

ISSN 0104-785X

CONSELHO DA  
JUSTIÇA FEDERAL

**cej** CENTRO DE  
ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

**REFORMA TRIBUTÁRIA  
IMPOSTO SOBRE  
MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA:  
A VIGA MESTRA DO  
SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL**

SÉRIE MONOGRAFIAS DO CEJ

**6**



## **CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL**

Ministro Antônio de PÁDUA RIBEIRO

**Presidente**

Ministro Cid FLAOUER SCARTEZZINI

**Vice-Presidente**

Ministro Luiz Carlos FONTES DE ALENCAR

**Coordenador-Geral da Justiça Federal e  
Diretor do Centro de Estudos Judiciários**

Ministro SÁLVIO DE FIGUEIREDO Teixeira

Ministro Raphael de BARROS MONTEIRO Filho

Juiz PLAUTO Afonso da Silva RIBEIRO

Juíza TANIA de Melo Bastos HEINE

Juiz JORGE Tadeo Flaquer SCARTEZZINI

Juíza ELLEN GRACIE NORTHFLEET

Juiz FRANCISCO Cândido de Melo FALCÃO Neto

**Membros Efetivos**

Ministro HÉLIO de Mello MOSIMANN

Ministro Francisco PEÇANHA MARTINS

Ministro DEMÓCRITO Ramos REINALDO

Juiz Fernando da Costa TOURINHO NETO

Juiz ALBERTO NOGUEIRA

Juiz JOSÉ KALLÁS

Juiz TEORI Albino ZAVASCKI

Juiz JOSÉ MARIA de Oliveira LUCENA

**Membros Suplentes**

Athayde Fontoura Filho

**Secretário-Geral do Conselho da Justiça Federal**

**REFORMA TRIBUTÁRIA  
IMPOSTO SOBRE MOMENTAÇÃO FINANCEIRA:  
A VIGA MESTRA DO  
SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL**

## **EDITORAÇÃO**

### **Secretaria de Pesquisa e Documentação**

Neide Alves Dias De Sordi -Secretária

Milra de Lucena Machado Amorim Lucinda Siqueira Chaves  
Moema Monteiro Coelho Lima Alice Zilda Dalben Siqueira

### **Impressão**

Divisão de Serviços Gráficos do Conselho da Justiça Federal

Monografia encaminhada ao Centro de Estudos Judiciários para publicação em agosto de 1998

336.2 Barretto, Ricardo César Mandarinino

8273r Reforma Tributária: imposto sobre movimentação financeira; a viga mestra do sistema tributário nacional/Ricardo César Mandarinino Barretto. - Brasília: CJF, Centro de Estudos Judiciários, 1998.

57 p. (Série Monografias do CEJ; v. 6)

ISBN 85-85572-45-0  
ISSN 0104-785X

1. Reforma tributária 2. Sistema Tributário I. Centro de Estudos Judiciários II. Título III. Série

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL  
Centro de Estudos Judiciários

**REFORMA TRIBUTÁRIA  
IMPOSTO SOBRE MOMENTAÇÃO FINANCEIRA:  
A VIGA MESTRA DO  
SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL**

Ricardo César Mandarino Barretto  
Juiz Federal da 1ª Vara Federal  
Seção Judiciária de Sergipe

SÉRIE MONOGRAFIAS DO CEJ  
Volume 6

Brasília-DF  
1998

Copyright © Conselho da Justiça Federal

ISBN 85-85572-45-0

ISSN 0104-785X

Tiragem: 1600 exemplares

É autorizada a reprodução parcial ou total desde que indicada a fonte.

## **DEDICATÓRIA**

*Trabalho que dedico à minha mulher, Guilhermina, que sempre me incentivou a levá-lo adiante; à minha filha, Juliana, entusiasmada com o recente ingresso na Faculdade de Direito; e ao meu filho, Marcos, que, por certo, vibrará quando chegar à Faculdade que vier a escolher.*

*Aos meus pais, pelo desempenho na minha formação moral e intelectual.  
Homenageio a memória de nossa amiga irmã Maria da Conceição Silveira  
Ferreira do Amaral Duarte, entusiasta do Direito Tributário,  
que tão cedo deixou o nosso convívio.*

*A Jorge Bastos da Nova Moreira, pelas discussões que  
travamos sobre o tema.*

*Agradeço a Christian Raul Pereira Aguiar, assessor eficiente,  
pelas pesquisas indispensáveis à realização do trabalho.*

## APRESENTAÇÃO

Com imensa satisfação, examinei, por solicitação do Exmo. Sr. Ministro Fontes de Alencar, Coordenador-Geral da Justiça Federal e Diretor do Centro de Estudos Judiciários, o trabalho que ora apresento, intitulado *Idéias Sobre a Reforma Tributária*, de autoria do Exmo. Sr. Juiz Federal Ricardo César Mandarino Barretto, em face do conteúdo sistemático adotado para exposição dos pensamentos defendidos e a harmonia com que ele se apresenta com os mais modernos princípios da Ciência Jurídica no campo do Direito Constitucional e Tributário.

Por ser conhecedor da inteligência e grau cultural do autor, por força de contatos com a sua produção jurídica emanada do exercício da profissão de juiz federal, não me surpreende a forma madura e estruturada como os fenômenos ligados à reforma tributária foram expostos. Em todos os capítulos desenvolvidos encontra-se refletida uma compreensão vertical das bases fundamentais do nosso Direito Constitucional Tributário, com reflexões críticas sobre a sua utilidade como meio para formar receitas que suprirão as necessidades financeiras do Estado.

Registra-se, em plano preferencial, a preocupação do autor em, primeiramente, apresentar uma síntese a respeito do sistema tributário adotado pela Argentina, Chile, China, Cuba, Espanha, Estados Unidos, Grã-Bretanha e Alemanha, para, em seguida, comparar a atuação do Direito Tributário Brasileiro de então com o atualmente vivenciado pela Nação.

Aprimora-se o conteúdo da exposição posta no texto com a constatação de que o Sistema Tributário Nacional foi focado com a certeza de que os seus princípios estão quase todos localizados no Texto Constitucional, ao contrário de que ocorre com o de outros países. Esse fato bem revela o grau de importância que tem a jurisprudência firmada pelo Colendo Supremo Tribunal Federal sobre as entidades de Direito Tributário, em razão de lhe caber dizer por último e com força de definitividade qual a mensagem imposta pelo legislador constituinte na regra positivada no círculo da Carta Magna.

É significativa a análise identificada no âmbito do trabalho a respeito da compensação financeira do Imposto sobre Transações, com análise crítica e propostas apresentadas para o funcionamento de tais formas tributárias.

Sem abandonar a visão de que o tributo é uma forma de o Estado mostrar a sua projeção dominial sobre a comunidade que o compõe, refletindo-se diretamente nos fatos econômicos, o autor preocupou-se em defender a preservação do pacto federativo e explorar a função da extrafiscalidade, além de reconhecer a complexidade presente em qualquer tipo de Sistema Tributário, pelo que, no seu entender, o Imposto sobre Movimentação Financeira é o que, na atualidade, pela simplicidade da sua cobrança e dificuldade de ser sonegado, merece ser considerado para ser adotado pelas Nações que formam os blocos econômicos da Comunidade Européia, Nafta e Mercosul.

O estilo simples e a demonstração de domínio absoluto sobre os princípios informativos do Direito Tributário encontrados no presente trabalho indicam ser obrigatória a sua leitura, pela valiosa contribuição sobre o tema explorado.

Parabenizo, portanto, o Dr. Ricardo César Mandarino Barretto pelo enriquecimento que *Idéias sobre a Reforma Tributária* proporciona à doutrina tributária do Brasil, especialmente em tempos de reforma.

Brasília, 25 de agosto de 1998.

*José Augusto Delgado*

Ministro do Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

1	Justificativa.....	11
2	O Sistema Tributário em outros países .....	13
	2.1 Argentina .....	13
	2.2 Chile .....	14
	2.3 China e Cuba .....	15
	2.4 Espanha .....	15
	2.5 Estados Unidos e Grã-Bretanha .....	16
	2.6 Alemanha .....	16
3	O Sistema Tributário Brasileiro-Histórico .....	18
4	O Sistema atual .....	21
5	Compensação financeira .....	24
6	Imposto sobre Transações Financeiras .....	25
	6.1 História recente .....	25
	6.2 O fracasso de todas as críticas .....	25
7	Críticas ao Imposto Único sobre Transações – IUT .....	27
8	O Imposto sobre Movimentação Financeira – IMF: A Viga Mestra do Sistema Tributário .....	33
	8.1 Proposta .....	33
	8.2 Regressividade .....	37
	8.2.1 Inocorrência - compensação com outros impostos ....	37
	8.3 Preservação do pacto federativo .....	38
	8.4 Extrafiscalidade .....	40
9	Imposto único – Inviabilidade .....	44
10	A Previdência .....	48
11	O pensamento de Adam Smith – compatibilidade .....	49
12	Aplicações financeiras e sigilo bancário .....	52
13	Conclusão .....	52
14	Bibliografia .....	55

# **REFORMA TRIBUTÁRIA: IMPOSTO SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA**

*RICARDO CÉSAR MANDARINO BARRETTO Juiz Federal da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Sergipe*

## **JUSTIFICATIVA DO TEMA**

Desde que a idéia do imposto sobre transação foi lançada como proposta de imposto único, pelo economista Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, vem a mesma colhendo simpatizantes e opositores dos mais ferrenhos, que se valem, muitas vezes, de argumentos emotivos, seja para defendê-la, seja para contraditá-la.

