

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

IMPOSTO ÚNICO NO BRASIL

Karina Faria Monteza
Nº. de matrícula 9715594

Orientador: José Henrique Tinoco

Dezembro de 2000

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

IMPOSTO ÚNICO NO BRASIL

Karina Faria Monteza
Nº. de matrícula 9715594

Orientador: José Henrique Tinoco

Dezembro de 2000

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

Agradeço aos meus pais que sempre deram força a todas as minhas iniciativas, inclusive esta. A minha irmã pelo companheirismo. Aos meus amigos, especialmente a Marina e ao meu namorado pelo apoio e incentivo que, sem dúvida, tornaram esta tarefa mais agradável.

ÍNDICE

CAPÍTULO I) INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO II) SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	7
II.1) Carga Tributária no Brasil	10
II.2) Carga Tributária e Fatores Condicionais	12
II.3) Transferências Constitucionais	16
II.4) Contribuições Sociais do Sistema Tributário Nacional	17
CAPÍTULO III) TRIBUTAÇÃO E CIDADANIA	21
III.1) Reforma Tributária e Plano Real	23
CAPÍTULO IV) O IMPOSTO ÚNICO	25
IV.1) Sistema do Imposto Único sobre Transações	26
IV.2) Impactos nos Contribuintes e no Setor Público	29
IV.3) Avaliação do Imposto Único	31
IV.4) Impactos Macroeconômicos	38
CAPÍTULO V) CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	45

I - INTRODUÇÃO

O Brasil é a nação que possui uma das mais altas cargas tributárias do mundo, sobrecarregando as empresas e a população que recebe baixos salários bem abaixo da média mundial. Isto ocorre porque o país além de ter uma péssima divisão de renda, possui um serviço público deficitário, adotando políticas públicas direcionadas a setores influentes sem oferecer a população os serviços mínimos indispensáveis se comparados ao volume de recursos recolhidos aos cofres públicos.

Hoje, o peso dos impostos é equivalente a de países mais avançados como os Estados Unidos e Japão. E nos últimos anos superou 30% do PIB, chegando em 1998 a 33.

Acrescenta-se a esta verdadeira máquina tributária, taxas e multas impostas ao contribuinte pela administração pública além dos outros tipos de encargos. As penalidades impostas pelo novo Código Nacional de Trânsito que deveriam ser educativas mas na realidade são arrecadarias, pois uma infração pode chegar a R\$ 865,00 quando o salário mínimo não ultrapassa dos R\$200,00.

Este valor é 30% maior do que o Imposto de Renda anual pago por uma família com dois dependentes e com renda mensal de R\$ 2 mil, a partir de padrão médio de gastos e deduções. Uma multa anual por família, e o governo poderia mais do que

dobrar a arrecadação do IRPF. Este volume de arrecadação resulta em perda de competitividade, em estímulo à sonegação, e desestímulo à atividade econômica.

Com a globalização da economia mundial e a crescente mobilidade do capital, é fácil verificar que a trajetória brasileira aponta para o desastre. O atual sistema por suas distorções, induz à evasão fiscal. A sonegação e a economia informal crescem de forma assustadora.

A Receita Federal admite que para cada real arrecadado pelo setor público tem igual contrapartida sonegada. Isto implica dizer que a carga tributária teórica na economia brasileira seria de mais de 60% do PIB. O que significa dizer que, se não houvesse nenhuma forma de sonegação, a carga tributária brasileira seria superior a 60% do PIB.

“Não surpreende, portanto, que a evasão esteja aumentando. Não por perversão do contribuinte, mas por puro espírito de defesa. Infelizmente, a proposta de reforma tributária do governo não altera a atual estrutura clássica de impostos brasileiros”.

O objetivo desta monografia é avaliar os principais defeitos e distorções existentes no sistema tributário nacional e as vantagens na implantação do imposto único.

II - SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

A História Tributária do Brasil é uma das mais ricas do mundo, em fatos marcantes, quantidade de fontes e documentos. Realmente, nenhuma nação teve, nos últimos cinco séculos, tantos ciclos econômicos, tantas mudanças de política tributária e tantos regimes fiscais. Começou pelo pau-brasil e pelo monopólio, passando para o nascente capitalismo açucareiro do Nordeste, entrando pela economia de subsistência do sudeste que acabou no Ciclo do Ouro, tendo entrado no século XIX em plena decadência, saindo dele já na prosperidade, graças ao café e à borracha. No século XX passou pelo fim da borracha e à agonia do café, mas a nação quase que industrializada e com a mineração, a agricultura e a pecuária redescobertas.

José Eduardo Pimentel de Godoy acredita que “o imposto é apenas a cota com que cada um deve contribuir para o sustento da própria sociedade”, o que corresponde, perfeitamente, à concepção que legitima o fisco, mas sensatamente reconhece que “qualquer reforma tributária deve recorrer a outras fontes de conhecimento humano além da mera ideologia política, ou da técnica fiscal, para que as diretrizes adotadas se aproximem das idéias”, sabendo das grandes conseqüências econômicas, sociais e políticas maléficas que podem decorrer de um sistema tributário mal-estruturado e mal-aplicado.

O sistema tributário brasileiro está estruturado em três níveis de competência: federal, estadual e municipal. Dados extraídos do documento Federalismo Fiscal no Brasil – evolução e experiências recentes (CIAT), de setembro de 1997, possibilitam identificar a arrecadação tributária com a seguinte distribuição, por níveis de competência: federal 45,6%, estadual 47,4% e municipal 7,0%.

Constata-se que é pouco significativa a participação dos municípios brasileiros na arrecadação global, apenas 7,0%. Este fato certamente indica a fragilidade do município que é o nível governamental mais próximo da comunidade, o que dificulta as ações municipais no desenvolvimento independente das políticas e, em consequência, leva ao afastamento entre o cidadão e o Estado.

A composição fiscal, a partir de categorias econômicas, indica que os impostos diretos (ex.: imposto sobre a renda e patrimônio) constituem cerca de 30% das receitas tributárias, ou seja, aproximadamente 70% são provenientes de impostos indiretos (ex.: IPI, ICMS, ISS).

Com isso, a pequena participação do município no total da arrecadação, assim como o grande peso dos tributos indiretos na composição da receita, podem levar ao distanciamento da realidade tributária. O indivíduo, não percebendo seu papel de contribuinte, vendo a ação governamental como assistencial, e não como contrapartida do exercício da cidadania, não assume atitude fiscalizadora em relação aos agentes governamentais, nem em relação a empresas e profissionais autônomos que, não emitindo documentos fiscais, apropriando-se sem poder da parcela de seu faturamento que deveria ser transferida aos cofres públicos como imposto, tornando-se os únicos

beneficiários desses recursos financeiros que deveriam compor a receita de que o governo utilizaria para exercer seu papel junto à comunidade.

