



# FGV EAESP

Texto Para Discussão

**O Imposto Único Sobre Transações (IUT)**

Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque

Número 6

Departamento de Economia

---

# O IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES (IUT)

*Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque*

O objetivo deste trabalho é continuar a discussão acerca do imposto único sobre transações monetárias. Desde janeiro do ano passado, quando o tema foi colocado para debate em artigo publicado na "Folha de S.Paulo" (14/01/90), a polêmica tem sido bastante intensa. Pretende-se, aqui, avaliar algumas críticas, recolocar os principais argumentos, e avançar em alguns pontos práticos na implementação da proposta.

A primeira parte destaca os principais aspectos do sistema tributário incorporado na proposta do IUT. Trata-se de uma nova concepção de administração fiscal, com características que não se confundem minimamente com a mera redução do número de impostos; em realidade, o fundamental são as inovações do ponto de vista de administração e de técnicas tributárias permitidas pelo IUT. A proposta é ainda discutida e avaliada em função de seu impacto no contribuinte, nas formas de gestão pública, e nos mercados financeiro e de capitais. A segunda parte avalia o IUT segundo critérios de simplicidade, custo, equidade, e eficiência. A terceira parte encaminha respostas a críticas ao IUT. Também propõe soluções para problemas práticos que poderiam surgir em sua implementação.

## 1-) O SISTEMA DO IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES

### a) A filosofia do IUT.

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

Apenas as transações de capital, em que o bem objeto do pagamento é o próprio dinheiro sofrerão tratamento especial. Saques e depósitos de numerário do sistema bancário serão sobretaxados — com uma alíquota dobrada de 4% —, e as transações nos mercados financeiro e de capitais sofrerão tributação sobre os rendimentos reais.

O IUT é composto de dois importantes conceitos. O primeiro é a unicidade tributária. O segundo se refere à transação monetária como base, ou fato gerador, do tributo.

O imposto único tem uma antiga e respeitável tradição na história econômica. Contudo, nunca foi aplicado em sua plenitude, dadas dificuldades na escolha do fato gerador. Trata-se de problema aparentemente simples, mas que nunca foi resolvido a contento. Em realidade, a evolução histórica impediu que se encontrasse uma solução.

O crescimento do Estado moderno fez com que suas necessidades de financiamento se expandissem vigorosamente em relação ao PIB. Por outro lado, nunca se conseguiu encontrar uma base tributária suficientemente ampla e abrangente para evitar que as alíquotas tributárias necessárias para realizar a arrecadação prevista fossem excessivamente elevadas. Se muito altas, haveria inevitável incentivo à sonegação e à evasão tributária. Ao mesmo tempo se estariam introduzindo fortes elementos de ineficiência no sistema econômico.

Imaginando uma situação primitiva de total ausência de impostos, e se procurássemos uma base sobre a qual se imporiam tributos, se buscaria certamente a base mais ampla possível. Se exigiria ainda que o fato gerador do imposto pudesse ser facilmente identificado, e transitasse por um sistema onde a cobrança fosse possível, e a evasão minimizada. Isto explica por exemplo porque no Brasil colônia se chegou perto de um imposto único, o imposto alfandegário. Grande parte dos produtos transacionados eram importados, e entravam por poucos portos, onde a arrecadação era realizada com facilidade. O afunilamento da base tributária nos portos marítimos fazia com que a importação fosse uma base tributária adequada. E de fato foi amplamente explorada em todo o mundo.

A solução atual para o dilema se encontra na utilização da transação monetária como a base de tributação do imposto único. Isto permite a unicidade tributária com baixas alíquotas. Todas as bases tributárias conhecidas atualmente são apenas sub-conjuntos da base tributária "Transação". A renda, a circulação, o comércio, a compra, a venda, os serviços, a operação financeira, são elementos do conjunto das transações. Portanto, taxando-se a transação monetária se resolve o dilema secular dos tributaristas, qual seja, maximizar a base tributária e minimizar as alíquotas marginais.

O paralelo com a situação atual é imediato. Se fôssemos hoje procurar a base tributária mais ampla possível — para com isto minimizar a alíquota e portanto minimizar a ineficiência introduzida pela cunha fiscal — certamente a transação monetária seria escolhida. Toda atividade econômica gera transações que também se afunilam em nódulos onde a arrecadação poderia ser realizada. Trata-se do sistema bancário, por onde transitam praticamente todas as transações

monetárias. Cabe acrescentar que a transação monetária, quando no passado era realizada com o uso de moeda manual, não era passível de tributação. As transações eram difusas, sem qualquer possibilidade de efetiva cobrança. Em realidade exigiria um fiscal para cada contribuinte.

