços e janelas sobre a paisagem” Paulo Rangel, In: Cintra, Marcos C. de Albuquerque “A Verdade sobre o Imposto Único”, LCIE Editora, São Paulo, 2003.

Regressividade e 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 por alguns autores 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.

Reforça-se a tese de que tributos cumulativos moderados, simples, uniformes e facilmente verificáveis, apresentam impacto menos distorcivo do que impostos sobre o valor adicionado de alíquotas elevadas, cheias de exceções, sempre sujeitos a forte evasão. A escolha de uma base abrangente, regular, uniforme, difícil de ocultar, por si só já reduz a regressividade do sistema.

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.³¹

³¹ Albuquerque P. H., Os Impactos Econômicos da CPMF: Teoria e Evidência, Trabalhos para Discussão nº 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 nº 23, Banco Central do Brasil, 2001.

Segundo a avaliação da SRF³², 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 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.

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 maior impacto na formação das taxas de juros no Brasil não vem da CPMF, mas sim do chamado *spread* bancário, no qual a CPMF tem participação bastante reduzida. Estudos do próprio Banco Central demonstram que a influência dos tributos na formação dos *spreads* é modesta.

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.

³² Secretaria da Receita Federal, CPMF-Mitos e Verdades sob as Óticas Econômica e Administrativa, (2001) disponível no site www.receita.fazenda.gov.br.

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 imponible 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 ou movimentação financeira). 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 imponible 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 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 2 - 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. 1992	0,6	1,2	0,35	0,65
Dez. 1993	0,5	0,8	0,39	0,61
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	2,4	3,5	0,40	0,60
Dez. 2000	2,5	4,0	0,38	0,62
Dez. 2001	2,6	4,1	0,39	0,61
Dez. 2002	2,7	4,2	0,39	0,61

Fonte: Banco Central

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

As informações da tabela 2 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-à-vis* o uso de moeda escritural por meio de depósitos bancários.

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.

O segundo estudo do Banco Central 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.

Atribuir a queda no número de cheques emitidos à incidência da CPMF é um erro. 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. Afirmar 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.

O estudo alega que 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.

TABELA 3 - 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	1.884,9	159%
2002	2.397,3	1.675,2	128%

Fonte: Banco Central

O Trabalho para Discussão n° 21³³ 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 n° 23³⁴, 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 resultados 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 nexos causal. A migração dos recursos é de grande obviedade, quase truísmo 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 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.

³³ Albuquerque P. H., Os Impactos Econômicos da CPMF: Teoria e Evidência, Trabalhos para Discussão n° 21, Banco Central do Brasil, 2001.

³⁴ Koyama S. M. e Nakane, M. I., Os Efeitos da CPMF sobre a Intermediação Financeira, Trabalhos Para Discussão n° 23, Banco Central do Brasil, 2001.

Finalmente, o estudo n° 23³⁵ 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.

Os autores ignoram a 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 sonogado 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

³⁵ Koyama S. M. e Nakane, M. I, Os Efeitos da CPMF sobre a Intermediação Financeira, Trabalhos Para Discussão n° 23, Banco Central do Brasil, 2001.

um determinado tributo implicar receita marginal negativa, fazendo a arrecadação total declinar.

Dentro dos parâmetros nos quais a CPMF vem sendo aplicada no Brasil ainda não surgiram evidências acerca da alegada queda na receita marginal do tributo. Pelo contrário, segundo o Fundo Monetário Internacional,³⁶ 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 do período de quatro anos abrangido pelo estudo.

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

³⁶ 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

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, o Brasil esteve presente para demonstrar a viabilidade desta nova espécie tributária, principalmente em economias com tradição e éticas tributárias ainda em formação, como é o caso do Brasil.

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 e-mail agora não apenas enviam dinheiro para amigos e família, mas também para comerciantes on-line, compradores e vendedores, em âmbito global*”. Nesse sistema, os clientes enviam e-mail como se fossem cheques de seu talão eletrônico.³⁷

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%.

Cumpre 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

³⁷ 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 neste mercado por meio de suas alianças com a MSN e a AOL, e o Bank of América planeja oferecer sistema semelhante por e-mail com base na WebPay, da CheckFree.

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. 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.

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 supendente 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 4 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.

TABELA 4 - 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 5 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 5 - 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

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 IMF 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*”.³⁸

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.

As virtudes da CPMF, ou as vantagens da cumulatividade

A CPMF é universal, insonogável, 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*

³⁸ 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

pretende afirmar é que a sonegação, em países emergentes, é a maior das distorções econômicas produzidas por impostos, de longe superior a qualquer outra.³⁹

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, trabalho do 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*”.⁴⁰

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 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 incontrolável 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 conseqüências 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,

³⁹ 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 o previna 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.

⁴⁰ 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 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.

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.⁴¹

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 padrão diferencial de gastos efetuados pelos vários segmentos de renda da população brasileira.⁴²

⁴¹ 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.