No País, onde a carga fiscal, aponta para um elevado grau de sonegação; números eventualmente divulgados, não passam de mera conjectura por não existir uma metodologia consistente. O alto grau de sonegação e o baixo índice de cumprimento voluntário das obrigações tributárias são devido à falta de conscientização dos contribuintes, à sua não-participação na elaboração do orçamento e, em consequência, ao não-exercício pleno da cidadania. Outros fatores podem ainda ser mencionados:

- a) a complexidade das leis tributárias e a grande quantidade de normas que indivíduos e empresas têm de conhecer para cumprir as obrigações principais, e também as acessórias;
- b) a pouca confiança no governo, com respeito à adequada aplicação dos recursos públicos;
- c) a falta de equidade, dado que algumas leis abrem exceções para conceder tratamento privilegiado, como isenções, incentivos, parcelamento e até anistias fiscais;
- d) a diminuição por parte do contribuinte à efetiva conversão do imposto em bens e serviços públicos por parte do Estado;
- e) a inexistência de contrapartida imediata ao pagamento do tributo;
- f) a baixa eficiência e pouca eficácia da máquina administrativa.

II.1-Carga Tributária no Brasil

A determinação da carga tributária é composta pelo somatório de todos os pagamentos efetuados por pessoas físicas e/ou jurídicas relativamente aos diferentes tributos ou contribuições para as três esferas de governo (federal, estadual ou municipal) no período de um ano. Esse valor é comparado com o Produto Interno Bruto no mesmo período, verificando-se assim o custo das atividades estatais.

O conceito de carga tributária aqui utilizado compreende os impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais (inclusive contribuições para o Salário Educação), contribuições econômicas, contribuições de interesse de categorias econômicas e as contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Alguns desses institutos, embora possam ter uma natureza tributária juridicamente incerta, produzem os mesmos efeitos econômicos aos dos tributos e, portanto, são considerados no cálculo da carga. Os valores são utilizados em sua forma bruta, sem qualquer redução relativa a restituição, retificação ou incentivo.

Em 1999, a Carga Tributária Bruta foi de 29,84%¹ do PIB, enquanto que, em 1997, o valor calculado foi de 29,00%. Esse nível de carga tributária, observado desde 1994 (Plano Real), tem se mantido relativamente constante, embora com ligeira tendência ascendente.

Segundo Vidal “procurou-se obter uma medida mais precisa e abrangente da pressão tributária subjacente ao atual sistema impositivo brasileiro. Mais

especificamente, incorporou-se ao cálculo da carga tributária duas categorias de receita que, por falta de estatísticas confiáveis, não foram computadas nas versões anteriores, a saber:

- Imposto de renda retido na fonte incidente sobre os rendimentos pagos por Estados, Municípios e respectivas Autarquias e Fundações.²
- Contribuição para os sistemas de previdência e assistência social dos Municípios.³

Além disso, chama-se de título de “Sistema S”, o montante recolhido às diversas entidades representativas de categorias profissionais. Essas contribuições, previstas no artigo 149 da Constituição Federal, são recolhidas juntamente com as contribuições previdenciárias para o INSS, por meio da Guia de Recolhimento da Previdência Social (GRPS), e posteriormente repassadas às seguintes entidades: SENAI, SESI, SESC, SENAC, SEBRAE, DPC, Fundo Aeroviário, SENAR, SEST, INCRA e SENAT. Considerando a natureza compulsória e genérica de tais contribuições, que determina os mesmos efeitos a dos tributos, optou-se por mantê-las no cômputo da carga tributária, a despeito de sua real natureza jurídica.

É importante ressaltar que durante o ano de 1998, a Secretaria da Receita Federal efetuou restituições da ordem de R\$ 3,5 bilhões ou 0,39% do PIB, sendo que cerca de

¹ Carga tributária obtida com base em estimativa do PIB e, portanto, sujeita a revisão quando da divulgação do valor definitivo do PIB.

² Segundo previsão constitucional, pertencem aos Estados e Municípios o imposto de renda retido na fonte relativo aos rendimentos pagos pelos mesmos, por suas fundações e autarquias. Como esses valores não transitam pelo tesouro do governo federal, os recursos efetivamente arrecadados e retidos nas unidades subnacionais não estão incluídos nas estatísticas mensalmente divulgadas pela SRF.

³ O parágrafo único do artigo 149 da CF autoriza os Estados e Municípios a cobrarem de seus servidores, contribuição para custeio do sistema de previdência e assistência social, em benefícios destes mesmos servidores.

80% desse valor referia-se a restituições do IRPF e 14% a restituições do IPI. Se se consideram tais valores, a carga tributária se reduz a 29,45%. Entretanto, este trabalho, optou por manter o conceito mais abrangente de carga bruta, considerando todo ingresso aos cofres públicos, mesmo que fossem restituídos depois.

II.2-CARGA TRIBUTÁRIA E FATORES CONDICIONANTES

A variação da arrecadação tributária está estreitamente ligada a dois fatores: a variação do nível da atividade econômica e às mudanças da legislação tributária. O desempenho econômico afeta as receitas tributárias de acordo com a natureza do tributo, sendo observada no curto prazo a resposta da arrecadação dos impostos sobre consumo e produção. Já a arrecadação dos impostos sobre renda, folha de pagamentos e propriedade tende a ser mais estável no curto prazo, apresentando variações no médio e longo prazos.

A arrecadação tributária da União distribui-se entre os impostos/contribuições sobre renda, trabalho, consumo, produção e comércio exterior e, portanto, tem variação heterogênea em relação ao desempenho da economia. A receita tributária dos estados baseia-se fundamentalmente na tributação do consumo (ICMS) que representou, em 1998, mais de 85% de toda a receita tributária estadual. Logo, é natural que a arrecadação dos estados sofra mais com as oscilações do produto interno. O impostos sobre a propriedade (IPTU e ITBI) e sobre serviços (ISS) são os principais componentes da receita tributária municipal sendo, por conseguinte, parcialmente influenciada no curto prazo pela variação do PIB, em especial, pelo comportamento do setor formal de serviços.

Os valores da receita tributária agregada, consolidados por esfera de governo, encontram-se na Tabela 01 abaixo.

TABELA 01
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA – 1999

ESFERA ADMINISTRATIVA	RECEITA TRIBUTÁRIA BRUTA		
	R\$	% da	% do
<i>UNIÃO.....</i>	<i>186.560,89</i>	<i>69,34</i>	<i>20,69</i>
<i>ESTADOS.....</i>	<i>70.995,19</i>	<i>26,39</i>	<i>7,87</i>
<i>MUNICÍPIOS.....</i>	<i>11.492,22</i>	<i>4,27</i>	<i>1,28</i>
TOTAL.....	269.048.30	100,00	29,84

FONTE: SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL

Em 1999, a economia brasileira sofreu forte impacto da crise que se iniciou no sudeste asiático, se estendeu à Rússia e agravou-se com a crise no Mercosul, em especial com a delicada situação econômica da Argentina. A fuga de capitais que se verificou nos países emergentes obrigou o governo a adotar uma política monetária restritiva, o que contribuiu para reduzir as já modestas taxas de crescimento do produto observadas desde 1995. A elevação das taxas de juros, com objetivo de garantir o fluxo dos investimentos externos, repercutiu negativamente no setor real da economia, com o PIB registrando uma taxa de crescimento de 0,15% em relação a 1997. Segundo estimativa do IBGE, o Produto Interno Bruto atingiu R\$ 901.649 milhões⁴ em 1999. As taxas de crescimento, segundo os macro setores, foram as seguintes:

⁴ Estimativa IBGE. Valor sujeito a revisão quando da divulgação do valor definitivo do PIB.