Partindo da idéia do citado autor, é que pretendo, com base na história recentíssima do próprio tributo, inicialmente como Imposto sobre Movimentação Financeira (Lei Complementar n. 77, de 13/07/97) e agora como Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, da Lei n. 9.311, de 24/10/96, sugerir a introdução definitiva desse tributo (não como imposto único ou como destinação específica para tapar esse ou aquele déficit nas contas públicas, de que se serviram os administradores públicos para criarem apenas mais um imposto, como já receava o Prof. Hugo de Brito Machado).

Pretendo, com esse trabalho, fornecer uma modesta contribuição ao aperfeiçoamento do nosso sistema tributário, de modo a torná-lo mais racional, menos injusto, e que sua criação não signifique aumento da carga tributária – pelo contrário, sua redução.

A proposta pretende ser de utilidade prática para encaminhamento ao Congresso Nacional e aos técnicos do governo, para uma reflexão.

Penso que o Imposto sobre Movimentação Financeira, ou qualquer outra denominação que se lhe queira dar, pode ser muito bem utilizado como espinha dorsal de um sistema tributário, cujo objetivo principal seja garantir o mínimo de receita indispensável para o Estado, permitindo que o seu pagamento seja descontado do imposto de renda ou até mesmo de outros tributos em situações práticas que exemplificarei no curso deste trabalho.

Pretendo valer-me da oportunidade deste trabalho para formular uma proposta prática de reforma do sistema tributário nacional, com vistas ao ajuste fiscal, do qual há mais de cinco anos trata-se neste país, com sua necessidade cada vez mais premente, em face do tão alegado desequilíbrio das contas públicas – e que só vem sendo exercitado, na prática, à custa da redução de despesas com os servidores públicos, que hoje alcança pouco mais de 37%, quase a metade do permissivo legal.

Valho-me da história recente de tributo dessa natureza no país para demonstrar que todos os inconvenientes que apontam os seus críticos decorrem da sua instituição como mais um imposto – e não da sua concepção.

Procuró sustentar que, como imposto único, não vejo sucesso na sua adoção, em face da complexidade das instituições sociais, cada vez maior, e da necessidade da justiça no sistema tributário.

O mesmo se diga de um país como o nosso, federativo, onde é importante preservar-se a idéia da Federação, por se constituir cláusula pétrea inserta na Constituição Federal (art. 60, § 4º, I).

Tentarei demonstrar que, na forma em que o concebo, não haverá inviabilização dos instrumentos de política extrafiscal e tratar-se-á de um imposto rentável, que assegurará o mínimo de arrecadação, servindo de suporte para inibir a sonegação de outros impostos que haverão de permanecer no sistema.

Enfim, o Imposto sobre Movimentação Financeira não será único, nem mais um, mas terá, em parte, o mesmo efeito da ATF – Arrecadação sobre Transações Financeiras –, imaginada pelo economista Augusto Jefferson Lemos, cujo estudo só tomei conhecimento quando já havia elaborado o meu primeiro rascunho desta monografia, o que demonstra a coincidência de pensamento, fruto da evolução da idéia inicial do Prof. Marcos Cintra.

Para tanto, verifiquei a Constituição de vários países, num esforço de estudo de Direito comparado, e pude observar que,

na maioria dos países pesquisados, muitas vezes, há mais preocupação com a arrecadação – como forma de prover o Estado de recursos adequados às políticas públicas – do que com as garantias dos contribuintes, expressas nas limitações constitucionais ao poder de tributar. Com isso, não quis dizer que as referidas limitações não devam ser preservadas. Devem, sim, pois elas se constituem em eficazes instrumentos de defesa da cidadania contra a volúpia fiscal dos governantes.

## **O SISTEMA TRIBUTÁRIO EM OUTROS PAÍSES**

### **Argentina**

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

*El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación com los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; del la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la renta 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 decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación e para de utilidad nacional.*

Como se vê, a Constituição deixou ao Congresso, vale dizer, à legislação infraconstitucional, a tarefa de criação das contribuições imperativas para a 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, à busca do capital estrangeiro – hoje tão difícil no mundo globalizado, onde as grandes nações detêm quase um monopólio de distribuição desses capitais. Exemplo disso são os ataques freqüentes às moedas de países emergentes, possibilitados pela fragilidade do sistema financeiro, em que a queda 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; países que mantêm suas taxas de crescimento anual em percentuais de 3 a 5 vezes maior que a inflação registrada – como os Estados Unidos, que tiveram o crescimento, no ano de 1997, de 4% para uma inflação de menos de 2%.

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

A Constituição argentina prevê empréstitos 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.

## Chile

A Constituição do Chile, de 8 de outubro de 1981, aprovada pelo Decreto n. 1345, do Ministério da Justiça, não disciplina o sistema tributário e no seu art. 62 há uma aparente antinomia, por se estabelecer que as leis sobre tributos, de qualquer natureza 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 a estabelecer a competência da sua criação, com a iniciativa do Presidente da República e 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.

## 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.

## 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, integrado à Comunidade Européia.

## Estados Unidos e Grã-Bretanha

A Constituição dos Estados Unidos, de 17/09/1787, 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.

## Alemanha

A Constituição alemã, de 23/05/49, com emendas até 21/12/83, 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 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 desse tipo de política.

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

A Federação fica com a receita dos monopólios financeiros, direitos alfandegários, alguns impostos de consumo, impostos sobre transportes rodoviários de mercadorias, impostos de movimento de capitais, imposto de seguros e o imposto de 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 das pessoas físicas e jurídicas e as taxas no âmbito da comunidade européia (art. 106 (1) (1º) a (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) (1º) ao (6º)) (*sic*).

Participam, ainda, da arrecadação, concorrentemente, Estados e Federação, da receita do Imposto de Renda, das pessoas físicas e jurídicas, do Imposto de 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 esse equilíbrio se reverte, necessariamente, em favor da população.

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

As quotas-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 quota-parte do Imposto de Renda, proporcional ao que foi pago pelos habitantes dos respectivos municípios (art. 106 (05)) (*sic*).

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

## SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

### Histórico

No Brasil, o sistema tributário foi sistematizado, de forma pormenorizada, na Lei maior, a partir da Constituição democrática de 1946.

Na Constituição do Império, de 25 de março de 1824, há referência, no art. 170, à Fazenda Nacional, que foi encarregada a um Tribunal com o nome de "Thesouro Nacional", em que *em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua Administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as Thesourarias, e Autoridades das Províncias do Império.*

O art. 171 comete à Assembléia-Geral a competência para estabelecer as contribuições diretas, anualmente, com vigência, entretanto, somente até que umas sejam substituídas por outras.

Com isso, atribuiu-se a competência à Assembléia-Geral para criar as contribuições, isto é, tributos. As limitações ao poder de tributar não apareciam de forma sistematizada, direta; eram extraídas dos princípios gerais sobre os direitos civis e políticos dos cidadãos, expressos no art. 179.

A primeira Constituição Republicana de 1891 também não disciplina o sistema tributário. Limita-se, apenas, a estabelecer a competência legislativa do Congresso Nacional para *regular a arrecadação e a distribuição das rendas federaes* (art. 34, § 4º).

Na Seção II da Declaração dos Direitos, elege-se o princípio da legalidade, ao se estabelecer no art. 72, § 30, que *nenhum imposto de qualquer natureza poderá ser cobrado senão em virtude uma lei que o autorize.*

A Constituição de 1934 também não disciplina sistema tributário. Impõe, todavia, limitação proibitiva da criação de *imposto sobre a profissão de escritor, jornalista ou professor* (art. 113, 36).

A nossa vocação detalhista, casuísta, começa a se manifestar na área tributária.

O Título IV, da Ordem Econômica e Social, institui a contribuição de melhoria, proveniente da *valorização do imóvel por motivo de obras públicas* (art. 124).

O art. 126 cria um incentivo fiscal sobre imóvel rural, que estabelece a redução de *cincoenta por cento os impostos que recaiam sobre imóvel rural, de área não superior a cinquenta hectares e de valor de dez contos de réis, instituído em bem de família.*

A Constituição outorgada, de 1937, excluía a competência para a deliberação de projetos ou emendas que versassem sobre matéria tributária (art. 64). Estabelecia o art. 65 que *todos os projetos de lei que interessem à economia nacional, em qualquer dos seus ramos, antes de sujeitos à deliberação do Parlamento, serão remetidos à consulta do Conselho de Economia Nacional.* Era, como se sabe, a Constituição autoritária da ditadura Vargas.

Com a redemocratização do Brasil, foi promulgada a Constituição, de 18/09/46, que, juntamente com a Constituição de 1988, foram as mais democráticas da nossa História.

A Constituição de 1946 disciplinou o sistema tributário, estabeleceu a esfera de competência dos tributos e impôs limitações ao poder de tributar, em benefício da cidadania, tais como a obediência ao princípio da uniformidade dos tributos (art. 17); a imunidade recíproca, para o efeito da instituição do Imposto de Renda, bens e serviços da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios; imunidade dos templos de qualquer culto, bens e serviços de partidos políticos, instituições de educação e de assistência social e o papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros (art. 31, V).

Reinstituiu a contribuição de melhoria com previsão constitucional e as taxas de competência concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além de *quaisquer outras rendas que passam do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços* (art. 30, I, II e III).

Vedou limitações ao tráfego de qualquer natureza por meio de tributos, além de consagrar o princípio da legalidade e o princípio da anualidade, ao estabelecer, no art. 141, § 34, inserto no capítulo II, dos Direitos e das Garantias Individuais, que *nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra.*

A Constituição conferiu competência à União para cobrar impostos sobre importação de mercadorias, consumo de mercadorias, produção, comércio, distribuição e consumo e, bem assim, importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, minerais do país e energia elétrica, imposto de renda, transferência de fundos para o exterior e negócios de sua economia.

