

O Imposto Único e a reforma tributária

(*) Extraído do livro “A Verdade sobre o Imposto Único”

Marcos Cintra

O debate nos anos 90

A publicação do artigo de minha autoria intitulado “Por uma revolução tributária”, na Folha de São Paulo, em janeiro de 1990, significou uma descontinuidade nos debates sobre reforma tributária.¹ O texto introduziu no Brasil o Imposto Único sobre Transações, idéia de natureza revolucionária, e que deu início a uma polêmica que empolgou a opinião pública, e oxigenou o debate técnico sobre o assunto.

No artigo, dizia que o quadro econômico exigia uma ampla reforma tributária, o que ainda continua sendo verdadeiro. Porém, citava a constatação de um problema envolvendo a estrutura de impostos no Brasil e o vício que as discussões carregavam. Expus que geralmente a reforma tributária era tratada de forma restrita, apenas como um programa para recuperar a carga tributária líquida do setor público federal. Providências como o combate à sonegação, a tributação de ganhos de capital, a redução de incentivos e subsídios, e a criação de um orçamento de renúncia fiscal, eram freqüentemente avaliadas como meios para aumentar a arrecadação do governo e, portanto, como formas de equacionar a questão do déficit público e reduzir as pressões inflacionárias resultantes dos constantes desequilíbrios orçamentários.

¹ Sobre a proposta do Imposto Único, e sobre a polêmica sobre o assunto, com argumentos a favor e contra a proposta, vide Albuquerque, Marcos Cintra C. de (organizador), *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994. Para a colocação da proposta vide, em especial os artigos de Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, “Por uma revolução tributária” pp.85-89, e “O Imposto Único sobre Transações”, pp.203-245.

Aspectos relacionados à eficiência dos mecanismos tributários, sua equidade, seus custos, seu padrão de incidência, e outras importantes perguntas acabavam relegadas a segundo plano. Isto porque as discussões assumiam sempre que a tributação era um mal necessário e que comportava poucas possibilidades de inovação. Ademais, aceitava-se pacificamente os postulados e hipóteses simplificadores e altamente estilizados assumidos pela teoria econômica neoclássica, dos quais resultavam modelos eficientes do ponto de vista distributivo e alocativo, sem qualquer julgamento crítico acerca do realismo de tais hipóteses.

Há treze anos atrás já falava da complexidade da estrutura de impostos no Brasil. As inúmeras formas de tributação (impostos sobre a renda, sobre o valor adicionado, sobre o patrimônio, além de taxas de serviços, contribuições parafiscais, adicionais sobre tarifas, etc) tornam absolutamente impossível qualquer conclusão confiável acerca das características do sistema brasileiro. Não há como saber se é ou não regressivo; quais seus impactos alocativos; qual sua eficiência.

Defendia no texto sobre o Imposto Único uma ampla reforma tributária que abrangesse todas essas questões. Porém, num contexto onde o formulador de política econômica não ficasse refeito às instituições e práticas fiscais existentes.

A idéia do Imposto Único polarizou o debate sobre a reforma tributária em duas vertentes principais. Os adeptos de um sistema desburocratizado tiveram no Imposto Único uma fundamentação importante para os debates, enquanto os defensores de um estrutura baseada em impostos declaratórios passaram a desferir críticas violentas ao projeto.

O pensamento de Roberto Campos

O saudoso senador Roberto Campos publicou em 1992 no jornal O Estado de S.Paulo um artigo intitulado “Exógenos e papirófilos”², onde expõe, em seu formidável estilo, pontos importantes que diferenciam bem as duas correntes detectadas a partir da intensificação das discussões envolvendo o Imposto Único.

Roberto Campos traduziu com perfeição a existência dessas duas correntes de pensamento fiscal-tributário, que passaram a debater de modo acalorado os rumos para a construção de um novo sistema de impostos para o país. Para sintetizar esses dois grupos de discussão, Roberto Campos denominou-os de “exógenos” e “papirófilos” para qualificar, respectivamente, os que defendem uma estrutura simples e imune à sonegação, e os que professam a manutenção de um sistema complexo e burocratizado.

Os primeiros rejeitam os impostos de tipo declaratório. São os impostos clássicos, que obrigam o contribuinte a fazer declarações e o Fisco a fazer avaliações. O custo do papelório é enorme, a avaliação envolve subjetividade e a tentação de sonegar é irresistível.

