

da Silva, Carlos Roberto Paiva; Marques, Newton

Working Paper

Movimentação financeira: A base sólida para incidência de um imposto socialmente justo

Texto para Discussão, No. 1649

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: da Silva, Carlos Roberto Paiva; Marques, Newton (2011) : Movimentação financeira: A base sólida para incidência de um imposto socialmente justo, Texto para Discussão, No. 1649, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91175>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1649

TEXTO PARA DISCUSSÃO

MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA: A BASE SÓLIDA PARA INCIDÊNCIA DE UM IMPOSTO SOCIALMENTE JUSTO

Carlos Roberto Paiva da Silva
Newton Marques

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA: A BASE SÓLIDA PARA INCIDÊNCIA DE UM IMPOSTO SOCIALMENTE JUSTO

Carlos Roberto Paiva da Silva*
Newton Marques**

* Assessor especializado da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.
** Economista e servidor do Banco Central do Brasil (BCB).

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 O SISTEMA TRIBUTÁRIO EM OUTROS PAÍSES	9
3 ANÁLISES CONJUNTURAIS SOBRE O TEMA	17
4 A QUESTÃO DA “CASCATA”	21
5 CRÍTICAS E RESPOSTAS AO IMF.....	42
6 PRESERVAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO	51
7 O SISTEMA GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	52
8 O PENSAMENTO DE ADAM SMITH	52
9 APLICAÇÕES FINANCEIRAS E SIGILO BANCÁRIO	53
10 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ÓTICA DA TEORIA ACADÊMICA.....	54

11 CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS IMPACTOS ECONÔMICOS DA CPMF	57
12 IMPACTOS SOBRE O MERCADO FINANCEIRO	59
13 A CPMF E O MERCADO DE BOLSA	59
14 A CPMF E O MERCADO DE RENDA FIXA	60
15 A TENTATIVA DE DESONERAR A CPMF NO MERCADO FINANCEIRO.....	60
16 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ÓTICA ADMINISTRATIVA	60
17 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	64
REFERÊNCIAS	68
ANEXO	71

SINOPSE

A evolução tecnológica possibilita a simplificação dos processos em todas as áreas do conhecimento, da ciência, da tecnologia e da inovação e neste contexto se faz necessária a modernização do Sistema Tributário Nacional, cuja responsabilidade é do governo federal que tem a obrigação de apresentar à sociedade brasileira uma proposta de reforma tributária que simplifique o processo de arrecadação atual, possibilite o aumento desta, combata a sonegação com redução de impostos e justiça social.

A simplificação do processo de arrecadação poderia ser alcançada com a utilização do moderno sistema bancário nacional, totalmente informatizado e interligado em redes por acesso remoto sob total controle do BCB e da Receita Federal do Brasil, criando-se uma alíquota única aplicada sobre a movimentação de débito de cada conta bancária, excluindo-se as movimentações para aplicações financeiras.

A arrecadação oriunda da aplicação dessa alíquota única será proporcional à movimentação para consumo de cada cidadão brasileiro, possibilitando desta forma aumento substancial na arrecadação tributária, tendo em vista a solidez da base, a simplificação do processo de arrecadação e o combate à sonegação.

Outro aspecto a ser levado em consideração na proposta de reforma tributária é que esta deve levar em conta questões relacionadas ao Sistema Geral de Previdência Social e à Dívida Pública Mobiliária e Contratual do governo federal, garantindo recursos e mecanismos de sustentabilidade no longo prazo, bem como possibilitar o equilíbrio das contas públicas.

O Sistema Tributário Nacional deverá ancorar-se sobre os pilares do Imposto sobre Movimentação Financeira (IMF), do Ajuste Anual de Renda (AAR) e do Imposto sobre Produtos Importados (II).

A produtividade da arrecadação tributária da União oriunda deste estudo pode ser observada nos quadros constantes do anexo deste Texto para Discussão, bem como a sugestão de alocação dos recursos sobre o Quadro Demonstrativo da Despesa no Grupo Natureza da Despesa do Orçamento Geral da União.

ABSTRACTⁱ

Technological progress enables the simplification of procedures in all areas of knowledge, science, technology and innovation and in this context it is necessary to modernize the National Tax System, the responsibility of the Federal Government has an obligation to present Brazilian society a proposal for tax reform that simplifies the process of collecting current, enabling the increase of this, fight tax evasion, reducing taxes and social justice.

Simplifying the process of collection could be achieved with the use of the modern national banking system, fully computerized and interconnected networks for remote access under total control of the Central Bank of Brazil and Federal Revenue in Brazil, creating a single tax rate applied to moving speed of each bank account, excluding the changes to financial applications.

The proceeds arising from the application of the single rate will be proportional to drive consumption of each Brazilian citizen, thus enabling a substantial increase in tax revenues, in view of the solidity of the base, simplifying the process of collection and combating tax evasion.

Another aspect to be taken into account in the proposed tax reform is that it must take into account issues related to the General System of Social Security and the Public Debt and Contractual Federal Government's resources and mechanisms for ensuring long term sustainability and as possible the balance of public accounts.

The National Tax System will be anchored on the pillars of the Tax on Financial Transactions (IMF) Annual Revenue Adjustment (Tax AAR) and Imported Products (II).

And the productivity of the tax revenue of the Union arising from this study can be found on the worksheets in Annex of this Working Paper and the suggestion of allocating resources on the Statement of Expenditure Framework in Group Nature of Expenditure Budget of the Union.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho empresta ideias e conceitos expressos de forma mais detalhada em Cintra (2003) e em Ricardo César Madarino Barretto, juiz federal da 1ª Vara Federal da seção judiciária de Sergipe, no trabalho *Idéias sobre a reforma tributária*, bem como no trabalho da Secretaria da Receita Federal (SRF), *CPMF: mitos e verdades sob as óticas econômicas e administrativas*.

A ideia do Imposto sobre Transação Financeira foi lançada como proposta de imposto único, pelo economista Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, e esta vem colhendo simpatizantes e opositores dos mais ferrenhos, que se valem, muitas vezes, de argumentos emotivos, seja para defendê-la, seja para contraditá-la.

Com base na história do próprio tributo, inicialmente como IMF (Lei Complementar nº 77, de 13 de julho 1993) e depois como Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) (Lei nº 9.311, de 24 outubro de 1996), é que estamos sugerindo a introdução definitiva desse tributo no Sistema Tributário Nacional como modelo de financiamento do Estado brasileiro, tendo sua sustentabilidade incidente sobre a movimentação financeira de pessoas físicas e jurídicas, eliminando contribuições e impostos que incidem sobre a folha de salários, tanto do empregador como do empregado, bem como a cobrança de todos os impostos que incidem sobre a produção, cuja arrecadação pertence à União.

O texto ora proposto objetiva fornecer uma modesta contribuição ao aperfeiçoamento do debate sobre nosso sistema tributário, de modo a torná-lo mais racional, menos injusto, e que sua criação não signifique aumento da carga tributária; pelo contrário, signifique sua redução.

Este estudo busca ter utilidade prática para encaminhamento ao Congresso Nacional e aos técnicos e especialistas do governo, para uma reflexão.

O IMF pode ser utilizado como espinha dorsal de um sistema tributário, cujo objetivo principal seja garantir o mínimo de receita indispensável para o Estado cumprir com suas obrigações, em especial para com o Regime Geral de Previdência Social e a Dívida Pública Mobiliária e Contratual, bem como propiciar o equilíbrio das contas públicas.

Queremos, buscando na história recente de tributo dessa natureza no país, demonstrar que os inconvenientes que apontam seus críticos decorrem da sua instituição como mais um imposto, e não da sua concepção.

Não vemos sucesso na sua adoção, como imposto único, em face da complexidade das instituições sociais e da necessidade da justiça no sistema tributário.

Não haverá inviabilização dos instrumentos de política extrafiscal, na forma em que o concebemos, haja vista tratar-se de um imposto rentável, que assegurará a necessária arrecadação, servindo de suporte para inibir a sonegação de outros impostos que deverão de permanecer no sistema, como o AAR e o Imposto sobre Produtos Importados.

Finalmente, o IMF não será único, nem mais um, porém terá, em parte, o mesmo efeito da Arrecadação sobre Transações Financeiras (ATF) imaginada pelo economista Augusto Jefferson Lemos, demonstrando a coincidência de pensamento, fruto da evolução da ideia inicial do economista e professor Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque.

Além desta introdução, o texto está organizado da seguinte forma. A seção 2 mostra o sistema tributário em outros países e no Brasil atualmente. A seção 3 traz análises conjunturais sobre o tema e aborda a questão da desoneração da folha de salários. Na seção 4 é levantada a questão da “cascata” abordando assuntos relacionados a: cumulatividade e valor agregado – distorções e vantagens; as cadeias de produção; a tributação sobre a movimentação financeira; substancialidade econômica da base do imposto; regressividade e neutralidade; sobre a CPMF – as razões do Banco Central do Brasil e da Receita Federal do Brasil (RFB); as virtudes do IMF ou as vantagens da cumulatividade; e a equidade dos IMFs. Na seção 5, vamos ver críticas e respostas ao IMF, tratando de questões como: regressividade; incentivo à verticalização; indução à importação; exportação de imposto; embaraços para a harmonização; estímulo à desintermediação bancária e simulações sobre impactos setoriais do IMF. A seção 6, abordamos a questão da preservação do pacto federativo. Na seção 7, tratamos do Sistema Geral de Previdência Social. Na seção 8, mostramos o pensamento de Adam Smith sobre o assunto. Na seção 9, vamos tratar da questão de aplicações financeiras e sigilo bancário. Na seção 10, fazemos considerações sobre a ótica da Teoria Econômica. Na seção 11, vamos fazer considerações sobre os impactos econômicos da CPMF,

tratando em subseções: aumento da inflação; impacto sobre a taxa de juros; impacto sobre as contas públicas; e ineficiência econômica. Na seção 12, abordamos impactos sobre o mercado financeiro. Na seção 13, comentamos sobre a CPMF e o mercado de bolsa. Na seção 14, tratamos da CPMF e do mercado de renda fixa. Na seção 15, vamos abordar sobre a tentativa de desonerar a CPMF no mercado financeiro. Na seção 16, abordamos as considerações sobre a ótica administrativa. Por fim, na seção 17, as considerações finais e no anexo, demonstramos a produtividade da proposta e sua distribuição sobre o Orçamento Geral da União no Grupo Natureza da Despesa.

2 O SISTEMA TRIBUTÁRIO EM OUTROS PAÍSES

2.1 ARGENTINA

A Constituição da Nação Argentina, de 1853, e suas emendas, não disciplina o sistema tributário, mais cuida, no Capítulo Único *Declaraciones, Derechos e Garantias*, da forma de obtenção de recursos para o Tesouro Nacional, prescrevendo no seu Art. 4º que

O Governo Federal prevê as despesas nacionais com os fundos do Tesouro Nacional, composto das receitas dos direitos de importação; da venda ou arrendamento de terras de propriedade estatal; das receitas dos correios; das demais contribuições impostas pelo Congresso Geral à população de forma equitativa e proporcional; e os empréstimos e operações de crédito decretadas pelo mesmo Congresso para emergências da nação e para o interesse nacional.¹

Como se vê, a Constituição deixou ao Congresso Nacional, vale dizer, à legislação infraconstitucional, a tarefa de criação das contribuições imperativas para satisfação das necessidades do Estado, embora tenha dado ênfase aos produtos decorrentes da importação e exportação, o que visa, naturalmente, ao equilíbrio da balança de pagamentos e à busca do capital estrangeiro – hoje tão difícil no mundo globalizado, em que as grandes nações detêm quase um monopólio de distribuição desses capitais.

1. "El Gobierno Federal provee a los gastos de La Nación com los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y e; del la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la venta de correos; de las demas contribuciones que equitativa e proporcionalmente a la población implonga el Congreso general, y los empréstitos y operaciones de crédito que decreete el meísmo Congreso para urgencias de la Nación e para utilidad nacional."

Exemplo disso são os ataques frequentes às moedas de países emergentes, possibilitados pela fragilidade do sistema financeiro, em que as quedas das principais bolsas do mundo em nada afetam economias poderosas, como a dos Estados Unidos, a das nações ricas da Europa, as do Japão, especialmente o grupo dos sete.

O IMF, no caso, teria função de absorver uma parte significativa de remessa de lucros para o exterior.

A Constituição argentina prevê empréstimos e operações de crédito a serem criados pelo Congresso Nacional, o que é típico de capitalismo financeiro moderno. Isso leva ao pensamento de novas formas de tributação, a partir desse modelo de capitalismo.

2.2 CHILE

A Constituição do Chile, de 8 de outubro de 1981, aprovada pelo Decreto nº 1.345, do Ministério da Justiça, não disciplina o sistema tributário, bem como no seu Art. 62 há uma aparente antinomia, por estabelecer que as leis sobre tributos, de qualquer natureza que sejam, só podem ter origem na Câmara dos Deputados. Entretanto, a mesma disposição constitucional, mais à frente, estabelece competência ao presidente da República para a iniciativa exclusiva de criar, suprimir e reduzir tributos de qualquer natureza.

Conclui-se que não há sistema tributário constitucional no Chile. A Carta Magna limita-se estabelecer a competência da sua criação, com a iniciativa do presidente da República e a apreciação pela Câmara dos Deputados. Isso revela que a preocupação do país é com a arrecadação, daí não haver criado normas constitucionais sobre a matéria que, em muito, causa dificuldades para o desenvolvimento de uma política fiscal eficaz.

2.3 CHINA E CUBA

A Constituição da China, de 1982, não cuida de sistema tributário nem estabelece limitação constitucional à disciplina das fontes de recursos do Estado – nem poderia mesmo fazê-lo, por se tratar de Constituição autoritária, na qual os meios de produção constituem propriedade coletiva, como é o caso das comunas populares rurais. Não oferece, portanto, maior interesse à pesquisa realizada. Os direitos e deveres atribuídos aos cidadãos são demasiadamente vagos: todos gozam dos direitos estabelecidos pela

Constituição e pelas leis, e, ao mesmo tempo, devem cumprir os deveres contidos nos mesmos (Art. 33).

A Constituição de Cuba também não oferece elementos suficientes para um estudo de direito comparado no tema proposto.

2.4 ESPANHA

A Carta Espanhola, de 27 de dezembro de 1978, que estabelece limitações ao poder de tributar, possui como norma programática um sistema tributário justo, inspirado nos princípios da igualdade e progressividade, com proibição de confisco (Art. 31).

Não define as espécies de tributo; atribui sua criação ao Estado por meio de lei (Art. 133).

Com os princípios básicos estabelecidos na Constituição da Espanha, seria impossível, naquele país, a criação do IMF como imposto único, em face da sua característica notória de não ser progressivo, mas instituído como a viga mestra de um sistema. Com a compensação de um imposto de renda progressivo, sua utilidade alcançaria objetivo prático, sem ofensa às regras constitucionais limitativas ao poder de tributar.

Não estamos aqui propondo a reforma tributária na Espanha, mas pretende-se demonstrar que a instituição do IMF, como viga mestra do sistema, pode ser adotada em países modernos, como é o caso da Espanha, integrada à Comunidade Europeia.

2.5 ESTADOS UNIDOS E GRÃ-BRETANHA

A Constituição dos Estados Unidos, de 17 de setembro de 1787, não trata de sistema tributário, por ser uma Constituição de princípios. Limita-se, apenas, na seção 8, a *atribuir ao Congresso a competência de lançar e arrecadar taxas, direitos, impostos ou tributos*, entre outros, o que consta também dos textos constitucionais britânicos.

O Art. 4º da Declaração de Direitos proíbe a cobrança de impostos sem autorização do Parlamento ou por período maior ou diferente daquele que tenha estabelecido o Parlamento.

2.6 ALEMANHA

A Constituição alemã, de 23 de maio de 1949, com emendas até 21 de dezembro de 1983, disciplina, de forma pormenorizada, o sistema tributário, com preocupação primordial na repartição das despesas entre a Federação e os estados. Estabelece que a Federação pode conceder aos estados auxílios financeiros destinados, também, a compensar as diferenças de potencial econômico (Art. 104).

Na parte inicial da disposição referida, a Constituição atribui à Federação e aos estados, separadamente, as despesas que resultam do exercício de suas funções.

Como se trata de um Estado federal, democrático e social (Art. 20), as competências para a arrecadação dos impostos são definidas constitucionalmente, a fim de satisfazer as despesas dos estados e da Federação – daí porque o Art. 106, 3, § 1º, estabelece que: “Dentro do quadro das receitas correntes, a Federação e os estados têm igual direito à cobertura de suas despesas necessárias. O volume de despesas deve ser calculado em função desse planejamento financeiro que abranja vários anos”.

Como se vê, a preocupação do constituinte é sempre cobrir despesas, para diminuir, com política de auxílios financeiros, o desnível entre os estados. Isso ocorre em um país riquíssimo, de economia estabilizada.

No Brasil, a proposta de inserção do IMF como viga mestra do sistema tributário possibilitará o desenvolvimento deste tipo de política.

A competência legislativa sobre tributos é concorrente. Cabe exclusivamente à Federação a legislação sobre tributos aduaneiros e monopólios financeiros (Art. 105, 2, 2ª).

A Federação fica com a receita dos monopólios financeiros, direitos alfandegários, alguns impostos de consumo, impostos sobre transportes rodoviários de mercadorias, impostos de movimentos de capitais, imposto de seguros e o imposto sobre letras, os impostos únicos de propriedade e os impostos cobrados para a compensação dos prejuízos de guerra, além do imposto complementar sobre o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e as taxas no âmbito da Comunidade Europeia (Art. 106, 1, 1º ao 7º).

Aos estados cabe a receita dos impostos sobre a propriedade, sucessão, veículos motorizados, impostos de trânsito, imposto de cerveja e impostos de casa de jogo (Art. 106, 2, 1^o ao 6^o).