Aos Estados, foi atribuída competência para decretar impostos sobre a propriedade territorial, transmissão *causa mortis* e *inter vivos* e sua incorporação ao capital das sociedades, além do imposto sobre vendas e consignações, exportação de suas mercadorias para o estrangeiro, até o máximo de 5% *ad valorem*, serviços da justiça e negócios de sua economia.

A instituição do Imposto de Exportação aos Estados, hoje, seria danosa para a economia nacional, pois tiraria da União parcela importante do seu poder de estabelecer políticas

extrafiscais. Além disso, contribuiria para aumentar a distância entre os Estados produtores – mais ricos – e os Estados consumidores – mais pobres.

Os Municípios ficaram com as transferências previstas constitucionalmente e com os impostos predial e territorial urbano, de licença de indústrias e profissões, sobre diversões públicas, sobre atos de sua economia ou de assuntos de sua competência.

Com o golpe de 1964, veio a Constituição de 24 de janeiro de 1967, promulgada por um Congresso absolutamente sem autonomia, eis que legislava sob a mira do Ato Institucional n. 02, que permitia ao Presidente da República cassar mandatos e suspender direitos políticos de quem bem entendesse. Embora tal Constituição seja dita "promulgada", foi, na verdade, outorgada.

A Constituição de 1967 sistematizou de forma mais técnica o sistema tributário, mas não impôs grandes alterações. As limitações ao poder de tributar praticamente permaneceram as mesmas. Houve alterações apenas de cunho político, para assegurar a continuidade do poder ao grupo que o havia tomado em 1964.

Diminuiu o número de impostos dos Estados, fortalecendo os da Federação, bem como os dos Municípios, compensando-os, em parte, com transferências, de modo que Estados e Municípios se tornassem mais dependentes do Poder Central, como já eram politicamente. Ficaram sujeitos, posteriormente, os seus dirigentes, a serem cassados por força do Ato Institucional n. 05, de 13/12/68.

A Constituição de 17 de outubro de 1969 – que também se dizia "promulgada", mas era filha dileta do Ato Institucional n. 05, concebida para viver em harmonia com este – não trouxe alterações ao sistema tributário que mereçam análise aprofundada.

## O SISTEMA ATUAL

O Sistema Tributário da Constituição de 1988 atribui à União, Estados, Distrito Federal e 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.

Deixou o constituinte, aparentemente, de se preocupar com a cobertura das despesas, de forma específica, em que pese a haver 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.

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

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, das instituições de educação, sem fins lucrativos.

Manteve a imunidade sobre os livros, os jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão. Isso vem causando grande polêmica nos meios jurídicos, onde se tem discutido se os insumos indispensáveis ao funcionamento dos jornais também gozam de imunidade. O Prof. 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, todas essas limitações impostas ao poder de tributar não impediram que, após a Constituição de 1988, não deixássemos de experimentar períodos 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 os 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 poder criar outros impostos.

Muitos tributos instituídos são artesanais, de difícil e cara fiscalização e fácil sonegação – como o 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, Distrito Federal e 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 prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação e propriedade de veículos automotores.

Aos Municípios foram destinados os impostos de transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, serviços de qualquer natureza, que não se incluam na hipótese do ICMS e propriedade predial e territorial urbana.

O constituinte permitiu, ainda, a repartição de receitas tributárias: os Estados e 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 Distrito Federal e suas autarquias e fundações ficam com o produto do Imposto de Renda retido na fonte 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 num 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 Distrito Federal.

O Município também tem direito ao imposto de renda 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, Distrito Federal e Municípios, pelo qual a União é obrigada a entregar percentuais do imposto de renda e IPI. Os Municípios têm direito à obtenção de recursos tributários dos Estados, em razão desse Fundo.

Esse tipo complicado de disciplina de participação dos Estados, Distrito Federal e 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 os repasses, 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.

O INSS, por exemplo, tem bloqueado valores do Fundo de Participação dos Municípios como forma de forçar o recolhimento de débitos previdenciários. Com isso, obriga os prefeitos a impetrarem mandado de segurança.

## COMPENSAÇÃO FINANCEIRA

Afora os tributos previstos no Título VI, Capítulo I, que cuida do Sistema Tributário Nacional, o legislador constituinte atribuiu aos Estados, Distrito Federal e 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). Esse tributo foi instituído pela Lei n. 7.990, de 28/12/89, e Lei n. 8.001, de 13/03/90, regulamentado pelo Decreto n. 1, de 11/01/91.

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 n. 1, de 11/01/91, a compensação financeira incide na exploração de recursos minerais e na saída por venda de produto mineral.

Também apresenta similitude com o Finsocial, PIS e Contribuição Social, uma vez que incide sobre o *valor do faturamento líquido, resultante da venda do produto mineral ...* (art. 6º da Lei n. 7.990/89).

Não há dúvida quanto a sua cumulatividade, porque não lhe é permitido abater o crédito pelo pagamento, nas etapas subseqüentes 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 todas as características apontadas levarem o analista menos atento a aceitar a sua inconstitucionalidade, ela não existe, porque a compensação financeira está prevista no Texto Constitucional, mais precisamente no citado art. 20, § 1º.

Ora, se está na Constituição, seu fato gerador pode ser assemelhado a outras hipóteses de incidência. Nesse particular, a Constituição é pródiga – tanto que o IPI tem algumas hipóteses de incidência idênticas às do ICMS, bem como o imposto sobre venda a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, já afastado, e nem por isso são ou eram inconstitucionais.

O mesmo raciocínio vale para a sua assemelhação com o Finsocial, PIS e Contribuição Social.

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 Constituição Federal, 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 atual é um verdadeiro cipoal, que reclama simplificação, tanto quanto possível, com vistas, fundamentalmente, à satisfação das necessidades do Estado. Daí a proposta contida nesse trabalho, que adiante será analisada.

A Compensação Financeira e o Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma como previstos, constituem exemplos nítidos de toda a irracionalidade do sistema.

## O IMPOSTO SOBRE TRANSAÇÕES FINANCEIRAS

### Sua História Recente

#### O fracasso de todas as críticas

Quando o Prof. Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque propôs a idéia da criação do Imposto sobre Transação, em artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, de 14/01/90, sob o título *Por uma Revolução Tributária*, em que pretendia fosse um imposto único com vistas à arrecadação, com a ressalva de alguns impostos de finalidade extrafiscal, todos os aspectos críticos que lhe foram dirigidos foram desmentidos pelos fatos históricos subseqüentes.

Travou-se, no país, um enorme debate sobre o assunto. Infelizmente não foi levado a sério, por força de uma contradita emotiva, que, na maioria das vezes, partia de pessoas despreparadas para o exame da matéria ou movidas pelos interesses dos grupos econômicos que representavam, embora todos ocupassem espaço na mídia.

Na época, o Sr. Mário Amato, então presidente da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), chegou a afirmar que o imposto representaria uma "carga pesada" sobre o trabalhador que percebia um salário mínimo, quando se sabe ser impossível a alguém com esse rendimento possuir conta bancária e como se não fosse possível estabelecer certas hipóteses de isenção.

Partia-se de pequenos pormenores, facilmente contornáveis pelo legislador, para bombardear a mais brilhante idéia, ousar dizer, que já surgiu em matéria tributária nos tempos modernos, na era do capitalismo financeiro, não pelo fato de ser único – esta não é a proposta – mas, acima de tudo, pelas características do tributo, praticamente infenso à sonegação. É aí onde residia o temor à sua criação.

Antes da criação desse tributo, pela Lei Complementar n. 77, de 13/07/93, com o nome de IPMF, muitos críticos previram que, com sua instituição, a inflação explodiria (vivíamos, na época, altos índices de inflação). O imposto foi instituído, cobrado e nenhum índice econômico revelou que a inflação houvesse ascendido por conta de sua criação, ou que houvesse regredido, quando a lei que o instituiu perdeu a vigência.

O imposto foi temporário e destinava-se a cobrir rombos nas contas públicas, e mesmo com o seu desaparecimento, a inflação não declinou.

O mesmo ocorreu com a CPMF, agora em período de estabilidade econômica. Seus opositores alardeavam que seria inflacionária. Foi instituída, começou a ser cobrada, sem que houvesse qualquer aumento dos índices de inflação e, assim, acabou sendo prorrogada.

Outra crítica repetida é a de que o tributo só teria cabimento em situação de inflação alta. Com inflação baixa, sua arrecadação seria irrisória.

Os fatos desmentiram todas as previsões: O IPMF, vigente na época da inflação alta, com uma alíquota de 0,25%, permitiu um ingresso de receita de cerca de US\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de dólares) e a CPMF, agora vigente, teve, para 1997, a concreta previsão de arrecadação maior, de R\$ 6.765.934.000,00 (seis bilhões, setecentos e sessenta e cinco milhões, novecentos e trinta e quatro mil reais), com inflação prevista para menos de 6% e com uma alíquota menor de 0,20%, havendo estimativas, para 1998, de uma arrecadação em torno de R\$ 8.000.000.000,00 (oito bilhões de reais). O certo é que até 31 de outubro de 1997, a CPMF arrecadou R\$ 5.484.625.948,00 (cinco bilhões, quatrocentos e oitenta e quatro milhões, seiscentos e vinte e cinco mil, novecentos e quarenta e oito reais), dentro, portanto, da receita estimada.

Como se vê, os críticos não sabiam o que estavam falando, ou agiam de má-fé, ou os fatos econômicos são imprevisíveis. Seja como for, conseqüências econômicas de medidas econômicas têm-se revelado imponderáveis, principalmente quando se trabalha sem dados concretos.

Também, vale repetir, a instituição da CPMF no período de inflação baixa não acarretou qualquer acréscimo no custo de vida, o que é atribuído, naturalmente, à sua baixa alíquota.

Uma alíquota maior também não acarretará inflação, se o seu pagamento puder ser deduzido do imposto de renda ou de outros tributos. É o que se verá, no núcleo desta sugestão.