Roberto Campos afirma que os papirófilos, *“esquecidos de que vivem na idade eletrônica, adoram a burocracia documental. São as declarações de renda, do patrimônio, as notas fiscais da produção ou consumo, os recibos de prestação de serviços, as contribuições sobre a folha de pagamento. Há um “delirium tremens” burocrático. Só num ano – 1990 – foram baixados 1.062 instrumentos fiscais – leis -, decretos, portaria, pareceres normativos -, à razão de 4,6 instrumentos por dia útil! Exigem-se 33 livros de*

² Campos, R, O, “Exógenos e papirófilos”, *O Estado de S.Paulo*, 5/7/1992; transcrito em Albuquerque, Marcos Cintra C. de (organizador), *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994

escrituração, dos oito contábeis, seis societários, nove fiscais, três trabalhistas, além de 24 declarações tributárias. Há 25 de obrigações básicas trabalhistas e previdenciárias!”

Pode-se suspeitar que hoje, treze anos depois, o quadro de complexidade burocrática deve ter-se agravado.

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

O grupo dos que defendem o sistema não-declaratório, os chamados “exógenos” são apontados por Roberto Campos como aqueles que *“propõem que os diferentes fatos geradores - renda, consumo, produção e utilização de mão-de-obra – sejam substituídos por um único imposto sobre transações financeiras, através do sistema bancário. Esse imposto seria exógeno, automático e insonogável. Exógeno, porque não dependeria de declaração do contribuinte. Automático, por ser cobrado pelas simples utilização do serviço bancário. Insonogável, porque numa economia moderna não se pode prescindir dos bancos, que são supermercados financeiros que oferecem variados serviços. Isso é verdadeiro, particularmente no Brasil, onde é mínimo o uso da moeda manual”, para se proteger contra o roubo praticado”*. Campos faz uso de *“dois personagens: o microladrão da esquina, que trabalha “part time”, e o macroladrão, o governo, que rouba “full time” através do imposto da inflação”*.

Segundo Roberto Campos, *“há diferenças de pensamento, quer entre os “exógenos”, quer entre os “papierófilos”. Os “exógenos radicais” querem o imposto sobre transações financeiras como o único imposto de fins arrecadatórios (sobreviveriam apenas*

impostos de regulação econômica, como o de importação). Os moderados admitiriam, além do imposto sobre transações financeiras, a tributação de seis produtos especiais (energia, combustíveis, comunicações, veículos, bebidas e tabaco), cuja coleta é feita na fonte por um limitado número de agentes produtores, independentemente de "declaração" do contribuinte.

Também entre os "papurófilos" existem os "dietéticos", que querem emagrecer as figuras tributárias de quinze para cinco (proposta Ives Gandra), e os "enxudiosos"(como na proposta da Comissão Executiva da Reforma Fiscal) que criariam – "horresco referens" – duas novas figuras tributárias: o imposto sobre ativos das empresas e o imposto seletivo sobre produtos especiais. A desvantagem comum a todos os projetos "papurófilos" é que preservam, em maior ou menor grau, as corruptas burocracias do Fisco e o inferno documental do contribuinte."

Para Roberto Campos, só valeria a pena um modelo fiscal que apresentasse quatro características e eliminasse cinco efeitos. As características desejáveis seriam:

1. -um fator gerador suficientemente abrangente para elidir a barreira entre a economia informal (que não paga), a economia estatal (que paga pouco), e as vítimas "fiscais" (que são assalariados com carteira assinada e as empresas do setor formal);
2. -alíquotas baixas para converter a sonegação de uma esperteza numa safadeza (no caso do imposto único sobre transações financeiras, o teto de tolerância parece ser de 2% ou 3% dos dois lados – o devedor e o credor);
3. -arrecadação automática, e não artesanal; e,
4. -repasse instantâneo aos beneficiários – União, Estados, municípios e Previdência Social.

Os cinco efeitos a ser evitados seriam:

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

Para finalizar, Roberto Campos critica a preocupação de nossos fiscalistas com o risco da perda de receita nas propostas “exógenas”. Medo este que ele classifica como ridículo, uma vez que no atual sistema o vazamento é de 40% a 50% da capacidade extrativa, em resultado da sonegação, enquanto que no imposto sobre transações financeiras, com alíquota baixa, tanto a tentação de sonegação como o custo de arrecadação seriam apenas uma fração da atual.