Participam, ainda, da arrecadação, concorrentemente, estados e Federação, da receita do IRPF e do IRPJ, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, observando-se sempre, na distribuição, a cobertura das despesas necessárias.

O escopo de todo sistema tributário é impossível se atingir sem as receitas, que são a forma de satisfação das necessidades públicas e do equilíbrio financeiro do Estado, e este equilíbrio se reverte, necessariamente, em favor da população.

Há previsão constitucional até de que a cobertura das despesas deverá de ser equitativa, de forma a evitar a sobrecarga dos contribuintes, mantendo-se a uniformidade.

As cotas-partes da Federação e dos estados serão alteradas sempre que evoluírem, em sentido divergente, despesas e receitas.

Há, ainda, receitas atribuídas aos municípios, recebidas dos estados em cota-parte do imposto de renda (IR), proporcional ao que foi pago pelos habitantes dos respectivos municípios (Art. 106, 5).

Os municípios usufruem, também, das receitas dos impostos sobre os bens de raiz, de consumo e de luxo.

2.7 BRASIL ATUALMENTE

O sistema tributário da Constituição Federal de 1988 (CF/88) atribui à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a competência concorrente para a instituição de três espécies tributárias: imposto, taxa e contribuição de melhoria, estabelecendo, de logo, que os impostos têm caráter pessoal e observam a capacidade contributiva.

Além da competência concorrente, exclusiva da União, o legislador constituinte atribuiu ao governo federal a competência para instituir empréstimos compulsórios e contribuições sociais de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais e econômicas.

Deixou o constituinte, aparentemente, de se preocupar com a cobertura das despesas, de forma específica, em que pese ter aberto à União um enorme leque para a criação de outros impostos, desde que não cumulativos e que não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos impostos discriminados na Constituição. Vedou-se, assim, o *bis in idem* infraconstitucional. Definiu taxa e não permitiu sua criação com a mesma base de cálculo própria de impostos.

Criou regras específicas de limitações ao poder de tributar, especialmente aquelas que dizem respeito aos princípios da legalidade, da isonomia e da anterioridade. Proibiu o confisco e criou hipóteses de imunidade, como as do patrimônio ou de serviços dos diversos entes federativos. Proibiu, ainda, a incidência sobre os templos de qualquer culto – em homenagem à liberdade religiosa –, como direito fundamental, sobre o patrimônio e a renda dos partidos políticos, das entidades sindicais dos trabalhadores e das instituições de educação sem fins lucrativos.

Manteve a imunidade sobre os livros, os jornais, os periódicos e o papel destinado à sua impressão. Isso vem causando grande polêmica nos meios jurídicos, em que se tem discutido se os insumos indispensáveis ao funcionamento dos jornais também gozam de imunidade. O professor Hugo Machado entende que sim, porque a interpretação da regra de imunidade não é literal, mas sistêmica, porquanto visa à liberdade de imprensa, como bem maior.

O constituinte vedou, ainda, a instituição de tributo que não fosse uniforme em todo território nacional, a tributação da renda das obrigações da dívida pública, como forma natural de não incentivar a inflação e conter o déficit público, e a diferença tributária entre bens e serviços de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

Porém, todas essas vedações e limitações impostas ao poder de tributar não impediram que, após a CF/88, não deixássemos de experimentar período de inflação altíssima, déficit público e desrespeitos aos direitos de contribuintes, como a criação e majoração de tributos flagrantemente inconstitucionais.

Isso ocorre porque o nosso sistema tributário não é racional. Foi criada uma infinidade de tributos, sem a preocupação com a satisfação das despesas. Tem-se a impressão de que impostos, taxas, contribuições etc. foram colocados no Texto Constitucional aleatoriamente, sem qualquer preocupação com o volume de arrecadação – daí porque deixou-se a porta aberta para apenas a União criar outros impostos.

Muitos tributos instituídos são artesanais, de difícil e cara fiscalização e fácil sonegação – como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), na forma como foi concebido.

Hoje, a União tem, para si, a competência para instituir impostos sobre importação de produtos estrangeiros, exportação, renda e proventos, produtos industrializados, operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativos a títulos ou valores mobiliários, propriedade territorial e sobre grandes fortunas – que até hoje não foi instituído.

Além desses impostos, previu o constituinte a incidência do Imposto sobre Operações de Crédito sobre o Ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial.

Aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios não há competência residual. Estabelece o legislador constituinte, para os primeiros, a competência para instituir impostos sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos, operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação e de propriedade de veículos automotores.

Aos municípios foram destinados os impostos de transmissão *intervivos*, a qualquer título, por ato oneroso, serviços de qualquer natureza, que não se incluam na hipótese do ICMS e do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

O constituinte permitiu, ainda, a repartição de receitas tributárias: os estados e o Distrito Federal participam de parte da arrecadação de alguns impostos instituídos pela União e os municípios de parte de alguns impostos instituídos pela União e pelos estados.

Desse modo, os estados e o Distrito Federal e suas autarquias e fundações ficam com o produto do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre rendimentos por eles pagos e 20% sobre a arrecadação de impostos que a União vier a instituir – não previstos, hoje, na Constituição.

Essa participação pode-se transformar em um engodo, ensejador de batalhas judiciais, porque a União pode, perfeitamente, instituir impostos, com denominações de outras espécies tributárias, afastando, assim, a participação dos estados e do Distrito Federal.

Os municípios também têm direito ao IR nas mesmas condições dos estados, além de 50% sobre o produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, em relação aos imóveis neles situados, e 25% sobre a arrecadação do ICMS.

Além desse tipo de participação direta, há, ainda, o Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pelo qual a União é obrigada a entregar percentuais do IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Os municípios têm direito a obtenção de recursos tributários dos estados, em razão deste fundo.

Esse tipo complicado de disciplina de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em parcela da receita tributária da União e, com relação aos municípios, em parcela da receita tributária da União e dos estados, tem gerado graves problemas de ofensa ao pacto federativo. Os governantes valem-se, muitas vezes, do expediente de reter repasse, como forma de domínio político sobre as pessoas jurídicas de direito público interno.

Tudo isso revela que o nosso sistema tributário possui forma complicada de arrecadação e de distribuição de receita.

2.7.1 COMPENSAÇÃO FINANCEIRA

Afora os tributos previstos no Título VI, Capítulo I, que cuida do Sistema Tributário Nacional, o legislador constituinte atribuiu aos estados, ao Distrito Federal e aos órgãos da administração direta da União, uma espécie tributária denominada “compensação financeira”, decorrente da “participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva” (Art. 20, § 1º). Este tributo foi instituído pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e pela Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990 e regulamentado pelo Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991.

Apesar da aparente semelhança com receita originária, que decorre de atividade econômica do Estado, dela não se trata, porque, embora resulte da produção de riqueza, uma vez que decorre de atividade econômica do Estado-empresário, nasce como imposição.

Seu fato gerador assemelha-se ao do ICMS, eis que, a teor do Art. 15, do Decreto nº 1/1991, a compensação financeira incide na exploração de recursos minerais e na saída por venda de produto mineral.

Também apresenta similitude com o Fundo de Investimento Social (Finsocial), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição Social, uma vez que incide sobre o “valor do faturamento líquido, resultante da venda do produto mineral (...)” (Art. 6º, da Lei nº 7.990/1989).

Não há dúvida quanto a sua cumulatividade, porque não lhe é permitido abater o crédito pelo pagamento, nas etapas subsequentes à venda do produto.

Com todas as características de tributo, a compensação financeira não foi instituída por lei complementar, como determina a Constituição.

Apesar de as características apontadas levarem o analista menos atento a aceitar sua inconstitucionalidade, ela não existe, porque a compensação financeira está prevista no Texto Constitucional, mais precisamente no Art. 20, § 1º.

O fato de ter característica de tributo e não vir disciplinado no capítulo destinado ao Sistema Tributário Nacional é irrelevante, porque, pela leitura do § 1º do Art. 20 da CF/88, a intenção do legislador foi dar à compensação financeira um caráter de receita originária – daí porque a inseriu nas disposições previstas para disciplinar os bens da União.

Como se vê, o Sistema Tributário Nacional atual é um verdadeiro cipoal, que reclama simplificação, tanto quanto possível, com vista, fundamentalmente, à satisfação das necessidades do Estado e redução tributária aos cidadãos brasileiros. Daí a proposta contida neste estudo, que adiante será analisada.

3 ANÁLISES CONJUNTURAIS SOBRE O TEMA

3.1 A DESONERAÇÃO DA FOLHA DE SALÁRIOS

O Brasil tributa em excesso os rendimentos do trabalho. Por isso a massa salarial aumenta pouco e o salário médio é insuficiente para sustentar incrementos na taxa de crescimento da produção.

É possível desonerar a folha de pagamento e, ao mesmo tempo, aumentar salários, reduzir a sonegação de impostos, gerar empregos, diminuir o Custo Brasil e baixar preços, mediante a substituição de todos os impostos e as contribuições existentes hoje por um IMF.

Incapaz de controlar a sonegação nos tributos declaratórios incidentes sobre a produção, o governo busca uma fonte alternativa fácil de ser tributada e faz pesar sobre o trabalhador com carteira assinada e seu empregador uma carga de impostos acima da que se observa em outros países. Em entrevista concedida ao jornal *O Estado de S.Paulo*, de título “É preciso tirar a economia da informalidade”, em que o respeitado economista Aloísio Araújo aponta a grave questão da economia informal no Brasil, e mencionando o prêmio Nobel de Economia James Heckman, este que em sua visita ao país falou extensamente sobre os excessivos custos de regulamentação no mercado de trabalho na América Latina aduz que a “tributação excessiva estimula a informalidade”. Na mesma direção, ver Gartenkraut (2000) onde o autor afirma que “sem crescimento e com alta informalidade, não há reforma da Previdência que dê conta”.

A economia informal incha e apenas 40% da força de trabalho nacional participam, regularmente, do sistema previdenciário brasileiro. Segundo dados levantados pela Arthur Andersen, a soma dos encargos sociais no Brasil equivale a 60,24% da folha de pagamentos, enquanto a média de 15 países pesquisados, entre estes México, Alemanha, Canadá, China, Cingapura, Coreia do Sul, Hong Kong, Estados Unidos, Escócia e Indonésia, são de apenas 13,67%. Ver Eletros (2000). A revista *The Economist*, em matéria publicada em 29 de janeiro de 2000, *The mystery of the vanishing taxpayer*, no ensaio *A survey of globalization and tax*, aponta para a crescente dificuldade em tributar os fatores de produção com mais mobilidade, como os rendimentos do capital, ao afirmar que “mais difícil é fazer as pessoas de impostos móveis e empresas, quanto maior a carga que terão de ser suportados pelo imóvel”.² Este fato acaba levando os governos a hipertributarem os fatores com menor mobilidade, como o trabalho.

A alíquota do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço tornou-se uma contribuição parafiscal e pouco se diferencia de outros impostos sobre o trabalho.

2. “the harder it gets to tax mobile people and businesses, the bigger the burden that will have to be borne by the immobile”.

E, além disso, as contribuições ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) adicionam cerca de 35% à carga tributária incidente sobre a folha de salários. Não surpreende, portanto, que apenas metade da força de trabalho no Brasil tenha carteira assinada e que o Custo Brasil tenha se transformado em uma espiral ascendente de ineficiência e de perda de competitividade da produção nacional.

Nesse sentido, de acordo com Cechin (2000, p. 66) “o desafio que hoje está colocado (...) é a inclusão dos contingentes populacionais ocupados, com renda da ocupação, mas, sem nenhuma cobertura previdenciária. A filiação desse contingente certamente auxiliará o fluxo de caixa do INSS.

A proposta de desonerar a folha de pagamentos das empresas mediante a eliminação das contribuições patronais poderá servir de importante estímulo para ampliar a regularização do trabalho informal, para a inclusão desses contingentes não filiados e para estimular a abertura de novos empregos.

A substituição das contribuições patronais por um IMF seria capaz de gerar volumes superiores aos recursos arrecadados hoje pela União, conforme o quadro 2 (anexo), incluindo todas as contribuições e os impostos juntos. Cumpre dizer que se trata apenas de uma substituição de fontes, que em nada alteraria a destinação dos recursos recebidos, inclusive a relativa ao salário-educação, ao Sistema “S” e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Os principais benefícios do IMF e da eliminação de todas as contribuições e impostos existentes hoje, incidentes sobre folha de salários e da produção, seriam:

- desonerar a folha de pagamentos das empresas, diminuindo os custos de produção e a carga tributária, principalmente nos setores terciários, altamente intensivos em mão de obra;
- estimular a demanda por trabalho: o trabalho assalariado seria estimulado, reduzindo-se a tendência exagerada de terceirização motivada por altos encargos trabalhistas;
- combater o desemprego; hoje o desemprego e o subemprego atingem cerca de 6,3% da população economicamente ativa do Brasil, segundo dados da Pesquisa Mensal de Emprego disponíveis no *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

- estimular a formalização das relações trabalhistas: a crescente proporção do trabalho informal e sem carteira assinada compromete a qualidade das relações trabalhistas em nosso país; as garantias previdenciárias seriam estendidas a todos os trabalhadores, pois não haveria mais estímulo à contratação de trabalho ilegal e informal;
- permitir a redução dos custos tributários incidentes sobre o trabalho: a redução dos encargos abriria espaço para a redução dos custos de produção e para o controle da inflação; e
- aumentar a competitividade dos produtos brasileiros frente a seus concorrentes externos, mediante a eliminação da contribuição patronal (redução de custos de produção), e também mediante a substituição de um tributo não desonerável nas exportações (a contribuição patronal) por um tributo que permite desoneração (IMF); as exportações seriam favorecidas e os produtos nacionais encontrariam condições mais justas de concorrência com a produção importada.

A redução dos encargos trabalhistas incidentes sobre empresas, produção e empregados abriria espaço para aumentos salariais em todos os setores.

Cumpram-se as críticas que a proposta de mudança para cobrança do IMF vem despertando.

Para Cechin (2000) “mudar a forma de financiamento não altera o encargo total que a sociedade tem que pagar”, e “o fundamental é reduzir o encargo”. Com relação à previdência social, “sendo seguro cada qual deve pagar um prêmio que corresponda aos custos esperados”. Ainda este autor afirma que a inexistência de “casamento entre contribuições individuais e compromissos previdenciários futuros (...) [poderá] inibir o desenvolvimento dos setores mais intensivos em capital”.

Em realidade as objeções não procedem já que, como visto anteriormente, a previdência social no Brasil não é seguro, mas sim política pública de inclusão social, o que justifica o descasamento entre contribuição individual e benefícios; a mudança da forma de financiamento implica profunda alteração nos padrões de incidência tributária, e conseqüentemente, mesmo que o encargo global seja o mesmo, haverá alterações alocativas importantes que favorecerão a redução da economia informal e a ampliação da base de financiamento do sistema, o que, por sua vez poderá envolver encargos individuais mais baixos no futuro; e, finalmente, que dada a dotação fatorial

no Brasil, é plenamente justificável que se busque atenuar a elevação do preço-relativo do fator de produção mais abundante, a mão de obra, causada pelas altas e crescentes contribuições sociais incidentes sobre folha de salários e produção, estimulando a utilização de técnicas de produção mais trabalho-intensivo.

4 A QUESTÃO DA “CASCATA”

Diz-se que é cumulativo o tributo que incide em duas ou mais etapas da circulação de mercadorias sobre um mesmo fato gerador, sem que na etapa posterior possa ser abatido o montante pago na etapa anterior. Exemplos típicos deste tributo são: a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a contribuição para o PIS e a CPMF. O tributo é não cumulativo quando o montante deste imposto pago em uma etapa da circulação da mercadoria pode ser abatido do montante devido na etapa seguinte para o mesmo fato gerador. Os exemplos brasileiros são o IPI e o ICMS. Maciel caracteriza a cumulatividade como

(...) sistemas tributários cuja incidência não têm repercussão nem para frente nem para trás (...). O sistema de valor agregado (...) leva em consideração as informações para trás e para frente, tem um sistema de créditos e débitos. Qual é o melhor deles? Ambos têm virtudes e defeitos. No sistema cumulativo as alíquotas são menores. No valor agregado às alíquotas são maiores. Os sistemas cumulativos são muito mais simples. Os sistemas de valor agregado são mais complexos, prestam-se mais à evasão fiscal, à elisão (...). Os sistemas de valor agregado dão melhor quantificação contábil que os sistemas cumulativos. O equívoco é ser partidário de uma coisa ou de outra. Cada situação tem uma solução adequada. A generalização é um enorme equívoco. Portanto, a cumulatividade do sistema não constitui nenhum erro (MACIEL, 2003, p. 189).

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

Por outro lado, existem tributos que são unanimemente aplaudidos pelos empresários e tidos como elogiáveis contribuições que o Brasil oferece à ciência tributária. São eles o Simples e o IR das empresas tributadas pela modalidade do lucro presumido.

Cumpra observar que nestes dois casos a opção é exclusivamente das empresas, e que ao fazerem esta escolha estão reduzindo suas obrigações tributárias. Merecem, portanto, rasgados elogios das lideranças empresarias, ainda que, do ponto de vista estritamente técnico, o Simples e o Lucro Presumido sejam impostos em cascata tanto quanto a CPMF e a Cofins.