## CRÍTICAS AO IUT

### (IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES)

O Prof. Marcos Cintra, já anteriormente citado, demonstrou as vantagens do tributo como imposto único. A proposta aqui formulada não é de imposto único, mas a de aproveitar as vantagens próprias da natureza do tributo, dentre elas, a simplicidade de sua arrecadação, o que é possível, nos dias de hoje, em face da informática.

Vejamos o que afirmava o Prof. Marcos Cintra:

*Como estimado acima, a redução nos custos da máquina arrecadadora do governo e do pessoal administrativo do setor privado poderá chegar a 20% da arrecadação fiscal bruta do país, de cerca de 22% – PIB. Isso implica dizer que o impacto dessa proposta, em termos de liberação de recursos reais, seria da ordem de 4,4% do PIB. Esse montante equívale à totalidade das remessas de recursos reais ao exterior – pagamento de juros, de lucros e de dividendos – e significa uma vez e meia o impacto de uma moratória da dívida externa brasileira. São recursos que poderiam ser canalizados para investimentos produtivos, capazes de alavancar o crescimento econômico, em vez de serem absorvidos em atividades consumo do governo e em custos administrativos privados.*

*Essa proposta acarretaria a virtual eliminação da sonegação, da corrupção fiscal e da economia informal, sem custos administrativos ou de fiscalização. A arrecadação tributária seria efetuada automaticamente a cada lançamento de débito e de crédito no sistema bancário. A cada transação, a conta credora e a conta devedora seriam debitadas em um percentual fixo do valor da transação. Assim, a cada transação efetuada mediante cheques ou qualquer outro tipo de ordem de pagamento, o sistema automaticamente transferirá o produto da arrecadação à conta dos Tesouros federal, estaduais e municipais, segundo critérios predefinidos.*

*Esse sistema torna impraticável qualquer tentativa de sonegação, pois bastaria uma fiscalização nos sistemas de compensação do setor bancário para que ela seja totalmente eliminada.*

*O mais significativo nessa proposta é que a alíquota do imposto pode ser baixa. Para que o governo – em seus três níveis – arrecade cerca de 25% do PIB, e, considerando-se o volume de transações efetuadas na economia, estima-se que a alíquota do imposto sobre transações não seja superior a 2% – 1% pago pela parte credora e 1% pela parte devedora na transação.*

*Assim, considerando-se a baixa alíquota marginal, o incentivo à sonegação virtualmente desapareceria. Ademais, isso se tornaria impossível, a não ser que a transação fosse efetuada em moeda, ou mediante escambo. Evidentemente, nesses dois casos o custo da sonegação seria maior do que seu benefício – apenas 1% da transação – o que desincentivaria por completo qualquer tentativa de burla tributária.*

*Cabe lembrar ainda que, para evitar que as transações efetuadas em moeda fiquem isentas de tributação, todo saque ou depósito de numerário (moeda circulante) do sistema bancário poderia ser taxado de acordo com uma alíquota que em média reproduzisse o número de transações que se realiza com essa mesma moeda até seu retorno ao sistema bancário.*

Na época, o Prof. Ives Gandra da Silva Martins já demonstrava o que denominou a "irracionalidade do nosso sistema tributário". Citou como exemplo a aquisição de um automóvel:

*O brasileiro, ao adquirir um automóvel, paga quatro automóveis para ficar com um, pois três deles correspondem ao preço dos impostos incidentes diretamente (IPI, ICMS) e indiretamente (IR, IPTU, IOF, ISS e demais espécies), posto que, para a empresa ter lucro, necessita repassar todos os tributos que paga, como empresa, para o preço final.*

*O usuário, por outro lado, sobre ter de recolher o IPVA, sempre que adquirir combustível, pagará ICMS e IVV, além do selo-pedágio e do próprio pedágio, quando viajar, posto que tem este mais característica de taxa que de preço público.*

*O exemplo demonstra a irracionalidade do sistema. Na Europa, há um único imposto sobre circulação (IVA). No Brasil há o IPI, o ICMS, o IVV, o ISS sobre as operações mercantis e de prestação de serviços.*

*É que o Brasil é uma Federação deformada, com cinco mil "países" independentes e soberanos (União, Estados e Municípios), que se dizem apenas autônomos, mas não*

*abrem mão de seus direitos, prerrogativas, além das estruturas políticas e burocráticas, que se alimentam, a rigor, das complicações que criam, não apenas na área tributária, mas em todas aquelas que dependem dos "carimbos oficiais" para que os cidadãos continuem a trabalhar com ônus maior do que fariam, sem tais avais.*

*Em outras palavras, o nosso sistema é irracional, porque a nossa Federação é irracional e ela é irracional porque serve muito aos políticos e burocratas – que dela vivem – que à nacionalidade e à sociedade. Estados existem sem densidade econômica, mas que duplicam ou triplicam sua organização para sustentar a classe dominante. Deveriam ter continuado como territórios, sem Casas Legislativas, Judiciais e Executivas próprias, com o que terminariam não empobrecendo a nação, pelos recursos que dela tiram. O mesmo se diga dos municípios.*

*O ilógico sistema tributário, portanto, é fruto de uma ilógica Federação, visto que seus integrantes não dispensam as receitas diretas que se outorgaram como direito – nenhuma Federação do mundo permite competência impositiva em nível constitucional aos municípios – com o que a duplicação ou triplicação de tributos sobre o mesmo fato gerador torna-se corolário imposto ao povo brasileiro.*

*E é em face desse manicômio tributário, no dizer de Alfredo Augusto Becker, que a proposta de Marcos Cintra é original. Quebra, de uma vez, com um sistema que constitui a suprema realização da burocracia e dos políticos, sobre desmanchar a máquina estatal de forma absoluta.*

*Na sua proposta, todavia, deveria haver ressalva para as transferências de recursos das contas e para as contas dos próprios titulares, de tal forma que apenas nas operações, em que houvesse transferência de titularidade do dinheiro, haveria a tributação.*

*Não tenho posição definitiva sobre a proposta, apesar de reconhecer seu indiscutível mérito. Quero sobre ela meditar e, principalmente, sobre os impactos nas operações bancárias. O máximo que propus até hoje, em livros e artigos, foi um sistema simples com um imposto sobre a renda, um sobre o patrimônio, um sobre transações e um sobre comércio exterior, com participação da receita entre os entes federativos. No meu sistema reduziria seu número de quinze impostos para quatro. No de Marcos, ele reduziu de quinze para um. É pois, a dele muito mais ousada que a minha.*

O doutrinador não firmou nenhuma posição, seja de combate, seja de defesa, à proposta do Prof. Marcos Cintra, assumindo uma postura de reflexão, de amadurecimento de idéias, sem preconceito, em que pese, posteriormente, quando da proposta de criação da CPMF, a haver publicado, na *Folha de S. Paulo*, de 12/07/96, artigo intitulado *Um Tributo Manifestamente Imbecil*, onde afirmava, entre outras coisas, que *A CPMF está na categoria dos tributos notoriamente burros, manifestamente imbecis, nitidamente estúpidos.*

Tem-se presenciado, desde a criação do IPMF até a recente CPMF, o exacerbo da irracionalidade, de um lado, e o oportunismo político, de outro, como norma de conduta nacional. Hoje, quem defender a idéia desse imposto está sujeito a ser achincalhado em praça pública, ridicularizado pela arrogância intelectual predominante.

Os comentaristas de TV, provavelmente inspirados no Conselheiro Acácio, de Eça de Queiroz, costumam denominar o imposto como "famigerado", procurando dar credibilidade à expressão por meio de gestos e imitação de voz, como fazia o personagem do escritor português ao se referir ao óbvio – como fazem os acadêmicos contemporâneos sobre assuntos sobre o qual não dispõem de qualquer domínio.

Esses fatos, entretanto, não impediram que o Governo o instituisse provisoriamente. Inicialmente para tapar os rombos das contas públicas e, agora, para cobrir os déficits na saúde. Prevalece, sempre, o imediatismo oportunista, mas não havia um estudo sério que levasse à idéia de sua utilização, visando à simplificação do sistema tributário e à diminuição da carga tributária e da sonegação.

Houve denúncias dos desvios dos recursos da CPMF para outras áreas e havia proposta do Senado, felizmente rejeitada, na reforma da Previdência, de transformá-lo em fonte de arrecadação da própria Previdência, o que constituiria uma distorção desmoralizadora de uma possível excelência do tributo.

Trata-se de imposto recente, filho direto do capitalismo financeiro, viabilizado por um dos mais modernos e sofisticados sistemas bancários do mundo: o nosso. Por força dos altos índices inflacionários, ele foi obrigado a informatizar-se para lidar com a correção monetária, afastando-a, na sua contabilidade, daquilo que, de fato, constituía parcela de juros, em operações muitas vezes complicadíssimas de matemática financeira.

Muitos críticos alegam que, se o tributo fosse bom, já teria sido adotado em outros países e que a Argentina o adotou e não deu certo. Isso não é verdade, pois a idéia do imposto é recentíssima, concebível apenas em um sistema bancário altamente informatizado, daí porque talvez outros países não tenham tido tempo de sequer pensá-lo.

Quanto à Argentina, o não foi concebido como o nosso IPMF ou como a própria CPMF. Lá, incidia ele sobre os cheques. Como a economia não era indexada como a nossa, no período de inflação alta, tornou-se dolarizada, o que, na prática, era uma indexação inofensiva. Daí o seu insucesso.

É verdade que tanto a Argentina como o Brasil não acreditavam em suas moedas, mas, enquanto nós dispunhamos de ORTN, BTN etc., a Argentina recorria à moeda estrangeira, o que não é da nossa tradição.