A experiência da CPMF e as respostas aos críticos

Após mais de uma década de polêmica, o debate entre os defensores e os opositores ao modelo tributário do Imposto Único parece ter chegado a algumas conclusões importantes. Algumas das principais críticas mostraram-se desprovidas de razão, e outras foram amplamente refutadas com a experiência da CPMF. A remonetização da economia, a fuga dos usuários do sistema bancário, a verticalização do processo produtivo e o

aprofundamento da iniquidade foram alguns dos temores que os fatos se incumbiram de esclarecer.

Ao mesmo tempo, algumas das características dos impostos sobre movimentação financeira, como a sua insonegabilidade, hoje o maior problema a ser combatido no sistema tributário brasileiro, tornaram-se amplamente reconhecidos até mesmo pelos adversários de primeira hora.

Delfim Netto reflete estas conclusões em artigo³ onde avalia o estudo da Receita Federal surgido em defesa da CPMF⁴. Após um breve resumo do que chamou de “*filosofia fazendária do governo*”, o articulista afirma ter “*uma certa simpatia com essa posição, apesar de achá-la muito nihilista*”. Mas apesar desta concessão, formula logo em seguida uma crítica aos impostos cumulativos como a CPMF, sendo este tema, provavelmente, o derradeiro item da polêmica que ainda não foi devidamente rebatido pelos defensores dos IMF’s.

“Esta discussão elide o verdadeiro problema, que é saber qual o papel da política fiscal no processo de desenvolvimento econômico”, para prosseguir afirmando que “a eficiência produtiva da economia de mercado é tão maior quanto menores forem as distorções introduzidas nos preços relativos determinados pelo livre funcionamento da oferta e da procura. ...é conhecido que a tributação em “cascata” introduz distorções maiores do que sobre o valor agregado”.

Neste sentido, é importante se tentar avaliar o impacto dos modelos tributários alternativos (cumulativos versus IVA’S) na formação dos preços relativos da economia.

³ Delfim Netto, A. “Mitos tributários?”, *Carta Capital*, 12/12/2001

⁴ Secretaria da Receita Federal, *CPMF-Mitos e Verdades sob as Óticas Econômica e Administrava*, (2001) disponível no site www.receita.fazenda.gov.br

Algumas simulações, utilizando a matriz insumo-produto do IBGE, foram realizadas no sentido de se avaliar o impacto de um imposto sobre movimentação financeira (IMF) na formação dos preços na economia em comparação com um sistema tradicional, que inclui o ICMS, o IPI, o INSS patronal e o ISS.

Uma das simulações mostra que a aplicação de um IMF com uma alíquota de 1,92%, estimada para manter a mesma receita gerada pelos 4 tributos considerados, gerou um impacto nos preços relativos de 42 setores da economia entre 4,64% e 16,69%, enquanto que no sistema tradicional estes números foram de 19,88% e 65,17%. O desvio gerado nos preços sem tributos foi de 8% no sistema tradicional e de 3,41% com um IMF com alíquota de 1,92%.

A simulação considerada mostra na verdade que a aplicação de um imposto não-declaratório sobre movimentação financeira reduz a carga tributária dos atuais contribuintes em cerca de 70%, ao mesmo tempo em que mantém a arrecadação constante. O impacto do sistema tradicional sobre os preços relativos é consideravelmente mais elevado do que o verificado num sistema baseado no IMF.

Complexidade e alto custo do sistema tributário brasileiro

A estrutura de impostos no Brasil é uma das mais complexas do mundo, tendo chegado a um estágio avançado de deterioração, irracionalidade, ineficiência, e iniquidade.⁵

⁵ Ao invés da famosa máxima “*imposto bom é imposto velho*”, Everardo Maciel prefere a que diz “*imposto bom é imposto simples*”. Maciel, E. “Reforma Tributária e Federalismo no Brasil”, palestra proferida em 7 de agosto de 2001 na Federação das Indústrias de Brasília. A transcrição da palestra acha-se disponível em www.marcoscintra.org.

A legislação tributária brasileira contava, em meados de 2001, com 55.767 artigos, 33.374 parágrafos, 23.497 incisos e 9.956 alíneas. Essa miscelânea tributária está contida em 18.589 páginas de textos, decretos, códigos e portarias.⁶ Estes dados, no entanto, se desatualizam diariamente. A cada ano, são editadas cerca de 300 novas normas sobre o assunto, algo em torno de 1,23 alterações por cada dia útil.

