

UM NOVO PARADIGMA TRIBUTÁRIO

Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque*

Ao longo dos últimos quinze anos surgiram várias propostas de reforma. Deste intenso debate, que em realidade foi iniciado com a publicação da proposta do Imposto Único em janeiro de 1990 na *Folha de S. Paulo*¹, surgiu uma clara divisão de correntes de pensamento. De um lado, a corrente ortodoxa, dos impostos declaratórios, baseada nos conceitos tradicionais de finanças públicas e de direito tributário; de outro, a proposta polêmica e “insolentemente nova” como a descreveu Roberto Campos, dos impostos não-declaratórios, representada pelo renascimento do histórico conceito do Imposto Único, que alguns crêem ser um mito no inconsciente coletivo dos economistas.

Esta polêmica reflete as contradições existentes nas economias modernas, afetadas intensamente por fatos que tornaram não-funcionais o paradigma tributário vigente, e que abriram caminhos para novas propostas e novos conceitos.

No momento, a discussão sobre reforma tributária comprova que se está diante de uma situação de rompimento do paradigma anterior, e sua substituição por novos conceitos e novas propostas.²

A corrente dos impostos não-declaratórios incorpora esta nova realidade, e prevê uma radical simplificação mediante a eliminação dos tributos convencionais, e sua substituição por um imposto básico de efeito arrecadatório, (os tributos com características essencialmente extrafiscais seriam mantidos) recolhido mediante impulsos eletrônicos emitidos dentro das centrais de processamento de dados do sistema bancário.

O primeiro sinal desta mudança de paradigma veio com a utilização de tributos sobre movimentação financeira aplicados em diversos países, como a Austrália, Argentina, Colômbia e outros países latino-americanos. No Brasil, a proposta do Imposto Único sobre Movimentação Financeira deu início a amplo debate, que resultou na criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) após proposta apresentada pela Comissão Ary Oswaldo Mattos Filho, em 1993, e posteriormente

* Doutor pela Universidade de Harvard. Professor Titular e vice-presidente da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Foi Deputado Federal (1999-2003). Atualmente é Secretário das Finanças da cidade de São Bernardo do Campo.

¹ CINTRA, M. Por uma Revolução Tributária, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14/01/1990. Tendências/Debates, p.3; transcrito em CINTRA (1994) *op.cit.* pp-85-89; o detalhamento da proposta acha-se também em CINTRA (1994) O Imposto Único sobre Transações, pp-203-245.

² Roberto Campos afirmava que uma reforma tributária pautada nos conceitos tradicionais de finanças públicas e que ignorasse essas novas realidades não conseguiria ser nada mais do que um melancólico exercício de “aperfeiçoamento do obsoleto”.

transformado na Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), vigente até hoje.³

A explicitação de como mudanças tecnológicas e sócio-econômicas afetam a formação de novos paradigmas tributários fica evidente na seguinte afirmação da Professora Maria da Conceição Tavares: “sendo um dos vetores dinâmicos do processo de reestruturação e globalização da economia, as transações financeiras constituem uma das poucas bases potenciais de arrecadação futura na qual é possível ancorar o aumento da receita pública sem castigar (ou punir) os setores produtivos e os segmentos sociais mais carentes”.⁴ Naquele artigo a autora ainda comprova a impropriedade da acusação de que o imposto sobre movimentação financeira é injusto e regressivo, mostrando que ele possui uma progressividade natural, não gera distorções na estrutura produtiva, alcança o setor informal e minimiza a sonegação.

O embate entre estas duas vertentes tributárias, a declaratória e a não-declaratória (que já foi caracterizada como “com-” e “sem-papelório”) suscitou questões resultantes não apenas das mudanças profundas no ambiente econômico das economias modernas, mas também do posicionamento da área tributária, e de finanças públicas, como ciência.

O paradigma tributário convencional entra em crise ao não mais poder fornecer explicações, diagnósticos, justificativas ou soluções para fatos novos que surgem no panorama econômico atual. O que resta dos antigos conceitos acerca da questão tributária são apenas justificativas para as ações burocráticas e repressoras adotadas para combater vícios e atitudes nocivos à sociedade (como a evasão e a corrupção), ou para neutralizar acontecimentos e eventos que impedem, ou dificultam, o funcionamento do sistema tributário segundo os parâmetros esperados pelos paradigmas anteriores. Os efeitos das novas tecnologias de transferência eletrônica de fundos, os paraísos fiscais e os produtos virtuais atestam de forma eloqüente o desajuste dos antigos paradigmas tributários para lidarem com esta nova realidade no mundo moderno. Os administradores tributários continuam respondendo a estes desafios como se o contribuinte fosse um fraudador contumaz, daí resultando uma soma impressionante de sistemas de controle e vigilância que não conseguem impedir a evasão e a elisão fiscais.

Em realidade, o desenrolar desse debate tenderá a se esgotar na medida em que dois fenômenos contemporâneos imporão um desenlace inevitável nesta polêmica em favor da corrente não-declaratória: a revolução tecnológica da era da informação e, não menos importante, a globalização das relações econômicas mundiais.

³ A utilização de um imposto sobre movimentação financeira foi inicialmente proposta na forma de um “imposto único” (vide CINTRA (1990) e CINTRA (1994)), mas foi transformada em tributo a ser somado ao elenco de tributos em uso no Brasil pela *Comissão Executiva de Reforma Fiscal*, criada em 1992 pelo Presidente Fernando Collor, presidida por Ary Oswaldo Mattos Filho e composta por Augusto Jefferson de Oliveira Lemos, Carlos Alberto Longo, José Teófilo Oliveira, Osmundo Rebouças, e Sérgio Ribeiro da Costa Werlang. As conclusões da Comissão podem ser encontradas em *Reforma Fiscal-Coleção de Estudos Técnicos, Relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal*, DBA-Dórea Books and Art, São Paulo, Julho 1993.

⁴ TAVARES, M. C. Imposto sobre Circulação Financeira, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24/9/1995.

A Era da Informática e da Globalização

A informática alterou as relações de produção nas economias modernas. A expansão dos métodos de processamento de grandes massas de dados e a sofisticação no processamento de informações tornaram-se insumos fundamentais no processo decisório das empresas. Desta forma fica dramaticamente evidenciada a precariedade dos mecanismos declaratórios e semi-artesanais utilizados nos sistemas tributários convencionais, surgidos no ambiente tecnológico e organizacional imediatamente posterior à revolução industrial.

A expansão do setor de serviços na composição do Produto Nacional reduziu a eficácia das regras de controle de arrecadação vigentes anteriormente. A produção tornou-se intangível e desmaterializada, dificultando e encarecendo os mecanismos convencionais de apuração e fiscalização de impostos.

Um serviço intangível circulando via Internet – como um novo programa de administração contábil, por exemplo, de custo relativamente elevado, mas reduzido a simples *bits and bytes* no processo de fornecimento e de utilização – tornou-se, hoje, inatingível para as autoridades tributárias nacionais. A apuração da base imponível daí resultante, se feita a partir de um paraíso fiscal, sem especificação de origem ou destino, impede que seja alcançada por algum sistema tributário convencional.⁵

Os modelos tributários tradicionais assumem que a produção ocorre por meio de processos produtivos manuais, ou mecânicos, concentrados em espaços geográficos determinados, e administrados em estruturas organizacionais autônomas, independentes e submetidas a regras nacionais definidas por um Estado soberano. Tudo isto mudou com a moderna tecnologia de produção. Ela tornou-se descentralizada, dispersa, terceirizada. Não raro, as autoridades fiscais se encontram em posição de carência de poder e de competência para alcançarem a totalidade de um empreendimento e exercerem suas funções de arrecadação e fiscalização.

Ademais, a obrigação tributária tornou-se praticamente universal, ampliando o conjunto dos contribuintes, que anteriormente era composto por poucas e grandes unidades de produção e de comercialização, típicas do início do processo de industrialização. As funções tributárias típicas (apuração, cobrança e fiscalização) alcançaram escala totalmente incompatível com os métodos declaratórios convencionais (auto-apuração, autolancamento, auto-recolhimento e auditoria pública).