Mesmo com a inflação alta, seria impossível, aqui no Brasil, a dolarização da economia, dada a pouca quantidade da moeda estrangeira que corria em seu subterrâneo, algo em torno de US\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de dólares), enquanto a Argentina, com uma economia muito menor, tinha mais que o dobro disso.

O Prof. José Volney de Brito lembra que o imposto argentino incidia apenas sobre os cheques e não sobre todas as transações bancárias, além de não haver sido tomado nenhum cuidado com a arrecadação. Os cheques circulavam ao portador e eram endossados infinitamente. Bastava uma simples limitação legal de endosso e o problema estaria resolvido, porque nenhum cheque circularia infinitamente, em face da falta de segurança que inspiraria ao recebedor cada vez mais distante do emitente.

Ressalta-se, ainda, como o fez o Prof. Marcos Cintra, que sua incompatibilidade se deu com o modelo tributário ortodoxo, mas, com uma alíquota de 1,2%, chegou a arrecadar mais que todos os impostos cobrados naquele país.

Vê-se, portanto, que todas as críticas formuladas contra o imposto sobre transações foram desmentidas pelos fatos históricos recentes.

No particular, o oportunismo dos nossos administradores públicos foi extremamente útil, extraordinário. Sem o desejarem, prestaram um grande serviço à Nação ao instituírem o IPMF e a CPMF, mostrando a viabilidade prática do tributo dessa natureza e tornando despendida toda e qualquer discussão quanto à sua validade como fonte de arrecadação.

A instituição do IPMF, em período de inflação alta, e da CPMF, em período de estabilidade econômica, valeu como experiência histórica, mesmo sem intenção.

Em ambas as hipóteses, o volume de arrecadação superou as expectativas. Isso demonstra que o imposto é necessário tanto para época de inflação alta, como para períodos de baixa de preços.

## O IMF

### (IMPOSTO SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA)

#### A Viga Mestra do Sistema Tributário

#### Proposta

Propõe-se que o Imposto sobre Movimentação Financeira não seja o único, mas o principal tributo a ser cobrado no Brasil pela União, a viga mestra do sistema tributário, sua principal fonte de receita derivada e instrumento eficaz de combate à sonegação.

Além dessas vantagens, o imposto trará, para a tributação, como é pensamento unânime, a economia informal, fazendo com que todos, ou pelo menos quase todos, paguem imposto no Brasil, diminuindo-o para quem já paga.

Daí porque propõe-se que o IMF tenha uma alíquota de 3 ou 4%, que praticamente absorverá todo o volume de impostos hoje arrecadado. Para o Prof. Marcos Cintra, 2% já seriam suficientes para absorver toda a receita da União, Estados e Municípios, além da Previdência, assegurando uma arrecadação em torno de oitenta a oitenta e cinco bilhões de reais.

Em que pese à seriedade do autor, não parecem corretos os dados obtidos. Em recente conferência no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, o Prof. Hugo Machado

denunciou que o balanço geral da União não é publicado e que ele próprio precisou comprá-lo por R\$ 300,00. Desse modo, percebeu que a arrecadação da Previdência é 20% superior à arrecadação total dos demais impostos arrecadados pela União. Estimava-se que o volume arrecadado pela Previdência corresponde a 2/3 da arrecadação total da União.

Como se vê, os dados do Prof. Marcos Cintra não estão corretos, no particular, daí porque, partindo do orçamento da União, obtido junto ao Ministério da Fazenda, é de se estimar uma alíquota de 3% ou 4%.

Essa conclusão é abstraída dos seguintes dados: a arrecadação tributária da União, para 1997, foi estimada em R\$ 102.250.121.000,00 (cento e dois bilhões, duzentos e cinquenta milhões, cento e vinte e um mil reais), com exceção das contribuições destinadas à Previdência. Se, com uma alíquota de 0,20%, a CPMF terá uma arrecadação estimada de R\$ 6.765.934.000,00 (seis bilhões, setecentos e sessenta e cinco milhões, novecentos e trinta e quatro mil reais), então, com uma alíquota de 3%, ter-se-á uma arrecadação de R\$ 101.487.510.000,00 (cento e um bilhões, quatrocentos e oitenta e sete milhões, quinhentos e dez mil reais), quase o total da arrecadação tributária prevista para o exercício, que é de cerca de R\$ 102.250.121.000,00 (cento e dois bilhões, duzentos e cinquenta milhões, cento e vinte e um mil reais), já havendo alcançado, até 31/10/97, a cifra de R\$ 86.681.999.874,00 (oitenta e seis bilhões, seiscentos e oitenta e um milhões, novecentos e noventa e nove mil, oitocentos e setenta e quatro reais), rigorosamente dentro da estimativa até o final do ano.

Se a alíquota for de 4%, a arrecadação poderá chegar a R\$ 135.531.868.000,00 (cento e trinta e cinco bilhões, quinhentos e trinta e um milhões, oitocentos e sessenta e oito mil reais), 32% superior à arrecadação prevista, em princípio.

Com isso, todas as pessoas pagariam imposto no país, seja de forma direta ou indireta.

Com dados dessa natureza, poder-se-ia, de imediato, partir-se para a idéia do imposto único – argumentam seus defensores –, mas seria necessário se enfrentar a questão da Federação, da regressividade ou do teor altamente inflacionário que um imposto dessa natureza teria, se inserido no sistema.

Assim, para que uma alíquota nesse nível não seja inflacionária e o IMF não seja mais um imposto, abater-se-ia, com base em informações bancárias, do Imposto de Renda, tudo o que foi pago a título de IMF. Esse abatimento poderia ser mensal para assalariados e autônomos, para evitar aumento da carga tributária, sobre aqueles que realmente pagam imposto neste país. Funcionaria assim: a cada mês, o banco forneceria ao correntista o volume de IMF arrecadado e o correntista apresentaria o documento na empresa para que o valor fosse abatido do imposto de renda retido na fonte.

Nesse caso, segundo o Ministério da Fazenda, considerando-se que a receita estimada para a arrecadação do Imposto de Renda, em 1997, foi de R\$ 32.735.121.000,00 (trinta e dois bilhões, setecentos e trinta e cinco milhões, cento e vinte e um mil reais), parte desse valor não chegaria aos cofres públicos, porque seria compensado com os valores recolhidos a título de IMF, a metade, tomando-se como base a tributação sobre os assalariados, mas é difícil estimar-se quanto às pessoas jurídicas, em face de investimentos incentivados, deduções outras etc.

De qualquer forma, se sobrassem 20% (vinte por cento) do IR a ser arrecadado, ainda restariam R\$ 6.547.000.000,00 (seis bilhões, quinhentos e quarenta e sete milhões de reais) de Imposto de Renda a ingressarem nos cofres públicos. Se, por outro lado, admitirmos que a sonegação, hoje, é de 50%, como estimam alguns, o Imposto de Renda de 1997 seria de R\$ 9.685.500.000,00 (nove bilhões, seiscentos e oitenta e cinco milhões e quinhentos mil reais), que, somados aos R\$ 135.531.868.000,00 (cento e trinta e cinco bilhões, quinhentos e trinta e um milhões, oitocentos e sessenta e oito mil reais) teríamos a extraordinária arrecadação de R\$ 145.217.368.000,00 (cento e quarenta e cinco bilhões, duzentos e dezessete milhões, trezentos e sessenta e oito mil reais), mais de 40% (quarenta por cento) superiores à que se verificou no ano de 1997, apenas com esses dois impostos, sem qualquer aumento na carga tributária. Quem paga Imposto de Renda não pagará IMF, por força da compensação.

Os que vivem exclusivamente de salário não pagariam mais IMF do que Imposto de Renda, porque a alíquota daquele seria bem menor que a deste.

Quando o correntista tivesse outras fontes de renda superiores ao seu salário, evidentemente que se poderia cobrar mais o IMF do que o Imposto de Renda na fonte. A lei poderia prever um limite de abatimento dentro dos valores do IR retido na fonte, de forma a evitar a evasão deste último imposto, mas sempre assegurando o abatimento do IMF sobre os valores movimentados a título de salário.

Essa idéia de manutenção do Imposto de Renda sempre me ocorreu, desde que comecei a estudar o assunto. No curso da redação, tive acesso a um trabalho de Eivany Silva, no qual é proposta a convivência inicial do IUT do Prof. Marcos Cintra com o IR, *pela flexibilidade e por se prestar a dupla finalidade de fiscalidade e extrafiscalidade*.

O economista Augusto Jefferson Lemos, coincidentemente, havia apresentado proposta de reforma fiscal, com uma arrecadação sobre transações financeiras (ATF) *por meio da qual os contribuintes pagariam todos os seus tributos ao longo do exercício, para, quando da declaração de ajuste, compensar tal antecipação com os impostos devidos, mediante apresentação dos comprovantes bancários, pagando-se a diferença ou sendo recebida a devolução do excesso com a devida correção monetária*. Propõe-se que os impostos incidam sobre três fatos geradores clássicos: *renda, consumo e propriedade*.

O ilustre jurista baiano, Antonio Carlos Nogueira Reis, manifestou-se sobre esse tipo de imposto, nos seguintes termos:

*Admitimos, contudo, pelos aspectos positivos com que se apresenta (simplicidade e fácil arrecadação), que se examine a possibilidade de adotar-se, a título de experiência – desde que cobrado mediante alíquota simbólica (digamos 0,0018) –, uma incidência tributária sobre cada movimentação de contas bancárias, representada por depósitos e saques de dinheiro, a cargo de pessoas físicas e jurídicas.*

A experiência que o Prof. Nogueira Reis admitia em 1991 já foi feita com sucesso, conforme acima demonstrado.