TABELA 02**TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB – 1999**

Setor Econômico	Variação
Agropecuária	0,36
Serviços	0,75
Indústria.....	(0,98)
PIB	0,15

Fonte: IBGE

A inexpressiva, mas positiva, taxa de crescimento foi atingida graças ao desempenho dos setores de serviço (+ 0,75%) e da agropecuária (+0,36%), sendo que o setor industrial, de onde se origina a maior parte da receita tributária, apresentou uma retração de quase um ponto percentual (-0,98%). O fraco desempenho do setor industrial foi o principal responsável pela diminuição na arrecadação dos impostos/contribuições incidentes sobre a produção e circulação de bens.

“A receita tributária agregada em 1999 apresentou um crescimento nominal, em relação a 1998, de 7,02% , que correspondeu a um crescimento real de 3,04%. Os recolhimentos relativos aos tributos administrados pelo governo federal apresentaram variação real positiva da ordem de 4,99%, enquanto a receita tributária dos Estados diminuiu, em termos reais, 0,55%. Estima-se que os municípios tenham perdido 4,46% de sua receita com impostos e contribuições. Consolidando o resultado das três esferas de governo, obtém-se uma arrecadação nominal, em 1999, da ordem de R\$ 269.048 milhões, contra R\$ 251.394 milhões, em 1998” segundo Gustavo Franco.

TABELA – 03
COMPORTAMENTO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS: 1999/1998

RECEITA	% CTB	Variação Nominal (%)	Variação Real (%)
UNIÃO.....	69,34	9,05	4,99
- Administrada pela SRF.....	43,94	8,88	4,83
- Administrada pelo INSS	18,25	4,91	1,01
- CEF (FGTS)	6,24	29,84	25,01
- MEC (Salário-Educação)..	0,91	(11,37)	(14,67)
ESTADOS.....	26,39	3,29	(0,55)
- ICMS.....	22,63	2,20	(1,60)
- Demais	3,76	10,41	5,23
MUNICÍPIOS	4,27	(0,77)	(4,46)
TOTAL.....	100,00	7,02	3,04

FONTE: SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL

A tabela acima apresenta o comportamento dos principais componentes da carga tributária: a receita da União, subdividida em receita administrada pela SRF, receita administrada pelo INSS, pela Caixa Econômica Federal (FGTS) e pelo Ministério da Educação (Salário-Educação); a receita dos Estados (ICMS e demais receitas tributárias estaduais) e a receita dos Municípios. As variações são indicadas em termos nominais e reais, sendo que, para a obtenção dessas últimas, utilizou-se o deflator implícito do PIB (3,86%).

A arrecadação administrada pela Secretaria da Receita Federal, que representa cerca de 44% da receita total, apresentou variação real de 4,83%, registrando, assim, o sexto ano consecutivo com taxas de crescimento reais positivas. Esse bom desempenho

da arrecadação de 1999 pode ser atribuído às alterações na legislação relativa à tributação de rendimentos financeiros. Em contrapartida, a arrecadação dos tributos mais sensíveis às variações no nível de atividade econômica (IPI, Cofins, PIS/PASEP, etc) apresentou grande redução, levando ao fraco desempenho econômico do setor industrial e comercial.

As contribuições administradas pelo INSS são calculadas, em geral, com base na folha de pagamentos das empresas. Com relação a redução de 2,66% do nível de emprego formal⁵, em relação a 1998, a arrecadação real dessas contribuições apresentou ligeira variação positiva.

A arrecadação estadual, que mantém uma grande dependência do ICMS, apresentou um comportamento compatível com a flutuação da atividade econômica, com queda real de 0,55% em relação a 1998. A variação negativa só não foi maior em virtude do bom desempenho do IPVA e do ITCMD, que apresentaram um crescimento real de 11,56% e 14,98%, respectivamente.

II.3-TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

O federalismo fiscal brasileiro tem como base as transferências de receita tributária entre os três níveis de governo previstas na Constituição Federal. Esses fluxos de receita garantem uma maior autonomia financeira dos governos sub-nacionais em relação ao governo central e procuram estabelecer um equilíbrio entre as obrigações de cada esfera administrativa e as respectivas necessidades de financiamento.

⁵ Fonte: Ministério do Trabalho

Grande parte das transferências constitucionais da União é realizada por meio dos Fundos de Participação (Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo Especial (FE) e Fundo de Exportação (FPEX)), para os quais são destinados 57% do IPI e 47% do IR arrecadados. Além destes Fundos, o governo federal transfere parte da arrecadação do ITR e do IOF sobre o ouro. Os Estados, por seu turno, transferem 25% do ICMS e 50% do IPVA para os Municípios. Desta forma, observa-se que as transferências constitucionais têm natureza descentralizadora sendo que os Municípios são os principais beneficiários. deste trânsito de receitas. A tabela 4 resume a origem, os percentuais e o destino dos fluxos constitucionais de receita tributária.

Confrontando a receita própria, definida como aquela arrecadada com base na competência tributante atribuída pela Constituição Federal, com os valores repassados às demais esferas de governo e os delas recebidos, obtém-se a receita tributária disponível.

Diminuindo da receita própria, definida como aquela arrecadada com base na competência tributante atribuída pela Constituição Federal, os valores repassados às demais esferas de governo e os delas recebidos, obtém-se a receita tributária disponível.

II.4- Contribuições Sociais no Sistema Tributário Nacional

As contribuições sociais têm sua arrecadação vinculada ao financiamento da seguridade social e representam, atualmente, 82% das receitas de contribuições. A

tabela 5 sintetiza a distribuição, segundo a natureza, das contribuições na carga tributária de 1998.

TABELA – 04

FLUXO DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

ORIGEM/DESTINO	RECEITA TRANSFERIDA
UNIÃO para ESTADOS	• 21,50% do IR e do IPI (FPE)
	• 30% do IOF-Ouro
	• 10% do IPI, proporcional à exportação de produtos industrializados (EPEX)
	• Imposto de renda retido na fonte dos servidores estaduais
	• 3,0% do IR e do IPI (FCO, FNE e FNO)
UNIÃO para MUNICÍPIOS	• 22,50% do IR e do IPI (FPM)
	• 70% do IOF-Ouro
	• 50% do ITR
	• Imposto de renda retido na fonte dos servidores municipais
ESTADOS Para	• 50% do IPVA
	• 25% do ICMS

Fonte: Constituição Federal.

TABELA – 05

CLASSIFICAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES

Contribuições	R\$ Milhões	%	% Total
<i>Sociais</i>	95.870,76	10,63	82,62
<i>Econômicas</i>	3.382,50	0,38	2,92

<i>FGTS</i>	<i>16.781,69</i>	<i>1,86</i>	<i>14,46</i>
<i>Total</i>	<i>116.034,9</i>	<i>12,87</i>	<i>100,00</i>

Um fenômeno já conhecido relaciona-se com a crescente participação relativa das contribuições sociais na receita tributária agregada e, em particular, na receita da União. Em uma retrospectiva histórica, verifica-se que a composição das receitas tributárias do governo federal, que em 1975 era basicamente definida com 59% de impostos e 41% de contribuições, alterou-se gradualmente ao longo dos anos, sendo que, em 1995, a situação já havia se invertido, com os impostos representando 40% e as contribuições 60% do total arrecadado na esfera federal, situação essa que se manteve até 1998(gabas,1996).