A era da informática, contudo, não imprime sua importância apenas como método auxiliar no controle, na fiscalização e na análise das informações tributárias. Vai muito além e torna-se fator determinante na concepção de novos modelos de exação de tributos,

⁵ E em algum momento, contudo, a transferência a título de pagamento (ou os resultados decorrentes da utilização do produto ou serviço) terá forçosamente de situar-se em território tributário determinado, como a base de operação normal da empresa em questão (que obviamente não vende seus produtos no paraíso fiscal). Nesse momento, o imposto sobre transações financeiras faz todo o sentido, uma vez que incide sobre a movimentação bancária desse agente.

principalmente na configuração de novas bases impositivas, como a movimentação financeira, os fluxos eletrônicos, os impulsos telefônicos, as ondas elétricas e outras bases intangíveis que antes dificilmente eram alcançadas pelos tributos convencionais.

Um segundo fenômeno que veio modificar as antigas concepções tributárias é a globalização, causadora de profundas alterações na vida econômica e social da humanidade.

Segundo FARIA (1999)⁶ a globalização é responsável pela “*relativização de alguns importantes conceitos, princípios e categorias – como soberania, legalidade, hierarquia das leis, direitos subjetivos, igualdade formal, cidadania, equilíbrio de poderes, segurança e certeza – fortemente atingidos por mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais em grande parte ocorridas à margem das estruturas jurídicas, dos mecanismos judiciais, das engrenagens institucionais, dos procedimentos democráticos e da capacidade de regulação, controle, gestão, direção, planejamento e adjudicação dos Estados nacionais*”.

A globalização, ao produzir difusão e descentralização do poder político tradicional, enfraqueceu a capacidade de taxação e regulamentação dos governos nacionais. Aduz FARIA (1999) que: “*neste cenário altamente cambiante, o direito positivo... passou a enfrentar um dilema cruel: se permanecer preocupado com sua integridade lógica e com sua racionalidade formal, diante de todas essas mudanças profundas e intensas, corre o risco de não acompanhar a dinâmica dos fatos, de ser funcionalmente ineficaz, e, por fim, acabar sendo socialmente desprezado, ignorado, e (numa situação-limite) até mesmo considerado descartável; caso se deixe seduzir pela tentativa de controlar e disciplinar diretamente todos os setores de uma vida social, econômica e política cada vez mais tensa, instável, imprevisível, heterogênea e complexa, corre o risco de terminar sendo desfigurado como referência normativa*”.⁷

A prestigiosa publicação inglesa *The Economist* se referiu aos governos nacionais na era da globalização como “*meros serviços dos mercados internacionais*”.⁸ Desta “*ingovernabilidade sistêmica*”, na descrição de José Eduardo Faria, surge a inevitável questão: até que ponto esta nova realidade, da informática e da globalização, vem sendo apreendida pelos modelos tributários? Como reagem as instituições tributárias convencionais abaladas por profunda corrosão de sua eficácia e pelo esgarçamento de seus métodos de imposição?

A doutrina tributária convencional pressupõe que o contribuinte, pessoa jurídica, seja uma empresa nuclear produtora de bens tangíveis, com uma ou algumas instalações físicas localizadas em um único território nacional. E que as suas fornecedoras e compradoras tenham as mesmas características. Neste sistema é simples a avaliação da capacidade contributiva da empresa nuclear, bem como a fiscalização através do cruzamento de informações com suas parceiras comerciais.

⁶ FARIA, J.E. *O Direito na Economia Globalizada*, São Paulo, Malheiros Editores, 1999. p.7.

⁷ FARIA (1999) *op.cit.*, p.9.

⁸ The Future of the State, no ensaio A survey of world economy, *The Economist*, Londres, Inglaterra., 20/09/1997.

Hoje, no entanto, a realidade é outra. Os processos produtivos são difusos, dispersos por vários países, terceirizados, e em geral administrados por estruturas organizacionais multipolares. Aproveitando mais uma vez as palavras de FARIA (1999), a inefetividade das leis, engrenagens jurídicas, mecanismos processuais e estruturas judiciais dos governos nacionais no mundo globalizado faz com que “*por mais se edite textos legais para coordenar, gerir, induzir, balizar, controlar, disciplinar e planejar o comportamento dos agentes produtivos, esse instrumental normativo já não mais consegue penetrar de modo direto, imediato, pleno e absoluto na essência do sistema socioeconômico*”.⁹

De fato, os paradigmas tributários convencionais não se mostram capazes de responder à “*crescente incapacidade dos Estados nacionais lidarem com os problemas gerados pelos “paraísos fiscais”, pelos métodos cada vez mais sofisticados de “lavagem de dinheiro”, e pelos incontroláveis fluxos de recursos internacionais (preços de transferência) entre empresas de um mesmo conglomerado global. Sofisticados mecanismos induzem os capitais a abandonarem os países onde foram gerados e a buscarem taxas de retorno mais elevadas e custos tributários menos progressivos e mais baixos em qualquer ponto do globo. Ao mesmo tempo, a prática da sonegação e da fuga para a economia informal, fenômeno em rápida expansão em todo o mundo, reduz ainda mais a capacidade de exação tributária dos governos.*”¹⁰

Edgar Feige, um estudioso da economia informal cunhou o fenômeno de *tax revolt*, afirmando que: “*the irregular economy appears to have little respect for conventional geopolitical boundaries. Indeed, it is being increasingly noticed in almost all developed societies*”. Diz ainda o autor: “*I wish to note that I began this investigation suspecting that the irregular economy was smaller than previous estimates had suggested. I am now convinced that the irregular economy is indeed of staggering proportions and growing rapidly.*”¹¹

A fragilidade operacional dos tributos convencionais fez a revista *The Economist*¹² publicar matéria prevendo “a morte do imposto de renda” e a crescente incapacidade operacional dos governos nacionais na área tributária de garantirem a operacionalidade de seus sistemas tradicionais, que vêm sendo abalados pela moderna engenharia financeira, pelo planejamento tributário, pelos “preços de transferência” e pelos mecanismos de *tax competition* utilizados por vários governos.

A globalização tende a exacerbar a mobilidade dos capitais e as facilidades oferecidas pelos centros financeiros *off-shore*. São fenômenos que erodem as antigas bases territoriais de arrecadação, antes limitadas às fronteiras nacionais, e que não parece poderem ser coibi-

⁹ FARIA (1999) *op.cit.*, p.126.

¹⁰ CINTRA, M. Globalização Impõe Novo Paradigma Tributário, in WALD, A., SILVA MARTINS, I.G. e PRADO, N. *O Direito Brasileiro e os Desafios da Economia Globalizada*, Rio de Janeiro, América Jurídica, 2003. p.48 .

¹¹ FEIGE, E. L. How Big is the Irregular Economy, Challenge, EUA, nov/dez 1979, pp. 5, 12.

¹² The Mystery of the Vanishing Tax Payer, no ensaio A Survey of Globalization and Tax, *The Economist*, Londres, Inglaterra, 29/01/2000.

dos pelas autoridades tributárias nacionais, por serem “*opções e decisões econômicas feitas em outros lugares por pessoas, grupos empresariais e instituições sobre as quais (o Estado) tem escasso poder de controle*”.¹³

O surgimento do imposto sobre movimentação financeira¹⁴

O IPMF/CPMF é com certeza um dos mais polêmicos tributos instituídos no Brasil. Começou a ser discutido no âmbito da proposta de criação do Imposto Único em janeiro de 1990, quando propôs um novo modelo tributário para o país¹⁵.

Segundo aquele projeto, passaria a existir apenas um imposto de características arrecadatórias, incidente sobre movimentação bancária. Os demais tributos caracteristicamente fiscais seriam eliminados gradativamente, permanecendo em vigor apenas os tributos essencialmente extrafiscais, ou seja, aqueles que têm como finalidade precípua servirem de instrumentos de regulação ou de intervenção do poder público no funcionamento da economia, como por exemplo, o imposto de importação ou o imposto territorial rural, ambos marcadamente extra-fiscais. A proposta do Imposto Único elegeu como fato gerador básico o conceito do pagamento monetário ou, mais modernamente, da transação financeira realizada por meio do sistema bancário.

Vale fazer um breve histórico do conceito do Imposto Único para se entender as razões que levaram ao surgimento do imposto sobre movimentação financeira.

A idéia do imposto único é secular. Surgiu no século XVIII com os fisiocratas franceses, que defendiam a taxação da terra como única fonte de extração de receita para o governo.