Vale notar que 93% das empresas brasileiras optaram pela tributação do Imposto de Renda sobre o Lucro Presumido, pelo Imposto de Renda Simplificado ou pelo Simples. Dados da Receita Federal do Brasil (BRASIL, 2001b) mostram que em 1999 das 2.826.733 empresas contribuintes do IRPJ, 1.988.733 optaram pelos Simples, 629.226 optaram pelo Lucro Presumido e apenas 208.729 empresas eram tributadas pelo Lucro Real. Contudo, esta categoria foi responsável por 83,5% da arrecadação. O mais surpreendente é que apenas 228 empresas são responsáveis por 50% da arrecadação do IRPJ no Brasil. As empresas que adotam esses procedimentos simplificados de arrecadação nem sempre estão buscando reduzir suas respectivas cargas tributárias. Basta verificar que os critérios de aplicação do lucro presumido pressupõem margens tributáveis de 8% em geral, mas podem chegar a até 32% do faturamento. No caso do Simples, as margens de lucro tributável implícitas vão a até 5% do faturamento para a microempresa e até 7% para as empresas de pequeno porte. São margens elevadas, relativamente às margens de lucro oferecidas à tributação pelas empresas tributadas pelo lucro real. Nota-se, portanto, que as empresas aceitam a cumulatividade e cedem a coeficientes elevados de tributação, desde que isto lhes permita mais simplicidade, transparência e menores custos administrativos.

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

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

Há casos em que a incipiente estrutura administrativa do contribuinte impede o aproveitamento do crédito, tornando o imposto cumulativo. É o que ocorre, por exemplo, com os pequenos agricultores, adquirentes que são de equipamentos, sementes, fertilizantes e inseticidas tributados pelo ICMS. Como são incapazes de apresentar registros de suas operações de compra e venda, deixam de aproveitar o crédito relativo às entradas. Alguns estados dão permissão aos agricultores para o aproveitamento de créditos presumidos, mas, é claro, muitas vezes em valor inferior aos reais.

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

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

O Imposto sobre Serviço (ISS) é cumulativo, da mesma forma que será o Imposto de Vendas a Varejo (IVV) cobrado nas despesas de alimentação e hospedagem.

Mais surpreendente ainda é que até mesmo a legislação do ICMS vem sendo alterada para este tributo passar a ser arrecadado de forma cumulativa.

Mais uma vez, o fato ocorre por exclusiva opção das empresas que se rebelaram contra a burocracia e a inviabilidade dos complexos mecanismos não cumulativos de cobrança do ICMS.

Vê-se, portanto, a ambiguidade que envolve o debate dos tributos em cascata, já que até mesmo o maior imposto sobre valor agregado do país, o ICMS, vem se tornando cada dia mais cumulativo. Os críticos da cumulatividade são ágeis em apontar os malefícios causados pela incidência em cascata do PIS, da Cofins e da CPMF, taxando-os de desastrosos para a eficiência e a competitividade da produção nacional. Contudo, não atentam para os efeitos da cumulatividade implícita no Simples e no IRPJ – lucro presumido – que juntos abrangem 93% das empresas brasileiras, no ISS, na cumulatividade parcial do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do IPTU, e nem mesmo para a crescente cumulatividade do ICMS e do IPI. Quando admitem que esta cumulatividade está presente na economia brasileira, dizem que a ocorrência se dá “em doses minúsculas, que não chegam a impor prejuízos significativos à produção”, como em Varsano *et al.* (2001). Vale apontar o impacto significativo do efeito cumulativo de importantes tributos como o ICMS e o IPI que, ao serem cobrados de setores não contribuintes desses impostos, como os setores primários e terciários – que compõem mais de 50% do produto interno bruto (PIB) brasileiro – geram incidência totalmente em cascata na proporção de suas compras de insumos industriais.

Mas quais são as verdadeiras objeções à cumulatividade?

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

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

A experiência brasileira com a cumulatividade da CPMF tem um mérito inegável: o de eliminar do atual sistema tributário sua maior aberração, qual seja, as diferenças artificiais de custos de produção causadas pela ampla e generalizada sonegação de impostos no país. A forma pela qual a evasão de impostos distribui a atual carga

tributária implica distorção econômica mais grave do que a alegada alteração nos preços relativos que um *turnover tax*, como a CPMF, poderia estar causando na economia brasileira. A CPMF atenua esta distorção. Em geral, o custo da evasão acaba superando a própria economia tributária. Esta é a vantagem de um imposto não declaratório, que por ser insonegável permite alíquotas baixas, porém universais.

Este tipo de tributação reduz os custos, elimina a corrupção e distribui o ônus tributário na exata proporção das operações econômicas realizadas pelos contribuintes. Assim, os que pagam muito hoje, como os assalariados, poderão pagar menos, e os que sonegam, pagarão suas partes.

O verdadeiro e o maior problema da estrutura tributária brasileira é, seguramente, a sonegação e a evasão de impostos, fonte de profundas distorções na economia do país.

4.1 CUMULATIVIDADE E VALOR AGREGADO: DISTORÇÕES E VANTAGENS

Afonso e Araújo (2000) afirmam que os tributos “são mais fáceis de serem cobrados e serem pagos (...)” ao passo que os sobre valor adicionados são “mais complexos de serem apurados, e mesmo compreendidos”.

Por outro lado, os autores elencam duas características indesejáveis, supostamente inexistentes nos Impostos sobre Valor Agregado (IVAs). Dizem que os tributos cumulativos são “os mais danosos à competitividade da produção nacional, pela dificuldade em eliminar integralmente sua incidência sobre um bem exportado e pela vantagem que oferecem às importações que, em regra geral, não se sujeitam ao mesmo tratamento no país de origem” (AFONSO; ARAÚJO, 2000).

No tocante a esta observação é interessante notar a reação de Scheinkman (2001) em *A competitividade comercial na era da globalização e a harmonização tributária* ao ser convidado a proferir palestra sobre competitividade comercial e harmonização tributária.

O mencionado autor demonstra com precisão que o fator que deprime a produtividade em uma economia é a sonegação e a economia informal. Se o sistema tributário induz a altas taxas de sonegação e elisão, a produtividade deixa de guardar correlação com os investimentos em tecnologia e em eficiência administrativa e

gerencial. Uma empresa de baixos custos de produção pode não ser “competitiva” frente a uma outra que sonegue os tributos, ainda que os custos de produção da empresa sonegadora sejam mais elevados. Isto estimula a sobrevivência de empresas ineficientes e deprime a produtividade econômica do país. Como no Brasil o sistema tributário encoraja a sonegação e a informalidade, este “deprime a produtividade de uma maneira muito importante”. (SCHEINKMAN, 2001). Vê-se, portanto, que não é a cumulatividade que compromete a “competitividade nacional”, mas sim um sistema tributário indutor da sonegação, como em geral acontece com o uso dos tributos declaratórios.

Em outras palavras, a remoção da cumulatividade não aumentará a produtividade e a competitividade da economia, pois desta resultarão aumentos das alíquotas dos impostos convencionais e, portanto, maior sonegação. O grande vilão do sistema tributário atual não é a cumulatividade, mas sim a sonegação resultante da complexidade e das altas alíquotas implícitas nos modelos tributários declaratórios atuais.

Vale apontar ainda que ambas as “desvantagens” dos tributos cumulativos mencionados no estudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) podem ser plenamente superadas com políticas tributárias adequadas.

Ademais, a moderna teoria do bem-estar demonstra que a sociedade optará por uma situação alocativamente eficiente se, comparada a outra situação, mesmo que ineficiente, puder atingir um ponto superior em sua função de bem-estar social. Para uma demonstração teórica deste ponto Eris (*apud* CINTRA, 2003, p. 31) menciona que

(...) é possível, se bem que improvável, que um plano fiscal menos eficiente seja preferível a um mais eficiente. A literatura de bem-estar está cheia de aparentes paradoxos e este parece ser mais um deles: a economia como um todo parece ter-se beneficiado mas os grupos que a compõem saíram prejudicados” (p. 31).

Em outras palavras, mesmo que os IVAs introduzam menos distorções na formação dos preços relativos, é possível que impostos cumulativos sejam preferíveis se, por exemplo, puder ser comprovado que a sonegação é menor, ou que para uma mesma meta de arrecadação sua alíquota nominal for mais baixa, do que resultaria um padrão de incidência tributária mais aceitável para a sociedade.

Outra situação semelhante poderia resultar da comparação entre os elevados custos de funcionamento dos IVAs relativamente aos impostos cumulativos, os quais por ser não declaratórios e arrecadados eletronicamente, implicam baixíssimos custos operacionais tanto para o setor público como para o privado.

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

No tocante aos efeitos alocativos do sistema tributário, cumpre observar que, para minimizar distorções, o ideal seria o uso de tributos que não causassem qualquer modificação nas decisões econômicas tomadas em situação de ausência de impostos. Em outras palavras, um sistema tributário ideal minimizaria o *dead-weight tax loss* (peso morto dos impostos).

Vale apontar ainda que a sonegação e a elisão variam em proporção direta ao nível das alíquotas nominais dos impostos, ou seja, quanto mais altas as alíquotas, maior o estímulo e o prêmio à sonegação e à elisão. É fácil concluir, portanto, que os IVAs estimulam a sonegação e a elisão com maior intensidade do que tributos que exigem alíquotas mais baixas, como os cumulativos. E, à medida que a evasão e a sonegação aumentam, novas rodadas de aumentos de alíquotas tornam-se necessárias.

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

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

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

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

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

4.2 AS CADEIAS DE PRODUÇÃO

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

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

O que determina a carga de impostos de um tributo cumulativo é a relação entre insumos e valor agregado em cada estágio no processo de produção. Por exemplo, se um dado setor de produção compra insumos de um determinado valor e agrega este em montante equivalente, a cumulatividade carregada das etapas anteriores de produção

acha-se totalmente embutida no valor dos insumos adquiridos. O valor agregado nesta etapa de produção não sofre qualquer efeito cumulativo, passando a fazê-lo apenas na medida em que a produção se transforma em insumo na etapa posterior de produção.

4.3 A TRIBUTAÇÃO SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA

A tributação das movimentações financeiras é um tema polêmico na literatura econômica. O Brasil é o detentor da primazia da mais rica, ampla e bem-sucedida experimentação no campo dessa peculiar técnica tributária. Esta e as próximas duas subseções emprestam fortemente os conceitos e as opiniões emitidas por Paulo Rangel no prefácio de Cintra (2003).

O imposto sobre transações financeiras materializou-se no IPME, posteriormente ressuscitado na forma da CPME, constituindo excelente laboratório experimental que desmentiu reiteradamente a maioria dos preconceitos contrários e consolidou uma doutrina administrativa, na RFB, surpreendentemente favorável aos méritos dessa incidência. Alinha-se em seu endereço eletrônico alguns estudos empíricos sugerindo que o efeito das contribuições cumulativas não é regressivo, como se imaginava, mas parece uniformemente proporcional em todas as faixas de poder aquisitivo, muito próximo do efeito esperado de um IVA ideal, melhor do que o ICMS ou o IPI com sua seletividade e sua técnica de valor agregado. O estudo *Progressividade no consumo* divulgado pela SRF, após desdobrar a constatação de que as contribuições cumulativas se comportam quase como um IVA ideal, do ponto de vista de seu impacto sobre os consumidores, observa que as irregularidades do ICMS e do IPI, tanto em seu perfil legislativo quanto em sua aplicação em campo, afastam-nos do IVA ideal, e conclui sugerindo cautela aos adeptos da reforma do IVA.

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

4.4 SUBSTANCIALIDADE ECONÔMICA DA BASE DO IMPOSTO

Alguns juristas preferiram opinião de que seria impossível tributar a movimentação financeira na medida em que esta não corresponderia a nenhuma matéria econômica palpável e, conseqüentemente, não poderia constituir base impositiva legítima.

A história das práticas tributárias concretas revela que jamais país algum tributou exclusivamente verdadeiras substancialidades econômicas. A essência da técnica tributária sempre foi, e continua sendo, a de gravar indícios de capacidade contributiva, que não se confundem, obrigatoriamente, com puras grandezas econômicas. Rangel (*apud* CINTRA, 2003) argumenta que

(...) os antigos “direitos de passagem” eram fórmulas oportunas, ainda que toscas, de captar uma capacidade contributiva presumida pela passagem de um veículo ou de uma carga. O imposto sobre janelas, ou sobre fachadas, ao qual se credita, como exemplo, a arquitetura da cidade de Amsterdã, com suas casas compridas de fachadas estreitas e janelas diminutas, era uma fórmula praticável, ainda que imprecisa, de aferir a riqueza presumida pela ostentação de espaços e janelas sobre a paisagem.

Algumas técnicas impositivas modernas procuram determinar, após complexos mecanismos de apuração, o que poderia aproximar-se da renda líquida, do lucro líquido, do valor agregado, como grandezas econômicas substanciais, como matérias eminentemente susceptíveis de sofrer uma tributação justa. Seriam essas as bases tributáveis ideais, porque seria a expressão mais fiel do poder aquisitivo. Acontece que a complexidade da apuração individualizada dessas bases inviabiliza edificar um sistema tributário exclusivo sobre estas.

Nenhum país do mundo tributa, exclusivamente, o lucro, a renda líquida e o valor adicionado. A aferição exata destes valores é de difícil, senão impossível, aferição, mesmo entre as grandes empresas. Sua apuração é sempre imperfeita, dependendo de uma série de convenções contábeis e simplificações legislativas que são, também, deformações. Sua verificação completa, por sua vez, sem uso de amostragem, é impraticável para qualquer fisco do mundo, por mais bem aparelhado que possa ser.

No Brasil, apenas 15% das empresas apuram o lucro real e apenas 3% da população ajustam a renda líquida tributável pelo formulário completo. O Lucro Presumido, o Simples, o faturamento ou a receita bruta, que são as bases tributáveis predominantes, também, evidenciam pouca substância econômica e constituem aproximações da capacidade contributiva tão ou mais grosseiras do que a movimentação financeira.

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

4.5 REGRESSIVIDADE E NEUTRALIDADE

Com essa ideia sobre a reforma tributária, o IR haveria de continuar como AAR. O IMF, além de assegurar um mínimo de receita para a União, serviria para reforçar o pagamento do Imposto de Renda anual dos que não pagam, além de eliminar qualquer ideia de regressividade do IMF, que ocorreria, se fosse imposto único. Compensado com o AAR, a regressividade desapareceria, além de assegurar sua flexibilidade e a neutralidade econômica. Seria uma simbiose perfeita.

O volume mínimo de arrecadação, muito superior ao que hoje se arrecada com todos os impostos, asseguraria a necessária suficiência de recursos.

A ideia da manutenção do IR transformado em AAR serviria como instrumento de justiça fiscal, assegurando-se o mínimo de progressividade, com alíquotas menores, de modo a se chegar ao ideal próximo de justiça fiscal, que é a forma de igualar os desiguais.

Embora se fale hodiernamente em alíquota única do IR como forma efetiva de política fiscal, como a tributação mais pesada sobre o consumo, entende-se que o AAR é o que se aproxima mais do ideal de justiça. Hoje não é justo, porque pesa sobremaneira nos assalariados, e é fácil de sonegar pelos que não têm, como fonte de renda, o salário. Se compensado com o Ajuste Anual de Renda, a sonegação, na pior das hipóteses, em muito seria reduzida.

O receio do professor Nogueira Reis da criação desse tributo como único seria o fato deste *beneficiar os sonegadores em geral, alimentando mais ainda a contravenção, o narcotráfico e a corrupção*. Isso desaparece, porque, caso seja compensado com o AAR, ele serviria, inclusive como já serve, para que os contribuintes revelem a origem dos seus recursos.

Com relação às empresas, que não recolhem todo mês o IR, o abatimento do IMF pago mensalmente seria compensado quando da apresentação do Ajuste Anual de Renda.

O IMF serviria, no caso, como instrumento de pressão para que o produtor industrial, comerciante ou prestador de serviço, de um modo geral, declarasse suas operações comerciais, inibindo a omissão de entrada e saída de mercadorias, tudo isto sob a égide da declaração do AAR.

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

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

As simulações publicadas por alguns autores sustentam essa tese, e os estudos recentemente divulgados pela RFB a corroboram. Mais que isso, verificou-se empiricamente que, ao contrário do que se imaginava, as contribuições cumulativas incidentes sobre faturamento, o PIS/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), exibem presença, no consumo, quase uniforme e proporcionalmente distribuída em todas as faixas de poder aquisitivo, enquanto o IPI, o Imposto Sobre o Valor Adicionado, seletivo, rico em isenções e alíquotas diferenciadas, apresenta, no entanto, uma progressividade quase imperceptível, assim como o ICMS.

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

4.6 SOBRE A CPMF: AS RAZÕES DO BANCO CENTRAL DO BRASIL E DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

Recentemente o BCB publicou dois estudos, com o objetivo de analisar o impacto econômico da CPMF: o primeiro de Albuquerque (2001) e o segundo de Koyama e Nakane (2001).

Segundo a avaliação da SRF (BRASIL, 2001a), o estudo do BCB se baseia em hipóteses fortes, dificilmente aceitáveis em estudos empíricos de políticas públicas, como ele pretende ser. Não há como aceitar uma avaliação que dependa criticamente de hipóteses, como a existência de concorrência perfeita e de uma função de produção bem especificada. Ademais, há falhas na especificação do modelo econométrico – como a não estimação econométrica de variáveis relevantes – e a possibilidade de forte correlação dos resíduos das variáveis selecionadas, o que poderia indicar uma ilusória correlação entre as variáveis do modelo. Em outras palavras, os altos índices de correlação, poderiam, facilmente, revelarem-se espúrios, dadas as condições nas quais o modelo foi estimado.

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

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

Segundo o estudo da SRF, afirmar que a CPMF é responsável pelos altos juros brasileiros

(...) é no mínimo precipitado. A CPMF impacta a taxa de juros como outros impostos incidentes sobre as operações financeiras (IOF, por exemplo), inúmeras taxas cobradas nas transações e tantos outros custos e lucros decorrentes da atividade de intermediação financeira. Antes de qualquer conclusão (...) dever-se-ia apurar os verdadeiros componentes do *spread* bancário (37% a.a (...) dos quais mais da metade é o lucro bruto do banco, deduzidos todos os custos e impostos indiretos). Porém todos sabemos que esses fatores não são os mais importantes na definição da taxa de juros brasileira. A taxa de juros representa, em síntese, a avaliação geral do mercado sobre a credibilidade dos papéis brasileiros (...) (BRASIL, 2001a).