É sobre a natureza e dinâmica econômica dessas contribuições que está um dos aspectos mais discutidos do atual sistema tributário. Na maioria dos casos, essas contribuições são cumulativas, incidindo nas diversas etapas de produção, distribuição e comercialização (tributação em cascata). São duas as principais críticas que se faz a esse tipo de tributação: (i) oneração excessiva dos produtos com maior grau de elaboração e (ii) falta de transparência na determinação do valor pago no final da cadeia (consumo). O Quadro 6 apresenta um cronograma da criação das principais contribuições, indicando a alíquota básica e base de cálculo de cada uma delas.

A questão assume maior complexidade quando se constata que, atualmente, a arrecadação dessas contribuições sociais representa mais de 20% de toda a receita tributária da União, evidenciando uma grande dependência dos cofres públicos em relação a essas figuras tributárias, consideradas economicamente ineficientes. De

particular importância para o Tesouro Nacional é a arrecadação derivada da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) que incide de forma proporcional sobre o faturamento das empresas. Somente essa contribuição tem sido responsável, nos últimos anos, por uma arrecadação superior a 2%.

QUADRO 6 – CRONOLOGIA DA INSTITUIÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

A no	Contribuição	Alíquota em 98	Base de Cálculo	Observações
0	197 PIS	0,65%	Receita bruta	Contribuição devida pelas pessoas jurídicas em geral. (Lei Complementar nº 7, de 1970)
0	197 PASEP	1,00%	Receitas correntes	Contribuição devida pelas pessoas jurídicas de direito público. (Lei Complementar nº 7, de 1970)
2	198 FINSOCIAL	0,50%	Receita bruta	Contribuição devida pelas empresas públicas e privadas. (Decreto-Lei nº 1.040, de 1969)
8	198 CSLL ^{1/}	8,00%	Lucro líquido	Contribuição devida pelas pessoas jurídicas em geral. (Lei nº 7.689, de 15/12/68)
1	199 COFINS ^{2/}	2,00%	Faturamento	Contribuição devida pelas pessoas jurídicas em geral, sobre o faturamento. (Lei nº 2.746, de 1955)
9	199 CPMF ^{3/}	0,20%	Movimentação Financeira	Contribuição devida pelos titulares das contas/aplicações financeiras. (Lei nº 9.211, de 1996)

1/ A alíquota então vigente para as entidades financeiras e equiparadas era de 18%.

2/ Substituiu a contribuição para o FINSOCIAL.. 3/ Essa contribuição é similar ao Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) que vigorou em 1994.

III – TRIBUTAÇÃO E CIDADANIA

“A Teoria Econômica tradicional, ao tratar da questão do desenvolvimento econômico dos países, sempre coloca, como uma das variáveis mais importantes a ser considerada nesse processo, a tributação. Observa-se, sempre, que o estágio de desenvolvimento do país influencia a tributação. Os países em estágios iniciais de desenvolvimento caracterizam-se, via de regra, por reduzido mercado interno e grande dependência dos fluxos internacionais de bens e serviços. A principal fonte de recursos tributários situa-se no comércio exterior”⁶.

Nos países que estão em um processo contínuo de desenvolvimento são adotadas políticas de substituição de importações, de incentivos à formação de um parque industrial e de ampliação do seu mercado interno. Esses países tendem a tributar, mais intensamente, a produção e a circulação, pois as transações internas passam a ser mais significativas do que as transações internacionais.

Países desenvolvidos, detentores de um parque industrial mais moderno e diversificado, além de manterem a incidência sobre o consumo, tendem a privilegiar a

⁶ FERREIRA (1996)

tributação sobre a renda e o patrimônio, de modo a fazer com que cada indivíduo ou empresa recolha o tributo em função de sua capacidade econômica.

Desta forma, o modelo de desenvolvimento liberal, hegemônico nos anos 90, e que vem sendo adotado pela maioria dos países da América Latina, pelos próprios princípios característicos do modelo: livre mercado e redução do Estado, pressiona pela mudança na tributação. Este modelo exige a redução da carga tributária em geral e, principalmente, a redução da taxa sobre o capital/produção.

No Brasil, devido ao seu desorganizado processo de abertura da economia e pela ausência de uma política de desenvolvimento nacional e regional, há, inclusive podendo durar alguns anos, uma guerra fiscal entre os Estados. Ela tem origem na pressão do empresariado pela redução dos seus custos de produção, visando a enfrentar a concorrência internacional e garantir a sua própria sobrevivência.

Indo de encontro à exigência, do modelo liberal, de redução da carga tributária, coloca-se a necessidade premente e inadiável do resgate da imensa dívida social do Brasil. Esse resgate da dívida social, assim como os necessários investimentos em infra-estrutura, somente serão viabilizados com a intervenção do Estado e por meio dos recursos tributários. Sendo assim, a reforma do Estado brasileiro passa pela definição, pela sociedade, e por segmentos onde ela queira que o Estado atue, quanto está disposta a pagar pelos serviços prestados pelo Estado e qual deve ser a contribuição tributária de cada segmento econômico(DIEZ, 1995).

III.1-Reforma Tributária e o Plano Real

A prioridade da reforma tributária de 1988 foi o fortalecimento das instituições políticas por meio de medidas voltadas para uma maior autonomia dos governos estaduais e municipais.

A redefinição de competências tributárias e a ampliação das transferências intergovernamentais foram as medidas implementadas com o objetivo de fortalecer os Estados e Municípios financeiramente. Os impostos únicos, cuja competência tributária cabia à União, tiveram sua base tributária incorporada ao antigo ICM - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias, de competência dos Estados.

A Reforma Constitucional de 1988 constituiu-se num espaço importante para o debate das forças políticas sociais organizadas, visando à formulação e implementação de uma estratégia de desenvolvimento, para superar a crise nacional e entrada do Brasil na nova ordem sócio-econômica mundial.

Mudanças político-institucionais necessárias marcaram o debate onde se destacaram a privatização das empresas estatais, na maior integração à economia mundial e numa reforma fiscal, tendo como base o estímulo às atividades produtivas. Na segunda, a atenção foi dirigida para as reformas fiscais e financeiras, indispensáveis à recuperação do Estado brasileiro.

Os resultados da reforma tributária de 1988 foram inconsistentes, pois todos os segmentos econômicos foram ouvidos menos os empresários, justamente o setor produtor de riquezas, por isso esta reforma já nasce defasada. O Governo Federal também foi o principal crítico dessa reforma promovendo cortes nas transferências (não

constitucionais) para Estados e Municípios, o que implicou em novos encargos assumidos por estas esferas de governo.

IV - IMPOSTO ÚNICO

A idéia da unidade tributária foi, primeiramente, formalizada pelos fisiocratas, que defendiam um imposto único sobre a propriedade fundiária. Outros defenderam projetos semelhantes, como Henri George, no século passado, e Edouard Schiller, na década de 50.

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

Por outro lado, o uso da "transação" financeira como base de incidência tributária é recente. Surgiu com a substituição da moeda escritural sobre a moeda manual e com os efeitos das inovações financeiras. A criação de uma taxa sobre transações bancárias foi proposta nos Estados Unidos em 1986 e definida no Congresso norte-americano em 1991. Impostos sobre transações financeiras, em suas mais variadas formas, têm sido

aplicados na Argentina, na Austrália, no Peru e, também, no Brasil (o IOF é um imposto sobre transações realizadas no mercado financeiro).