Ainda que o conceito do Imposto Único tenha uma longa tradição na evolução do pensamento econômico ele nunca pode se materializar, pois em nenhuma circunstância histórica uma sociedade reuniu a condição básica essencial para sua efetiva operacionalização, ou seja, a existência de uma base tributável ampla o bastante a ponto de gerar receita suficiente para o poder público, sem necessidade de alíquotas confiscatórias. Tal base nunca foi encontrada, e assim o conceito do Imposto único assumiu ares de utopia. Contudo, modernamente o conceito da transação financeira como base impositiva tornou-se viável, e faz duas exigências intrinsecamente necessárias para ser concretizado. Felizmente, ambas são plenamente satisfeitas no Brasil.

¹³ FARIA (2003) *op.cit* p.38.

¹⁴ Os termos Imposto sobre Movimentação Financeira (IMF), Imposto Único sobre Transações (IUT), Imposto sobre o Cheque, ou Imposto sobre Transação Financeira (ITF), serão usados intercambiavelmente neste texto.

¹⁵ Sobre a proposta do Imposto Único, e sobre a polêmica sobre o assunto, com argumentos a favor e contra a proposta, vide ALBUQUERQUE, Marcos Cintra C. de (org.). “*Tributação no Brasil e o Imposto Único*”. São Paulo: Makron Books, 1994. 360 pp. Para a colocação da proposta vide, em especial, os artigos de ALBUQUERQUE, Marcos Cintra C. de. “Por uma revolução tributária”, pp.85-89 e “O Imposto Único sobre Transações”, pp.203-245. A proposta foi originalmente apresentada por ALBUQUERQUE, Marcos Cintra C. de. “Por uma revolução tributária.” *Folha de S.Paulo*, 14/1/1990. Tendências/ Debates. O texto mais recente e mais completo sobre o tema é de CINTRA, M. *A verdade sobre o Imposto Único*, São Paulo: LCTE Editora Ltda, 2003.

A primeira é a existência de um sistema bancário altamente informatizado, com um sistema nacional de compensação de cheques e documentos. A segunda é a predisposição cultural da sociedade de não usar moeda manual, substituindo-a pelas mais variadas formas de moeda escritural.

Apenas o Brasil preenche plenamente esses dois quesitos. Possui um dos sistemas bancários mais desenvolvidos e informatizados em todo o mundo. Em realidade, o “Brasil é referência mundial na tecnologia bancária”.¹⁶ Além disso, é uma das economias mais desmonetizadas do mundo, e que, culturalmente, já absorveu a inevitável substituição da moeda manual pela moeda escritural, principalmente pela moeda eletrônica.¹⁷

O impacto gerado pela proposta do Imposto Único nos primeiros anos da década de noventa deflagrou em todo o país um grande movimento em prol de mudanças na estrutura de impostos. A corrente favorável a um sistema de tributos não-declaratórios abraçou o projeto do Imposto Único, enquanto defensores dos impostos declaratórios passaram a desqualificá-lo, enfatizando problemas que sua implantação poderia ensejar.

O imposto único tem inúmeras vantagens inquestionáveis. A fiscalização torna-se mais simples; os critérios de taxação ficam mais evidentes, os custos para o poder público, e também para o setor privado, tornam-se mais leves.

Imediatamente após o surgimento desta proposta ela foi apresentada na Câmara dos Deputados pelo então Deputado Federal Flávio Rocha como emenda à constituição, a PEC 17/91. Houve enorme polêmica sobre o tema, principalmente por ter inaugurado uma fase de intensas discussões sobre a urgente necessidade de uma reforma tributária no Brasil.

Na esteira desta discussão, durante o governo Collor, foi criada em 1991 a Comissão Ary Osvaldo Mattos Filho, incumbida de elaborar um modelo de reforma tributária para o país. A Comissão, composta por notáveis tributaristas brasileiros endossou oficialmente a criação de um tributo sobre movimentação bancária com o intuito de financiar a seguridade social.

¹⁶ CORREA FONSECA, C. E. “Brasil é referência mundial em tecnologia bancária.” *Valor Econômico*, São Paulo, 30/4/2002. Neste artigo, o diretor de Tecnologia da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) reproduz dados de pesquisa realizada pela empresa McKinsey & Company e pela Fundação Getúlio Vargas e afirma que “os bancos são os maiores investidores brasileiros em tecnologia, destinando anualmente 8,5% de seu patrimônio para aprimorar o parque tecnológico instalado, mais do que o dobro da média nacional”.

¹⁷ O início do funcionamento do Sistema de Pagamentos Brasileiro, SPB, a partir de abril de 2002, atesta o avanço da informatização bancária no Brasil, onde a compensação bancária começa a ser feita em tempo real. A razão do hiperdesenvolvimento do sistema bancário e da generalizada expulsão da moeda manual como meio de pagamento no país advém do processo de inflação galopante na economia brasileira que durou cerca de 40 anos. Naquelas circunstâncias, a moeda manual não-indexada foi abandonada pelos agentes econômicos e a atividade bancária, estimulada pelo elevado *float* bancário, tornou-se tão mais rentável quanto mais rápida fosse a capacidade de captação e aplicação de depósitos junto ao público. Daí a informatização e o hiperdesenvolvimento da atividade bancária entre nós.

Em 1992 o governo Itamar Franco, cujo ministro da Fazenda era Fernando Henrique Cardoso, instituiu o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), que vigiu entre agosto de 1993 e dezembro de 1994. Em 1996, já como presidente da República, Fernando Henrique Cardoso criou a CPMF, Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, que perdura até o presente momento.

Apesar de toda a polêmica jurídica e econômica que a cercou, esta nova espécie tributária vem se mostrando um dos mais robustos e produtivos tributos em uso no país. Ainda que perdue com a nomenclatura de “provisório” esta forma de tributação vem se consolidando como um tributo que, ao sofrer constantes aperfeiçoamentos, deverá tornar-se um componente permanente no sistema tributário brasileiro.

Vale lembrar que tributos sobre movimentação financeira, ou sobre movimentação bancária não representam novidade. Já vem sendo utilizado na Austrália desde 1982, ainda que de forma muito mais restrita que no Brasil. Também na Argentina o imposto sobre cheques foi importante coadjuvante na política de estabilização adotada pelo então ministro Domingo Cavallo.¹⁸ Também foi aplicado, com menor sucesso, em vários países, entre eles Colômbia, Chile, Equador, Peru e Venezuela.

Apesar de não ser uma experiência pioneira, a aplicação de um imposto sobre movimentação financeira no Brasil se notabilizou por duas características em seu processo de implantação: a primeira, altamente negativa, é ter sido utilizado como um tributo adicional dentro do rol de tributos em uso no país, descaracterizando a intenção original de seus defensores de ser um tributo único. Como disse Roberto Campos “*o uso do imposto sobre movimentação bancária só seria revolucionário se o imposto fosse único, e não um imposto a mais*”¹⁹; em segundo lugar, e esta é uma observação positiva, a experiência brasileira se notabilizou por ser a mais ampla, duradoura e abrangente aplicação desta nova espécie tributária no mundo. Pelo êxito de sua aplicação, a tributação das movimentações bancárias vem sendo observada com enorme curiosidade e interesse pelos tributaristas interessados em reforma tributária em vários países¹⁹.

¹⁸Diferentemente do que se afirma corriqueiramente, a aplicação desta forma de tributação foi aplicada emergencialmente na Argentina com grande sucesso, e ainda é utilizada naquele país com alíquota de 0,6% incidente tanto sobre débitos quanto sobre créditos bancários, como originalmente previsto na proposta brasileira do Imposto Único. Críticos afirmam que a experiência com o tributo naquele país foi desastrosa e indutora de profunda desintermediação bancária. O fato, contudo, é que o insucesso argentino não foi causado pelo imposto, mas sim pelo tabelamento dos juros aplicado pelas autoridades monetárias daquele país. Em plena hiperinflação, o tabelamento dos juros estimulou a criação de circuitos financeiros informais nos quais se pagavam ágios, e para os quais eram canalizados os recursos financeiros retirados dos bancos em levas que exigiam serem transportados em carros fortes que cruzavam o centro financeiro de Buenos Aires. Para maiores detalhes, vide CINTRA (2003) pp.76-79.