A modernização e a permeabilidade do sistema bancário, o aperfeiçoamento dos sistemas de controle e escrituração, e os recursos de informatização, permitiram a transformação da transação monetária em uma base impositiva concreta, facilmente explorável. Portanto, o IUT é um imposto com raízes antigas; mas é também contemporâneo, pois é produto da modernização, expansão, e informatização do atual sistema bancário.

A transação monetária será a base tributária do futuro. Impostos como o IUT serão comuns nas próximas décadas. Cabe lembrar que a viabilidade da aplicação do IUT no Brasil não surge como um acidente histórico, mas como a resultante de uma situação concreta: o Brasil tem sabidamente um dos mais avançados e modernos sistemas bancários de todo o mundo.

Ainda no campo das características próprias do IUT cabe ressaltar sua extrema simplicidade, automaticidade, e baixo custo de arrecadação. O tributo será cobrado em alguns poucos nós de transações monetárias, — ou seja nos CPD dos bancos —; a fiscalização terá baixo custo, podendo se reduzir a periódicas verificações dos programas dos computadores bancários que administram os lançamentos nas contas correntes dos clientes. Não haverá necessidade de identificar operações individuais (que violaria o sigilo bancário), mas apenas verificar-se a totalização das transações monetárias gerou a arrecadação esperada.

Como todas atividades econômicas de mercado geram transações monetárias, e como elas se concentram nos nós bancários, não há evasão tributária <sup>(1)</sup>. Minimizam-se assim a sonegação e a economia informal. Em realidade se estará trazendo à luz a imensa economia subterrânea brasileira. Se está também abrangendo aquela parte da economia formal que não escritura transações, não registra funcionários, ou subfatura.

Sob o prisma psicológico o IUT terá a vantagem de transformar a delinquência econômica em cidadania tributária. Todos passarão a contribuir para o custeio das atividades do Estado. Todos estarão envolvidos na busca de maior eficiência no uso dos recursos públicos. Ninguém se sentirá alheio à corrupção e à malversação do dinheiro público.

---

<sup>(1)</sup> As alegações de monetização e dolarização das transações monetárias serão analisadas mas à frente.

Mas a principal característica conceitual do IUT é que ele dispensa a apuração dos tributos devidos, bem como o recolhimento individual dos mesmos. Não haverá escrituração fiscal, apuração de resultados para efeitos tributários, ou qualquer burocracia para o recolhimento dos impostos. Minimiza-se a fiscalização e a corrupção.

Do ponto administrativo e operacional o IUT guarda enorme vantagem em relação à atual sistemática tributária. Em realidade o atual sistema tributário é absurdo, e seria impensável caso se estivesse começando a elaborar, do zero, uma proposta tributária.

Imaginemos uma economia moderna, onde não houvessem impostos. Seria inconcebível uma estrutura tributária onde cada um das centenas de milhões de pessoas iriam escriturar e apurar o imposto que cada um deveria contribuir? Seria imaginável que se aprovasse um sistema onde a fiscalização seria feita individualmente, em cada livro, em cada transação, em cada compra ou venda de cada agente econômico? Seria imaginável aprovar um sistema onde o regulamento de cada um das duas dezenas de impostos fosse composto de vários volumes de decretos, atos, leis, portaria, etc, tornando absolutamente inviável o conhecimento da lei tributária por parte dos próprios contribuintes?

É evidente que tal sistema jamais seria aprovado. Contudo, é o que existe hoje. A atual colcha de retalhos só pode ser explicada pela perversa evolução do sistema tributário brasileiro, frequente e casuisticamente modificado pelas bordas, de forma aleatória e irracional.

## **b) Impacto nos contribuintes e no setor público**

Há um inequívoco consenso no Brasil: não há mais como manter a atual estrutura tributária, por ser custosa, ineficiente, e injusta. E sobretudo, incentivadora da sonegação, da evasão, e da economia informal.

Há que se buscar um novo sistema, capaz de reduzir custos de arrecadação, nas três esferas de governo, e nas empresas onde os custos de escrituração tributária podem chegar a 40% das despesas administrativas; há que se eliminar a sonegação e a evasão, fenômenos profundamente arraigados no comportamento dos contribuintes. Não se trata de uma pré-disposição cultural, ou de um vício de personalidade, mas simplesmente da reação natural a um sistema tributário que chegou ao limite do absurdo.