A tributação em a transação bancária surge agora. A substituição da moeda manual pela escritural; a brutal evolução da informática e seu impacto no sistema bancário; e a possibilidade de um sistema tributário não-declaratório e, portanto, ágil, barato, universal e imune à corrupção e à evasão são fatos atuais e fazem do Imposto Único sobre Transações idéia importante.

IV.1-Sistema do Imposto Único Sobre Transações

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

Apenas as transações financeiras, onde usa se dinheiro como meio de pagamento, sofrerão tratamento especial. Saques e depósitos de numerário do sistema bancário serão sobretaxados com uma alíquota dobrada de 4% e as transações nos mercados financeiros e de capitais sofrerão tributação sobre os rendimentos reais.

O Imposto Único é uma turn-over tax, como existiu na Alemanha, até meados da década de 60. A essência do tributo é a mesma. Mas a forma de arrecadação lhe traz contemporaneidade. Tributam-se as transações econômicas através de seus

correspondentes lançamentos bancários. A técnica de cobrança garante automaticidade, superando os sistemas de "lançamento" (como o IPTU ou o IPVA) e o de "auto-apuração ou auto-recolhimento com auditoria" (como o IR, ICMS, IPI e vários outros). Eliminam-se a burocracia e a papelada.

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

O Brasil encontra-se em estágio avançado de informatização bancária e de desmonetização, à frente da maioria dos países. O Imposto Único exige que esses dois pré-requisitos sejam atendidos, o que o torna viável, hoje, em poucas economias do mundo. Os Estados Unidos não satisfazem o primeiro e o Japão não satisfaz o segundo. Mas, certamente, a expansão bancária e a desmonetização das economias modernas são processos globais e inevitáveis, o que tornará essa técnica de arrecadação comum em todo mundo, nas próximas décadas.

O Imposto Único é composto de dois importantes conceitos. O primeiro é a unicidade tributária. O segundo refere-se à transação monetária como base, ou fato gerador, do tributo. A busca da unicidade tributária tem tradição na história econômica. Contudo, ela nunca foi totalmente aplicada, dadas as dificuldades na escolha do fato gerador. Trata-se de problema, aparentemente, simples, mas que nunca foi resolvido.

O Brasil colônia chegou perto de um Imposto Único, o imposto alfandegário. Grande parte dos produtos transacionados eram importados e entravam por poucos portos, onde a arrecadação era realizada com facilidade. O afunilamento da base tributária nos portos marítimos fazia com que a quantia importada fosse uma base

tributária adequada. Este fato foi explorado em todo mundo. A proposta de um novo fato gerador o lançamento bancário trata da questão essencial do tema da unicidade tributária. A solução seria a utilização da transação monetária como base de tributação do Imposto Único. Isto permite a unicidade tributária com baixas alíquotas. Todas as bases tributárias conhecidas, atualmente, são apenas subconjuntos da base tributária "Transação". A renda, a circulação, o comércio, a compra, a venda, os serviços, a operação financeira são elementos do conjunto das transações. Logo, taxando-se a transação monetária, resolve-se o problema dos tributaristas, maximizar a base tributária e minimizar as alíquotas marginais.

Ainda sobre as características do Imposto Único, importa ressaltar sua extrema simplicidade, automaticidade e baixo custo de arrecadação. O tributo será cobrado em poucas partes de transações monetárias ou seja, nos CPDs dos bancos; a fiscalização terá baixo custo, podendo reduzir-se a periódicas verificações dos programas dos computadores bancários que administram os lançamentos nas contas correntes dos clientes. Não haverá necessidade de identificar operações individuais (o que violaria o sigilo bancário), mas apenas verificar se a totalização das transações monetárias gerou a arrecadação esperada.

Como todas as atividades econômicas de mercado geram transações monetárias, e como elas se concentram nos nódulos bancários, não há evasão. Minimizando-se, assim, a sonegação e a economia informal. Em realidade, estar-se-á, também, abrangendo aquela parte da economia formal que não escritura suas atividades, não registra funcionários e/ou subfatura.

Do ponto-de-vista administrativo e operacional, o Imposto Único guarda enorme vantagem em relação à atual sistemática tributária. Imaginemos uma economia moderna, na qual não houvesse impostos. Seria impossível uma estrutura tributária em que cada pessoa iria operar o imposto com que cada uma deveria contribuir. Seria inimaginável que se aprovasse um sistema no qual a fiscalização seria feita em cada livro, em cada transação, em cada compra ou venda de cada agente econômico, individualmente. Seria impensável aprovar um sistema em que o regulamento de cada uma das dezenas de impostos fosse composto de vários volumes de decretos, atos, leis, portarias, etc., tornando, absolutamente, inviável o conhecimento da lei tributária por parte dos próprios contribuintes. É evidente que tal sistema jamais seria aprovado. Mas é o que existe hoje.

IV.2-Impactos nos Contribuintes e no Setor Público

Não há como manter a atual estrutura tributária, por ser custosa, ineficiente, injusta e, sobretudo, incentivadora da sonegação, da evasão e da economia informal. Há que buscar um novo sistema, capaz de reduzir custos de arrecadação nas três esferas de governo e nas empresas, onde os custos de escrituração tributária podem chegar a 40% das despesas administrativas. Não se trata de uma predisposição cultural ou de um vício de personalidade, mas, simplesmente, da reação natural a um sistema tributário que atingiu esse estágio.

As alíquotas são aumentadas e os impostos multiplicam-se com o intuito de elevar a arrecadação. Por sua vez, o contribuinte aumenta a sonegação e reinicia a criação de novos impostos, de controles e de elevação de alíquotas. O bom contribuinte, hoje,

estaria falido. O exemplo mais alarmante encontra-se na Previdência Social. A elevação das contribuições onera a folha de pagamento das empresas em até 10% para os empregados, em até 27% para os empregadores, sem falar na Cofins, que evoluiu para 2% sobre o faturamento das empresas, e nas sobretaxas e contribuições sociais sobre o lucro. Se cobradas, efetivamente, todas estas taxas deveriam estar gerando, pelo menos, 20% do PIB. No entanto, o cálculo teórico está próximo de 6%, ou seja, uma taxa de evasão que faz com que, para cada contribuinte, outros três, aproximadamente, sonquem.

A proposta do Imposto Único extinguirá todos os tributos com características fiscais, isto é, todos os que são, primordialmente, instrumentos arrecadatórios de recursos para o financiamento das atividades gerais do Estado. Permanecerão apenas os tributos considerados extrafiscais, com função essencialmente reguladora da atividade econômica.

O Imposto Único substituirá a maior parte dos impostos. Desaparecerão o IRPF, o IRPJ, o IPI, o ICMS, o ISS, o IOF, o IVV, a Cofins, o IPMF, o IPVA, o ITBI, as contribuições previdenciárias, as retenções na fonte de qualquer espécie e vários outros encargos tributários. Permanecerão apenas os instrumentos de regulação econômica (por exemplo, o Imposto sobre Comércio Exterior) e tributos vinculados, diretamente, à prestação de serviços, as taxas. Os demais serão extintos, inclusive as contribuições à seguridade social.