⁴² Em “O Imposto único sobre Transações” In: *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, de minha autoria, São Paulo, Makron Books, 1994, afirmo 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).

Além disso, a desejada redistribuição mais eqüitativa 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.

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 conseqüentemente tornam-se crescentemente iníquos, além de implicarem altos custos operacionais.

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 estórias 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.

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 conseqüência, 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.

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

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

Críticas e respostas ao IMF

Regressividade

Embora a estrutura do IMF 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 IMF, 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 IMF não é mais regressivo e induz menos distorções alocativas do que os sistemas usuais de tributação do consumo.

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”,⁴³ 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”.

⁴³ Tavares, M. C., “Imposto sobre circulação financeira”, Folha de S. Paulo, 24/9/1995.

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 apenar os setores produtivos e segmentos sociais mais carentes.

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.

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”*.

Incentivo à verticalização

A presença do IMF 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 IMF do que no mundo dos tributos atualmente existentes.

O incentivo à verticalização é patente, mas é marginal, num sistema de IMF a alíquotas suaves, menos do que com a pesada carga cumulativa hoje verificada.

Basta verificar que apenas o PIS - Cofins tem hoje uma alíquota de 3,65% “por dentro”, que significa uma alíquota efetiva de 3,79%.⁴⁴

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 IMF revelam-se, em simulações publicadas, inferiores à do sistema vigente⁴⁵. 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 IMF é pouco significativo.

Indução à importação

Os produtos importados seriam postos à disposição do consumidor em uma ou duas etapas, incorporando valor de IMF menor do que aquele que sobrecarregaria os produtos nacionais. Cabe retrucar que, de um lado, em qualquer caso a carga final do IMF 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.⁴⁶

⁴⁴ Vide Albuquerque, Marcos Cintra C.de, e Zottmann, L. “O real peso da cumulatividade”, *Gazeta Mercantil*, 14/03/2002.

⁴⁵ Vide Zottmann, L. “Imposto sobre Transações Financeiras: reflexos 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.

⁴⁶ 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.

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 IMF, 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 autoria⁴⁷.

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 IMF 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 IMF seria de tal maneira dissonante, em relação aos sistemas dos parceiros, a ponto de comprometer aproximações comerciais, e políticas de formação de blocos regionais. Como já vimos, o IMF 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.

⁴⁷ Vide 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.

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.

5. Simulações sobre os impactos setoriais da Contribuição Social

Após mais de doze anos de polêmica, o debate entre os defensores e os opositores ao modelo tributário do IMF parece ter levado a algumas conclusões importantes.

Como pudemos demonstrar ao longo deste texto, algumas das críticas mostraram-se desprovidas de razão, e outras foram contestadas pelos fatos. Destaca-se 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 insonnegabilidade, tornaram-se amplamente reconhecidas até mesmo pelos adversários de primeira hora.

Delfim Netto reflete estas conclusões em artigo⁴⁸ onde avalia o estudo da Receita Federal surgido em defesa da CPMF⁴⁹. 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 ainda não devidamente rebatido pelos defensores dos IMF’s.

⁴⁸ Delfim Netto, A. “Mitos tributários?”, Carta Capital, 12/12/2001

⁴⁹ Secretaria da Receita Federal, CPMF-Mitos e Verdades sob as Óticas Econômica e Administrativa, (2001) disponível no site www.receita.fazenda.gov.br

Diz o articulista, “*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*”.

Neste sentido, é importante se tentar avaliar o impacto de modelos tributários alternativos (movimentação financeira versus folha de salários) na formação dos preços relativos da economia.

Nos primeiros trabalhos sobre o Imposto Único⁵⁰ tentou-se avaliar o impacto dos impostos cumulativos na formação dos preços na economia. 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 o impacto altista nos custos de produção. As simulações efetuadas então mostraram o equívoco daquelas afirmações.

Por exemplo, os estudos sobre a Proposta Alternativa⁵¹ mostraram que os preços setoriais com a aplicação 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 imposto se situasse entre 18,4% e 31,4% do preço final.⁵² Outros trabalhos mencionados acima utilizaram a mesma metodologia, chegando a conclusões semelhantes.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Vide PEC 183/99 de autoria do Deputado Federal Marcos Cintra e outros. O texto acha-se disponível no site www.marcoscintra.org.

⁵² Vide Cintra, Marcos “A Verdade sobre o Imposto Único”, LCTE Editora, São Paulo, 2003, Appendix no Anexo III.

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.

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 IVA's estimulam a sonegação a partir de suas altas alíquotas, e conseqüentemente podem afetar os preços relativos de forma mais intensa e aleatória que os IMF's.

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 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.