Criou-se um círculo vicioso. As alíquotas são aumentadas, e os impostos proliferam com o intuito de elevar arrecadação. Por sua vez, o contribuinte aumenta a sonegação, e se reinicia um novo surto legiferar de criação de novos impostos, de controles, e de elevação de alíquotas. O bom contribuinte hoje, estaria falido.

O exemplo mais gritante deste fenômeno acha-se na previdência social. A elevação das contribuições onera a folha de pagamento das empresas em até 10% para os empregados, em até 27% para os empregadores, sem falar no Finsocial que aumentou para 2% sobre o faturamento das empresas, e nas sobretaxas e contribuições sociais sobre o lucro. Se efetivamente cobradas, todas estas taxas deveriam estar gerando pelo menos 20% do PIB. No entanto o cálculo teórico apenas se materializa em algo próximo de 6%, ou seja uma taxa de evasão que faz com que para cada contribuinte, aproximadamente outros três soneguem.

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

O IUT substituirá a maior parte dos tributos. Desaparecerão o IRPF, o IRPJ, o IPI, o ICMS, o ISS, o IOF, o ISS, o IVV, o Finsocial, as contribuições previdenciárias, as retenções na fonte de qualquer espécie, e vários outros encargos tributários. Permanecerão apenas os que são instrumentos de regulação econômica ( por exemplo, o imposto sobre comércio exterior e o ITR), e tributos diretamente vinculados à prestação de serviços (neste caso se poderia argumentar a favor da manutenção do IPTU como a base de custeio dos serviços municipais, que podem ser individualizados e ao mesmo tempo identificadas a capacidade e a disposição de pagamento de cada indivíduo). Os demais serão extintos, inclusive as contribuições à seguridade social, que perderam sua extra-fiscalidade.

O IUT reflete uma nova filosofia tributária. Não se trata de um mero remendo, nem mesmo de uma melhoria da atual sistemática. Pretende-se a implantação de um novo conceito de tributação, calcado em alguns princípios fundamentais de busca de eficiência e operacionalidade.

Várias análises superficiais da proposta enxergam apenas resquícios de um anacronismo que não existe no IUT. É o caso dos que criticam a cumulatividade da tributação, e sua não-progessividade explícita, como ilusoriamente acreditam haver, por exemplo, na atual sistemática do imposto de renda. Esquecem-se que o cipoal tributário brasileiro não garante a progressividade que reclamam, e nem a transparência e não-cumulatividade que ingenuamente apregoam.

O imposto socialmente justo não é aquele que, embora ideal do ponto de vista teórico, mostra-se ineficaz na prática. O que se busca é um sistema que distribua a carga tributária por todos os componentes da sociedade, que alivie a brutal incidência sobre os assalariados de classe média e sobre as empresas organizadas, que hoje arcam com a quase totalidade dos impostos no Brasil.

Estilizadamente, se poderia afirmar que um terço da economia formada por todos os níveis de governo e pelas empresas estatais não pagam impostos; outro terço, composto pela economia informal e pela sonegação, igualmente se exime de qualquer responsabilidade tributária. Restam, portanto, os assalariados de classe média e as empresas organizadas, que formam o terço restante sobre o qual recai toda a carga tributária brasileira. Este segmento é super-tributado, embora a sub-tributação seja a regra no país.

Há que fazer com que a tributação seja mais abrangente, maximizar o universo dos contribuintes, e minimizar as alíquotas marginais.

O IUT sana muitas das principais distorções do atual sistema tributário nacional. Sua implantação implicará profundas alterações em toda a economia. Minimizará a sonegação, a corrupção, e a economia informal. Todos serão contribuintes, ainda que com carga direta bastante atenuada. Não haverá necessidade de apuração de resultados para fins fiscais, nem obrigatoriedade de demonstração de origem. Trata-se de uma autêntica revolução, e de importante elemento desestimulador de tendências de dolarização ou de fuga de capitais.

Não caberá aos órgãos de arrecadação tributária do governo fiscalizar as atividades do setor produtivo, e nem lhes será exigido qualquer comprovação ou documentação relativas às suas atividades legais.