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

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

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

⁷ Rezende, Condorcet, “Relações fisco x contribuinte”, mimeo.

A complexidade dos sistemas tributários declaratórios não é privilégio brasileiro. Também nos EUA a questão vem suscitando acalorados debates sobre alterações no seu principal tributo, o Imposto sobre a Renda. A legislação tributária federal naquele país possui 45.662 páginas, 74% a mais do que em 1984; o número de formulários aumentou 23% entre 1990 e 2000, e o faturamento das oito maiores empresas de consultoria tributária aumentou 112% entre 1996 e 2001. A chamada “indústria dos impostos” emprega hoje mais de um milhão de pessoas, volume superior ao de toda a indústria automotiva. Apenas os custos de aquiescência (preenchimento de guias e declarações) arcados pelos contribuintes norte-americanos chegam a US\$ 183 bilhões por ano.⁸

TABELA 1
BRASIL -1993/2002
Evolução da carga tributária global e *per capita*

<i>Ano</i>	<i>Carga tributária global (% do PIB)</i>	<i>Carga tributária per capita (R\$)</i>
1993	25,09	700,51
1994	28,61	870,91
1995	28,92	1.175,21
1996	27,29	1.320,38
1997	27,47	1.467,43
1998	29,33	1.615,16
1999	31,64	1.815,13
2000	33,28	2.127,62
2001	35,48	2.361,08
2002	36,45	2.723,26

Fonte: IBPT

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

⁸ Vide Edwards, C., “Simplifying Federal Taxes: the advantages of consumption-based taxation”, in *Policy Analysis* nº 416, October 17, 2001 Cato Institute, Washington, 2001.

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

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

O Brasil é claramente um caso extravagante de supertributação.

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

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

Como resultado da excessiva tributação, o consumidor brasileiro é onerado por elevada carga de impostos indiretos, embutidos nos preços dos produtos que adquire.

Segundo a ABIA, Associação Brasileira da Indústria de Alimentos, a tributação atinge 34,7% do preço final dos alimentos, enquanto a média internacional é de 7%.

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

Como defesa frente a esta abusiva carga de impostos, o contribuinte vê na sonegação de impostos um artifício para sobreviver. A sonegação virou regra, a ponto de ser chamada de “religião nacional” por André Franco Montoro Filho⁹, e é hoje a mais perversa característica do sistema tributário no Brasil.

⁹ Montoro Filho, André F., “Sonegação-religião nacional”, in Albuquerque, Marcos Cintra C. de, *Tributação no Brasil e o Imposto Único*, Makron Books, São Paulo, 1994 . Até mesmo países com forte tradição tributária, como os EUA, estão sofrendo corrosão de seus princípios éticos. Lester Thurrow, conhecido professor do MIT afirmou que ...”tens of billions of dollars in interest and dividends are not reported on US tax forms...the corruption is now spreading to wage earners...these people eventually begin to see themselves as “suckers” paying what others should be paying...Its only a matter of time until the tax system collapses.” (citado em Mills, D., op.cit p.43-44). De fato, os fatos recentes desvendados nos casos WorldCom e Emron comprovam a fragilidade do sistema tributário norte-americano. A consequência disto é que a inevitável tributação acaba recaindo sobre os mais incapazes de resistir, como os assalariados

TABELA 3
Peso dos impostos
nos preços ao consumidor
Brasil

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

Fonte: Trevisan e Associados, Sindicom, e ACSP.

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

A sonegação, portanto, é hoje o tumor a ser extirpado do sistema tributário nacional.

A predominância dessa anomalia causa injustiças tributárias profundas na economia nacional. Segundo as conclusões da CPI da Sonegação Fiscal, “a sonegação está *incrustada na população, no contribuinte, por um problema de educação e de moral*”¹⁰.