¹⁹ Vide CINTRA, M. *The Brazilian Experience with a Bank Transactions Tax*, trabalho apresentado no 21st Annual United Nations Parliamentary Forum, 29-30 Setembro, 1993, Nova York, Nações Unidas, transcrito em CINTRA (2003) pp. 159-166. Em fóruns internacionais tributários já se começa a falar em uma Escola Brasileira, onde tributos sobre movimentação bancária e sobre faturamento alcançam papéis de destaque na composição de novos modelos tributários.

A forma de sua implantação no Brasil, contudo, não poderia ter sido mais antipática aos olhos dos técnicos e da opinião pública. Implantado como uma solução emergencial para gerar caixa para o orçamento federal, tendo em vista a rápida e constante deterioração da capacidade arrecadatória dos tributos convencionais, o IPMF/CPMF teve suas receitas vinculadas (inicialmente a programas habitacionais e depois ao custeio da seguridade social e do SUS). Ademais, não foi partilhado com os demais entes federados, e desrespeitou a anterioridade constitucional, e a não-cumulatividade. Ademais, deu início ao uso abusivo de contribuições não compartilhadas, tendência que perdura até o momento.

Vários destes questionamentos foram devidamente respondidos do ponto de vista jurídico. Outros foram sanados por meio de alterações e aperfeiçoamentos para atenuar seus impactos econômicos indesejáveis, como as isenções para operações em bolsas e em movimentações tipificadas como operações financeiras. Outros, ainda, revelaram-se críticas destituídas de fundamentos sólidos, como o temor de excessiva verticalização da produção, desintermediação bancária, uso de circuitos financeiros *off-shore* ou informais, iniquidade, e regressividade. A crítica mais resiliente, a da cumulatividade, vem se revelando frágil, tanto teórica como empiricamente.

A questão jurídica da vedação constitucional de criação de tributos cumulativos foi prontamente rechaçada em 1993 pela constatação de que não se tratava de criação de novo tributo pelo Poder Legislativo no exercício de sua competência residual, mas sim de opção exercida pelo Congresso Nacional munido de seu poder constituinte derivado.

Da mesma forma, não há que se falar em tributação sobre base já tributada (*bis in idem*). É verdade que o novo tributo compõe um conjunto de incidências sobre a circulação de mercadorias e de valores que acumularão a carga tributária e formarão o preço final de bens ou serviços transacionados no mercado. Mas, o tributo incide especificamente sobre o débito bancário, base de incidência não tributada anteriormente.

Mas superadas estas questões, perduraram fortes críticas de conteúdo essencialmente econômico.

Desde cedo, ainda durante a discussão sobre o IPMF no Supremo Tribunal Federal, o Ministro Marco Aurélio de Mello apontou a inquestionável existência de cumulatividade no imposto sobre movimentação financeira. O ministro Ilmar Galvão, igualmente crítico do IPMF, chegou a conclusões esdrúxulas, como a de que a cumulatividade (ou cascata) implica desrespeito ao princípio do não-confisco, ofendendo assim o direito fundamental da propriedade.

Ora, trata-se de tributo real, que incide apenas no caso da materialidade de débitos bancários. Não existindo tais ações, pois estas dependem apenas da vontade do detentor de contas bancária, o tributo não incide, e portanto desmonta, em princípio, a tese do confisco e da violação do direito à propriedade. Ademais, não é a técnica de tributação, cumulativa ou não-cumulativa, que poderia eventualmente implicar incidência excessiva ou confiscatória,

mas sim o tamanho da alíquota aplicada. Alíquotas elevadas podem gerar confiscos tanto com tributos cumulativos quanto com tributos sobre valor adicionado. O uso de um tributo em cascata com baixas alíquotas pode implicar menor arrecadação do que alíquotas elevadas em tributos não-cumulativos. Daí o *non-sequitur* nas considerações do ministro.

Mas vai além o Ministro Ilmar Galvão quando afirma que o tributo não respeita a capacidade contributiva do cidadão ao incidir sobre “a singela utilização, pelo correntista, de sua própria reserva de dinheiro...simples fato social, irrelevante para o Direito e para a Economia, sem valia, portanto, para servir como fato gerador de tributo”.²⁰

Mas qual a diferença entre a utilização de recursos bancários para o atendimento das necessidades pessoais do contribuinte, da qual resulta recolhimento de impostos, e a incidência, por exemplo, de qualquer outro imposto, como o ICMS, IPI ou o ISS sobre circulação de bens ou serviços de uma empresa? Uma operação mercantil mesmo que gravosa, com valia econômica negativa, não deixa de ser base legítima para a exação tributária. A movimentação de recursos bancários reflete sempre a busca de utilidade econômica pelo correntista, caso contrário não seria feita, e, portanto jamais serão “atos desvestidos de qualquer repercussão econômica ou jurídica”, como afirma o ministro.

A movimentação financeira reflete capacidade contributiva até mais prontamente do que outros indícios aparentes, como a mera posse de bens ou de riqueza. Esta última pode não revelar qualquer valia econômica a seu proprietário (um imóvel vago, por exemplo) e mesmo assim servir como inquestionável base imponible. Como afirma o Ministro Carlos Velloso “o IPMF, longe de violar o princípio da capacidade contributiva (C.F.,art.145,§ 1º) a este presta obséquio”.²¹

É igualmente inverídica, como já visto acima, a afirmação contida no voto do ministro Ilmar Galvão de que “nenhuma legislação do mundo, por mais atrasada que pudesse ser, jamais concebeu um tributo sobre a emissão de cheques e ordens de pagamento”²².

Vê-se, assim, que o IPMF/CPMF vem afastando as objeções de ordem legal e econômica que se antepuseram à sua implementação. Seus méritos, e a contemporaneidade de suas formulação conceitual o credenciam para se tornar “um tributo do século XXI”, como afirmou a Professora Maria da Conceição Tavares, e como realçaremos adiante.

Globalização e informatização: “a cashless society”

A crescente intensidade na movimentação de mercadorias e capitais no mundo moderno impõe novos parâmetros de comportamento nos setores privado e governamental. A automação e as sofisticadas formas de gestão, sobretudo nas empre-

²⁰ ADI 1.497-8, DF.

²¹ ADI 939-7 DF

²² ADI 1.497.8 DF.

As transnacionais, aumentaram vertiginosamente a produtividade e geraram escalas mundiais de produção. As empresas passaram a realizar planejamento estratégico num contexto global, padronizando produtos e práticas administrativas por todos os países onde atuam. As transnacionais desenham seus produtos, compram insumos, produzem, vendem e aplicam recursos financeiros em escala mundial, independentemente da localização física de suas matrizes e filiais. Os circuitos financeiros internacionais movimentam somas vultosas de recursos a cada dia, tornando praticamente impossível a tarefa de acompanhar, controlar e classificar tais fluxos e suas representações materiais para poderem servir de base para um sistema tributário convencional.

O avanço tecnológico e a revolução da informática começam agora a alterar em profundidade as formas como as trocas se realizam nas economias contemporâneas. O dinheiro de papel será substituído pelas mais variadas formas de moeda escritural, dentre elas o cheque, o dinheiro de plástico e a moeda eletrônica.

Em breve as economias modernas serão totalmente desmonetizadas. A desconfortável moeda manual, anti-higiênica e de custosa manipulação, que, como lembrado por Keynes, é uma relíquia bárbara dos tempos em que os meios de troca eram mercadorias com valor intrínseco, irá desaparecer. O termo *cashless society*, cunhado pela revista *The Economist* resume um novo ambiente econômico em gestação no mundo moderno.

O desaparecimento da moeda manual ocorreu precocemente no Brasil, induzido pela inflação crônica entre as décadas de 60 e meados de 90. Estimulada pela corrosão do valor da moeda manual, a sociedade brasileira investiu pesadamente no sistema bancário e deixou de usar dinheiro vivo. O Brasil se antecipou a uma tendência mundial e já opera com taxas de 3% de monetização (papel-moeda em poder do público) em relação ao PIB, certamente a mais baixa do mundo entre as economias ocidentais.

Nesse complexo cenário, cabe indagar sobre os impactos gerados na administração tributária. Qual o efeito desse fenômeno sobre os contribuintes?

Os atuais sistemas tributários estão estruturados sobre bases convencionais de incidência. A renda pessoal, o lucro das empresas, o consumo e o patrimônio são as formas predominantes de exação. Mas cada uma delas assume características distintas frente à globalização.