Há que se buscar uma solução inovadora, revolucionária, e não apenas reformista. As propostas que procuram simplesmente reduzir o número de impostos de pouco valerão, pois permanecerão exatamente aqueles que o IUT deseja substituir, como o IR, impostos de circulação (IPI e ICMS), e contribuições sociais. Calria o número de impostos, mas permaneceria a quase totalidade dos problemas, pois são eles a base da atual estrutura tributária.

Nestas propostas de reforma não se contemplam o conceito e a filosofia do IUT. São reformas que se assemelham apenas na aparência, na medida em que ambas reduzem o número de impostos. Porém, diferentemente do IUT, não alargam a base tributária, têm impacto restrito ao mesmo terço dos atuais contribuintes, e não reformam significativamente a operacionalidade do sistema. No essencial, são propostas antagônicas, forjadas em moldes conceituais completamente distintos.

É preciso recusar o preciosismo teórico, pois seus dogmas apenas contribuíram para sistemas tributários ineficientes. Busca-se com o IUT um sistema mais simples, mais transparente, mais automático, menos tecnocrático.

Ponto importante é a questão da autonomia tributária dos entes governamentais. Não há democracia sem uma estrutura que garanta a autonomia dos vários níveis de governo- estaduais e municipais. Este preceito é geralmente



aceito e reconhecido. Mas é tornado ineficaz pela dependência imposta aos estados e municípios em relação aos recursos tributários monopolizados pelos níveis superiores de governo, e distribuídos segundo os desejos, caprichos, e preferências dos donos do poder.

Governos estaduais e municipais devem contar com fontes seguras de recursos, sem necessidade de mendigar ou negociar verbas. As populações locais têm direito aos recursos e aos investimentos sociais disponíveis, independentemente da posição política de suas lideranças.

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

Cabe acrescentar ainda que para facilitar a transição para o IUT, poder-se-ia garantir a neutralidade distributiva, mediante uma regra simples de partilha dos tributos globais. Cada nível de governo teria participação equivalente à mesma proporção das receitas tributárias disponíveis sobre a carga tributária bruta obtida na média dos últimos dois ou três exercícios fiscais.

Por exemplo, suponha-se que o município X tenha direito — de acordo com o critério acima descrito — a 0,1% da arrecadação global do IUT. Assim, ao final de cada dia, todas as agências bancárias, em todo o país, transferirão para a conta corrente do município X o equivalente a 0,1% do imposto que arrecadaram naquele dia.

O IUT é a garantia da autonomia financeira de todos os níveis de governo. Fortalecerá a democracia, gerará uma população cidadã — capaz de identificar e defender seus interesses —, formará uma classe política ativa, que não mais precisará se curvar às exigências dos donos dos cofres públicos.

### **c-) Impacto nos mercados de capital e financeiro**

As transações envolvendo capital financeiro ou monetário - como agente passivo da operação constituem interessante caso particular. Nas operações liquidadas mediante o uso de moeda manual a sobretaxa tributária aumentará o custo da transação. Assim, haverá desestímulo ao uso de moeda, e conseqüentemente à evasão tributária.

Quanto às transações financeiras e do mercado de capitais, como operações de bolsas —, há que fazer um paralelo com as transações reais. Na medida em que uma operação financeira pode ser descrita como aluguel de capital, não há



como tributar o valor do objeto da locação, mas apenas a remuneração pelos serviços que presta. No caso de um aluguel residencial, por exemplo, o IUT incidirá sobre o valor dos serviços da locação, e não sobre o valor do imóvel locado. Da mesma forma, nas transações financeiras há que tributar apenas os rendimentos reais da operação, e não o valor do capital cedido.

A operacionalização do sistema mantém os princípios de automaticidade e ausência de apuração de resultados por parte do contribuinte. Propõe-se que as operações financeiras sejam realizadas exclusivamente por meio de contas bancárias especiais, à semelhança das contas de poupança. Diferentemente das contas movimento, as contas especiais somente poderão receber créditos ou débitos de outras contas especiais, ou da conta movimento do mesmo titular.

Os créditos nas contas especiais serão isentos de tributação, e os valores creditados advindos da conta movimento do titular serão corrigidos diariamente para apuração, a qualquer momento, de seu saldo corrigido. Quando do débito da conta especial a crédito da conta movimento do titular, o valor transferido sofrerá a tributação automática incidente sobre o montante que ultrapassar o saldo corrigido, a uma alíquota equivalente à alíquota média do IUT. Alíquotas marginais de 2% resultarão em alíquota média de 25%, que será a incidente sobre os ganhos reais auferidos nos mercados financeiro e de capital.