REGRESSIVIDADE

## Inocorrência – Compensação com outros Impostos

Com essa idéia sobre a reforma tributária, o Imposto de Renda haveria de permanecer. O IMF, além de assegurar um mínimo de receita para a União, serviria para forçar o pagamento do Imposto de Renda dos que não pagam, além de eliminar qualquer idéia de regressividade do IMF, que ocorreria, se imposto único. Compensado com o Imposto de Renda, 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 idéia da manutenção do Imposto de Renda 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 Imposto de Renda como forma efetiva de política fiscal, como a tributação mais pesada sobre o consumo, entendo que o Imposto de Renda é o que se aproxima mais do ideal de justiça. Hoje não é justo, porque pesa sobremaneira sobre os assalariados, e é fácil de sonegar pelos que não têm, como fonte de renda, o salário. Se compensado com o IMF, a sonegação, na pior das hipóteses, em muito seria reduzida.

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

Com relação às empresas, que não recolhem mensalmente o IR, o abatimento do IMF pago mensalmente seria escriturado como crédito do imposto sobre circulação, de forma também a evitar o repasse do imposto sobre os preços. Se, no mês, as compras fossem maiores que as vendas, os créditos se somariam para os meses subsequentes, como já se procede com o ICMS e o IPI. Tratando-se de empresa prestadora de serviço, a compensação seria feita com o imposto municipal sobre serviços, nos moldes acima.

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.

## PRESERVAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO

Para que Estados e Municípios não perdessem receita com esse tipo de operação compensatória, a lei deveria prever a participação destes na arrecadação do novo tributo.

O repasse seria automático pelos próprios bancos; deveria o legislador prever a forma de sua viabilização, considerando sempre o volume da receita do imposto estadual ou municipal do exercício anterior.

A possível perda de receita da União pelo efeito da compensação acima em favor dos Estados e Municípios seria recuperada com o imposto de renda que as empresas pagariam, já que não compensariam com o IR e sim com o Imposto sobre Circulação e de Serviço Municipal, respectivamente.

É evidente que, com a instituição do IMF dessa forma, muitos tributos teriam de ser abolidos do sistema. A proposta é a de não se fazer isso logo, abolindo-se apenas alguns, mas a partir de dois anos da instituição do imposto para se ter uma idéia real do volume da receita, das necessidades do Estado e da revelação do que hoje se sonega, já que não se dispõe de qualquer dado seguro do seu percentual (há estimativas que giram em torno de 50% do que se arrecada, mas não são seguras).

A adoção do sistema, independente do resultado da arrecadação, deveria preservar o IR, pelas razões acima. 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 Prof. Antonio Carlos Nogueira Reis –, e o Imposto sobre Serviço de competência dos Municípios. O Imposto sobre Circulação seria seletivo e de competência dos Estados.

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

O novo Imposto sobre Circulação, qualquer que fosse, abrangeria as hipóteses de incidência do IPI e seria calculado por fora, assim como o Prof. Nogueira Reis concebeu para o ICMS, ao afirmar:

*Passaria a ser calculado (por fora) sobre o preço da operação ou prestação tributada, tal como se faz hoje com o IPI e o ISS, com o que se daria maior transparência ao imposto, além de corrigir distorção gerada pela integração do valor do tributo (por dentro) à sua própria base de cálculo – mecanismo que permite seja adotada, na prática, uma "alíquota real" mais elevada do que a alíquota nominal fixada em lei.*

## EXTRAFISCALIDADE

Os impostos de Importação, Exportação e Territorial Rural também seriam preservados como instrumento de política extrafiscal, além das contribuições de melhoria, e das taxas pelo exercício do poder de polícia ou *pela utilização efetiva ou potencial, de serviços públicos efetivos e divisíveis prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição* (art. 145, II, da Constituição).

De imediato, desapareceria o IOF, o IPI, que integraria o novo Imposto sobre Circulação, juntamente com o ICMS, e a previsão constitucional de Imposto sobre Grandes Fortunas, que podem ser tributadas indiretamente através dos impostos sobre a propriedade. Se fosse o caso tal previsão seria afastada do Texto Constitucional.

O Imposto sobre Grandes Fortunas não deu certo nos países que o adotaram. Não daria certo no Brasil, porque acarretaria fuga de capitais. Trata-se, na verdade, de um imposto panfletário, até porque nossas desigualdades regionais não o recomendam.

Mesmo considerando a compensação do IMF com os impostos acima, creio que a arrecadação tributária não sofreria qualquer redução do que aqui se previu. É que, se as alíquotas do IR fossem reduzidas em 50% dos valores atuais, a arrecadação daquele tributo não sofreria decréscimo, porque a economia informal e os sonegadores, de um modo geral, pagariam, pelo menos o IMF, compensando, no mínimo, o IR que sonegam.

Os demais tributos poderiam ser suprimidos dois anos após a implantação desse novo sistema, com a complementação da reforma, depois que se tivesse um retrato fiel do incremento da receita e da diminuição da sonegação com a sua criação.

O próprio Congresso Nacional poderia reformar a Constituição com a criação do sistema acima proposto e, dois anos depois, obrigar-se constitucionalmente a implementar a segunda etapa da reforma, quando seriam estabelecidos os impostos que deveriam desaparecer ou, até mesmo, a alíquota ideal de IMF, em face da nova realidade tributária.

De imediato, vale repetir, com base nos dados acima, que deveria haver uma enorme redução das alíquotas do Imposto de Renda e, em uma segunda etapa, também do Imposto sobre Circulação, caso o impacto na arrecadação assim o permitisse.

Significativa é a proposta gradual de diminuição do número de impostos, porque uma reforma nessa direção traria grandes implicações econômicas. Na economia, a história demonstra que as medidas nem sempre resultam naquilo que prevêm os seus idealizadores.

Tanto é verdade, que o nosso país, desde 1986, com o Plano Cruzado, viveu sucessivos planos econômicos, todos fracassados. O Plano Real é o único que vem dando certo, mas o desequilíbrio nas contas públicas constitui uma ameaça conforme vêm-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 (recentemente aprovadas pelo Congresso Nacional).

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.

À guisa de exemplo, em Salvador e região metropolitana, quase nenhuma loja de material de construção emite nota fiscal, o que redundaria numa fiscalização difícil e trabalhosa de levantamento quantitativo por espécie de mercadoria, com autos de infração tão complexos que até o lançamento definitivo demanda anos, em face da interposição de recursos na esfera administrativa.

O Imposto de Renda há de ser mantido, com alíquotas menores, devido à justiça de sua cobrança, onde quem ganha mais paga mais, em razão da sua progressividade. Isto não ocorreria se o IMF fosse um imposto único.

O mesmo se diga do Imposto sobre Circulação, que, na minha opinião, deve ser um só, porque quem consome mais acaba pagando mais, por força da repercussão.

Chamo a atenção para a progressividade, valendo-me dos ensinamentos de Eduardo Chuahy, quando afirmou:

*Economistas, políticos e empresários das mais diversas tendências ideológicas concordam num ponto: para recuperar as finanças do setor público, para tornar o déficit administrável e permitir que o Estado volte a investir, é indispensável realizar uma reforma tributária. Os dados sobre a perda de receita são conhecidos. Basta examinar as contas nacionais, calculadas pelo IBGE, para constatar que a arrecadação total caiu de 25,1% do PIB no período 1970/79, para 23%, em 1980/87 e apenas 20,8% em 1988.*

*O problema é descobrir os caminhos mais eficazes para realizar essa reforma. As soluções apontadas até aqui passam pelo combate à sonegação, cortes de subsídios e incentivos, tributação dos ganhos de capital e elevação das alíquotas dos impostos já existentes. Ao que tudo indica, porém, é preciso ser mais ousado, criativo e objetivo para se realizar uma verdadeira revolução fiscal, pois as propostas já apresentadas representam apenas um remendo em relação à situação atual.*

*Nesse sentido, a tese mais avançada defendida até aqui partiu do economista Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, diretor da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Ele propõe a adoção do Imposto Único sobre Transações e a eliminação de todos os demais impostos. Do que se trata? Explica o autor da proposta: "A cada transação, a conta credora e a conta devedora seriam debitadas em um percentual fixo do valor da transação. Assim, a cada transação efetuada mediante cheques ou qualquer outro tipo de ordem de pagamento, o sistema automaticamente transferirá o produto de arrecadação à conta dos Tesouros federal, estaduais e municipais, segundo critérios predefinidos".*

*Levando-se em consideração o volume de transações realizado na economia brasileira, para que o governo – em todos os níveis – arrecadasse cerca de 25% do PIB bastaria que a alíquota do Imposto Único sobre Transações fosse de apenas 2%. Metade seria paga pela parte credora e metade pela parte devedora. Para evitar que as transações realizadas em moeda ficassem isentas da tributação, todo saque ou depósito de moeda circulante poderia ser taxado de acordo com uma alíquota que reproduza em média o número de transações que se realiza com moeda até seu retorno ao sistema bancário. O recomendável é que essa alíquota seja o dobro da alíquota geral, ou seja, 4%.*

*As vantagens da criação do imposto único são enormes: simplificação tributária, combate à sonegação, redução de custos para as empresas, queda dos custos de arrecadação por parte do setor público e critérios mais transparentes de taxação. A multiplicidade de obrigações fiscais inferniza a vida dos contribuintes e obriga o governo federal, os Estados e Municípios a disporem de batalhões de fiscais, com uma*

*complicada estrutura burocrática, cuja manutenção corresponde a pelo menos 10% da arrecadação, de acordo com as estimativas mais conservadoras.*

*Uma das maiores vantagens do imposto único é que a alíquota não passa de 1% em cada transação, o que torna a tributação perfeitamente aceitável – suave até –, desestimulando a sonegação. Além disso, o novo imposto passaria a tributar não apenas as atividades ligadas à geração de riquezas, mas também as que impliquem mera transferência de ativos. Assim, as operações financeiras e de capital deixariam de ser subtributadas, como acontece atualmente. Por outro lado, ele deverá incorporar à arrecadação toda a massa de economia subterrânea, que é hoje estimada em 30% (trinta por cento) do PIB.*

*Outro ponto importante a assinalar na proposta do economista Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque é que, como se trata de um imposto em cascata, os bens mais sofisticados, que passam por processos mais elaborados de fabricação, serão mais taxados que os produtos da cesta básica. Assim, o imposto obedece ao critério da progressividade – o que significa atrelar o sistema tributário aos parâmetros da justiça social. Possivelmente, ao final de sua implantação, todos pagarão menos e o Estado arrecadará mais.*

Valho-me dessas considerações, não para a proposta do imposto único, mas para aproveitar das vantagens do IMF como espinha dorsal do sistema tributário, com o objetivo de afastar a sonegação e aumentar a arrecadação, sem fazer com que os que já pagam impostos sofram qualquer decréscimo em sua riqueza pessoal. No caso, passarão a pagar apenas os que ainda não pagam e os que já pagam pagarão bem menos.