Profissionais altamente qualificados, com elevado nível de renda, passaram a ter uma mobilidade que jamais tiveram. É o caso dos grandes artistas, esportistas e magnatas, que subitamente passaram a ser estrelas mundiais, em vez de brilharem apenas em seus âmbitos locais e regionais. Esses definem seus domicílios fiscais e investem seus rendimentos em países onde a tributação é menor. Tornam-se alvos voláteis para os fiscos de seus respectivos países.

No caso dos lucros das empresas, a mobilidade é ainda mais acentuada. As grandes empresas multinacionais dispõem de modernos instrumentos que permitem reduzir seus desembolsos tributários. A utilização dos preços de transferências e a livre escolha na localização de suas sedes operacionais são ações implementadas como forma de minimizar suas obrigações fiscais.

A facilidade no transporte de pessoas por todo o mundo também afeta a tributação do consumo. Comerciantes e turistas podem adquirir produtos de elevado valor agregado em países que oferecem preços mais reduzidos. Além disso, nota-se que a expansão acelerada do comércio eletrônico dificulta a tributação por meios convencionais declaratórios, que se tornam incapazes de identificar os locais de origem e destino da operação.

A utilização de sistemas tributários convencionais dentro desse contexto de dramáticas mudanças de paradigmas comportamentais e administrativos é caldo de cultura propício para o surgimento de “paraísos fiscais”. Há dezenas espalhados pelo globo. Os privilégios tributários proporcionados pelas “*offshore companies*” criadas nessas ilhas ou países permitem a montagem de complexas operações envolvendo fundações familiares, sociedades de serviços especializados, “*trading companies*” e fundos de investimentos. Criam-se, assim, dificuldades enormes para a gestão de estruturas tributárias ortodoxas baseadas em impostos tradicionais.

Nota-se, portanto, acentuada deterioração na capacidade de tributação dos governos nacionais. As atuais estruturas fiscais vivem em constante ameaça em função de decisões tomadas por pessoas e empresas em diferentes partes do mundo e sobre as quais os governos nacionais possuem escassa possibilidade de controle. Tal situação leva o poder público a buscar compensação na excessiva tributação de bases menos voláteis, como os assalariados do setor formal. Isto, por sua vez, gera estímulos à evasão para os setores que se sentem prejudicados.

Neste ambiente, os métodos de controle e fiscalização do fisco são igualmente modernizados, mas o sistema tributário e seus modos de ação continuam estruturalmente arcaicos. As formas de tributação não se ajustaram à realidade do novo modo de produção que surge no mundo moderno.

O paradigma “fordista” de produção facilitava a fiscalização tributária. Isto levou ao desenvolvimento de métodos de arrecadação e controle baseados no sistema “autodeclaratório com auditoria”, ou seja, o próprio contribuinte declara sua movimentação física, econômica, e financeira, e oferece ao fisco os resultados obtidos em sua atividade produtiva.

Ainda hoje um quilo de salsicha que sai de Chapecó, em Santa Catarina, é acompanhado fisicamente pela fiscalização desde o momento que sai da fábrica, com sua nota fiscal discriminando tipo, peso, embalagem, valor etc., até seu destino final. Ao chegar em algum supermercado em qualquer ponto do país, o produto é conferido, fiscalizado, e visualmente inspecionado.

Se isto fazia sentido no passado, tal método tornou-se hoje um exercício de patente futilidade. Não há como aplicá-lo, por exemplo, às centenas de milhões de transações realizadas diariamente em economias modernas como o Brasil, ou a um consultor que envia suas recomendações a seu cliente, em outro continente, por *email*, de sua residência. Nada mais ineficaz.

O Brasil precisa adequar seu sistema tributário ao mundo contemporâneo. A informatização dos bancos e a predominância da moeda eletrônica convergem para a adoção de um sistema de impostos baseado na movimentação financeira.

Reforma tributária urgente

Roberto Campos foi um ardoroso defensor do imposto eletrônico, do imposto único e dos impostos não-declaratórios²³. Tal postura pode surpreender os que afirmam que ele era um conservador empedernido. Estão errados. Ele foi sempre original, um iconoclasta, um criador de paradigmas.

Entre 1964 e 1967, foi o responsável pela reforma que criou as bases do atual sistema tributário. A partir dos anos 80, o político Roberto Campos passou a criticar a administração pública brasileira. Dizia, “continuamos longe demais da riqueza atingível e perto demais da pobreza corrigível”, e apontava o sistema tributário como um dos maiores obstáculos a serem removidos pelo país. No debate sobre o tema, entre as reformas simplificadoras e as inovações revolucionárias, Roberto Campos preferiu ficar com as últimas.

Ele percebeu que os tributos sobre valor agregado, os IVAs, tidos como justos e eficientes, escondiam uma outra realidade, bem menos atraente, e cujas deformações eram ampliadas em países com organização federativa. O resultado é a exacerbação burocrática, a galopante corrupção, a exasperadora complexidade, os proibitivos custos de arrecadação, a irresistível evasão, e a convidativa sonegação.

Em 3/11/1991, em artigo no jornal *O Estado de S. Paulo*, intitulado “Reforma ou revolução”, Roberto Campos afirmou que a ética fiscal brasileira fora destruída. Dizia ele que pagar impostos no Brasil é comprar chateação e que apenas as empresas organizadas do setor privado e os assalariados com carteira assinada é que pagavam tributos diretos. Os outros dois terços, que sonegavam, eram classificados por ele como delinquentes.

E prosseguia dizendo naquele memorável artigo que, “*em matéria fiscal, o país tem chance de uma experiência pioneira com o imposto único. Isso pela coincidência de circunstâncias inexistentes alhures: a) tanto a ética como a estrutura fiscal entraram em colapso; b) a economia está desmonetizada - o papel-moeda em poder do*

²³ As observações sobre a filosofia tributária de Roberto Campos foram extraídas em grande parte do artigo de CINTRA, M., Os impostos na visão de Roberto Campos, *Folha de S. Paulo São Paulo*, 10/12/2001.

público é de 1% do PIB; c) o sistema bancário é surpreendentemente eletronicado para um país do Terceiro Mundo". Campos completou, afirmando: "A meu ver, as características de uma revolução fiscal seriam: 1) um fato gerador suficientemente amplo e simples para elidir a fronteira entre contribuintes e delinqüentes; 2) alíquotas suficientemente baixas para tornar ridícula a engenharia da sonegação; 3) coleta automatizada para tornar dispensáveis as três burocracias do fisco; e 4) repasse instantâneo aos beneficiários, evitando-se as complicações da indexação dos tributos. Todas essas condições são satisfeitas pela proposta do professor Marcos Cintra e por nenhuma das propostas reformistas".

Desde então Roberto Campos se tornou um guerrilheiro da reforma tributária e dos impostos sobre movimentação financeira. Contudo, a forma desastrosa de implantar o IPMF/CPMF proporcionou aos críticos uma oportunidade valiosa para satanizar aquele tributo. Criou-se o mito de que, por ser cumulativo, ou em cascata, ele seria necessariamente de baixa qualidade, e por isso deveria ser combatido.

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

As discussões em torno da reforma tributária em 1999 dentro da Comissão Especial da Reforma Tributária da Câmara dos Deputados deram origem a uma proposta excessivamente conservadora, que Roberto Campos classificou de "aperfeiçoamento do obsoleto".²⁴ Dizia ser a reforma tributária uma demanda fundamental para nos aproximarmos da "riqueza atingível" e para combatermos a "pobreza corrigível". E o instrumento seria um tributo sobre movimentação financeira nos moldes da CPMF, por ser um tributo universal, insonegável, e capaz de alcançar todos os agentes econômicos, eliminando a iniquidade dos impostos declaratórios que permitem que alguns contribuintes sejam fortemente onerados, e que os sonegadores tenham cargas tributárias individuais sensivelmente mais baixas.

A CPMF tem um mérito inegável, convenientemente ignorado por vários de seus críticos: o de eliminar do atual sistema tributário sua maior aberração, qual seja, as diferenças artificiais de custos de produção causadas pela ampla e generalizada sonegação de impostos no país.

²⁴ CAMPOS, Roberto O. Como sair do manicômio tributário, *Folha de S.Paulo, São Paulo, 12/09/1999.*

A sonegação cria uma vantagem comparativa perversa. Permite a sobrevivência de empresas ineficientes na produção, desde que ousadas na sonegação; e deixa morrer as que são competitivas na produção, mas tímidas na evasão. 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.