Busca-se com o Imposto Único um sistema mais simples, mais transparente, mais automático, menos tecnocrático. Ponto importante é a questão da autonomia tributária dos níveis governamentais. Não há democracia sem uma estrutura que garanta a

autonomia dos vários níveis de governo estaduais e municipais. Mas, torna-se ineficaz pela dependência imposta aos estados e municípios em relação aos recursos tributários monopolizados pelos níveis superiores de governo e distribuídos segundo os desejos, interesses pessoais e preferências dos donos do poder. Governos estaduais e municipais devem contar com fontes seguras de recursos, sem necessidade de negociar verbas. As populações locais têm direito aos recursos e aos investimentos sociais disponíveis, independentemente da posição política de suas lideranças.

A proposta do Imposto Único é um passo fundamental para garantir a desejada autonomia financeira de estados e municípios. Implica sua independência financeira. Diariamente, os bancos de todo o país creditariam nas suas contas correntes de todos os estados e de todos os municípios a sua parte na arrecadação daquele dia, sem nenhuma intermediação, exigência ou pré-condição.

IV.3-Avaliação do Imposto Único

Simplicidade e custo formam o primeiro requisito de um bom imposto. Deve-se avaliar a facilidade de sua aplicação e o custo de arrecadação não somente os incidentes sobre o setor público, mas, principalmente, os encargos administrativo-tributários do setor privado. Nesse ponto de vista, o Imposto Único recebe excelente avaliação. Por ser automaticamente arrecadado a cada operação bancária, torna-se simples e de baixo custo. Reduzirá custos sociais e privados ao minimizar as despesas de fiscalização eles serão restritos aos controles de sistemas e de programação dos computadores bancários e eliminará a necessidade de controles de arrecadação e de partilha de tributos.

Minimizará os gastos do setor público, inclusive os judiciais e de processamento de dados.

No setor privado, haverá uma enorme redução dos custos administrativos e serão liberados recursos humanos que poderão ser utilizados na gestão gerencial e não na escrituração e apuração tributárias, que nada contribuem para a geração de riqueza. O empresário poderá dedicar-se, integralmente, ao seu negócio, em vez de usar parte substancial de seu tempo e de seus recursos para administração tributária.

“A carga tributária do Imposto Único varia na razão inversa do valor adicionado em cada estágio de produção e na razão direta do número destas etapas, o que, de resto, ocorre no sistema tributário brasileiro vigente”⁷. Recente simulação considerou até 15 etapas produtivas, com hipóteses de valor agregado, por etapa, entre 20% e 200%. A conclusão foi de que a carga tributária do Imposto Único varia de 2% a 10,2%. Por outro lado, considerando-se somente o ICMS, o Finsocial, o PIS e as contribuições ao INSS (sem IPTU, ISS, IR, IPI e outros), a atual sistemática brasileira impõe cargas com variação de 24% a 30,7%.

Hoje, quase todos os tributos aplicados no país são cumulativos. Até o ICMS e o IPI tornam-se impostos em cascata, quando a cadeia de débito/crédito se rompe, como ocorre com intensidade na agricultura. Igualmente, o imposto de renda de pessoa jurídica, com base no lucro presumido (uma opção permitida pela Lei 8541/92), junto com a contribuição social incidem sobre o faturamento bruto com alíquotas de 1,875% (3% no caso de serviços). Somando-se a isto a Cofins, o PIS, o ISS e outros tributos em cascata, chega-se aos seguintes resultados: o Imposto Único proporcionará impacto

cumulativo menor do que o da situação atual e, portanto, com impacto indutor da verticalização mais fraco do que ocorre hoje.

Contudo, do ponto-de-vista administrativo, o IR perde grande parte de sua atratividade, por incentivar a sonegação e pelas dificuldades de arrecadação. Do ponto-de-vista teórico, se não houvesse evasão, poderia ser um imposto adequado. Mas, a distância entre o idealismo e a realidade administrativa o torna inadequado. Na formulação de política tributária é necessária a opinião do policy maker, administrador público, e não somente os economistas.

TABELA 7
ESTIMATIVA DE ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO ÚNICO

(US\$ bilhões/ano)

Valor de Transação	KPMG ¹	MCM	Autor	Benchmark
Cheques	3.000	2.472	4.320	3.800
Moedas	1.066	948	1.080	1.120
Operações Financeiras	1.500	1.668	2.112	3.560
Outras	1.081	1.883	2.088	7.800
TOTAL	6.647	6.972	9.600	16.280
Arrecadação Estimada	86	68	-	-
Arrecadação Corrigida	91	86	111	127
Arrecadação Ajustada ²	74	69	89	102

⁷ Luiz Zottmann, " Imposto sobre Transações Financeiras: Reflexões e Simulações", mimeo, Brasília, 1992

- (1) As transações financeiras não incluem valor das operações de crédito e financiamento bancário.
- (2) Com redução de 20% no volume global de transações.
- Fonte: Albuquerque, Marcos Cintra C. de,

Tributação no Brasil e o Imposto Único — São Paulo: Makron Books, 1994.

Questiona-se o potencial do Imposto Único, tomando por base a arrecadação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira CPMF. Há, também, distinções operacionais profundas, embora ambos sejam impostos sobre lançamentos bancários.

A CPMF tributa, cumulativamente, as transações financeiras, enquanto o Imposto Único tributa os rendimentos reais; a CPMF contém incontáveis imunidades e isenções, ao passo que o Imposto Único é universal; a CPMF não tributa a movimentação de numerário, quando o Imposto Único sobretaxa saques e depósitos em moeda. Finalmente, o Imposto Único não induz à sonegação, uma vez que a economia tributária é sempre menor do que os custos implícitos nas práticas de evasão. Já a CPMF é um forte indutor da evasão tributária. Não pela economia de 0,25% da movimentação bancária — valor que a experiência provou ser quase irrisório — mas pelo efeito "dedo duro", pois Receita Federal empenhou-se em utilizar a CPMF como um mecanismo de controle da arrecadação dos demais tributos e as listagens dos contribuintes da CPMF como referência para investigar a vida fiscal dos correntistas que dele houvessem pagado grandes importâncias.

Estas diferenças respondem pelas discrepâncias observadas nas previsões de receita do Imposto Único, frente à obtida pela CPMF. Neste, as imunidades constitucionais são expressivas, pois incluem representações diplomáticas, entidades e associações de classe e entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, fundações, papel de imprensa, editoras de livros e outros que, em seu conjunto, representam grande parcela das atividades econômicas. Basta lembrar que grandes setores da economia não pagam a CPMF, por terem entidades mantenedoras sem fins lucrativos, como o setor de educação e de saúde. A experiência da CPMF não é boa indicadora da receita do Imposto Único servindo para mostrar os erros que foram cometidos e apontando a necessidade de total universalização da incidência tributária sobre os fluxos bancários. Sendo erradas as comparações entre o Imposto Único e a CPMF, sem as ressalvas acima mencionadas, que buscam comparar situações e experiências que, sabidamente, exigiram ajustes profundos para se tornarem comparáveis.

Reafirmando que o Imposto Único, com alíquota de 1%, irá superar, com folga, a meta prevista de US\$ 85 bilhões, que, dentro de uma necessária, sempre prometida e jamais cumprida reforma fiscal, deverá ser mais que suficiente para a manutenção de um aparato público capaz de exercer suas funções essenciais, de forma produtiva e eficiente.