Vê-se, portanto, que atribuir à CPMF os elevados encargos financeiros cobrados no Brasil é no mínimo um exagero.

O segundo aspecto da CPMF, objeto de críticas do BCB refere-se às perdas de peso morto (*deadweight losses*), com alegação de que esta destrói sua própria base de incidência com a elevação de suas alíquotas.

Inicialmente cabe afirmar que qualquer imposto sofre esse efeito, expresso nas elasticidades da oferta e demanda. Quanto maior a alíquota nominal do tributo, maior o estímulo à evasão e à sonegação.

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

O segundo estudo do Banco Central do Brasil (KOYAMA; NAKANE, 2001) mostra surpreendente fragilidade conceitual e estatística. Revela a clara intenção de demonstrar, por meios que, ilusoriamente, tentam demonstrar grande sofisticação metodológica, algo que não pode ser demonstrado visto não ser verdadeiro, que a CPMF é causadora de desintermediação financeira no Brasil.

O trabalho da SRF afirma que “a crítica da desintermediação financeira pode ser facilmente refutada, pois (...) os agentes não deixaram de realizar transações financeiras em decorrência da CPMF, e o sistema bancário brasileiro continua operando normalmente” (BRASIL, 2001a).

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

Atribuir a queda no número de cheques emitidos à incidência da CPMF é um erro. Esta é uma tendência permanente e pode ser constatada mesmo em períodos nos quais as alíquotas da CPMF permaneceram estáveis. Segundo a SRF, o estudo é frágil “porque o modelo desconsidera as verdadeiras variáveis causadoras da diminuição do uso de cheques” (BRASIL, 2001a).

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

Mas, recentemente, a moeda escritural vem sofrendo enormes transformações tecnológicas. O uso da moeda baseada no manuseio físico do papel (como os cheques) vem sendo rapidamente substituído pela moeda eletrônica, em suas mais variadas expressões, tais como as operações *on-line*, os cartões inteligentes, os pagamentos pela internet e muitas outras. Afirma a SRF que “o próprio Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) estimulará ainda mais as transações digitais em tempo real, o que significa que a política do Banco Central do Brasil também busca desincentivar esse instrumento não adaptado à economia digital – o cheque” (BRASIL, 2001a).

Da mesma forma os bancos desestimulam o uso dos cheques, seja pelos altos custos de serviços cobrados dos clientes, seja pela maior segurança e menor custo operacional das transações eletrônicas. Portanto, atribuir à CPMF a queda no uso de cheques é afirmação de total improcedência.

Os resultados do estudo do Banco Central do Brasil chegam a ponto de afirmar que o crescimento do agregado monetário, basicamente os saldos dos depósitos à vista, aumentou porque “os movimentos de retiradas e depósitos da conta-corrente para realizar aplicações em fundos de curtíssimo prazo são penalizados com a introdução desse tributo” (KOYAMA; NAKANE, 2001). A SRF (BRASIL, 2001a) demonstra que é a estabilidade monetária que torna desnecessário o alto giro dos recursos que marcaram o período hiperinflacionário no Brasil. Ademais, o estudo taxa de irracional o comportamento do aplicador que aumenta os seus saldos de depósitos à vista para não pagar 0,38% de CPMF, mas aceita perder rentabilidade mensal sempre superior a 1% ao mês ao deixar seus recursos inativos nas contas bancárias. O Banco Central do Brasil ignora o custo de oportunidade dos saldos dos depósitos bancários.

A mesma superficialidade analítica e fragilidade estatística podem ser observadas em todas as demais correlações apresentadas pelo BCB. Dizer que “a CPMF pode estar induzindo a migração de recursos dos depósitos a prazo para os fundos” é afirmação desprovida de nexos causal. A migração dos recursos é de grande obviedade, quase truísmo inútil, mas que pouco tem a ver com a CPMF (BRASIL, 2001a).

Como afirma a SRF, “o fato de duas variáveis tenderem a ter sentidos contrários não implica necessariamente em uma relação direta ou indireta entre elas. Ambas podem ser influenciadas por outras variáveis que provocam a forte relação matemática indicada pelo coeficiente de correlação”. Diz o estudo ainda que “a principal vantagem dos fundos de aplicação financeira em relação aos depósitos a prazo é devida aos seguintes fatores: acesso individual ao mercado de capitais; maior rentabilidade; melhor alternativa para o pequeno poupador e a diminuição da exposição aos riscos” (BRASIL, 2001a). O que a análise do Banco Central do Brasil (KOYAMA; NAKANE, 2001) aponta é uma evidente correlação espúria.

O estudo do BCB afirma que a CPMF afeta significativamente os *spreads* bancários. “Piora a situação dos tomadores de empréstimos, dos poupadores e dos bancos, pois aumenta o custo de empréstimos para os primeiros, diminui a remuneração para os segundos e reduz o *spread* para o banco” (KOYAMA; NAKANE, 2001). O surpreendente nesta afirmação é que esta dá a entender a existência de tributos melhores do que a CPMF, que não onerem os contribuintes direta ou indiretamente. Se existir algo assim, seria bom que o BCB desse sobre tal imediata publicidade.

Os autores ignoram a microeconomia das negociações bancárias. Trata-se de um oligopsonio, com poucos vendedores de créditos e uma infinidade de compradores. Nestas condições é imaginoso se acreditar na veracidade das afirmações do estudo o qual diz que

(...) o tomador de empréstimos tende a exigir uma menor taxa de empréstimo tendo em vista a necessidade não apenas de honrar os juros cobrados, mas também o ônus tributário. Por outro lado, o aplicador exigirá, além da remuneração normal, um acréscimo decorrente da cobertura dos gastos com o tributo (KOYAMA; NAKANE, 2001).

Uma análise das elasticidades das funções de demanda e oferta em mercados oligopsônicos rapidamente indicaria quão fantasiosas são essas afirmações, que indicam que o banco ficaria ensanduichado entre os ambiciosos poupadores e os poderosos tomadores de empréstimos.

A SRF finaliza a análise dos estudos do Banco Central do Brasil com uma afirmação forte, mas não surpreendente:

A resistência da CPMF no mercado financeiro deve-se, em nossa opinião, à possibilidade de que, através das informações geradas pela retenção da contribuição, se acabe com o sigilo bancário do aplicador (...) o Fisco passa a conhecer toda a movimentação do dinheiro sonogado pelos mais diferentes motivos (caixa dois, drogas, corrupção etc. (...)) (BRASIL, 2001a).

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

Os estudos feitos por Albuquerque (2002) e Koyama e Nakane (2001) publicados pelo Banco Central do Brasil mencionam o conceito da curva de Laffer, pelo qual a elevação da alíquota de qualquer imposto acarreta rendimentos decrescentes em sua receita marginal. Aponta-se, até, a possibilidade de, após ultrapassar o ponto de receita total máxima, a elevação da alíquota nominal de determinado tributo implicar receita marginal negativa, fazendo a arrecadação total declinar.

Nos parâmetros nos quais a CPMF vem sendo aplicada no Brasil ainda não surgiram evidências acerca da alegada queda da receita marginal do tributo. Pelo contrário, segundo o Fundo Monetário Internacional os impostos sobre movimentação bancária são recomendáveis em situações de fragilidade ou corrosão do aparato arrecadatório dos sistemas tributários convencionais, como pode ser visto na seguinte afirmação: “Estes impostos de débito novo banco foram impostas porque as transações em que eles caem eram vistos como uma alça de impostos conveniente e eficaz, num contexto de administração fiscal fraca e, tipicamente, em face de uma

situação difícil fiscal/receita”.³ Nesse sentido, mesmo que a receita marginal decaia com a elevação das alíquotas, o IMF é adequado, pois seu potencial de arrecadação situa-se em patamar nitidamente mais elevado do que o obtido com os desgastados tributos declaratórios convencionais.

Segundo a SRF,

(...) a presença de um imposto sobre débitos bancários em um sistema tributário estável implica a existência de um imposto de alta produtividade, a minimização dos custos administrativos totais, a garantia de que a economia informal está sendo alcançada pela tributação e a adaptação do sistema tributário à nova realidade do comércio e das transações eletrônicas (BRASIL, 2001a).

Prossegue a SRF afirmando que a CPMF é um “tributo, altamente produtivo, entendido, como de alta relação arrecadação/alíquota” (BRASIL, 2001a).

Como evidência de que a atual alíquota da CPMF ainda está muito aquém dos valores críticos em termos de manutenção de seu atual nível de produtividade, cumpre apontar dois fatos importantes, observados na realidade da economia moderna.

Em primeiro lugar, o dinheiro digital ou o pagamento eletrônico. Outra evidência na mesma direção acha-se próxima a nós, no sistema bancário brasileiro. Uma avaliação da utilidade marginal dos serviços bancários no Brasil é dada pelas taxas cobradas pelos bancos.

Há evidências plenamente convincentes de que as alíquotas da CPMF/IMF podem ser significativamente elevadas sem causar desintermediação bancária ou remonetização da economia. As evidências são de que o IMF com base em um imposto sobre transações bancárias é totalmente viável, mormente considerando-se que o aumento das alíquotas ocorrerá concomitantemente à eliminação dos tributos convencionais, não significando, portanto, qualquer aumento da carga tributária. A este propósito, vale apontar que se trata de opção aceitável pelos contribuintes.

3. “these new bank debit taxes have been imposed because the transactions on which they fall were viewed as a convenient and effective tax handle, against a background of weak tax administration and, typically, in the face of a difficult fiscal/revenue situation” (COELHO; EBRILL; SUMMERS, 2001).

Pelo contrário, considerando-se, como afirma a SRF, que este tributo não exigiria qualquer burocracia fiscal, como emissão de notas fiscais, papéis, declarações e outras informações normalmente exigidas dos impostos ortodoxos, a relação custo-benefício deste novo modelo tributário seria bastante favorável. “Sua arrecadação ocorre sem, praticamente, nenhum custo operacional para a administração tributária e para o contribuinte” (BRASIL, 2001a) e assim permitiria antever uma redução da máquina pública com a conseqüente redução da carga tributária a ser extraída do setor privado.

4.7 AS VIRTUDES DO IMF OU AS VANTAGENS DA CUMULATIVIDADE

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

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

A esse respeito, Everardo Maciel afirma que

(...) a literatura de finanças é farta em exemplos de distorções econômicas provocadas por impostos. O que não se ressalta, contudo, é que esses exemplos presumem contexto em que inexistente ou é pouco relevante à sonegação. Essa, entretanto, não é a realidade dos países emergentes. Nesses países, parodiando conhecido oforismo, pode-se dizer que feito o imposto, feita a sonegação (BRASIL, 2001b).

E prossegue “ao fim e ao cabo, o que se pretende afirmar é que a sonegação, em países emergentes, é a maior das distorções econômicas produzidas por impostos, de longe superiores a qualquer outra”. Este autor reforça seu argumento perguntando se

(...) existirá forma melhor de levar à ruína a indústria brasileira que submetê-la à competição com o subfaturamento ou o descaminho nas importações? A sonegação, dirão alguns, se enfrenta com fiscalização e medidas punitivas. Em países emergentes, essa é uma verdade parcial. Não basta a fiscalização e as medidas punitivas, é indispensável que a concepção do imposto já o previna a, tanto quanto possível, a sua própria sonegação. Impostos complexos são terreno fértil para a evasão fiscal, para não falar da elisão. A sonegação, nessas circunstâncias, deve merecer tratamento preventivo, antes que curativo (BRASIL, 2001b).

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

A esse respeito Varsano *et al.* (2001) afirmam

Os malefícios da tributação cumulativa podem ser classificados em dois grupos: prejuízos à alocação de recursos do país e à competitividade dos produtos nacionais (...). Os prejuízos se devem ao fato de que esse tipo de tributação altera de forma não-intencional e não-controlável os preços relativos da economia.

Face a esta afirmação, cabe inverter o argumento e indagar dos autores do estudo se as alterações dos preços relativos introduzidas por tributos de valor agregado são intencionais e controláveis em ambientes de generalizada sonegação e evasão tributária como ocorre no Brasil. O que se deve concluir é que impostos de fácil sonegação, como é o caso dos tributos declaratórios do tipo IVA, certamente geram alterações não intencionais e não controláveis nos preços relativos, pois não há nada tão imprevisível e incontrolável como a sonegação.

O IMF corrige estas anomalias. Este seria usado, com sucesso, para atingir múltiplas finalidades de extrema importância para o equilíbrio fiscal e para a estabilidade da moeda. Mesmo assim, todos criticam e insistem em ignorar suas qualidades, principalmente as de aliviar a carga dos impostos convencionais sobre o contribuinte brasileiro. Afinal, se a CPMF não existisse, os impostos convencionais,

quase sempre ineficientes e injustos, estariam com alíquotas ainda mais elevadas do que já estão no momento. Outra crítica comum à CPMF afirma que sua cobrança automática despreza o princípio da capacidade contributiva. Cumpre lembrar que este princípio não encontra respaldo em tributos como o IPTU, o ISS, o IPVA, o Imposto Territorial Rural (ITR), e nem mesmo no IPI e no ICMS, pois estes dois últimos são cobrados independentemente da apuração do lucro. Os que contestam a tese de que tributo somente pode ser cobrado mediante a aferição da capacidade de pagamento do contribuinte rebatem afirmando que, segundo o princípio do benefício, mesmo em prejuízo as empresas se beneficiam da infraestrutura do país, e, portanto, devem pagar impostos.

4.8 A EQUIDADE DOS IMFs

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

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

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

A questão que se coloca, enfim, é saber se impostos sobre transações financeiras são justos. As evidências apresentadas neste trabalho apontam para a inequívoca vantagem dos IMFs relativamente aos tributos convencionais, visto que se trata de uma espécie tributária incompatível com a crescente tendência à perda de eficácia arrecadatória dos tributos declaratórios, já que estes últimos induzem e estimulam fortemente a evasão, e conseqüentemente, tornam-se crescentemente iníquos, além de implicarem altos custos operacionais.

5 CRÍTICAS E RESPOSTAS AO IMF

5.1 REGRESSIVIDADE

Embora a estrutura do IMF não seja adequada à exigência de equidade vertical, trata-se de um imposto suficientemente flexível para poder ser dotado de uma razoável progressividade, se assim for desejado.

Pesquisas conhecidas sobre distribuição da carga tributária brasileira por segmentos de poder aquisitivo revelam o perfil extremamente regressivo de nosso sistema tributário. De nada adianta ter IR supostamente progressivo se este só atinge rendimentos do trabalho assalariado das classes médias do segmento formal e não consegue alcançar outras manifestações da renda.

O IMF, ao atingir, inexoravelmente, pelo filtro das movimentações financeiras, todas as manifestações da renda, acaba sendo efetivamente mais equitativo e mais progressivo do que nosso tortuoso IR. Quanto ao imposto que se incorpora aos preços, simulações relatadas atestam que, sob condições de competição imperfeita, isto é, sob condições reais, o IMF é mais progressivo e induz a menos distorções alocativas do que os sistemas usuais de tributação do consumo.

Tavares efetuou simulações para avaliar a suposta regressividade de impostos sobre transações financeiras considerando sua incidência discriminada por faixas de renda.

Em seu artigo *Imposto sobre circulação financeira*, a autora afirma que “o argumento de que o imposto penalizaria basicamente a classe média não se justifica. Este é um imposto que penaliza, sobretudo as pessoas que fazem circulação financeira de suas aplicações uma fonte extra e muitas vezes considerável de renda”. A autora prossegue afirmando que

(...) as transações financeiras constituem uma das poucas bases potenciais de arrecadação futura na qual é possível ancorar o aumento da receita pública sem penalizar os setores produtivos e os segmentos sociais que, atualmente, mais contribuem com uma carga tributária globalmente baixa, mais socialmente injusta (TAVARES, 1995).

A autora afirma que “não só os setores de maiores rendimentos pagam relativamente mais impostos, como também pagam em proporção basicamente superior às diferenças

entre seu rendimento médio e os dos demais grupos”. Ela ainda conclui que, sendo um dos vetores dinâmicos do processo de reestruturação e globalização da economia, as transações financeiras constituem uma das bases potenciais de arrecadação futura na qual é possível ancorar o aumento da receita pública sem apenar os setores produtivos e segmentos sociais mais carentes. Em síntese o que ela demonstra é que o imposto eletrônico é um tributo proporcional ou ligeiramente progressivo. Onera mais os que dispõem de somas maiores de recursos.

Assim, para Tavares, o imposto eletrônico é desejável, uma vez que não gera distorções na estrutura produtiva e tributa proporcionalmente os contribuintes. Além disso, alcança o setor informal e evita a sonegação. Ainda, a autora conclui que impostos sobre transações financeiras revelaram-se tributos razoavelmente progressivos em seus padrões de incidência, contrariando frontalmente os que o acusam de ser regressivo. O imposto pune mais pesadamente os rentistas, sejam eles formais, sejam eles informais. Ela finaliza afirmando que “a circulação financeira é uma base de futuro, já que, além de sua contínua expansão, permite controles eletrônicos e deverá permitir, portanto, uma menor sonegação do que os atuais impostos” (TAVARES, 1995).

5.2 INCENTIVO À VERTICALIZAÇÃO

A presença do IMF na composição dos preços finais varia, obviamente, na razão direta do número de etapas produtivas e inversamente ao valor adicionado em cada uma destas etapas. Demonstra-se, no entanto, que essa característica opera menos intensamente no universo do IMF do que no mundo dos tributos atualmente existentes.

O incentivo à verticalização é patente, mas é marginal, em um sistema de IMF a alíquotas suaves, menos do que com a pesada carga cumulativa hoje verificada. Basta verificar que apenas o PIS/Cofins têm, hoje, uma alíquota de 8,25% “por dentro”, o que significa uma alíquota efetiva de 11,41%, conforme demonstram Cintra e Zottmann (2002).