No mundo global e informatizado não se deve imaginar que os impostos convencionais e ortodoxos gerados na era do papel, dos livros contábeis, das barreiras físicas de transporte e de comunicação, e do isolacionismo político e econômico serão capazes de evitar a generalizada evasão tributária, e de servirem de base para a urgente reforma tributária que o Brasil necessita.

Recentemente, iniciou-se no mundo o que vem sendo chamado de “*flat-tax revolution*”. Vários países do leste europeu vêm implementando significativas mudanças em seus sistemas tributários. A unificação de impostos foi adotada em 1994 pela Estônia, que criou uma alíquota de 26% sobre a renda para substituir quatro tributos. Em seguida, Lituânia, Letônia, Rússia, Sérvia, Ucrânia, Eslováquia, Geórgia e Romênia seguiram a mesma diretriz.

Uma nova base tributária

A simplificação tributária do leste europeu é um exemplo que vem despertando interesse em todo o mundo. Conduzir a simplificação à sua consequência lógica, unificando impostos em uma única base real, exigiria identificar uma base ampla para permitir alíquotas marginais módicas para evitar a evasão e a sonegação.

A partir dos anos oitenta tornou-se evidente que a base mais ampla possível é o fluxo monetário. No Brasil, com a ampla e sofisticada informatização do sistema bancário e a predominância da moeda escritural sobre a moeda manual, é fácil concluir que a base não-declaratória da movimentação financeira seria a mais adequada para implantar um sistema simplificado, barato e imune à clandestinidade econômica. Uma autêntica reforma tributária deveria juntar a ousadia simplificadora das experiências do leste europeu com a eficiência técnica do modelo da CPMF brasileira.

No entanto, a tendência predominante é a adoção de bases tradicionais como a renda, o lucro e o valor agregado.

Há propostas que unificam vários tributos (ICMS, IPI, ISS, PIS, Cofins, e contribuições ao INSS) tomando o valor adicionado como fato gerador, uma espécie de IVA único. Como pude demonstrar no artigo “IVA único serve para o Brasil?”, publicado na *Gazeta Mercantil* em 29/3/2005, a alíquota necessária para gerar a mesma arrecadação que todos os tributos extintos será próxima de 40%. É evidente que, como a evasão varia na proporção direta da alíquota nominal do imposto, surgirá um grande estímulo à sonegação, o que irá agravar as mazelas do sistema tributário atual.

No Brasil, o padrão de incidência tributária é caótico, imprevisível, devastador, a ponto de poder fazer quebrar uma empresa eficiente que paga impostos, e de fazer sobreviver uma ineficiente, que sonega e saqueia seus concorrentes. A CPMF neutraliza esta anomalia. 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.²⁵

Críticas e respostas

Tornou-se moda acusar a CPMF de uma série de defeitos que não poderiam, por lógica ou por justiça, serem atribuídos a ela, ou apenas a ela.

Impostos sobre movimentação financeira possuem qualidades. Apesar das usuais acusações de cumulatividade, impossibilidade de desoneração nas exportações, regressividade e outras distorções, a CPMF vem se firmando como um tributo confiável, robusto e, sobretudo, justo, por ser insonegável. A CPMF é a única espécie tributária que sobrevive incólume aos intensos debates sobre como reformar o sistema tributário brasileiro. Criticada, tornou-se, porém indispensável.

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

Afirmam que a CPMF, por ser um tributo cumulativo, é um imposto burro. Mais à frente rebateremos este argumento. Mas cumpre dizer, desde já que impostos em cascata não são necessariamente ruins. As recentes teorias da tributação ótima, juntamente com postulados da teoria do *second-best*, de safra mais antiga, já deveriam ter convencido os economistas de que não se pode concluir *a priori* se um tributo cumulativo introduz mais ou menos distorções na economia. Um tributo em cascata com alíquotas baixas pode ser melhor, do ponto de vista alocativo, que tributos sobre valor agregado com alíquotas altas.

Outra crítica comum é factual. Afirma-se que a cumulatividade da CPMF, e da Cofins e do PIS quando ainda eram cumulativas, atinge, em apenas oito etapas de produção, carga de impostos de 25% no preço final. Trata-se de um equívoco numérico elementar. O conceito de número finito de etapas de produção é destituído de sentido. O processo de produção é sempre circular. O número de etapas é infinito para qualquer produto.

²⁵ Paralelamente à idéia de se criar no Brasil um imposto único sobre as transações financeiras, em um seminário realizado na Argentina no final de 1989, o economista da Universidade de Wisconsin, Edgard L. Feige apresentou estudo intitulado *Taxing All Transactions: The Automated Payment Transaction Tax System*. Os estudos de Feige sobre a informalidade em vários países ao redor do mundo apontaram os enormes malefícios que a economia informal e a evasão de impostos vêm causando. O professor Feige concluiu que a tributação sobre as transações bancárias pode atenuar as distorções causadas pela economia subterrânea, e descreve a proposta como um sistema de impostos para o século 21. A proposta de Feige deu origem a um movimento de divulgação do "imposto único" norte-americano. O detalhamento do *Automated Payment Transaction (APT)* e outras informações acham-se disponíveis no site www.apttax.com.

Simulações utilizando uma matriz de insumo-produto para 33 setores de produção, fornecida pelo IBGE, comprovam que a carga tributária é inferior a 9% em todos os setores da economia. Foi tomada por base a alíquota de 1% em cada lançamento bancário.

Há quem diga que a CPMF vai contra todos os modernos princípios da ciência tributária e contraria tudo o que fazem os outros países. A primeira parte da crítica é falsa e a segunda, irrelevante.

Políticos, economistas e tributaristas de boa estirpe no Brasil e no mundo apóiam impostos sobre transações financeiras e os recomendam em seus trabalhos e estudos. Entre os economistas, James Tobin (Prêmio Nobel), Rudiger Dornbusch, Roberto Campos, Maria da Conceição Tavares e o ex-secretário da Receita Federal Everardo Maciel. Entre os políticos, Flávio Rocha, Luiz Roberto Ponte (autor de emenda de grande popularidade no Congresso), Luiz Carlos Hauly (autor de outra respeitada proposta), e os senadores Paulo Octávio e Jefferson Peres, dentre inúmeros outros.

Não importa se outros países não se valem de impostos como a CPMF. É possível que não tenham atingido as mesmas condições materiais para desenvolvê-la, como generalizada desmonetização e sofisticada informatização bancária. Mas mesmo que pudessem utilizá-la, porque deveríamos copiá-los, e não nos anteciparmos a eles, como se faz agora? A CPMF é um imposto moderno, produto da era da informática, e sua futura utilização em outros países do mundo será inevitável.

No entanto, persistem temores acerca dos impactos da CPMF nos mercados financeiros e nas exportações.

Nos mercados financeiros e de capitais temia-se que a CPMF aumentasse os custos das aplicações financeiras, reduzindo sua rentabilidade de curto prazo. Temia-se, ainda, que a incidência do tributo sobre as operações em bolsa poderia afugentar os fundos estrangeiros, podendo até levar à mudança do centro de liquidez das ações brasileiras para o exterior. Estas críticas são pertinentes, porém perfeitamente administráveis.

A isenção da CPMF, inicialmente aos investidores estrangeiros nas bolsas de valores a partir de 2001 deu início a uma série de necessários aperfeiçoamentos na regulamentação desse imposto. Em seguida, através da lei 10892/04 que criou a conta-investimento, tornaram-se isentas também todas as movimentações financeiras estritamente dentro do mercado financeiro e de capitais.²⁶

²⁶ Um imposto "turnover" como a CPMF, ao tributar o giro do capital nos mercados financeiros, incide sobre o estoque de capital, e não apenas sobre o seu fluxo, como seria desejável. De fato, uma transação financeira nada mais é do que uma operação de aluguel de dinheiro, de capital financeiro. No aluguel de um imóvel a CPMF onera apenas o valor do fluxo de valor locatício, e não o valor do imóvel a cada repactuação do contrato. Em outras palavras, o imposto não incide sobre o valor do imóvel a cada vez que o contrato de locação vence e é renovado, mas apenas sobre os pagamentos mensais do aluguel. Da mesma forma, não se deveria tributar o valor do principal a cada vencimento de uma aplicação financeira, mas apenas o fluxo de rendimento.