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

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

Movimentação financeira anual (R\$ mil)	Número de pessoas físicas e jurídicas analisadas pelo Fisco	Sonegação estimada		
		Número de pessoas físicas e jurídicas suspeitas de sonegação	Movimentação financeira anual em R\$ bilhões	Rendimentos anuais não declarados em R\$ bilhões
Até 100	29.402.542	-	-	-
+ de 100 até 500	559.161	424.435	77,7	30,7
+ de 500 até 1.000	51.065	51.065	34,7	13,9
+ de 1.000 até 10.000	33.991	33.991	100,9	50,4
+ de 10.000 até 100.000	2.372	2.372	88,1	80,1
+ de 100.000	254	254	164,1	164,1
Total	30.049.385	512.117	465,5	339,2

Fonte: Dados brutos da Receita Federal (2000)

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

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

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

Em agosto de 2001 a Receita Federal divulgou a conclusão de 341 processos contra contribuintes que sonegaram impostos em 1998. Esses contribuintes foram autuados em R\$ 81,5 milhões. Entre eles, 210 são pessoas físicas, que sonegaram R\$ 6,5 milhões, e outros 131 são pessoas jurídicas cujas autuações somam R\$ 75 milhões. Essas ações da Receita

¹⁰ Vide *Revista dos Tribunais, Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, ano 3, nº 9, out-dez 1994, Editora Revista dos Tribunais LTDA, São Paulo.

Federal foram resultantes do cruzamento entre a movimentação bancária dos contribuintes (por meio da CPMF) e as declarações de renda de 1998.

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

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

Do trabalho se concluiu que 512.117 pessoas físicas e jurídicas efetuaram, durante 1999, movimentação financeira incompatível com a legislação do imposto de renda no montante total de R\$ 465,5 bilhões, ou R\$ 38,7 bilhões por mês. Tal movimentação financeira deixa implícita a existência de rendimentos não declarados estimados em R\$ 339,2 bilhões, ou R\$ 28,2 bilhões por mês, ou seja, cerca de 25% do PIB passaram ao largo do Imposto de Renda brasileiro.

O padrão de incidência tributária atual sobre a produção é tão caótico, imprevisível, devastador, a ponto de poder quebrar uma empresa eficiente, que paga seus impostos, e de fazer sobreviver uma concorrente ineficiente, que sonega e saqueia seus competidores no mercado. Segundo estudos de Maria Helena Zockun, 40% do da renda do país não são oferecidos à tributação por sonegação ou pela fuga para a economia informal. Esse resultado implica o fato de que os 35% da atual carga tributária recaem apenas sobre 60%

do potencial tributável. Isso significa que os 60% dos contribuintes que pagam impostos arcam com um ônus tributário equivalente a 55% da sua renda, que os 40% que se evadem nada oferecem à sociedade na forma de pagamento de tributos.¹¹ Está implícito neste argumento que os contribuintes podem ser separados em dois grupos: os que pagam impostos, e os que nada pagam.

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

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

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

Os rendimentos do trabalho no Brasil, que representam apenas 26,8% da Renda Nacional, são responsáveis, direta e indiretamente, por cerca de 53,5% da arrecadação de impostos no país. Isto dá uma clara indicação de como, para compensar a perda de arrecadação gerada pela sonegação das empresas e dos autônomos, o governo transfere a carga tributária para os segmentos que têm mais dificuldade em sonegar, como o trabalho assalariado. Em um estudo realizado em 2000 comparando as alíquotas efetivas do imposto

¹¹ Vide Zockum, M. H. “Uma medida do tamanho da economia informal no Brasil”, *Revista de Economia Aplicada*, jan-mar 1999, vol.3 nº 1, FEA-USP/FIPE.

de renda pessoa física no Brasil e nos Estados Unidos, utilizando dados do *Internal Revenue Service* e da Receita Federal, mostrou que enquanto nos Estados Unidos a alíquota passa de 15% para 19% a partir de uma renda tributável anual de R\$ 119,2 mil, no Brasil essa alíquota era atingida já a partir de R\$ 15,2 mil por ano.

Além de estimular a economia informal, este fato contribui de modo significativo com as elevadas taxas de desemprego vigentes na economia brasileira. O alto custo de contratação e manutenção de funcionários é uma das principais causas do crescimento da economia informal. Metade dos trabalhadores brasileiros não tem carteira assinada, fenômeno este que barateia os custos para as empresas e desonera os salários recebidos pelos empregados, que em muitos casos não declaram esses rendimentos.

Os custos operacionais tributários

Um aspecto tributário que tem despertado muita atenção no Brasil é a análise dos custos operacionais tributários. Recente estudo feito por Aldo V. Bertolucci¹² supre importante lacuna no estudo dessas questões. Através de pesquisa realizada com companhias abertas no Brasil, Aldo Bertolucci avalia o valor global dos custos de conformidade (ou custos de aquiescência) estimados pelas companhias para atender as obrigações acessórias tributárias impostas pela legislação.