Cabe lembrar que o incentivo para a integração vertical da produção poderá acentuar-se caso a alíquota seja maior que as antes mencionadas. Mas, consideradas as baixas alíquotas marginais do sistema, dificilmente esse processo irá além do que seria previsível, por razões estritamente ligadas a economias de escala e a outros tipos de externalidade. Cumpre lembrar que a verticalização, além do que se justificaria em ambiente econômico neutro, implica custos contra os quais a economia tributária teria de ser comparada.

Também as distorções dos preços relativos provocadas pelo IMF revelam-se, em simulações publicadas, inferiores às do sistema vigente. Estas simulações estão em Zottmann (*apud* CINTRA, 1994a, p. 299-315).⁴ Na verdade, o processo decisório pende a razões preponderantes de natureza tecnológica, como ganhos de especialização e de escala, em relação às quais o peso do IMF é pouco significativo.

5.3 INDUÇÃO À IMPORTAÇÃO

Os produtos importados seriam postos à disposição do consumidor em uma ou duas etapas, incorporando valor de IMF igual àquele que sobrecarregaria os produtos nacionais. Cabe retrucar que, de um lado, em qualquer caso a carga final do IMF seria bastante suave, de sorte a só influenciar na decisão em casos extremamente competitivos, e, de outro lado, quando necessário, o efeito pode ser contrabalançado por medidas de política aduaneira, inclusive mediante a imposição de impostos compensatórios na importação, previstos nos estatutos internacionais que regem o comércio mundial. Projeto de autoria de Marcos Cintra C. de Albuquerque em tramitação na Câmara dos Deputados, PL nº 190/2001, cria a Contribuição de Equalização Tributária com o objetivo de impor aos produtos importados tributação equivalente à produção nacional.

5.4 EXPORTAÇÃO DE IMPOSTO

É certo que a desoneração na exportação é mais fácil no regime de impostos sobre valor agregado, mas também é factível no regime do IMF, embora mais trabalhoso. Teria de ser calculada mediante acompanhamento empírico das cadeias produtivas, ou com exploração de matrizes de insumo-produto, e operacionalizada mediante créditos de impostos, rebates, devoluções ou subsídios equivalentes, não muito diferentes do que já se pratica hoje. Esta situação está bem demonstrada em Cintra (1994a, p. 216-225).

4. Ver também Cintra (1994a, p. 203-245).

5.5 EMBARAÇOS PARA A HARMONIZAÇÃO

Se a grande maioria dos países, inclusive dos nossos parceiros comerciais, com exceção do maior, os Estados Unidos, adotam o IVA, tendendo a rejeitar exonerações à exportação estranhas a seus próprios regimes, como subsídios explícitos, cabe estudar fórmulas de equivalência aceitáveis por todos, entre as modalidades admitidas no contexto da regulação internacional do comércio.

É falso que o IMF encerre um inerente viés antiexportador. O que prejudica a exportação não é a existência do imposto; é o descuido em desonerá-lo na exportação.

Por outro lado, não procede à suposição de que o IMF seria de tal maneira dissonante, em relação aos sistemas dos parceiros, a ponto de comprometer aproximações comerciais e políticas de formação de blocos regionais. Como já vimos, o IMF aparenta-se aos conhecidos tributos sobre faturamento que se encontram por toda parte, e sua estranheza é apenas aparente.

Por fim, é preciso convir que a obsessão pela harmonização, vista como homogeneização, é um pouco mitológica. Na realidade, os sistemas tributários dos diversos países são profundamente heterogêneos por razões tradicionais, culturais, políticas, econômicas, geográficas, sem que isso impeça o comércio extramuros de expandir-se celeremente.

5.6 ESTÍMULO À DESINTERMEDIAÇÃO BANCÁRIA

Já vimos que, a um nível suave de taxação, a economia de imposto obtida com a consumação de negócios à margem do sistema bancário não compensa o custo do armazenamento e transporte de numerário, a insegurança, os riscos de falsidade, a ilegalidade de transações em moeda estrangeira etc. A isso acrescentaremos medidas como a sobretaxação de saques e depósitos em dinheiro vivo e outras precauções dissuasivas.

A crítica da desintermediação bancária pode ser facilmente refutada, pois, como mostra a própria observação da realidade econômica, os agentes não deixaram de realizar transações financeiras em decorrência da CPMF e o sistema bancário brasileiro continuou operando normalmente. Isso é reflexo tanto do comportamento da população brasileira, quanto da alta sofisticação do sistema bancário neste país e, também, de medidas administrativas simples no controle do tributo – como a proibição de endossos consecutivos de cheques.

Por outro lado, em vez de haver desintermediação, houve o alongamento do prazo de aplicações financeiras em geral, decorrente tanto da própria queda da inflação e da política de juros altos como da existência da CPMF. As pessoas são incentivadas a deixar seu dinheiro aplicado por mais tempo, não realizando operações de curtíssimo prazo, tão conhecidas dos tempos inflacionários, o que permite alongar o perfil da dívida brasileira.

A conclusão do BCB de que “a CPMF reduziu o número de cheques emitidos” é frágil porque não explica a tendência de queda do número de cheques quando a alíquota da CPMF permaneceu estável. É frágil, visto que o modelo desconsidera as verdadeiras variáveis causadoras da diminuição do uso de cheques. Estas decorrem da utilização dos cartões magnéticos e dos cartões de crédito em substituição ao cheque, o que foi possibilitado pelo avanço da tecnologia em microeletrônica e telecomunicações. O próprio SPB estimulará ainda mais as transações digitais em tempo real, o que significa que a política do BCB também busca desincentivar esse instrumento não adequado à economia digital (o cheque).

O cartão magnético tornou-se o principal substituto do cheque devido às seguintes vantagens:

- redução de custo para os bancos;
- garantia de recebimento pelos estabelecimentos comerciais (menor possibilidade de fraude);
- rapidez na operação de venda (a quitação da compra é mais rápida); e
- eliminação de consultas prévias sobre a saúde financeira dos clientes, com a consequente economia de custos e de tráfego eletrônico.

Outro substituto do cheque, o cartão de crédito, possui vários atrativos. Primeiro, carrega-se menos volume, o que é conveniente, particularmente em viagens. Segundo, pode-se mais rapidamente sustar pagamentos em caso de perda. Terceiro, obtém-se uma lista mensal de gastos, o que é útil para administrar o orçamento e ponderar sobre despesas evitáveis. Quarto, ao contrário do cheque comum, o cartão é aceito em viagens internacionais e para realizar diversos pagamentos internacionais, particularmente os realizados mediante comércio eletrônico, o grande avanço das relações comerciais da nova economia. Ademais, também pode-se citar outros benefícios dele decorrentes, a exemplo da aquisição de milhas pelo usuário do cartão filiado a programa de milhagem de empresas aéreas.

Outra conclusão de que “a CPMF provocou um deslocamento das aplicações financeiras dos depósitos a prazo” é incorreta, pois o fato de duas variáveis tenderem a ter sentidos contrários não implica necessariamente em uma relação direta ou indireta entre elas. Ambas podem ser influenciadas por outras variáveis que provocam a forte relação matemática indicada pelo coeficiente de correlação. O principal determinante da queda dos depósitos a prazo e o conseqüente aumento das aplicações financeiras é a vantagem desses últimos em relação aos primeiros, ao invés da alíquota da CPMF. A principal vantagem dos fundos de aplicação financeira em relação aos depósitos a prazo é devida aos seguintes fatores:

- acesso individual ao mercado de capitais;
- melhor rentabilidade;
- melhor alternativa para o pequeno poupador; e
- diminuição da exposição ao risco.

Os fundos são condomínios abertos ou fechados, que possibilitam a seus cotistas a oportunidade de, em conjunto, investir em aplicações financeiras – de renda fixa e/ou variável – e mercados estruturados, aos quais, individualmente, teriam pouco em nenhum acesso. Conferem ao investidor melhores condições de remuneração no mercado devido à administração profissional e ao expressivo volume de recursos administrados. Constituem a melhor alternativa para quem dispõe de poucos recursos e deseja investir no mercado de capitais. Proporcional aos investimentos de maior risco porque as aplicações distribuem em diferentes títulos. O controle da inflação e o aumento da expectativa de vida, aliados à baixa remuneração das aposentadorias do INSS, levaram muitas pessoas a planejarem melhor a sua aposentadoria e também concorreram para o crescimento dos fundos de aplicações financeiras. O controle da inflação diminui a incerteza quanto ao valor futuro da moeda nacional.

5.7 SIMULAÇÕES SOBRE IMPACTOS SETORIAIS DO IMPOSTO SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA

Após mais de 12 anos de polêmica, o debate entre os defensores e os opositores ao modelo tributário do IMF parece ter levado a algumas conclusões importantes.

Como pode ser demonstrado ao longo deste texto, algumas das críticas mostraram-se desprovidas de razão e outras foram contestadas pelos fatos. Destaca-se, entre estas, o temor dos que previam a remonetização da economia, a fuga dos depositantes do sistema bancário, a verticalização do processo produtivo, a impossibilidade de métodos de desoneração tributária e o aprofundamento da iniquidade. Ao mesmo tempo, algumas das características dos impostos sobre movimentação financeira, como a sua insonegabilidade, tornaram-se, amplamente, reconhecidas até mesmo pelos adversários de primeira hora.

Delfim Netto (2001) reflete estas conclusões em artigo em que avalia o estudo da SRF surgido em defesa da CPMF (BRASIL, 2001a), 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 niilista”. Mas, apesar desta concessão, formula logo em seguida uma crítica aos impostos cumulativos, como a CPMF/IMF, sendo este tema, provavelmente, o derradeiro item da polêmica ainda não devidamente rebatido pelos defensores dos IMFs.

Diz o articulista,

(...) esta discussão elide o verdadeiro problema, que é saber qual o papel da política fiscal no processo de desenvolvimento econômico para prosseguir afirmando que “à 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”. (DELFIN NETTO, 2001).

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

Nos primeiros trabalhos sobre o Imposto Único, principalmente o artigo de Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque tentou-se avaliar o impacto dos impostos cumulativos na formação dos preços da economia. Foram utilizadas as matrizes de relações interindustriais do IBGE e suas atualizações, tendo-se chegado à conclusão de que, por exigirem alíquotas nominais sensivelmente mais baixas do que os IVAs e, conseqüentemente, por desestimularem a sonegação, os IMFs impactariam com menor

intensidade os preços na economia em comparação com a situação limite de ausência de tributação (CINTRA, 1994a, p. 203-245).

A cumulatividade ou o efeito “cascata” levou erroneamente alguns críticos a acreditarem que as cadeias de produção “longas” poderiam potencializar o impacto altista nos custos de produção. As simulações efetuadas então mostraram o equívoco daquelas afirmações.

Por exemplo, os estudos sobre a Proposta Alternativa (PEC nº 183/1999)⁵ de autoria do deputado federal Marcos Cintra e outros mostraram que os preços setoriais com a aplicação de um IMF com alíquota de 2,7% nas movimentações financeiras impactariam os preços da economia em percentuais variáveis entre 4,1% e 11,1%, comparativamente a uma situação de ausência de impostos; já um IVA, como o ICMS, com alíquota de 17% causaria um impacto maior nos custos de produção de forma a fazer que a carga tributária deste imposto se situasse entre 18,4% e 31,4% do preço final, conforme demonstrado em Cintra (2003, Appendix no anexo III). Outros trabalhos mencionados utilizaram a mesma metodologia, chegando a conclusões semelhantes.

Mas apesar de o impacto absoluto na formação de preços ser menor no caso do IMF relativamente aos IVAs, ainda perdura a dúvida acerca do impacto nos preços relativos, como mencionado por Delfim Netto.

Sabidamente, todos os impostos introduzem distorções nos preços relativos. Contudo, passou-se a acreditar que o efeito cumulativo do IMF poderia causar distorções mais intensas. Acreditava-se que os IVAs poderiam causar menos distorção já que a carga tributária na composição final dos preços teoricamente poderia ser controlada pelo formulador da política econômica. O que estes argumentos deixaram de considerar é que a evasão é um fato marcante da realidade tributária brasileira e que os IVAs estimulam a sonegação a partir de suas altas alíquotas, e, conseqüentemente, podem afetar os preços relativos de forma mais intensa e aleatória que o IMF.

5. O texto está disponível em: <www.marcoscintra.org>.

A conclusão acerca da superioridade dos IVAs relativamente aos tributos cumulativos seria parcialmente verdadeira se duas condições fossem satisfeitas. A primeira é a ausência de sonegação; a segunda, a existência de alíquotas uniformes por todos os setores e produtos. Como sabidamente nenhuma dessas duas hipóteses é verdadeira, a conclusão de que os IVAs introduzem menos distorções do que o IMF não pode ser feita *a priori*.

Ademais, os impactos nos preços relativos dependem não apenas do *tipo* do tributo, mas também da *intensidade* de seu uso, ou seja, de suas respectivas alíquotas. Como para um dado nível de receita o IMF necessita de alíquota significativamente mais baixa do que os IVAs, percebe-se, imediatamente, a fragilidade das afirmações de que os tributos cumulativos *necessariamente* introduzem distorções mais fortes nos preços relativos.

A presença de alíquotas diferenciadas e a existência de sonegação significativamente mais elevada nos IVAs fazem que os impactos nos preços da economia sejam não controláveis, aleatórios e não intencionais, tanto quanto no caso do IMF.

Possivelmente, as distorções geradas pelos IVAs sejam até mais fortes do que no IMF já que a sonegação é fenômeno, intensamente, volátil, mutável, imprevisível e camuflado.

No IMF, a variabilidade de seus impactos nos custos de produção setoriais decorrem de alterações nas funções de produção, que ocorrem apenas no médio e no longo prazo. Isto faz que o IMF, mesmo tendo padrões de incidência não intencionais e não controláveis, possua mais estabilidade do que os IVAs. A sonegação é geralmente instável mesmo em curtíssimo prazo, tornando os efeitos alocativos dos IVAs ainda mais mutáveis e imprevisíveis do que no IMF.

Uma boa reforma tributária é aquela que começa buscando ampliar a base para cobrança de impostos, reduzindo sua carga que será compensada pelo volume de contribuintes.

Analisando as formas de cobrança dos impostos e das contribuições devidas à União, observamos que, entre todas, a mais segura do ponto de vista da arrecadação é a CPMF, reconhecida pelo governo, até agora, com índice de sonegação zero.

Considerando o IMF como seguro e socialmente justo por entender que todos pagam quando movimentam recursos (dinheiro)

- esse imposto teria como base para o cálculo deste a base financeira nacional e nesta situação todas as pessoas físicas e jurídicas que movimentam recursos (dinheiro), independentemente de classe social;
- o custo do governo para arrecadação do IMF é simples e não oneroso, cabendo ao BCB o acompanhamento do movimento financeiro nacional para verificação da arrecadação e sua transferência à Receita Federal do Brasil e/ou ao Tesouro Nacional; e
- o IMF pode ser considerado um imposto socialmente justo por alcançar todos os agentes econômicos formais e informais, sem distinção de classe social.

6 PRESERVAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO

Para que os estados, o Distrito Federal e os municípios não perdessem receita com este tipo de operação compensatória, a lei deveria prever a participação destes na arrecadação do novo tributo.

O repasse seria automático pelos próprios bancos à conta única do governo federal no Banco Central do Brasil e este faria a transferência automática na proporção de 22,5% da arrecadação total ao conjunto de estados, Distrito Federal e municípios, observando os critérios de partilha dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. A aplicação destes recursos por parte dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá às vinculações constitucionais existentes na área de educação, saúde e de assistência social.

A possível perda de receita da União, que não ocorre pelo efeito da citada compensação em favor dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, seria recuperada com a arrecadação propiciada pelo AAR e pelo IPI.

É evidente que, com a instituição do IMF dessa forma, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) federais existentes hoje seriam abolidos do sistema.

A adoção do sistema, independente do resultado da arrecadação, preserva o Ajuste Anual de Renda, pelas razões anteriormente mencionadas. O Imposto sobre Circulação passaria, de imediato, a ser um só – como o da Espanha, que funciona muito bem –,

ou o ICMS na forma concebida pelo professor Antonio Carlos Nogueira Reis –, e o Imposto sobre Serviços de Competência dos Municípios. O Imposto sobre Circulação seria seletivo e de competência dos estados e do Distrito Federal.

Assim, o pacto federativo não seria alterado pela dependência dos recursos da União, e para preservar a autonomia dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o Imposto sobre Circulação funcionaria também como instrumento de justiça fiscal, pela sua seletividade.

7 O SISTEMA GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social, por mais absurda que seja a forma de seu sustento, em parte pelo Fundo de Investimento Social (Finsocial), reconhecidamente um tributo estúpido, é questão fundamental do próprio Estado, ao lado da saúde, da educação e da segurança.

Não é por outro motivo que o constituinte prevê a sua manutenção por toda a sociedade. Nada é mais importante, em termos de interesse coletivo, do que a Previdência Social. Não é possível pensar-se em reforma tributária que viesse a por em risco as fontes de receita para financiamento do Sistema Geral de Previdência Social (SGPS).

Evidentemente, a criação do IMF, bem como a vinculação de um percentual da receita arrecadada com este imposto, garantirá a fonte de financiamento e constituirá um fundo permanente de receita vinculada à cobertura de despesas com aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários, sem a necessidade de contribuições individuais e patronais, uma vez que cabe à sociedade esta responsabilidade.

8 O PENSAMENTO DE ADAM SMITH

O sistema proposto atende perfeitamente à ideia clássica de Adam Smith, condensada em regras fundamentais, que o professor Aliomar Baleeiro denomina *Os cânones de A. Smith*, a saber: *i*) justiça; *ii*) certeza; *iii*) comodidade; e *v*) economia.

Isso afasta o temor do economista Mailson da Nóbrega de que o imposto incidiria em cascata e de que seria incompatível com o sistema federativo, se único.