Contudo, a cumulatividade ainda é a crítica mais freqüente. Teme-se que a cascata provoque impacto indesejado nos preços e prejudique a produção e a exportação

Em realidade, qualquer imposto, seja ele cumulativo, ou não, terá impacto no preço final do produto e, portanto, “prejudica” a produção. O que nem sempre é notado, no entanto, é que um imposto em cascata com alíquota baixa (como a CPMF) pode ser preferível a um imposto sobre valor agregado com alíquota alta (como o ICMS). A grande atratividade da CPMF é que por ser insonegável, admite alíquota nominal baixa para um dado nível de arrecadação, ao passo que os impostos declaratórios convencionais, por serem fortemente sonogados, exigem alíquotas altas para arrecadarem o mesmo valor. Vê-se, portanto, que ao contrário da afirmação dos críticos, a CPMF prejudica menos a produção, e conseqüentemente as exportações, que os impostos convencionais.

Cumulatividade²⁷

O escritor inglês C. C. Colton afirmou que “há enganos tão bem elaborados que seria estupidez não ser enganado por eles”. A mitificação da superioridade da não-cumulatividade sobre os tributos em cascata é um desses trágicos enganos.

Há alguns anos a bandeira da não-cumulatividade foi transformada em dogma, dando-se início a uma guerra santa contra tributos cumulativos como o PIS, a Cofins e a CPMF.

É curioso notar que importantes tributos cumulativos como o Simples, o Imposto de Renda cobrado sobre lucro presumido, o ISS e até mesmo extravagâncias como o ICMS cumulativo (por exemplo, quando cobrado sobre faturamento no setor de alimentação em São Paulo), entre inúmeros outros casos, não são criticados. As objeções se restringem à CPMF, e ao PIS-Cofins cumulativo.

A crítica da cumulatividade foi colocada com clareza por Delfim Netto no trecho reproduzido abaixo.²⁸

“O sistema tributário deve ser o mais neutro possível com relação às distorções que sempre produz sobre os preços relativos. É por isso que um sistema com tributação sobre o valor adicionado é considerado melhor do que o que utiliza o imposto em cascata..... Não existe nenhum teorema de finanças públicas que demonstre esse fato.”

²⁷ Esta parte do texto reproduz em grande parte, e às vezes *ipsis litteris*, o capítulo 2 do livro CINTRA, M., *A Verdade sobre o Imposto Único*, São Paulo, LCTE Livraria Ciência Tecnologia Editora LTDA, 2003, pp.31-79; especial atenção deve ser dada pelos interessados a dois textos: um, de autoria da Secretaria da Receita Federal, *CPMF-mitos e verdades sob as óticas econômica e administrativa*, 2001, disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/EstTributarios/TopicosEspeciais/CPMFmitos/default.htm> e também em <http://www.marcoscindra.org/DOWNLOAD/CPMF%20mitos%20e%20verdades.htm>; o segundo, CINTRA, M., *As assimetrias distributivas e os impactos tributários da não-cumulatividade*, Texto para Discussão, Escola de Economia de São Paulo, EESP/FGV, 2004. Disponível em http://www.gv.br/economia/sec_pd/textos/texto140.pdf e também em <http://www.marcoscindra.org/download/TD%20140%20EESP%20Assimetrias%20distributivas.pdf>

²⁸ DELFIM NETTO, A., *As distorções tributárias*, *Carta Capital*, São Paulo, ano IX, n°241, 21/5/2003.

“Sabemos, sim, que o critério da cobrança em cascata introduz profundas distorções nos preços relativos (em geral, não se conhecem a direção nem a dimensão das distorções). O professor Marcos Cintra tem estudado teórica e empiricamente esses problemas e seus trabalhos merecem atenção porque diminuem a potência da crítica superficial à cascata. Pena que ele não esteja no Congresso para enriquecer os debates.”

“Uma coisa é certa: a sua pregação teve um efeito importante sobre a Receita Federal, como se pode deduzir das posições assumidas pelo ilustre ex-secretário da Receita Federal Everardo Maciel”.

“Nós continuamos com a “crença” de que o sistema de valor adicionado é superior (do ponto de vista alocativo, isto é, do desenvolvimento econômico) ao de cascata.”

Como se vê, economistas, políticos, tributaristas e empresários acreditam que a cumulatividade é a fonte dos males do sistema tributário brasileiro. Os críticos dos tributos em cascata defendem os impostos sobre o valor agregado (IVA) afirmando ser essa forma de cobrança neutra, justa e eficiente.²⁹

A cumulatividade sempre esteve presente no sistema tributário brasileiro. Mesmo com a forte campanha anti-cumulatividade encetada pelas principais lideranças empresariais e pelo governo, os tributos cumulativos podem causar menos impactos negativos e, portanto, serem preferíveis aos impostos sobre valor agregado (IVAs).

A alegação de que a CPMF é ruim porque é cumulativa é um puritanismo hipócrita, porquanto não existe imposto perfeitamente não-cumulativo, um ideal teórico e jamais encontrado na vida real. Ademais, por ser a CPMF um tributo insonegável, não causa as imensas distorções de preços relativos e, portanto, alocativas, que a sonegação, estimulada pelos tributos convencionais, introduz na matriz interindustrial brasileira. Essa, sim, é uma perversidade, uma aberração, que seria amplamente evitada com o uso de tributos eletrônicos como a CPMF. Em várias simulações publicadas, mostrei que um imposto cumulativo sobre as movimentações financeiras, com baixa alíquota, provoca menos distorções sobre os preços relativos do que um IVA sonegável com alíquota elevada.³⁰

A alegação de que o IVA provoca menos distorção nos preços relativos pode ser verdadeira quando avaliada sob a condição “ceteris paribus” e considerando a hipótese de sonegação zero. Entretanto as hipóteses que confirmam a vantagem do IVA não são observadas na prática. A sonegação é um fenômeno disseminado na economia brasileira e a aplicação de um sistema de cobrança sobre o valor agregado, ao exigir uma alíquota absurdamente elevada, irá incentivá-la.

²⁹ Sobre a polêmica da cumulatividade, vide PONTE, L., R., Impostos em cascata, um clichê tributário *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 23/2/2000; CINTRA, M., Preconceito contra o imposto eletrônico, *Gazeta Mercantil*, São Paulo e Imposto Eletrônico, verdade e preconceito, *Correio Braziliense*, Brasília, 14/7/1999.

³⁰ Vide CINTRA (2003) pp. 34-46, 118-129.

Ademais, a suposta vantagem do imposto sobre valor agregado em relação ao menor impacto sobre os preços relativos é baseada na aceitação de que os mercados são competitivos perfeitos. Sabe-se, contudo, que os mercados não satisfazem essa hipótese.

A única base tributária capaz de enfrentar a sonegação é a movimentação financeira. Mesmo sendo cumulativo, esse imposto, ao permitir a aplicação de uma alíquota reduzida sobre um sistema não-declaratório e automático, minimiza a sonegação, criando um sistema mais justo, e reduz os custos administrativos para os agentes públicos e privados.

No tocante às distorções nos preços relativos, apresento na tabela abaixo o resumo de um ensaio que produzi, utilizando a matriz insumo-produto do IBGE, para apurar o impacto sobre os preços de 42 setores da economia de um imposto sobre a movimentação financeira (IMF), comparativamente a um sistema com ICMS, IPI, INSS e ISS.

Reunindo os setores em cinco grandes grupos, mostro que o impacto de um IMF, com alíquota de 5,3% dividida no débito e no crédito de cada lançamento bancário (que geraria a arrecadação equivalente), faz os preços pós-impostos se distanciarem dos preços sem impostos entre 11,3% e 18,5%. Já o IVA causa elevações de 32% a 50,9%. Analisando os desvios nos preços relativos setoriais causados por cada um desses dois modelos, nota-se que foram de 4,4% no caso do IMF e de 8% no sistema tradicional.