TABELA 6 - Simulação do Impacto da Contribuição Social e da contribuição sobre folha de salários nos preços relativos setoriais

Nº	Setores	IMF 0,49%	INSS patronal 20% s/ folha de salários
1	Agropecuária	1,79	13,61
2	Extrativa mineral (exceto combustíveis)	1,59	14,09
3	Extração de petróleo e gás natural, carvão e outros combustíveis	1,51	14,57
4	Fabricação de minerais não-metálicos	1,73	13,83
5	Siderurgia	2,10	12,46
6	Metalurgia dos não-ferrosos	1,77	11,46
7	Fabricação de outros produtos metalúrgicos	1,75	13,80
8	Fabricação e manutenção de máquinas e tratores	1,50	13,88
9	Fabricação de aparelhos e equipamentos de material elétrico	1,74	12,84
10	Fabricação de aparelhos e equipamentos de material eletrônico	1,29	9,72
11	Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus	1,69	11,33
12	Fabricação de outros veículos, peças e acessórios	1,75	13,44
13	Serrarias e fabricação de artigos de madeira e mobiliário	1,71	14,03
14	Indústria de papel e gráfica	1,60	13,63
15	Indústria da borracha	1,80	11,50
16	Fabricação de elementos químicos não-petroquímicos	1,89	13,40
17	Refino de petróleo e indústria petroquímica	1,62	10,70
18	Fabricação de produtos químicos diversos	1,63	11,40
19	Fabricação de produtos farmacêuticos e de perfumaria	1,49	12,31
20	Indústria de transformação de material plástico	1,58	12,22
21	Indústria têxtil	1,77	11,21
22	Fabricação de artigos do vestuário e acessórios	1,77	12,51
23	Fabricação de calçados e de artigos de couro e peles	1,67	13,30
24	Indústria do café	2,25	13,92
25	Beneficiamento de produtos de origem vegetal, inclusive fumo	1,95	13,39
26	Abate e preparação de carnes	2,08	13,89
27	Resfriamento e preparação do leite e laticínios	2,19	13,62
28	Indústria do açúcar	2,00	13,77
29	Fabricação e refino de óleos vegetais e de gorduras para alimentação	2,19	13,21
30	Outras indústrias alimentares e de bebidas	1,91	13,50
31	Indústrias diversas	1,53	13,99
32	Serviços industriais de utilidade pública	1,15	14,80
33	Construção civil	1,75	13,88
34	Comércio	1,32	14,68
35	Transporte	1,33	13,53
36	Comunicações	0,99	15,11
37	Instituições financeiras	0,91	16,01
38	Serviços prestados às famílias	1,31	14,98
39	Serviços prestados às empresas	1,02	15,56
40	Aluguel de imóveis	1,71	14,67
41	Administração pública	0,83	15,92
42	Serviços privados não-mercantis	0,60	16,46
	Máximo	2,25	16,46
	Mínimo	0,60	9,72
	Desvio	0,51%	1,80%

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, mesmo supondo-se sonegação zero, os IMF's, por terem alíquotas mais baixas, implicarão menores distorções nos preços relativos do que a contribuição sobre salários.

Trata-se de um exercício de estática comparativa, onde os modelos tributários do IMF (cumulativo) e da incidência sobre folha de pagamentos (um caso particular de 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, 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.⁵³ A medida de distorção global é dada pelo desvio padrão dos preços relativos da matriz em relação à unidade.

A simulação cujos resultados estão na tabela abaixo, compara o impacto nos preços relativos da economia de um IMF sendo usado como a fonte de financiamento

⁵³ Maiores detalhes sobre o modelo utilizado poderão ser obtidos em Cintra, Marcos "A Verdade sobre o Imposto Único", LCIE Editora, São Paulo, 2003, Anexo IV.

do INSS, relativamente com um modelo tributário convencional substituindo a alíquota básica de 20% da contribuição patronal sobre folha de salários.⁵⁴ A alíquota total estimada necessária para a substituição plena da fonte patronal de financiamento do INSS é de 0,49%, sendo dividida entre os débitos e créditos bancários.

Vê-se que o desvio nos preços relativos no caso do IMF foi de 0,51%, ao passo que no caso do modelo convencional, atingiu 1,80%. 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.

Outro resultado importante é a redução significativa da carga tributária setorial resultante da alteração nas fontes de financiamento do INSS. Enquanto que no caso convencional o peso das contribuições sociais no preço setorial variava entre 9,72% e 16,46%, no caso do IMF a variação caiu significativamente para entre 0,60% e 2,25%. Confirma-se assim que a alteração proposta abrirá amplo espaço para a redução de preços, e conseqüentemente para a ampliação dos salários reais e das margens de contribuição das empresas. Ademais, abre-se espaço para aumentos nominais de salários, sem impactos negativos no grau de eficiência da economia.

Com estas observações esperamos estar avançando no entendimento da derradeira questão ainda pendente no debate sobre o IMF: 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. No caso concreto da economia brasileira, o IMF não apenas implica menor carga tributária setorial como ainda introduz menos distorções nos preços-relativos, do que resulta a conclusão de ser um tributo mais eficiente do que a atual incidência sobre folha de pagamentos das empresas.

⁵⁴ 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.