## IMPOSTO ÚNICO

### Inviabilidade

A idéia de imposto único não me fascina, porque um Estado, conquanto, grosseiramente, possa ser assemelhado a um condomínio na arrecadação de impostos, longe está de se parecer com os condomínios residenciais, onde os moradores "contribuintes" têm situação financeira mais ou menos idêntica.

Em um Estado, as diferenças são muito grandes e a tributação é também instrumento de diminuição dessas diferenças.

Por outro lado, a idéia do imposto único já foi defendida desde o século XVI, por Bodin, passando pelos fisiocratas, até o século XX. Demonstrou-se, sempre, mais inconvenientes que vantagens.

O Prof. Aliomar Baleeiro, sobre o assunto, pontificou:

*Entre as razões da condenação desse tributo único, como utópico, salienta-se que, para ser tão produtivo a ponto de dispensar os demais, necessitaria de constituir carga*

*esmagadora, que, por isso mesmo, apavoraria o contribuinte, inspirando-lhe todos os expedientes para evasão, dissimulação e fraude.*

*Por outro lado, nas sociedades profundamente diferenciadas do nosso tempo, predominam os elementos de riqueza mobiliária, cujo montante é fácil de dissimular e de transferir para o estrangeiro. Essa ameaça de evasão anularia a pretendida economia do imposto único, pois o Fisco necessitaria de recorrer à vigilância contínua, odiosa e caríssima.*

*Seria difícil obter-se um imposto que atingisse eficazmente todos os contribuintes em sua imensa diversidade profissional. O imposto de consumo seria regressivo e real. O de renda, inaplicável aos pequenos rendimentos e àquelas profissões em que as remunerações se pagam intermitentemente, como honorários de médicos, serviços prestados anonimamente etc. ou negócios de caráter esporádico ou pouco aparentes. Claro que o Fisco se precipitaria sobre a riqueza ostensiva, sobretudo a imobiliária, e seriam esmagados alguns grupos, enquanto outros lograriam fugir ao ônus.*

O Prof. Bernardo Ribeiro de Moraes também aponta a desvantagem da proposta do Prof. Marcos Cintra como imposto único. Diz ele:

*Todavia, o certo, penso eu, não seria dar um pulo elevado, partindo de um sistema tributário com multiplicidade de tributos para um sistema de um único imposto. Da pluralidade gigantesca do sistema tributário, não se pode passar para a unidade simplória, onerando unicamente as transações. Onde ficaria a tributação do patrimônio (quem tem imóveis e auferir imensa renda ficaria livre da tributação) ou da renda? Não se pode esquecer que a multiplicidade das cargas tributárias permite estender e nivelar o peso dos impostos, de modo a que a tributação seja mais tolerável.*

Nuri Andraus afirmou:

*Para que o tributo desta natureza seja viável, ele precisaria de uma alíquota bastante elevada para gerar o volume necessário de recursos que o governo precisa para funcionar. Uma alíquota elevada implica uma série de problemas, entre os quais a sonegação.*

*Um imposto único, que incida sobre uma única base, tem de ter uma alíquota equivalente à alíquota média de recebimento de tributos por parte do Estado. No Brasil, a percentagem de arrecadação do governo representa de 20% (vinte por cento) a 22% (vinte e dois por cento) do PIB; então um tributo deste tipo teria de ter a alíquota de 22% (vinte e dois por cento) sobre a renda total do país para gerar os recursos que, por hoje, já são recolhidos pelo sistema.*

*A partir do momento que se tem uma alíquota deste porte, qual o resultado quase que imediato? Uma alíquota alta faz com que o imposto se torne ineficiente, ou seja, a vantagem da sonegação é tão mais elevada quanto maior for a alíquota. A indução à sonegação, à corrupção e tudo mais é tão mais elevada quanto mais alta for a contribuição que este indivíduo seja obrigado a fazer para o Estado.*

*E isso fez com os governos, ao longo dos tempos, criassem estruturas múltiplas de recolhimento de tributos, e é o que temos hoje no Brasil e na maioria dos países. O*

*Prof. Ives Gandra fez um levantamento de todos os impostos, taxas, contribuições que existem no Brasil e chegou ao incrível número de 58 tipos de tributos, o que é de estarrecer.*

*Não se trata só da complexidade da coleta deste número de impostos e o custo que isto implica, mas também dos custos que este sistema produz na estrutura privada de produção, que é obrigada a armar a maior parafernália administrativa para recolher este volume imenso de obrigações.*

*Então, a estrutura de impostos múltiplos acabou sendo a resposta a este ideal quase que impossível do imposto único. Cria-se vários impostos, cada um deles com alíquota mais baixa, na esperança, na expectativa de servir de incentivo contra a sonegação.*

*Por que se volta agora com a idéia do imposto único, se ele tem estas limitações historicamente comprovadas? É porque houve o casamento de duas idéias, o conceito de imposto único com a noção de transação. Ou seja, revelamos uma base tributária que ainda não tinha sido explorada no passado (esta é a novidade: a transação, o pagamento monetário).*

*Qual a razão que faz com que a transação seja considerada uma base tributária eficiente? Porque, na realidade, a transação engloba todas as outras bases tributárias. Ou seja, a soma de todas as bases sempre desembocam em uma transação. Quando se joga com renda, pagamento de salários, pagamento de algum fator de produção etc. há uma transação. Enfim, se descobirmos alguma forma de tributar estas transações, ou seja, transformá-las em base tributária, estaremos achando um ovo de Colombo. Uma base tão ampla que pode ser única e que ao mesmo tempo pode ter uma alíquota baixa, tornando viável, portanto, esta idéia centenária de imposto único.*

O Prof. Nogueira Reis também chama a atenção para o fato de que

*não se pode obter justiça fiscal sem se levar em conta a adoção de certos princípios básicos da tributação moderna, quais sejam o da capacidade contributiva de quem paga o tributo, o da generalidade da imposição tributária, o da progressividade do imposto, o da não-cumulatividade da carga tributária e o da seletividade em função da essencialidade das mercadorias tributadas.*

Todas essas virtudes o IMF, o IR e o Imposto sobre Circulação, juntos, são capazes de atingir.

Quanto ao custo da fiscalização de um novo sistema tributário, onde o IMF seria o fio condutor, a sua redução é evidente, não merecendo, sequer, maiores comentários, em face de sua obviedade.

## A PREVIDÊNCIA

Quanto ao FINSOCIAL – repugnado por 100 entre 100 empresários brasileiros –, de fácil sonegação, em face da incerteza dos dados colhidos acerca do percentual que

representa no sustento da Previdência, entendo que, como os demais tributos, só deveria ser afastado do sistema se o incremento da receita do IMF assim o permitisse.

O Prof. Marcos Cintra calculou que, com uma alíquota de 2% (dois por cento), todo o volume de tributos seria absorvido, inclusive o que a Previdência arrecada. Mas, se levarmos em conta os dados do Prof. Hugo Machado e do Ministério da Fazenda, não se obterá essa arrecadação, devendo, pois, o FINSOCIAL ser ou não afastado, na segunda etapa da reforma, isto é, nos dois anos seguintes.

A Previdência, por mais absurda que seja a forma de seu sustento, em parte, pelo 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. Ouso dizer que, em termos de interesse coletivo, nada é mais importante que a Previdência. Não é possível pensar-se em reforma tributária que viesse a pôr em risco as fontes de receita da Previdência.

De qualquer sorte, qualquer alteração no FINSOCIAL – manutenção, extinção ou redução de alíquota – só seria possível após a obtenção de um resultado prático no incremento das receitas públicas derivadas com a instituição do sistema que proponho. Qual o modelo de Previdência que o nosso país adotará após a reforma, em fase final? Quais outros necessariamente virão, para se saber das suas reais necessidades?

Evidentemente que a criação do IMF, na forma acima, facilitará a fiscalização, pois por meio do montante que for recolhido de cada contribuinte, chegar-se-á facilmente à apuração dos demais tributos, como o Imposto de Renda e o Imposto sobre Circulação e o próprio FINSOCIAL.

Também, de início, não poderiam ser afastadas as contribuições individuais para a Previdência.

O Prof. Nogueira Reis propõe a instituição de uma contribuição social única, com alíquotas variáveis, mas não prevê se ela seria capaz de absorver toda a arrecadação atual. O importante é que, nesse particular, não haja prejuízo para a Previdência.

## O PENSAMENTO DE ADAM SMITH

### Compatibilidade

O sistema proposto atende perfeitamente à idéia clássica de Adam Smith, condensadas em regras fundamentais, que o Prof. Aliomar Ba-leeiro denomina *Os cânones de A. Smith*, a saber: a) justiça; b) certeza; c) comodidade e d) economia. Isso afasta o temor do ex-Ministro 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, economia, rentabilidade e elasticidade do sistema seriam evidentes, bem como a velocidade de adaptação que se constatou com a implementação do IPMF e CPMF.