Impacto do IMF e do sistema tributário tradicional nos preços relativos setoriais

Setor	IMF (5,3%)	ICMS + IPI+ INSS +ISS
Agropecuária	18,5%	50,9%
Indústria	18,0%	47,3%
Transportes e Comunicações	12,3%	43,7%
Comércio	14,0%	42,4%
Serviços	11,3%	32,0%
Máximo para 42 setores	22,5%	65,2%
Mínimo para 42 setores	6,4%	19,9%
Desvio para 42 setores	4,4%	8,0%

Nota: A metodologia do cálculo e o impacto para cada um dos 42 setores sob hipóteses alternativas podem ser consultados em CINTRA (2003) pp. 167-173; disponível também em <http://www.marcoscindra.org/novo/default.asp?idSubSecao=24&idSecao=2>

Vê-se, portanto, que a cumulatividade não é o principal problema a ser enfrentado na construção de um novo sistema tributário. As distorções nos preços relativos de um IMF são bem menores que as causadas por um IVA. O foco das preocupações do administrador público deve ser a eliminação da sonegação, a redução do custo operacional e a ampliação da base tributária impositiva.³¹

³¹ A experiência de transformação das contribuições cumulativas em contribuições sobre valor agregado tem sido desastrosa, e comprova que os IVA's possuem problemas sérios de implantação que podem perfeitamente justificar a aceitação de tributos cumulativos. A não-cumulatividade do PIS-Cofins tem implicado maiores custos burocráticos na apuração e na

José Roberto Affonso e Érika A. Araújo, afirmam que os tributos cumulativos “são mais fáceis de serem cobrados e serem pagos...”, ao passo que os sobre valor adicionado são “mais complexos de serem apurados e mesmo compreendidos”.³²

Em sua argumentação contra os impostos cumulativos, os autores dizem que os tributos cumulativos são “os mais danosos à competitividade da produção nacional, pela dificuldade em eliminar integralmente sua incidência sobre um bem exportado e pela vantagem que oferecem às importações que, em regra geral, não se sujeitam ao mesmo tratamento no país de origem”.

No tocante a essa observação é interessante notar a reação do Professor José Alexandre Scheinkman ao ser convidado a proferir palestra sobre competitividade comercial e harmonização tributária. Disse ele: “competitividade é uma noção que não faz nenhum sentido para um país como um todo. Todos os países têm maior competitividade ou menor competitividade em produtos diferentes”. E complementa: “a idéia de que a estrutura tributária... afeta a competitividade, a meu ver não faz sentido”.³³

O Professor Scheinkman demonstra com precisão que os fatores que deprimem a produtividade em uma economia são a sonegação e a economia informal. Se o sistema tributário induz altas taxas de sonegação e elisão, a produtividade deixa de guardar correlação com os investimentos em tecnologia e com eficiência administrativa e gerencial. Uma empresa de baixos custos de produção pode não ser “competitiva” frente a uma outra que sonegue os tributos, ainda que os custos de produção da empresa sonegadora sejam mais elevados. Isso estimula a sobrevivência de empresas ineficientes e deprime a produtividade econômica do país.

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

arrecadação do novo tributo. O método declaratório da nova contribuição é complexo, cheio de meandros e incertezas administrativas. Ademais, os reiterados pedidos de vários setores para continuarem a recolher o PIS/Cofins pelo método cumulativo anterior comprovam o insucesso da mudança: 35% da arrecadação do Pis/Cofins de empresas que optaram por pagar o tributo sobre faturamento. Recente estudo de Samir Cury e Alexandre Coelho, Fim da Cumulatividade do Pis/Cofins e incidência desses Impostos sobre a Importação, *GV/Pesquisa*, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, mostra o elevado número de incidências em cascata e a complexidade daqueles tributos. Ricardo Pinheiro, secretário-adjunto da Receita Federal afirmou que houve tanta reclamação com a mudança do Pis/Cofins que a regulamentação foi mudando e se tornou extremamente complicada. “Fomos construindo um dos maiores monstros legislativos tributários do país... não só é complexo- ele é totalmente irracional” disse ele na matéria Simplificar é preciso, *ETCO Especial*, Editora Letras e Lucros, fevereiro 2006.

³² AFFONSO, J. R. e ARAÚJO E. A. Carga Tributária. Tributação das vendas: evolução histórica (ou involução). *Boletim Informe-se* nº 7, Rio de Janeiro, BNDES, Fevereiro 2002.

³³ 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.

Finalmente, cumpre esclarecer que a verdadeira prova de eficiência de um sistema tributário é sua capacidade de arrecadar. De nada adianta um tributo ser teoricamente neutro, justo, e eficiente, se na prática não consegue arrecadar o esperado, ou então se gera padrões de comportamentos nos contribuintes que neutralizam, e muitas vezes até reverterem suas anunciadas qualidades.

Visões românticas enxergam na cobrança de tributos a expressão do espírito cívico do cidadão cômico de seus direitos e deveres. Humanitários passaram a acreditar que a única maneira de redistribuir riqueza e renda é através da cobrança punitiva de impostos dos mais eficientes e mais abastados. Economistas e líderes políticos buscam nos impostos, ou na isenção deles, o caminho para estimular o desenvolvimento econômico. Ecologistas e sanitaristas usam o sistema tributário como forma de proteção do meio ambiente e de punição para infratores de suas regras conservacionistas. Planejadores urbanos e regionais utilizam-nos como mecanismos de indução para alcançar objetivos socialmente desejáveis. Agricultores querem a reforma agrária pela tributação dos latifúndios.

Em suma, todos procuram no sistema tributário a solução para seus problemas. Como afirmou Everardo Maciel, *“isso serve apenas para demonstrar que o debate sobre matéria tributária pode tomar rumos imprevisíveis, ditados por razões fortuitas ou motivos insondáveis”*.³⁴ A multiplicidade de objetivos a serem atingidos pelo sistema tributário tornou-o altamente complexo, burocratizado, caro, ineficiente, altamente corrupto e fortemente indutor das mais variadas formas de evasão.

O formalismo teórico tão grato aos economistas de gabinete que buscam identificar nos impostos seus impactos alocativos e distributivos com milimétrica precisão, revela-se cada vez mais ilusório. A realidade econômica não se ajusta aos precisos modelos econômicos construídos no campo da alta abstração. Nas palavras de Mangabeira Unger, a visão acadêmica desdobra-se em meio a *“ilusões edificantes e tranquilizadoras”*. Mas *“o mundo é selvagem e obscuro”*.³⁵ Não existe o mundo da competição perfeita.

Na mesma linha e raciocínio, Delfim Netto declara que a ciência econômica deixa a impressão de ser: *“um corpo de conhecimento progressivo, uma ‘ciência dura’*”. Prossegue o autor: *“o que toda essa sofisticação esqueceu é que ela está apoiada em dois postulados implícitos: 1) que não existe sonegação, isto é, que todo o cidadão é prisioneiro de normas sociais rígidas, que lançam o opróbrio sobre o sonegador e 2) que o recolhimento desses impostos não tem custo, isto é, eles saem direto do livro texto para a caixa do tesouro... ‘Quando se leva em conta a falsidade desses dois postulados, começa-se a duvidar da qualidade das recomendações sugeridas e a ter mais respeito intelectual pelas propostas dos ‘impostos não-declaratórios’ ...”*³⁶

³⁴ MACIEL, E., *Tributação da Renda no Brasil Pós Real*, Brasília, SRF/Ministério da Fazenda 2001.

³⁵ UNGER, R. M. *Impostos e Paradoxos, Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28/4/1998.

³⁶ DELFIM NETTO, A. *Impostos não-declaratórios, Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12/8/1998.

O resgate do conceito da arrecadação como meta fundamental e prioritária do sistema tributário encontra respaldo também em UNGER (1998) onde ele confirma a necessidade de se resgatar a função arrecadatória dos impostos ao escrever que impostos indiretos, mesmo cumulativos, podem “*gerar muito dinheiro com pouco desarranjo econômico*”, ao passo que impostos diretos e progressivos, tão caros a economistas em suas torres de marfim, “*como o Imposto de Renda sobre a pessoa física, não produz a receita necessária. Nem pode fazê-lo, por enquanto, sem acarretar desincentivos, fugas e evasões devastadoras*”. Unger vai além e diz que o essencial é gerar “*dinheiro para o Estado investir no social*”.

Finalizo este texto reproduzindo o pensamento de Paulo Rangel³⁷, brilhante consultor legislativo na Câmara dos Deputados, sobre a polêmica do imposto sobre movimentação financeira.

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

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

³⁷ Vide Albuquerque, Marcos Cintra C. de. “A verdade sobre o Imposto Único”, São Paulo, LCTE Editora Ltda, 2003.