Supondo-se que os custos de controle, lançamento, arrecadação e cobrança de impostos, envolvendo atividades nos poderes executivo, legislativo e judiciário, executados no âmbito da União, dos 27 Estados e dos cerca de 5.000 municípios, geram custos de US\$ 10 bilhões, deve-se assinalar que, além dos custos da Receita Federal, das receitas estaduais e das coletorias municipais, estamos incluindo os relativos à

arrecadação previdenciária e ao funcionamento das atividades judiciárias e legislativas, vinculadas, direta e indiretamente, a questões tributárias. Por exemplo, varas da fazenda, processos e ações na justiça e atividades legislativas ligadas à criação e à regulamentação de tributos nos mais de 5.000 parlamentos existentes no país. Essa estimativa dá uma idéia da magnitude dos interesses estabelecidos no segmento da burocracia pública vinculado a essas atividades.

A alíquota de 1% não serve pois há críticas de que ela não seja capaz de gerar receita suficiente para financiar o Estado, de forma não inflacionária. Preliminarmente, importa esclarecer que ela nunca foi definida por nós como sendo a que seria necessária para garantir o "financiamento não-inflacionário" do setor público.

Hoje, a carga tributária está sendo brutalmente elevada. Um ajuste fiscal equivocado, pois não redimensiona o tamanho, as funções e a ineficiência do setor público. Partindo dos cerca de 22% a 25%, tradicionais nos últimos 20 anos, a atual administração, segundo dizem alguns, pretende passar de 30% do PIB em 1995. É claro que este violento aumento de impostos não poderia ser concretizado, no caso de vigência do Imposto Único, com a mesma alíquota de 1%. Não faz, então, o menor sentido julgá-la pelo critério de ser ou não ser inflacionária. Muito menos de ser ou não ser compatível com a "estabilização da economia brasileira", como afirmam críticos do Imposto Único.

Qual a arrecadação que o Imposto Único quer substituir? O objetivo é eliminar os impostos e contribuições existentes, mantendo-se somente aqueles com características, predominantemente, extrafiscais. Permanecem as taxas pela prestação de serviços e as contribuições pessoais e associativas, como o FGTS, o PIS-PASEP, os recolhimentos ao

SESC, SENAI, etc. Assim, somando-se a arrecadação tributária do governo federal com a receita do ICMS, tem-se um valor que representa a virtual totalidade das receitas tributárias do país. As receitas próprias dos municípios ISS e IPTU aproximam-se de 3% da carga tributária bruta brasileira, enquanto que o ICMS representa mais de 90% das receitas tributárias que se pretende substituir. Os montantes absolutos que vinham sendo arrecadados durante os últimos 10 anos, entre US\$ 80 bilhões e US 90 bilhões, correspondiam a uma carga tributária bruta situada entre 22% e 25% do PIB. Buscou-se a alíquota do Imposto Único capaz de obter, com folga, arrecadação de US\$ 85 bilhões.

A tabela 8 demonstra as magnitudes destes valores, ao longo daquele período, e mostra que US\$ 85 bilhões é valor suficiente para uma política econômica compatível com a estabilidade monetária e com o controle do déficit público, desde que dentro de um programa coerente de ajuste fiscal.

TABELA 8

ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA BRUTA — PERÍODO 1984 - 1999

(US\$ milhões)

Ano	IR	IPI	Outros Tributos ¹	ICMS (País)	Previd ência Social	TOTAL
1984	6.511	2.223	2.694	9.892	9.233	30.553
1985	8.533	3.093	2.345	11.435	10.174	35.580
1986	10.788	5.506	3.437	16.337	13.301	49.369
1987	9.038	6.114	3.309	15.420	13.385	47.266
1988	11.771	5.592	2.999	16.377	13.511	50.250
1989	17.010	9.085	5.171	27.042	19.063	77.371
1990	18.647	11.048	15.567	35.173	23.660	104.095

1992	12.760	8.604	8.728	27.225	19.212	76.529
1996	13.570	9.014	9.066	25.116	19.209	75.975
1999	15.889	10.651	12.872	26.633	20.820	863.865

- (1) Inclui IOF, Finsocial e Contribuições s/lucro de pessoa jurídica.
- Fonte: Boletim do Banco Central e Instituto de Economia do Setor Público (IESP)

IV.4- Impactos Macroeconômicos

A implantação do Imposto Único provocará enorme economia de recursos, hoje desperdiçados na estéril tarefa de escrituração tributária nas empresas. Envolve, também, além da minimização da economia informal, redução sensível dos custos de fiscalização e arrecadação da máquina estatal. Estas características da proposta têm suscitado suspeitas de que ela poderia gerar forte aumento da taxa de desemprego.

Na realidade, a aplicação do Imposto Único acarreta uma mudança semelhante à de qualquer inovação tecnológica —reduz custos, aumenta a eficiência e incrementa a produtividade.

O impacto macroeconômico mais significativo do Imposto Único ocorrerá na estrutura produtiva. Tratando-se de um imposto cumulativo, a nova incidência tributária poderá alterar, substancialmente, os preços relativos e, portanto, impactar a estrutura produtiva global e a própria taxa inflacionária. Mesmo com condições de estabilidade na carga tributária bruta, os impactos setoriais poderão ser significativos, o que tornará esta a área de pesquisa mais importante a ser desenvolvida na discussão do Imposto Único. Sua cumulatividade impactaria, de forma diferenciada, o preço dos

produtos, dependendo da extensão de suas respectivas cadeias de produção e das taxas de valor adicionado em cada uma delas. Certamente, os preços relativos serão alterados, mas para melhor, no sentido de refletirem mais fielmente seus respectivos custos de oportunidade.

Com o Imposto Único, o instrumento tributário perde flexibilidade. Diferentemente da atual estrutura, com alta discricção, ele deve ser aplicado de forma rígida, com estrita recusa de fixação de alíquotas diferenciadas. Isto não significa dizer que o governo se torne passivo na formação da estrutura de preços internos, mas apenas que deverá passar a utilizar subsídios e transferências como meio de alterar preços relativos, em substituição aos efeitos alocativos de um sistema tributário mais discricionário, como o atual. Evidentemente, subsídios e transferências são instrumentos a serem utilizados com parcimônia.

O Imposto Único poderia ser a base para amplo entendimento nacional. Não é tarefa fácil acomodar os interesses dos principais grupos sociais envolvidos, trabalhadores, empresários e governo. Cada um visualiza a oportunidade de ampliar seus rendimentos, configurando um conflito de interesse impossível de ser superado em condições estáticas. Nesse sentido, ao permitir ganhos a todas as partes envolvidas — setor público, assalariados e empresários — o Imposto Único cria condições para início de um diálogo que já tarda no país. Para o setor público, ele permite redução de custos, desburocratização, modernização administrativa, recuperação de receitas. Facilita, enfim, o necessário ajuste fiscal. Para os trabalhadores, abre espaço para a recomposição salarial, mediante a incorporação aos salários, mesmo que parcial, das contribuições previdenciárias, das retenções na fonte das contribuições patronais. Para

o empresário, permite redução de custos, aumento de mercado e recomposição de margens.