Jorge Konder Bornhausen examinou a questão dos custos, ao afirmar:

*Atualmente, os custos de fiscalização e de arrecadação fiscal chegam a cerca de 10% (dez por cento) das receitas tributárias. Somando-se a estes custos os da escrituração, a que estão sujeitos os agentes privados, poderíamos chegar, segundo Cintra, a 15% (quinze por cento) ou 20% (vinte por cento) das receitas de impostos no país.*

*É esse peso morto que o articulista pretende tirar de cima do país, fazendo com que seja possível liberar recursos reais avaliados em 4,4% (quatro inteiros e quatro décimos por cento) do PIB, recursos que poderiam ser destinados a investimentos produtivos, para a criação de riquezas e de empregos em ampla escala.*

*Coube à Folha transformar a sugestão do economista num desafio a todos os que têm a preocupação de dar um novo impulso modernizante e democratizante ao Brasil, particularmente os governantes e os representantes do povo, para não falar dos líderes dos diversos segmentos sociais.*

*Parece-me evidente que a idéia de um novo sistema tributário, que venha a melhorar substancialmente o funcionamento da máquina estatal, tornando-a, a um só tempo, mais ágil, mais eficiente e menos onerosa para a nação, deve merecer o exame atento de todas as pessoas com alguma parcela de responsabilidade na condução dos negócios públicos.*

*Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque é um técnico de alto gabarito, com uma postura liberal moderna formalmente assumida. O seu enfoque das questões econômicas e sociais está em consonância com as tendências atuais do mundo avançado, segundo as quais não é através da hipertrofia crescente do Estado, mas do estímulo crescente à iniciativa dos cidadãos, que vamos melhorar o padrão de vida do povo.*

*Parece-me que a análise do economista e o desafio da Folha terão de ser estudados. Há dúvidas a esclarecer, tanto de natureza técnica (quanto a números e meios práticos de implementação do novo imposto), como na avaliação de conteúdo social dos tributos (não seria preciso preservar, de alguma forma, o imposto por excelência da cidadania, o Imposto de Renda?).*

*Mas tudo isso já é parte do debate que deve ser travado no país sobre o seu destino. O importante é que estamos diante de um desafio inarredável para que possamos romper as amarras do Brasil arcaico. Somente isso já basta para suscitar o nosso aplauso e o nosso entusiasmo ao ato de coragem.*

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 do Imposto de Renda devido e do Imposto sobre Circulação nas hipóteses previstas.

Sobre a simplicidade do que aqui se sugere, o Prof. Roberto Campos disse:

*O imposto bom não é o "imposto velho" nem o "imposto clássico". O imposto bom é o insonogável e de cobrança automatizada. Qualquer imposto sonogável é socialmente injusto. E se a cobrança depende de documentos declaratórios, torna-se um desperdício. A automaticidade e insonogabilidade são precisamente as características do chamado Imposto Único sobre Transações Financeiras, que não encontrou apoio nem no governo nem no Congresso.*

Adiante, assevera:

*Classes e empresas abastadas pagariam mais simplesmente porque fazem transações bancárias mais numerosas e de maior valor. E pagariam sem a "burocratices" das declarações de renda, sem achaques de fiscais e sem a sensação de confisco. Também por consumirem bens mais sofisticados, exigindo vários estágios produtivos, os consumidores de alta renda sofreriam tributação maior e insonogável. Ter-se-ia obviamente que instituir um regime especial para as transações do mercado de capitais que são numerosas e velocíssimas. A tributação só incidiria sobre os rendimentos líquidos quando transferidos da "conta de aplicação" para a "conta de movimento", isto é, quando fossem realizados e se tornassem disponíveis para saques correntes.*

## 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 ser isentadas a partir de um 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. O sigilo bancário só interessa aos sonogadores. O que não se pode permitir é a invasão da privacidade, a divulgação de como o cidadão gasta o 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.

## CONCLUSÃO

Do resultado do estudo, partindo-se da comparação do nosso sistema tributário, ao longo da sua história, com o sistema tributário de outros países (especialmente com a 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 vistas a diminuir os desníveis econômicos 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 nos anos 20, a ponto de a falta de perspectiva do povo levar os jovens à prostituição, a população a roubar as cortinas dos trens e os restaurantes a cobrarem caução para se precaverem dos prejuízos com o furto de talheres e pratos, por parte dos clientes.

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 (especialmente os residenciais), 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, numa equação perversa.

De qualquer sorte, o nosso país, portador de um sistema bancário moderno, que foi instado a se desenvolver pela peculiaridade de uma convivência relativamente tranqüila com 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, dentro de poucos anos, muitos países estarão adotando o Imposto sobre Movimentação Financeira em seu sistema, especialmente aqueles que têm aderido aos blocos econômicos, como da Comunidade Européia, NAFTA, Mercosul etc.

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

O IMF, enfim, como viga mestra do sistema tributário proposto, tem tudo para, em compensação com outros tributos, especialmente o Imposto 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 vistas à diminuição

dos desníveis econômicos regionais e entre pessoas, por via de consequência, sem impor qualquer sacrifício ao cidadão que paga adequadamente seus impostos.

## BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, João Castro. *Sistema Tributário Municipal*. José Kaufino, 1971.
- ALBINO, Fernando. *Imposto Único*. Folha, 27/02/90.
- ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti. *Por uma Revolução Tributária*. Folha, 14/01/90.
- \_\_\_\_\_. *Resposta A Algumas Críticas*. Folha, 22/02/90.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*, 14 ed. Forense.
- BORNHAUSEN, Jorge Konder. *Ainda de Pé o Grande Desafio*. Folha, 27/07/90.
- \_\_\_\_\_. *Apoio Liberal à Revolução Fiscal*. Folha, 02/03/90.
- \_\_\_\_\_. *Vamos ao Ato de Coragem*. Folha, 16/02/90.
- BOTTALHO, Eduardo Domingos. *Imposto Único Sobre Transações*. Entrevista ao Boletim Imposto S, fevereiro de 1990.
- BRITO, José Valney. *Imposto Único sobre Transações*. Folha, 02/07/90 e 03/07/90.
- Caderno de Pesquisas Tributárias*. Resenha Tributária, 1976.
- CAMPOS, Roberto. *A Vingança do Jatene*. Folha, 18/05/97.
- CASSANE, Vitorio *Direito Tributário*. Atlas, 9 ed., 1996.
- Choque de Coragem (Editorial)*. Folha, 14/01/90.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. Saraiva, 1991. 4 ed.
- CHUAHY, Eduardo. *Por Uma Revolução Tributária*. Jornal do Brasil, 02/02/90.
- CINTRA, Marcos. *Tributação no Brasil e Imposto Único*. Makron Books, 1994.
- Constituições Estrangeiras (citadas)*
- Constituições Brasileiras (citadas)*
- COSTA, Célio Silva. *Teoria e Prática no Direito Tributário*. Rio, 1976.
- FALCÃO, Amílcar Araújo. *Fato Gerador da Obrigação Tributária* Prof. Geraldo Ataliba. Revista dos Tribunais, 2 ed.
- FONUCCHI, Fábio. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. Resenha Tributária, 1971.

- Imposto Único* (Editorial). Folha, 28/01/90.
- JOB, Gilberto Souza Gomes. *Revolução Tributária*. Jornal do Brasil, 12/09/90.
- MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. Malheiros Editores, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Direito Tributário Brasileiro*, 10 ed. Forense, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Princípios Jurídicos da Tributação na Constituição de 1988*. Revista dos Tribunais, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Temas de Direito Tributário*. Revista dos Tribunais, 1994.
- Manual de Direito Financeiro e Tributário à Luz da Constituição*. Renovar. 6 ed.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. *A Revolução Tributária do Imposto Único*. Folha, 21/01/90.
- \_\_\_\_\_. *O Imposto Único de Marcos Cintra*. Folha, 11/03/90.
- MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Doutrina e Prática de Impostos sobre Serviços*. Revista dos Tribunais, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Imposto Único Sobre Transações*. Entrevista ao Boletim Imposto S, fevereiro de 1990.
- NASSIF, Luiz. *A Visão Financeira do Mundo*. Folha, 12/07/96.
- NOGUEIRA, Johnson Barbosa. *A Interpretação Econômica no Direito Tributário*. Resenha Tributária, 1982.
- NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Direito Tributário*. José Bushatsky, 1973.
- NOGUEIRA REIS, Antonio Carlos. *Reforma Tributária: Uma Proposta de Revisão do Sistema Tributário Nacional*.
- NOVAES, Bernardo Ribeiro. *Imposto Único Sobre Transações*. Entrevista ao Boletim Imposto S, fevereiro de 1990.
- PANIGRINI, Clóvis. *Por que o Imposto não é Solução*. Folha, 10/02/90.
- REZENDE, Fernando. *A Única Vantagem do Imposto Único*. Folha, 27/02/90.
- \_\_\_\_\_. *O Falso Milagre do Imposto Único*. Folha, 12/02/90.
- SILVA, José da. *Imposto Único: Um Sonho Ainda Distante?* S.I. News, 2ª quinzena, maio de 1990.
- SOUZA, Carlos Alberto. *Imposto Único Sobre Transações*. Entrevista ao Boletim Imposto S, fevereiro de 1990.

*IUT é questão de Sobrevivência.* Palestra na Associação Comercial de Brasília, em abril de 1990.

VALÉRIO, Walter Poldes. *Programa de Direito Tributário*. Sulina, 2 ed.

Obs.: Trabalho concluído em novembro de 1997, tendo sido confirmada, quase exatamente, a estimativa de arrecadação para aquele exercício, estado as conclusões compatíveis com a arrecadação prevista para 1998.

Obs.: Trabalho enviado à Secretaria da Receita Federal a título de sugestão, em 30/07/98.