Instituído como viga mestra do sistema e compensado com outros tributos, não haveria impacto pernicioso sobre a inflação e nem deixaria o sistema de tributar a renda, o consumo e o patrimônio. Passaria a tributar as transações financeiras, que constituem a espinha dorsal, o fio condutor da economia moderna, por onde circulam as riquezas que resultam da produção.

A comodidade, a economia, a rentabilidade e a elasticidade do sistema seriam evidentes, bem como a velocidade de adaptação que se constatou com a implementação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e CPMF.

9 APLICAÇÕES FINANCEIRAS E SIGILO BANCÁRIO

Há críticas à CPMF que dizem respeito ao fato de se liquidarem as aplicações de curto prazo, mas estas nunca foram estimularizadoras de poupança. Servem, apenas, para preservar o valor da moeda em regime inflacionário. Ninguém pode planejar o futuro, imaginando viver sob altos índices inflacionários que, conquanto tenha durado décadas em nosso país, constitui uma anomalia na economia.

Isso é verdade devido ao fato de que os aplicadores de fundos de curto prazo sofreram prejuízos enormes após o aumento dos juros resultantes da recente crise, já que as instituições financeiras foram obrigadas a desvalorizar suas cotas para poderem mudar o patamar dos juros. Coisas da economia moderna, aparentemente sem lógica.

Aplicações financeiras saudáveis, que interessam à economia nacional, como a poupança, poderão perfeitamente serem isentadas a partir de determinado tempo de permanência. Isso estimularia, assim, a poupança de longo prazo.

Outro aspecto em que os opositores divergem diz respeito à questão do sigilo bancário. De fato, o sigilo bancário é incompatível com o IMF, mas qualquer cidadão de bem não tem receio de quebra de sigilo bancário para fins de fiscalização por parte da Receita Federal. O sigilo bancário só interessa aos sonegadores. O que não se

pode permitir é a invasão da privacidade, a divulgação de como o cidadão gasta seu dinheiro. Quanto à quebra do sigilo para a fiscalização, proibida a divulgação, não vejo óbice algum. Criminalizar-se-ia a divulgação do teor de processos administrativos, permanecendo seu trânsito em segredo, como ocorre hoje.

10 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ÓTICA DA TEORIA ACADÊMICA

A posição acadêmica tradicional tem se pautado na defesa dos impostos incidentes sobre o valor agregado relativamente aos impostos cumulativos. Esta tese é defensável em qualquer modelo teórico em que as hipóteses são fortes, como a suposição de mercados operando em competição perfeita, informação perfeita, mercados completos, inexistência de evasão fiscal e obtenção de metas fiscais como subproduto do modelo. Ademais, como é próprio dos modelos econômicos, torna-se necessário abstrair e generalizar o próprio modelo de valor agregado, não considerando as inúmeras distorções reais as quais ele se sujeita, como multiplicidade de alíquotas, alíquotas mal calibradas, quebras na cadeia do valor agregado, concessão de benefícios e isenções fiscais, competição tributária, não reconhecimento de todos os insumos como crédito do imposto e prazos de pagamento do imposto, entre vários outros fatores.

Isso gera alguns problemas básicos. Em primeiro lugar, os modelos buscam apenas pronunciar-se quanto à eficiência alocativa do imposto, desconSIDERANDO variáveis reais que orientam a tributação e que, por sua vez, também influenciam a alocação econômica – caso típico da sonegação fiscal. É irreal trabalhar com a hipótese de que o valor agregado gera uma eficiência alocativa superior aos impostos cumulativos sem considerar que os primeiros são muito mais facilmente sonegados que os últimos e que, por sua vez, sonegação significa competição desleal de mercado, influenciando a eficiência locativa ótima. É preciso analisar mais profundamente certos mitos já estabelecidos, pois a evasão fiscal pode implicar distorção econômica mais forte do que aquela imposta por tributos em cascata.

Essas argumentações merecem ser mais bem estudadas, inclusive, mediante simulações do real impacto dos impostos cumulativos e incidentes sobre o valor agregado nos preços da economia. É interessante notar o porquê de os tributos cumulativos sobre a produção, como PIS/PASEP, Cofins e CPMF serem criticados, ao

passo que os impostos cumulativos sobre a renda, como o Imposto de Renda sobre o Lucro Presumido e o Simples, serem elogiados. Se estivéssemos considerando apenas o conceito econômico puro, não poderíamos ter essa divergência de pontos de vista, logo, devem existir outras razões, que não as puramente conceituais, as quais justifiquem as críticas aos impostos cumulativos.

Nesse sentido, vale a pena registrar uma simulação apresentada por Marcos Cintra, que busca avaliar o efeito da aplicação de um IVA à alíquota de 17% e de um IMF à alíquota de 2,7% sobre os custos de produção dos setores econômicos. Ressalte-se que, a essas alíquotas, a arrecadação estimada do IMF seria de R\$ 106,0 bilhões, enquanto a do IVA somaria R\$ 65 bilhões. Citando apenas alguns exemplos, a carga tributária sobre os custos de produção seria de:

- 29,8% para o IVA e de 8,9% para o IMF – agropecuária;
- 22,4% para o IVA e 7,3% para o IMF – petróleo de gás natural;
- 28,2% para o IVA e 10,4% para o IMF – alimentos; e
- 23,7% para o IVA e 6,9% para o IMF – energia elétrica.

Esses números apontam para resultados bastante distintos do senso comum, que apregoa que impostos sobre valor agregado sempre geram uma carga efetiva menor do que impostos em cascata para uma mesma arrecadação.

Em segundo lugar, parte-se da hipótese irreal de que o modelo de valor agregado implica uma alocação *first best* ao não considerar as diversas distorções nele contidas, especialmente relevantes no caso brasileiro. E, nesse ponto, seria bastante prudente observar o que diz a teoria do *second best*, que adverte que toda vez que houver distorções em vários mercados, remover uma delas pode não melhorar a situação, isto é, mudanças em um sistema distorcido nem sempre geram uma posição alocativa superior.

Em terceiro lugar, é importante notar que o modelo tributário real sofre diversas restrições, entre estas a própria definição da política macroeconômica e a limitação da máquina governamental. Em outras palavras, arrecadação não é subproduto de um modelo que busca maximizar a eficiência alocativa, mas o cumprimento da meta fiscal é objetivo primordial de um sistema tributário que deve prezar pela minimização das distorções alocativas. Isto é, a realidade inerente ao governo é atingir sua meta de

arrecadação e equilibrar sua posição fiscal, sendo que, para isso, deve-se buscar um sistema que permita o atingimento deste objetivo minimizando distorções. Mas é irreal abrir mão de arrecadação e gastos públicos porque o sistema tributário é distorcido. Vale dizer que todo tributo gera distorções econômicas por sua própria natureza – não há tributo absolutamente neutro e mesmo os teóricos acabam criticando o imposto *per capita* (*lump-sum*) por ser regressivo. Assim, não estamos trabalhando com uma economia em equilíbrio competitivo e com alocações pareto eficientes. Citando Stiglitz, “há o pressuposto implícito em nossa discussão anterior de que um equilíbrio competitivo é alcançado. (...) Isso pode ser problemático, e grande parte da política macroeconômica é dirigida a um desequilíbrio no mercado de fatores, na balança de pagamentos, etc.”⁶ Portanto, vale a pena incluir nesta lista o desequilíbrio nas contas públicas e a utilização do sistema tributário como única fonte de financiamento não inflacionária.

Por último, quanto às críticas baseadas na teoria da tributação ótima, pode-se citar Frey:

A otimização de impostos somente será aplicada se ela for aceitável dentro do processo político-econômico. Este aspecto deve ser analisado explicitamente... de outra forma, pode-se resultar em propostas de otimização de impostos sendo completamente distorcidas no processo democrático ou, ainda mais provável, permanecendo como um tópico de discussão entre economistas acadêmicos.⁷

O que se precisa ter claro é que os conceitos teóricos devem orientar a prática, mas não se pode desconsiderar a realidade quando da modelagem econômica, sob pena de ter modelos inaplicáveis a qualquer sistema econômico real.

6. “there is the assumption implicit in our earlier discussion that a competitive equilibrium is attained. (...) this may be problematical, and much of macroeconomic policy is directed at disequilibrium in factor markets, in the balance of payments, ect.” (STIGLITZ *apud* BRASIL, 2001a).

7. “Optimal taxes will only be put into practice if they are acceptable within the politico-economic process. This aspect must be analysed explicitly... because otherwise one may end up with the optimal tax proposals being completely distorted in the democratic process, or, even more likely, to remain a discussion topic among some academic economists.” (STIGLITZ *apud* BRASIL, 2001a).

11 CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS IMPACTOS ECONÔMICOS DA CPMF

11.1 AUMENTO DA INFLAÇÃO

A primeira crítica diz respeito à retomada da inflação, o que é facilmente rebatida pela própria experiência de quase sete anos de vigência praticamente ininterrupta do tributo sem maiores impactos inflacionários. Além disso, a inflação atual verificada na economia brasileira (com meta estabelecida em até 6,5% ao ano) não pode ser atribuída à CPMF em si, pois a inflação é resultado de diversos fatores, como as políticas cambial, monetária e fiscal – não apenas a tributária –, bem como da própria adequação da economia brasileira a um novo cenário propiciado pelo Plano Real e de fatores externos.

11.2 IMPACTO SOBRE A TAXA DE JUROS

Afirmar, como faz o Trabalho para Discussão n. 21 do BCB, que a CPMF aumenta a dívida, gerando impacto substancial sobre sua arrecadação líquida é, no mínimo, precipitado. A CPMF impacta a taxa de juros como outros impostos incidentes sobre as operações financeiras (Imposto sobre Operações Financeiras – IOF –, por exemplo), inúmeras taxas cobradas nas transações e tantos outros custos e lucros decorrentes da atividade de intermediação financeira. Antes de qualquer conclusão sobre o assunto, dever-se-ia apurar os verdadeiros componentes do *spread* bancário. Porém, todos sabem que estes fatores não são os mais importantes na definição do nível da taxa de juros brasileira. A taxa de juros representa, em síntese, a avaliação geral do mercado (nacional e externo) sobre a credibilidade dos papéis brasileiros e, fazendo uma análise um pouco mais ampla, é certo que a confiança diminui se o governo não consegue manter suas metas fiscais e seu orçamento em equilíbrio. Some-se a isso o fato de que a arrecadação é a única fonte de financiamento não inflacionária disponível. Qualquer outra fonte, especialmente a emissão de papéis e o aumento da dívida, é potencialmente inflacionária e traz impactos muito mais profundos na taxa de juros.

Se o objetivo do BCB é a redução do *spread* bancário, o instrumento mais eficaz para isso é a expansão do crédito por intermédio de instrumentos de política monetária, em vez da eliminação da CPMF, um instrumento de política fiscal.

11.3 IMPACTO SOBRE AS CONTAS PÚBLICAS

A arrecadação proporcionada pela CPMF tem importância fundamental no ajuste fiscal que o Brasil necessita e tem impactos cruzados sobre a dívida pública. Certamente, a situação seria muito mais grave se, além das pressões que o país enfrenta, seja pelas dificuldades no setor externo, seja pela crise energética e outros fatores, ainda tivéssemos que administrar uma grave crise fiscal. Assim, não se pretende negar que o sistema tributário brasileiro possua fortes distorções a serem corrigidas, mas, no momento atual em que o país se encontra, este tem cumprido adequadamente seu papel de financiador primordial dos gastos do Estado. Não há dúvidas de que o sistema merece ser aperfeiçoado, e a própria SRF tem trabalhado nesse sentido, mas não se pode atribuir a uma contribuição em particular a causa do agravamento da situação econômica neste momento. Pelo contrário, esta deveria ser vista, da forma como foi estruturada, para servir de espinha dorsal para implantação de um novo sistema tributário nacional, que viesse a produzir superávits fiscais com redução de impostos e aumento de renda para a população brasileira.

11.4 INEFICIÊNCIA ECONÔMICA

Analisando um pouco mais de perto a realidade tributária do país, é questionável se um imposto sobre o valor agregado, como o IPI ou o ICMS, com multiplicidade de alíquotas, legislação complexa, alto custo de administração e cumprimento, base erodida por diversas isenções e benefícios fiscais, impõe realmente custo à eficiência econômica do país do que um tributo do tipo IMF, com base ampla, baixa alíquota e custo praticamente nulo de administração e cumprimento.

Portanto, as “previsões” feitas na implementação da CPMF não se realizaram no caso brasileiro, mostrando que, ao contrário de algumas experiências internacionais mal-sucedidas, o modelo brasileiro foi bem-sucedido e tem sido administrado de forma responsável. É interessante, a esse respeito, destacar o *Working Paper nº 1/67*, do Fundo Monetário Internacional, organismo que publicamente tem se posicionado contra a implementação de impostos do tipo débito bancário, mas que reconhece que a experiência brasileira teve bons resultados. Na opinião dos autores, o sucesso brasileiro deveu-se ao fato de a CPMF não ter sido introduzida em momento de crise, de o sistema bancário brasileiro ser significativamente sofisticado, de não haver tradição de mover ativos financeiros para fora do país e pela relativa baixa alíquota adotada no

Brasil. Além disso, o *paper* ainda afirma que a maior parte da arrecadação parece advir de transações financeiras básicas – cheques pagos em função de consumo ou negócios – e não sobre transações de investimentos e operações financeiras complexas. Assim, a experiência brasileira parece contrariar as previsões e o senso comum do que seria esperado em termos dos impactos gerados por um imposto sobre débitos bancários.

12 IMPACTOS SOBRE O MERCADO FINANCEIRO

Uma das principais críticas contra a CPMF refere-se à fuga dos indivíduos e das empresas do mercado, sobretudo em relação aos mercados de renda variável (bolsa de valores) e de renda fixa no Brasil. Neste ponto, cabe uma análise mais geral sobre o assunto, à luz de comparações internacionais, inclusive. É óbvio que a CPMF é um custo adicional sobre as bolsas de valores; entretanto, este se soma a um rol de custos administrativos cobrados pela própria Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) que, em última instância, formam o real custo de se operar na bolsa brasileira. Outros países também impõem incidências diversas sobre as operações em bolsa, como a França, que possui certas taxas com natureza similar à CPMF. Ademais, independentemente dos custos administrativos ou tributários de cada país, é inegável que existe uma tendência rumo à integração das bolsas mundiais. Isso não ocorre devido ao fato de que um país em particular possui custos maiores. A integração é decorrente do próprio processo de globalização mundial e, sobretudo, do fato de o capital – entendido como o poder de realizar negócios dos maiores compradores globais – estar concentrado em poucos lugares. Esse é o objetivo último de grandes empresas internacionalizadas, brasileiras ou não, que buscam acesso ao mercado global como estratégia de sobrevivência e conquista de novos mercados.

13 A CPMF E O MERCADO DE BOLSA

Como sabemos, a aplicação em bolsa deve objetivar o retorno do investimento a médio e longo prazo. Nesse sentido, a rentabilidade obtida pela valorização do ativo anula o custo da CPMF. Um exemplo recente aconteceu com as ações da Petrobras ON vendidas pelo BNDES em agosto de 2010 e que apresentaram retorno superior a 65% em um ano. Nenhum investidor, consciente do potencial de rentabilidade de uma empresa, deixaria de aplicar seus recursos no mercado acionário pelo fato de incorrer em um custo de 0,38%.

14 A CPMF E O MERCADO DE RENDA FIXA

A exemplo do que ocorre com as operações em bolsa, a tendência dos indivíduos é efetuar investimentos no mercado de renda fixa a médio e longo prazo, pois, no regime de estabilidade monetária atual, o investidor não tem necessidade de girar seus recursos no curto prazo. No regime inflacionário vivido até o início da década passada, o agente econômico estava obrigado a aplicar diariamente seus recursos no mercado, pois o dinheiro depositado na conta-corrente era rapidamente corroído pela desvalorização da moeda. O próprio BCB solicitou medida determinando a incidência de IOF sobre os resgates de cotas de fundos ou de títulos de renda fixa feitos em até 30 dias da data da aplicação, como forma de incentivar os negócios de prazo mais longo (Portaria MF nº 246/1999).

Assim, o ônus da CPMF é perfeitamente suportável pelos aplicadores, pois o retorno do investimento suplanta o valor da contribuição. Além disso, os indivíduos e as empresas não têm outra alternativa para aplicar seus excedentes financeiros, se considerarmos que a liquidez e a segurança do mercado de renda fixa o torna imbatível não só em relação a investimentos de caráter permanente (imóveis e outros ativos), como aos investimentos de risco existentes no mercado financeiro (ações e dólar).

15 A TENTATIVA DE DESONERAR A CPMF NO MERCADO FINANCEIRO

A resistência à incidência da CPMF no mercado financeiro deve-se à possibilidade de que, por meio das informações geradas pela retenção da contribuição, acabe-se com o sigilo bancário do aplicador.

16 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ÓTICA ADMINISTRATIVA

Vamos analisar a proposta de implantação de um IMF no Brasil sob a ótica administrativa do imposto e neste ponto registramos o *paper* do FMI

(...) estes novos impostos debitados em conta bancária têm sido aplicados porque as transações sobre as quais eles recaem são percebidas como um meio conveniente e efetivo de gerenciar

impostos, em oposição a um cenário de administração ineficiente de impostos e, tipicamente, diante de uma difícil situação fiscal e de arrecadação.⁸

A citação é verdadeira, dado que esse tipo de imposto, de fato, adapta-se perfeitamente bem em países com situação fiscal precária e administração tributária fraca, tornando muito favorável a implementação de um imposto facilmente administrável e com boa resposta em termos de arrecadação.

Entretanto, é preciso ter claro que esse imposto continua sendo muito interessante mesmo para países com administração forte e situação fiscal estabilizada. A presença de um imposto sobre débitos bancários em um sistema tributário estável implica:

- existência de um imposto de alta produtividade;
- minimização dos custos administrativos totais;
- garantia de que a economia informal estará sendo alcançada pela tributação; e
- adaptação do sistema tributário à nova realidade do comércio e das transações eletrônicas.