Convém lembrar que o espaço aberto pelo Imposto Único equivale à redução dos custos do atual sistema tributário. Supondo-se que os custos de arrecadação tributária, em todos os níveis de governo — União, Estados e municípios, nos poderes executivo, legislativo e judiciário — sejam equivalentes a 10% da carga tributária bruta, abrir-se-ia um espaço de cerca de 2,5% do PIB; supondo-se, ademais, uma drástica redução dos custos de escrituração e administração tributárias do setor privado, que, certamente, correspondem, no mínimo, a 30% dos custos administrativos do setor produtivo, é provável que se reduzam custos em outros 1,5% ou 2% do PIB. Globalmente, portanto, abre-se ampla margem de negociação, próxima de 4% do PIB.

O Imposto Único poderia, ainda, provocar importantes efeitos positivos. Evitaria a corrosão inflacionária dos tributos; auxiliaria no plano de estabilização, através da facilitação do ajuste fiscal; e poderia ser importante no fortalecimento do sistema bancário nacional, que passaria a ser remunerado pelos serviços prestados ao público e, principalmente ao governo.

V - CONCLUSÃO

O mundo vive um processo de transformação acelerado em nível do pensamento e comportamento humanos e de relações entre os países, regiões e comunidades. Na verdade, os diversos segmentos da sociedade estabeleceram um processo exaustivo e permanente de discussão que visam a responder questões como: qual o papel e o tamanho ideal do Estado? Qual a capacidade que possui o mercado de contribuir para a busca da equidade, justiça e solidariedade entre os homens? Qual a postura dos diversos agentes econômicos com relação à preservação ambiental? Como as diversas esferas de governo devem se relacionar e de que forma devem atuar no sentido de contribuir para o desenvolvimento econômico e social de sua comunidade, de sua região e de seu país?

No caso brasileiro, considerando a importância do Estado, no passado, como agente do desenvolvimento econômico, bem como o seu papel fundamental, no presente e futuro, no que se refere ao resgate da dívida social, acumulada neste período, em decorrência do próprio modelo concentrador adotado, tem-se dúvidas quanto a implantação do modelo ideal de desenvolvimento a ser implantado no Brasil.

Nesse contexto, é importante a visão de diversos segmentos da sociedade, abrangendo o empresariado, o meio acadêmico, entre outros, independente das vinculações político-partidárias.

Como toda decisão bancária econômica, resulta de uma comparação entre custos e benefícios das várias alternativas disponíveis, a decisão de abrir mão dos serviços bancários e das inúmeras vantagens e redução de custos de transações que eles implicam envolve uma comparação entre os ganhos e os custos que esta decisão acarreta. Do lado dos ganhos marginais, coloca-se apenas a vantagem da economia tributária. À medida que se estaria deixando de efetuar uma transação bancária, estar-se-ia obtendo um ganho equivalente ao Imposto Único devido. Já os custos marginais da transação monetizada, dolarizada ou pactuada mediante a troca de um instrumento de crédito formariam uma longa lista de elevados valores.

Desde que o sistema bancário existe — particularmente o brasileiro, que é um dos mais sofisticados em todo o mundo —, dificilmente os agentes econômicos abririam mão das vantagens que ele oferece. Em realidade, a tendência, em todo mundo, é a rápida expansão da moeda escritural e da moeda eletrônica, em detrimento da moeda manual.

Outros críticos temem o surgimento de problemas federativos, como o da distribuição dos impostos arrecadados. A questão da partilha é, totalmente, colateral à proposta do Imposto Único. Terá de ser enfrentada por qualquer projeto de reforma tributária. No caso do Imposto Único, será necessária uma lei especial que regulamente a partilha tributária entre os vários níveis de governo.

O Imposto Único elimina, além disso, um dos mais perniciosos hábitos dos formuladores de política econômica no Brasil, qual seja, o uso excessivo da isenção fiscal, como instrumento de redistribuição de renda, de fomento e de proteção a setores selecionados. A isenção fiscal é um instrumento pouco transparente na identificação de seus beneficiários e na quantificação da vantagem oferecida. Em geral, são aplicados de forma ampla, como uma rede de pesca, sem alvos identificados com clareza. O Imposto Único poderia contribuir para aperfeiçoar as formas de proteção e de incentivo que se deseja conceder, ao tornar necessária a utilização de outros instrumentos, como o subsídio e a devolução de tributos. Estes últimos exigem quantificação prévia e, assim, restringem os abusos e o mal direcionamento no uso dos recursos públicos.

Teme-se que a base de tributação do Imposto Único — as transações bancárias — poderia ser comprometida por câmaras de compensação privadas e pela transformação de cheques em quase moeda. O que se esquece neste tipo de argumentação é o fato de os custos das transações tidas como substitutivas serem mais elevados do que a economia tributária obtida. Por exemplo, as câmaras de compensação privadas seriam, em realidade, pequenos bancos privados, com custos operacionais que não podem ser negligenciados. A aceitação de cheques de terceiros encerra riscos cujos custos o comércio e o setor bancário bem conhecem. Pergunto se o custo de uma apólice de seguro contra cheques sem fundo seria inferior à alíquota do Imposto Único.

A meta é garantir a mesma arrecadação atual, ou seja, cerca de US\$ 80 a US\$ 85 bilhões anuais. Este é o volume de recursos arrecadados, atualmente, pelos três níveis de governo e pela Previdência. Tentaremos estimar o valor corrente das transações, para que a comparação seja compatível com as flutuações cíclicas da economia.

As simulações realizadas acerca da arrecadação do Imposto Único, com base no perfil tributário de 1993, dizem que seu valor ficaria muito próximo ao da receita obtida pelos três níveis de governo e a Previdência, entre US\$ 85 bilhões e US\$ 90 bilhões/ano, equivalentes a cerca de 25% do PIB.

Sob todos os aspectos analisados, o Imposto Único revela ser uma excelente alternativa para a reforma tributária, se for único. Como um imposto a mais, como o IPMF (ou a CPMF), agravará as já inaceitáveis contradições do atual modelo tributário brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BETTING, Joelmir., Tributação no Brasil, Rio de Janeiro, O Globo,1998, p.23.

BIONDI, Mario - Corrientes de opinión - in Contabilidad y Auditoria, numero extraordinário, ed. Instituto de Investigaciones Contables Professor Juan Alberto Arevalo, Buenos Aires, novembro de 1996

CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Brasília, Congresso Nacional, 1988.
CTN. Código Tributário Nacional, Brasília, 1992.

FERREIRA, Rogério Fernandes - Panorama da harmonização contabilística em Portugal, in Revista de Contabilidade e Comércio nº 210 , Porto, 2º semestre de 1996,IBRACON, São Paulo, Novembro de 1996

FRANCO, Gustavo, O Banco Central Atuará na Organização Tributária, São Paulo, Jornal Estado de São Paulo, 1997, p.41.

LATORRACA, Nilton, Direito Tributário - Imposto de Renda das Empresas, São Paulo/SP, Editora Atlas, 13ª Edição, 1992.

ROCHA, Marco Antonio. Menos Impostos Mais Progresso, São Paulo,Folha de São Paulo, 1998,p.53.

SILVA, Fernando A. , O Imposto Sobre a Renda e Justiça Fiscal, Editora IPEA, Série Monográfica, 1ª Edição, Rio de Janeiro/RJ, 1974;

VIDAL, Caetano Leglise da Cruz - Ensaio sobre um planeamento contabilístico nacional, Lisboa, 1956