Segundo o autor, “*os custos de conformidade à tributação (compliance costs of taxation) correspondem ao custo dos recursos necessários ao cumprimento das determinações legais tributárias pelos contribuintes. Declarações relativas a impostos,*

informações ao Fisco federal, estadual e municipal, inclusões e exclusões realizadas por determinações das normas tributárias, atendimento a fiscalizações, alterações da legislação, autuações e processos administrativos e judiciais...” representam uma pequena parcela dos custos totais dos tributos, por tratar-se apenas de custos monetários suportados pelas empresas no atendimento de suas obrigações tributárias. A eles devem se somar os custos operacionais públicos nos três níveis de governo (federal, estadual, e municipal) e pelos três poderes do Estado (executivo, legislativo e judiciário), bem como os custos temporais e psicológicos impostos ao contribuinte, além dos custos a serem imputados pelas distorções e pela perda de eficiência alocativa e distributiva dos tributos, e pela própria obrigação tributária em si mesma.

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

Importante acrescentar que o estudo foi baseado nos custos de conformidade das empresas abertas afiliadas da Associação Brasileira das Companhias Abertas- Abrasca.

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

¹²Bertolucci, A. V. *Uma contribuição ao estudo da incidência dos custos de conformidade às leis e disposições tributárias: um panorama mundial e pesquisa dos custos das companhias de capital aberto no*

A classificação por tamanho na pesquisa admitiu que o faturamento anual das empresas consideradas de “menor porte” foi de até R\$ 100 milhões anuais. No entanto, dados da Receita Federal mostram que 72,2% das empresas brasileiras são cadastradas no Simples (faturamento anual máximo de R\$ 1,2 milhão) e 21% declaram lucros segundo a opção do lucro presumido. Isto mostra que o segmento das empresas de capital aberto está no topo da pirâmide de faturamento, e certamente representam menos de 1% das empresas brasileiras.¹³ Conclui-se, assim que para a esmagadora maioria das empresas brasileiras os custos de conformidade deverão ser superiores aos 5,82% equivalentes das empresas abertas de menor porte.

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

*Brasil**, Dissertação de Mestrado, FEA/USP, 2001.

¹³ Vide depoimento do Secretário da Receita Federal Everardo Maciel na Comissão Especial da Tributação Cumulativa no dia 2 de Abril de 2002. Na mesma audiência pública o secretário afirma que as quinhentas maiores empresas brasileiras são responsáveis por 60% da arrecadação federal, e que as duas mil e quinhentas maiores empresas representam 80% do total da arrecadação tributária da União. Fica assim claramente demonstrado que as empresas abertas no Brasil representam uma parcela pequena e no mais elevado percentil de receita bruta dentre as empresas brasileiras.

Conclusões finais

É urgente a necessidade de uma reforma tributária no Brasil. Trata-se do maior débito deixado pela classe política junto à sociedade brasileira nos últimos anos. Apesar das várias tentativas, a reforma não aconteceu. O debate foi acirrado, em certos momentos chegou a empolgar a opinião pública, mas infelizmente não vingou.

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

O Imposto Único, ao permitir ganhos a todas as partes envolvidas - setor público, assalariados e empresários - cria condições para o início de um diálogo que já tarda no país. Para o setor público, o Imposto Único permite redução de custos, desburocratização, modernização administrativa, recuperação de receitas. Facilita, enfim, o necessário ajuste fiscal. Para os trabalhadores abre-se espaço para a recomposição salarial mediante a incorporação aos salários, ainda que parcial, das contribuições previdenciárias e das retenções na fonte. E para o empresariado, permite redução de custos, aumento de mercados e recomposição de margens.

O industrial Antonio Ermírio de Moraes declarou em uma entrevista que colocara toda sua estrutura jurídica e tributária para analisar o imposto sobre movimentação financeira, e que a conclusão fora de que se tratava de um tributo insonegável. Com o

Imposto Único apenas os sonegadores e a economia informal sairão perdendo, o que será um ato de justiça, ainda que tardia.

Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, 57, é doutor em Economia pela Universidade de Harvard (EUA) e professor-titular e vice-presidente da Fundação Getulio Vargas. É secretário de Finanças do município de São Bernardo do Campo e autor do livro “*A Verdade sobre o Imposto Único*”. Editora LCTE, SP, 2003.