Em outras palavras, o imposto sobre débitos bancários parece se adequar muito bem como um imposto complementar àqueles existentes em um sistema tributário tradicional. Ele funciona como uma salvaguarda para riscos de queda de tributação, especialmente decorrentes de um mundo em que se torna cada vez mais fácil para os contribuintes “fugir” da tributação local por mecanismos, como: *i*) preços de transferência; *ii*) utilização de operações em paraísos fiscais; *iii*) planejamento tributário; e *iv*) evasão fiscal – que, aliás, tende a ser muito mais praticados pelos indivíduos de alta renda.

Neste sentido, o IMF é um tributo altamente produtivo, entendido como de alta arrecadação/alíquota. Deve-se salientar, inclusive, que a produtividade do imposto brasileiro é muito superior à dos demais países estudados. “No caso do Brasil, em particular, um rendimento

8. “these new bank debit taxes have been imposed because the transactions on which they fall were viewed as a convenient and effective tax handle, against a background of weak tax administration and, typically, in the face of a difficult fiscal/revenue situation.” (COELHO; EBRILL; SUMMERS, 2001).

de alto rendimento tem sido sustentada durante vários anos”.⁹ Os dados pesquisados pelo FMI mostram que a média da produtividade da CPMF brasileira foi de 4,06, enquanto a média em outros países da América Latina, como Colômbia (3,33), Equador (3,20), Argentina (0,94), Peru (0,50) e Venezuela (2,42). Essa produtividade alta e sustentável ao longo dos anos mostra que a legislação brasileira está adequada para a realidade econômica do país.

Sobre esta questão, o Trabalho para Discussão do BCB afirma que “Shome e Stotsky”

(...) propõem que os argumentos nesse sentido (produtividade) são falhos por estarem baseados em análises estáticas. Se forem consideradas as elasticidades dos volumes de transações e dos preços às alíquotas destes impostos, nota-se que o ITFs destroem sua própria base de incidência, fazendo com que a produtividade cai significativamente com o aumento da alíquota.

Ora, isso não é propriamente uma crítica ao imposto sobre débitos bancários, mas uma constatação de seu funcionamento. Ciente deste fato, o governo brasileiro instituiu a CPMF a uma alíquota relativamente baixa – especialmente se comparada a algumas experiências internacionais de fixação de alíquota em 1% ou 2% – e, como mostram os números, tem mantido alta produtividade no tempo. Tratando de tema correlato, também mencionado neste trabalho, a curva de Lafer existe não apenas para a CPMF, mas para qualquer imposto: é natural se esperar que, a cada ponto percentual de aumento de alíquota, a arrecadação marginal irá cair. Está aí o exercício da calibragem da política tributária e, pelo visto, a experiência brasileira tem sido bem-sucedida quanto a esse aspecto, pois, do contrário, a arrecadação da CPMF apresentaria sinais de declínio. Ademais, há que se questionar o próprio uso da curva de Lafer para examinar o efeito da alíquota da CPMF sobre sua receita, pois essa curva, além de bastante criticada na literatura acadêmica, foi originalmente relacionada ao IR e não ao imposto sobre débitos bancários.

O IMF também é um tributo com excelente custo-benefício, pois sua arrecadação ocorre sem, praticamente, nenhum custo operacional para a administração tributária e para o contribuinte. Não há notas fiscais, papéis, declarações e outras informações normalmente exigidas dos impostos convencionais.

9. “In the case of Brazil, in particular, a high revenue yield has been sustained over several years”.

O IMF pode ser, ainda, o único imposto a alcançar a economia informal ou ilegal, que, em geral, depende do sistema bancário para sua operacionalização ou da chamada “lavagem de dinheiro” para se autajustificar. Nesse sentido, a CPMF tornou-se mais justa do que os tradicionais impostos sobre a renda que, na prática, são sonegados pelos mais ricos, os quais têm mecanismos sofisticados de planejamento tributário e impõem ao Estado um alto custo para serem fiscalizados. Não é legítima a afirmação de que aqueles que pagam impostos – isto é, os formais – é que são penalizados pela CPMF. Basta verificar alguns dados da SRF ao realizar o cruzamento entre as informações da CPMF e da Declaração de Rendimentos das Pessoas Físicas e Jurídicas para desmentir esta informação.

Pode-se argumentar que o custo do IMF pode ser repassado para toda a economia, nos preços dos bens e serviços adquiridos por toda a população. Sem dúvida, isso é verdade, mas, antes de mais nada, é preciso notar que todo *imposto é custo* e, sem exceção, todos são transferidos para preços finais de bens e serviços, mesmo que indiretamente. Qualquer imposto, e não só aqueles tradicionalmente definidos como indiretos, faz parte do custo de produção da economia e incorpor o preço final. Assim, não há como negar que, no preço de qualquer produto à venda no supermercado, há IR incluído. As empresas trabalham com *mark-up*, jogam sua margem de lucro sobre seus custos (inclusive tributários) e assim formam o preço final de seus produtos. Isso é cada vez mais verdade à medida que saímos da abstração da concorrência perfeita para os mercados oligopolistas da realidade. Há a conhecida frase em economia de que *there is free lunch*, e não há mesmo: se o Estado arrecadou certa quantia, alguém ficou sem essa mesma quantia – isso sem contar com a perda de peso morto de qualquer imposto, pois, vale lembrar, impostos *lump-sum* também só existem na teoria. Essa é a realidade e acontece tanto para a CPMF quando para o IR. Portanto, quanto mais se arrecadar a um menor custo fazendo mais contribuintes pagarem, melhor para todos, isto é, menor o custo por produto que será incorporado aos preços finais.

O IMF também pode ser considerado um imposto moderno, pois se adapta e alcança operações que somente agora estão se tornando comuns, como aquelas relacionadas ao comércio eletrônico. Aqueles que têm acompanhado o debate internacional sabem o quanto a tributação do comércio eletrônico tem se tornado um desafio para as autoridades tributárias de todo o mundo, com soluções muito difíceis de serem implementadas. Além disso, cada vez se torna mais comum, operações com paraísos fiscais, de manipulação de preços e outras que são reflexos

da velocidade em que o capital se move pelos diversos países nos dias atuais. Todas essas operações são de difícil controle e têm gerado a “falência” dos impostos sobre a renda em todo o mundo. A famosa progressividade do imposto sobre a renda fica, realmente, prejudicada quando se analisa a realidade sobre essa ótica, pois acabam pagando o imposto, infelizmente, aqueles que são facilmente monitorados, isto é, os assalariados. Isso não é novidade no Brasil e em nenhum outro país do mundo e, até agora, temos vislumbrado que o imposto sobre débitos bancários é o único que atinge essas operações e faz que as grandes transações que passariam incólumes ao imposto de renda possam contribuir com o financiamento da nação. Em uma era eletrônica, com operações *on-line*, nada mais justo do que a tributação se adequar à realidade econômica e tributar o que de mais “sólido” existe – a transação financeira. Sobre este assunto, podemos citar Roberto Campos:

Considero que, em tese, o Imposto sobre Transações Financeiras é o mais moderno e econômico instrumento de arrecadação. (...) é essencialmente uma criatura da era eletrônica. Ao invés de se tributar os subconjuntos – renda, serviços e circulação de mercadorias –, tributa-se a síntese deles, isto é, a transação financeira, que nas economias modernas, é a súmula de todas as trocas (ZOTTMANN, 1994).

17 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do resultado deste estudo, partindo-se da comparação do nosso sistema tributário, ao longo da história, com o sistema tributário de outros países – especialmente com Alemanha e Espanha, o que ficou claro é que qualquer sistema tributário tem preocupação com o princípio da igualdade e da progressividade –, e com a arrecadação, com vista a diminuir os desníveis econômicos e regionais.

A Espanha chegou a eleger, na Constituição, o princípio da igualdade e o da progressividade como limites ao poder de tributar.

A Alemanha, país rico, membro forte do grupo dos sete, a maior economia da Europa, preocupa-se, sempre, com a cobertura das despesas, afastando o risco do déficit nas contas públicas e o fantasma da inflação, que o povo alemão conheceu tão bem na década de 1920.

É esse país, conhecedor mais do que nenhum outro das agruras de uma hiperinflação, e capaz de fazer desaparecer os valores éticos e morais de uma sociedade, que tem a preocupação primordial em cobrir suas despesas e, por incrível que pareça, diminuir as desigualdades regionais.

Pôde-se observar que não há sistema tributário simples. A complexidade é da sua própria natureza, porque, na verdade, uma nação nada mais é que um imenso condomínio – mas, ao contrário dos condomínios menores, os contribuintes possuem a mesma ou quase a mesma capacidade contributiva. O grande condomínio que é a nação organizada em Estado é complexo, porque as capacidades contributivas são díspares. Isto aumenta as necessidades dos que têm menos a contribuir, em uma equação perversa.

De qualquer sorte, nosso país, portador de um sistema bancário moderno, que foi instado a se desenvolver pela peculiaridade de uma convivência relativamente tranquila com a inflação alta por dezenas de anos, adquiriu o privilégio de poder implantar um sistema tributário o mais simplificado possível, como o que se propõe.

Certamente, em poucos anos, muitos países estarão adotando o IMF em seu sistema, especialmente aqueles que têm aderido aos blocos econômicos, como o da Comunidade Europeia, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta), o Mercado Comum do Sul (Mercosul) etc.

Pela literatura acadêmica amplamente mencionada neste estudo, não se tem dúvida quanto à viabilidade de implantação de um Sistema Tributário Nacional ancorado em três pilares, quais sejam:

- IMF com alíquota de 15% durante cinco anos e reduzindo em um 1% por ano até estabilizar-se em 10%;
- IPI com prevalência das alíquotas atuais, como imposto de regulação do mercado interno, utilizado como mecanismo de proteção para a produção nacional; e
- AAR o qual substituirá o IRRF e será apresentado anualmente com tabela progressiva, conforme proposta constante deste trabalho.

A principal vantagem deste estudo é que a eliminação da cunha tributária patronal de cerca de 60,24% e sua substituição por uma alíquota percentual do IME, suportado pela sociedade como um todo, permitiria a elevação dos salários reais, sem pressões sobre custos e preços.

A implantação deste estudo ou deste modelo de financiamento do setor público possibilitará os seguintes benefícios:

- elevação do salário-mínimo para valor acima do proposto atualmente pelo governo federal, cujo impacto será suportado por todos os setores – empresas, governo federal (Previdência Social), estados e municípios. Este valor, conforme simulações inseridas neste trabalho, mostra que tanto empresas como governos estaduais e municipais, bem como a Previdência Social, comportam a elevação, sem comprometimento das contas públicas;
- as transferências constitucionais e legais aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, por intermédio dos fundos constitucionais, receberão da União um volume de recursos muito maior do que recebem atualmente, sem prejuízo das demais despesas de responsabilidade da União;
- mantida a proporção da execução orçamentária no exercício de 2010, a União terá recursos suficientes para administração responsável e equilibrada das dívidas interna e externa, mobiliária e contratual, sem a necessidade de emissão de títulos para refinanciamento, como ocorre atualmente, em que apenas uma parte dos juros é paga com recursos de impostos e a outra e maior parte é paga com a emissão de novos títulos, o que só aumenta a dívida pública;
- a conta de pessoal e encargos sociais da União também não terá problemas de recursos, uma vez que, mantida a proporção verificada no exercício de 2010, não haverá mais déficit na relação previdenciária dos servidores;
- neste mesmo caminho, a conta de benefícios previdenciários também apresenta equilíbrio com formação de superávit substancial;
- a despesa com amortização das dívidas interna e externa, mobiliária e contratual, também apresenta equilíbrio; e
- o volume de recursos a ser aportado para investimentos e inversões financeiras, também apresenta elevação se mantida a proporção verificada no exercício de 2010.

Com relação à tributação do setor voltado para exportação, este estudo sugere que sejam utilizados os mesmos mecanismos de desoneração deste hoje praticados pelo governo, com a devida compensação, se for o caso.

Com relação à taxa de juros, praticada pelo mercado, hoje, nosso entendimento é no caminho de que esta tende a baixar uma vez que os custos das instituições financeiras baixarão com a eliminação de todos os impostos e contribuições que incidem sobre folhas de pagamento, faturamento e lucros, bem como diminuirá a necessidade de financiamento do Estado, tendo em vista o resultado primário produzido, com total equilíbrio das contas públicas sem demonstração de déficit nominal.

Este estudo é de significativa importância, uma vez que propõe a diminuição do número de impostos, e uma reforma nesta direção traria grandes implicações econômicas. Na economia, a história demonstra que as medidas nem sempre resultam naquilo que preveem seus idealizadores.

O Plano Real vem dando certo, mas o desequilíbrio nas contas públicas constitui uma ameaça conforme vem nos alertando, não só os críticos do plano, mas muitos economistas aparentemente independentes – o que veio a se confirmar com a recente crise que obrigou o governo a propor medidas austeras.

A reforma que se propõe visa efetivar o ajuste fiscal para criar um sistema menos complicado, que aumente a arrecadação e traga, para a tributação, a economia informal, sem a necessidade de uma máquina de arrecadação cara, para lidar com tributos, cuja apuração e fiscalização são artesanais.

O Ajuste Anual de Renda substitui o IRRF, com alíquotas menores, devido à justiça de sua cobrança, no qual quem ganha mais paga mais, em razão da sua progressividade. Isto não ocorreria se o IMF fosse imposto único.

A proposta que se faz, como demonstrado, não é de uma alíquota excessivamente alta, mas alta o suficiente para não gerar inflação, por força do abatimento dos valores pagos no AAR.

A concepção desse imposto, que não é minha, é simplesmente genial. Consideramos a mais brilhante invenção em matéria tributária, em que pese à reação obstinada daqueles que não se dispuseram a gastar alguns minutos para pensar sobre este assunto.

O IMF, enfim, como viga mestra do sistema tributário proposto, tem tudo para, em compensação com outros tributos, especialmente o Ajuste Anual de Renda, ser a grande solução para resolver o problema de caixa da economia nacional. Ele é a possibilidade de o Estado desenvolver satisfatoriamente as políticas públicas com vista à diminuição dos desníveis econômicos regionais e entre pessoas, por via de consequência, sem impor qualquer sacrifício ao cidadão que paga adequadamente seus impostos.

Por estas razões é que a implantação do IMF, além das vantagens, já amplamente, demonstradas neste estudo, ainda possibilitarão ao Brasil, uma confortável independência em relação ao capital externo, não que este seja dispensável, assim como dará ao mercado a necessária credibilidade e tranquilidade quanto ao cumprimento de suas obrigações assumidas com o país, sem o risco de quebra contratual, bem como também diminuirá o risco Brasil junto aos organismos e a instituições de classificação desta natureza. O Brasil entrará, definitivamente, no rol dos países viáveis e confiáveis para investimentos.

Este estudo, se implantado no Brasil, o colocará no caminho do *crescimento com sustentabilidade* com a possibilidade de iniciação dos investimentos públicos em infraestrutura econômica e social, com criação de empregos e aumento de renda, desburocratização da máquina pública, simplificação e transparência na cobrança do imposto feita pelo Estado e pago por toda a sociedade, devolvido em seu próprio benefício, em ações que venham possibilitar a melhoria na qualidade de vida de todos os cidadãos brasileiros.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. Carga tributária – tributação das vendas: evolução histórica (ou involução?). BNDES, Rio de Janeiro, **Boletim Informe**, n. 7, fev. 2000.

ALBUQUERQUE, P. H. **Os impactos econômicos da CPMF**: teoria e evidência. Brasília: BCB, jun. 2001 (Trabalhos para Discussão, n. 21). *In*: FINANÇAS PÚBLICAS: VI PRÊMIO TESOUREIRO NACIONAL – 2001. Brasília: STN, 2002. p. 251-276.

ARAÚJO, A. P. É preciso tirar a economia da informalidade. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 5 mar. 2001.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FABRICANTES DE PRODUTOS ELETROELETRÔNICO (ELETROS). **Capacidade competitiva do complexo eletrônico**, nov./dez. 2000.

BARRETTO, R. C. M. **Idéias sobre a reforma tributária**. Brasília, 25 de ago. 1998. Juiz Federal da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Sergipe.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Receita Federal do Brasil (RFB). **CPMF: mitos e verdades sob as óticas econômica e administrativa**. Brasília: Secretaria da Receita Federal (SRF), 2001a (Texto para Discussão, n. 15).

———. Ministério da Fazenda (MF). Receita Federal do Brasil (RFB). **Tributação da renda no Brasil pós-real**. Brasília: Secretaria da Receita Federal (SRF), 2001b.

———. **Projeto de Lei Complementar, PLP nº 190**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001c. Autoria de Marcos Cintra C. de Albuquerque.

———. **Desoneração da folha de pagamentos**. Comissão de economia, indústria e comércio. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de documentação e informação, 2002a.

———. Ministério da Fazenda (MF). Receita Federal do Brasil (RFB). **A progressividade no consumo**. Brasília: Secretaria da Receita Federal (SRF), mar. 2002b (Texto para Discussão, n. 4).

———. Ministério da Previdência Social (MPS). **Livro Branco da Previdência Social**. Brasília: MPAS/GM, 2002c.

CECHIN, J. Crescimento, emprego e previdência. **Conjuntura Social**, Brasília, v. 11, n. 2, abr./jun. 2000.

CINTRA, M. C. A. Imposto Único sobre Transações (IUT). *In*: CINTRA, M. (Org.). **Tributação no Brasil e o Imposto Único**. São Paulo: Makron Books, 1994a.

———. Por uma revolução tributária. *In*: CINTRA, M. (Org.). **Tributação no Brasil e o Imposto Único**. São Paulo: Makron Books, 1994b.

———. A sonegação é o x do problema. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 maio 2001.

———. **A verdade sobre o Imposto Único**. São Paulo: LCTE Editora, 2003.

CINTRA, M. C. A.; ZOTTMANN, L. O real peso da cumulatividade. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 14 mar. 2002.

COELHO, I.; EBRILL, L.; SUMMERS, V. **Bank Debit Taxes in Latin America: an analysis of recent trends**. IFM, maio 2001. (IMF Working Paper n. 1/67). Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0167.pdf>>.

DELFIN NETTO, A. Mitos tributários? **Carta Capital**, São Paulo, 12 dez. 2001.

GARTENKRAUT, M. **Imprevidência na Reforma, Valor**. São Paulo, 2000.

KOYAMA, S. M.; NAKANE, M. I. **Os efeitos da CPMF sobre a intermediação financeira**. Brasília: BCB, jul. 2001 (Trabalhos para Discussão, n. 23).

MACIEL, E. Reforma tributária e federalismo no Brasil. Federação das indústrias de Brasília. Palestra proferida em 7 de ago. 2001. *In*: ALBUQUERQUE, M. C. C. **A verdade sobre o imposto único**. São Paulo: LCTE, 2003. p. 189. Disponível em: <www.marcoscintra.org.br>.

SCHEINKMAN, J. A. A competitividade comercial na era da globalização e a harmonização tributária. **O Brasil e a Alca**: tributação e integração. São Paulo: SINAFRESP, 2001.

TAVARES, M. C. Imposto sobre Circulação Financeira. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 24 set. 1995.

VARSANO, R. *et al.* **Substituindo o PIS e a Cofins** – e por que não a CPMF? – por uma contribuição não cumulativa. Rio de Janeiro: Ipea, Brasília: MPOG, , out. 2001 (Texto para Discussão, n. 832).

ZOTTMANN, L. O Imposto sobre Transações Financeiras: reflexos e simulações. *In*: CINTRA, Marcos (Org.). **Tributação no Brasil e o Imposto Único**. São Paulo: Makron Books, 1994.

ANEXO

QUADRO 1

Relatório resumido da execução orçamentária demonstrativo da receita corrente orçamentos fiscal e da seguridade social – governo federal, janeiro a dezembro de 2010 (Em R\$ 1,00)

Receitas		Realizada	Participação sobre o total (%)	Participação sobre o PIB (%)
Receitas correntes		890.137.032.933	100,00	24,22
Receita tributária		281.814.921.018	31,66	7,67
	Impostos	275.891.196.088	97,90	7,51
	Taxas	5.923.724.930	2,10	0,16
Receita de contribuições		475.432.043.698	53,41	12,94
Receita patrimonial		65.241.009.419	7,33	1,78
Receita agropecuária		20.324.550	0,00	0,00
Receita industrial		603.607.880	0,07	0,02
Receita de serviços		40.445.797.286	4,54	1,10
Transferências correntes		269.189.850	0,03	0,01
Outras receitas correntes		26.310.139.233	2,96	0,72
PIB de 2010			3.675.000.000.000	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/MF.
Elaboração: Carlos Roberto Paiva da Silva.

QUADRO 2

Produtividade da proposta

Fórmula			
Situação atual		Situação proposta	
Alíquota	Arrecadação	Base movimentação financeira	
0,38	51.122.175.207	5.112.217.520.698	13.453.204.001.836
100	x	0,38	
Em R\$ 1,00			
Proposta		Arrecadação atual	Déficit/superávit

(Continua)

(Continuação)

0,50%	67.266.020.009		(822.871.012.924)
0,75%	100.899.030.014		(789.238.002.919)
1,00%	134.532.040.018		(755.604.992.914)
1,50%	201.798.060.028		(688.338.972.905)
2,00%	269.064.080.037		(621.072.952.896)
2,50%	336.330.100.046		(553.806.932.887)
2,55%	343.056.702.047		(547.080.330.886)
3,00%	403.596.120.055		(486.540.912.878)
4,00%	538.128.160.073		(352.008.872.859)
4,50%	605.394.180.083		(284.742.852.850)
4,75%	639.027.190.087		(251.109.842.846)
5,00%	672.660.200.092		(217.476.832.841)
5,50%	739.926.220.101	890.137.032.933	(150.210.812.832)
6,00%	807.192.240.110		(82.944.792.823)
7,00%	941.724.280.129		51.587.247.196
8,00%	1.076.256.320.147		186.119.287.214
9,00%	1.210.788.360.165		320.651.327.232
9,50%	1.278.054.380.174		387.917.347.242
10,00%	1.345.320.400.184		455.183.367.251
10,25%	1.378.953.410.188		488.816.377.255
11,00%	1.479.852.440.202		589.715.407.269
12,00%	1.614.384.480.220		724.247.447.287
13,00%	1.748.916.520.239		858.779.487.306
14,00%	1.883.448.560.257		993.311.527.324
15,00%	2.017.980.600.275		1.127.843.567.343
PIB de 2010	3.675.000.000.000		

Fonte: STN/MF

Elaboração: Carlos Roberto Paiva da Silva.wv

**QUADRO 3
Substituição tributária**

Tabela de encargos sociais sobre a folha de pagamento das empresas				
Grupo A				
01	INSS	20,00%	Contribuições sobre folha de pagamento	
02	Sesi/SESC	1,50%		
03	Senai/SENAC	1,00%		
04	Incra	0,20%		
05	Salário-educação	2,50%		
06	FGTS	8,00%		
07	Seguro acidente do trabalho/SAT/INSS	2,00%		
08	Sebrae	0,60%		
Total		35,80%		
Grupo B				
09	Férias	11,11%	Custos diretos nas empresas	
10	Auxílio-doença	3,03%		
11	Licença-paternidade	0,01%		
12	Faltas legais	1,27%		
13	Acidente de trabalho	0,33%		
14	Aviso-prévio	0,35%		
15	13º salário	8,33%		
Total		24,43%		
Grupo C				
16	Indenização (rescisão sem justa causa)	2,55%		
17	Indenização adicional	0,67%		
Total		3,22%		
Grupo D				
18	Incidência dos encargos do grupo A sobre o grupo B	8,75%		
Total		8,75%		
Impostos e taxas				
19	ISS	5,00%	Impostos e contribuições diretos sobre faturamento, folha e lucro líquido	
20	Cofins	7,60%		
21	IRRF	1,20%		
22	CSLL	1,00%		
23	PIS	0,65%		
Total de impostos e taxas		15,45%		
Contribuição do empregado à previdência social		9% a 11%	Participação dos trabalhadores de todos os níveis	
Retenção para o imposto de renda na fonte		15,00%		
Retenção para o imposto de renda na fonte		27,50%		
ITR				
IPI		Várias		
IOF		15,00%		

(Continua)

(Continuação)

Simulações					
Salário-mínimo	Impacto a cada R\$ 1,00				
510	150.000.000	Custo do incremento ao ano nas contas previdenciárias do governo			
700	x				
	28.500.000.000				
Assistência social – programas de distribuição de rendas				A manutenção dos programas assistenciais será financiada pelo retorno do IMF sobre os benefícios distribuídos pelo governo	
Público/famílias		Valor do benefício anual	Custo total dos benefícios		
12.000.000		8.400,00	100.800.000,00		
Retorno para o governo			15.120.000,00		
Critérios para recebimento dos benefícios são os mesmos praticados e cobrados hoje pelo governo – unificação de todos os programas em execução por união, estados e municípios					
Ajuste Anual de Renda					
Valores					
2008/2009		Simulação para o futuro			
Receitas	Deduções	Receitas	Deduções	Identificação	
138.669,17		138.669,17		Salários	
				Outras rendas	
	13.176,10		0,00	Previdência pública	
	21.996,82		0,00	IRRF	
	0,00		20.800,38	IMF pago	
	2.544,00		2.544,00	Dependentes	
	1.998,00		11.531,25	Educação	
	7.609,44		7.609,44	Saúde	
	4.302,53		4.302,53	Previdência privada	
			0,00	Devolução de IMF – 10%	
87.042,28		91.881,57	7.350,53	Imposto a pagar	
	1.033,92				
	36.206,84	Imposto pago	28.150,90		
	26,11	Imposto pago sobre renda total (%)	20,30		
	41,60	Imposto pago sobre renda líquida (%)	30,64		
Ganho real no salário-mínimo					
Salário	510,00		700,00	28,21	
Desconto	45,90		105,00		
Salário líquido	464,10		595,00		
		130,90			

Fonte: STN/ME.

Elaboração: Carlos Roberto Paiva da Silva.

QUADRO 4

Grupo de despesa		Despesa da União por grupo				Imposto sobre Movimentação Financeira			
		Orçamentos fiscais e da seguridade social				15%	Distribuição proposta com vinculação em legislação com possibilidade de ajuste em cada exercício	Participação em relação ao PIB (%)	Participação em relação ao PIB (%)
		Lei Orçamentária de 2010	Lei Orçamentária de 2010	Participação (%)	15%				
Despesas correntes		290.880.463.683	290.880.463.683	20,52	414.085.432.951	19,00	367.705.689.052	10,01	
	Pessoal e encargos sociais	168.861.606.957	168.861.606.957	11,91	240.384.420.254	10,00	193.529.310.028	5,27	
	Juros e encargos da dívida	122.018.856.726	122.018.856.726	8,61	173.701.012.697	9,00	174.176.379.025	4,74	
	Outras despesas correntes	560.516.757.180	560.516.757.180	39,54	797.928.541.280	67,00	1.296.646.377.185	35,28	
	Transferências a estados, Distrito Federal e municípios	187.100.367.374	187.100.367.374	13,20	266.348.367.464	22,50	435.440.947.562	11,85	
	Benefícios previdenciários	246.321.773.099	246.321.773.099	17,38	350.653.518.519	21,00	406.411.551.058	11,06	
	Reserva de contingência	0	0	0,00	0	1,50	29.029.396.504	0,79	
	Demais despesas correntes	127.094.616.708	127.094.616.708	8,97	180.926.655.296	7,20	139.341.103.220	3,79	
	Benefícios assistências – Loas e bolsa família			0,00	0	6,00	116.117.586.017	3,16	
	Sistema S			0,00	0	0,80	15.482.344.802	0,42	
	Fundo Constitucional do Norte, Nordeste e Centro-Oeste			0,00	0	2,00	38.705.862.006	1,05	
	Fundos setoriais			0,00	0	1,00	19.352.931.003	0,53	
	Recursos para financiamento de habitações			0,00	0	3,00	58.058.793.008	1,58	
	Recursos para PIS/PASEP – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)			0,00	0	2,00	38.705.862.006	1,05	
Despesas de capital		566.163.229.231	566.163.229.231	39,94	805.966.626.045	14,00	270.941.034.039	7,37	
	Investimentos	23.757.443.105	23.757.443.105	1,68	33.820.116.310	3,00	58.058.793.008	1,58	
	Inversões financeiras	29.069.163.046	29.069.163.046	2,05	41.381.661.776	2,00	38.705.862.006	1,05	
	Amortização da dívida	513.336.623.080	513.336.623.080	36,21	730.764.847.960	9,00	174.176.379.025	4,74	
Subtotal		1.417.560.450.094	1.417.560.450.094	100,00	2.017.980.600.275	100,00	1.935.293.100.275	52,66	
	Superávit primário					2,25	82.687.500.000	2,25	
	Arrecadação líquida estimada						2.017.980.600.275	54,91	

(Continua)

(Continuação)

A base de cálculo utilizada para definição dos 18% vinculados à educação toma por base o total arrecadado menos os valores destinados a transferências a estados, ao Distrito Federal e aos municípios e benefícios previdenciários			
Arrecadação	2.017.980.600,275		54,91
Superávit primário	82.687.500,000		2,25
Subtotal	1.935.293.100,275		52,66
Transferências a estados, ao Distrito Federal e aos municípios	435.440.947,562		11,85
Benefícios previdenciários e seguridade social	406.411.551,058		11,06
Base para cálculo de 18% vinculados à educação	1.093.440.601,656		29,75
Dezoto por cento para a educação	196.819.308,298		5,36
Receita arrecada no exercício de 2010	890.137.032,933		24,22
Vinculação à Previdência Social		406.411.551,058	11,06
Transferências a estados, ao Distrito Federal e aos municípios		435.440.947,562	11,85
Receita de livre movimentação do governo federal		1.093.440.601,656	29,75
Superávit primário		82.687.500,000	2,25
Total geral		2.017.980.600,275	54,91
PIB de 2010 – atualizado			3.675.000.000,000
Receitas extras da União – Desvinculação de receitas da União (DRU)			
Receitas oriundas do Ajuste Anual de Rendas			190.549.875,111
Receita oriunda do imposto de importação			21.080.739,009
Subtotal			211.630.614,120
Resultado primário sugerido			82.687.500,000
Total geral			294.318.114,120
			14,5848

QUADRO 5
Transferências constitucionais e legais aos estados e municípios – valores pela proposta
(Em R\$ 1,00)

Unidade da Federação	Regra atual – realizado em 2010					Regra proposta				
	Transferências constitucionais aos estados	%	Transferências constitucionais aos municípios	%	Total	Estados	Municípios	Total	Total	
Acre	1.670.829.195	1,95	399.000.344	0,50	2.069.829.538	4.173.875.616	996.737.316	5.170.612.932		
Alagoas	2.073.570.642	2,42	1.945.291.221	2,16	4.018.861.864	5.179.958.533	4.859.505.461	10.039.463.994		
Amapá	1.987.966.243	2,32	1.590.283.979	0,33	3.578.250.223	4.966.111.352	3.972.666.713	8.938.778.065		
Amazonas	1.689.804.775	1,98	291.110.491	1,59	1.980.915.266	4.221.278.256	727.219.146	4.948.497.402		
Bahia	5.862.198.326	6,85	7.710.522.201	8,63	13.572.720.527	14.644.277.662	19.261.550.319	33.905.827.981		
Ceará	3.796.712.134	4,44	4.618.155.749	5,09	8.414.867.883	9.484.514.785	11.536.551.874	21.021.066.659		
Distrito Federal	399.687.795	0,47	71.884.000	0,13	471.571.795	998.454.629	179.572.440	1.178.027.068		
Espírito Santo	1.562.278.349	1,83	1.862.525.072	1,90	3.424.803.421	3.902.706.230	4.652.748.473	8.555.454.703		
Goiás	2.516.340.853	2,94	2.845.016.291	3,20	5.361.357.144	6.286.036.756	7.107.096.383	13.393.133.139		
Maranhão	3.705.467.199	4,33	3.908.990.410	3,95	7.614.457.610	9.256.577.059	9.764.995.616	19.021.572.674		
Mato Grosso	7.145.611.666	8,35	9.328.676.487	1,96	16.474.288.152	17.850.355.017	23.303.839.464	41.154.194.482		
Mato Grosso do Sul	1.210.560.508	1,42	1.390.100.833	1,46	2.600.661.341	3.024.084.690	3.472.591.927	6.496.676.617		
Minas Gerais	1.999.400.499	2,34	1.558.948.972	11,22	3.558.349.471	4.994.675.108	3.894.389.159	8.889.064.268		
Pará	3.836.080.534	4,48	3.911.720.781	3,89	7.747.801.314	9.582.860.447	9.771.816.316	19.354.676.763		
Paraíba	2.510.847.527	2,94	2.245.525.701	2,67	4.756.373.229	6.272.313.954	5.609.517.120	11.881.831.073		
Paraná	4.179.620.027	4,89	4.080.505.336	6,45	8.260.125.362	10.441.051.768	10.193.454.710	20.634.506.478		
Pernambuco	2.197.536.622	2,57	2.033.533.570	4,51	4.231.070.192	5.489.636.256	5.079.942.467	10.569.578.724		
Piauí	4.044.533.184	4,73	4.874.962.803	2,16	8.919.495.987	10.103.593.169	12.178.078.070	22.281.671.240		
Rio de Janeiro	3.457.515.528	4,04	4.717.397.799	5,72	8.174.913.326	8.637.172.370	11.784.467.083	20.421.639.454		
Rio Grande do Norte	2.206.635.405	2,58	1.816.635.814	2,15	4.023.271.220	5.512.365.802	4.538.113.144	10.050.478.946		
Rio Grande do Sul	1.606.226.115	1,88	753.424.602	6,74	2.359.650.717	4.012.491.546	1.882.119.720	5.894.611.266		
Rondônia	1.223.844.473	1,43	281.229.649	0,90	1.505.074.121	3.057.269.181	702.535.948	3.759.805.129		
Roraima	4.299.147.377	5,03	5.333.315.279	0,31	9.632.462.656	10.739.641.411	13.323.082.138	24.062.723.549		

(Continua)

(Continuação)

Unidade da Federação	Regra atual – realizado em 2010				Regra proposta			
	Transferências constitucionais aos estados	%	Transferências constitucionais aos municípios	%	Total	Estados	Municípios	Total
Santa Catarina	2.281.584.220	2,67	3.130.235.785	3,66	5.411.820.005	5.699.594.413	7.819.599.311	13.519.193.724
São Paulo	2.046.048.854	2,39	1.175.361.836	16,06	3.221.410.690	5.111.206.729	2.936.155.368	8.047.362.097
Sergipe	13.836.021.961	16,17	15.938.923.955	1,43	29.774.945.916	34.563.577.701	39.816.808.484	74.380.386.185
Tocantins	2.196.113.150	2,57	954.343.569	1,24	3.150.456.719	5.486.080.299	2.384.032.650	7.870.112.949
Total	85.542.183.162	100,00	88.767.622.529	100,01	174.309.805.691	213.691.760.741	221.749.186.821	435.440.947.562

Fonte: STN/MF.
Elaboração: Carlos Roberto Paiva da Silva.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão

Cida Taboza

Fábio Oki

Thayse Lamera

Revisão

Ângela de Oliveira

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Regina Marta de Aguiar

Editoração

Danilo Leite

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