Cabe apontar que como a incidência neste caso não será cumulativa, para evitar perda de base tributária, há que sofrer tributação pela alíquota média, e não pela marginal. Esta proposta permite que a tributação no mercado financeiro e de capital seja realizada com a mesma simplicidade e automaticidade do restante da economia. Além disso, acaba com o risco de desintermediação financeira. Qualquer transação financeira que ocorra ao largo do sistema bancário será tributada regularmente em 2%, incidente capital mais rendimentos.

## **2-) AVALIAÇÃO DO IUT**

SIMPLICIDADE e CUSTO formam o primeiro requisito de um bom imposto. Deve-se avaliar a facilidade de sua aplicação, e o custo de arrecadação— não apenas os incidentes sobre o setor público, mas principalmente os encargos administrativo-tributários do setor privado.

Sob este prisma o IUT recebe excelente avaliação. Por ser automaticamente arrecadado a cada operação bancária torna-se simples e de baixo custo. Reduzirá custos sociais e privados ao minimizar as despesas de fiscalização— que serão restritos aos controles de sistemas e de programação dos computadores bancários—

, e eliminará a necessidade de coletorias e de controles de arrecadação e de partilha de tributos. Minimizará os gastos do setor público, inclusive os judiciais e de processamento de dados.

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

Sob o prisma da EFICIÊNCIA o IUT também recebe boa avaliação.

Um imposto é tão menos ineficiente quanto mais baixa for sua alíquota marginal, ou seja, quanto menor for a cunha fiscal. Assim, um imposto com alíquotas elevadas, como as que compõem o sistema tributário brasileiro, introduzem fortes elementos de ineficiência na medida em que do ponto de vista alocativo geram decisões diferentes das que seria tomadas em sua ausência. É evidente que esta conclusão depende da existência de mercados competitivos perfeitos, o que não é regra. Contudo, mesmo em contexto de imperfeições de mercado, a imposição de alíquotas marginais mais baixas reduz a ineficiência introduzida pela tributação.

O IUT, por contar com um fato gerador de grande abrangência permite a minimização da alíquota marginal. Sob o prisma de análise de equilíbrio parcial, esta conclusão é reforçada pela divisão da alíquota entre os dois participantes na transação monetária.

A EQUIDADE é o terceiro critério de análise a que deve se submeter o IUT.

Inicialmente, cabe lembrar que a atual sistemática tributária brasileira é notoriamente iníqua e regressiva. Tomando-se apenas o imposto de renda como exemplo nota-se que deixa muito a desejar para justificar sua fama de imposto da cidadania, imposto justo, imposto progressivo, imposto social, e outras alegadas virtudes.

Cerca de 45% da arrecadação do IR no ano passado foi das empresas, o que configura um imposto indireto e sem a progressividade que está sendo exigido do IUT; outros 33% são de pessoas físicas e de retenções na fonte sobre rendimento do trabalho, um percentual superior à participação do fator trabalho na renda nacional, sem falar na notória concentração nas faixas assalariadas médias; apenas cerca de 20% das receitas do IR, portanto, incidem sobre rendimentos de capital. Como se vê, um imposto que não confirma sua imagem de instrumento redistributivo.

O IUT é um imposto híbrido. Na medida em que incide sobre a renda - salários, lucros, juros e aluguéis - é um tributo direto proporcional - nem regressivo nem progressivo. Com a vantagem de que sua proporcionalidade não poderia ser transformada, de fato, em regressividade por força do potencial de evasão das famílias de mais alta renda, que ao receberem "fringe benefits" e ao lançarem despesas pessoais como sendo de suas empresas, acabam disfarçando a distribuição de lucros, e destruindo a progressividade do imposto sobre a renda. Como com o IUT não haverá formas de evadir a tributação, este risco não surge, e portanto se garante a proporcionalidade do IUT como imposto direto.

Contudo, o IUT também é um imposto indireto na medida em que incide cumulativamente durante a formação dos custos de produção. Nesse sentido, a progressividade deve ser buscada no imposto embutido no preço dos produtos adquiridos pelos consumidores finais.

Há uma diferença fundamental entre o IUT, que é um imposto cumulativo, e os impostos indiretos sobre valor adicionado. Neste último caso o custo tributário embutido no preço é exatamente a alíquota do IVA. Portanto, com alíquotas únicas, o IVA torna-se um imposto regressivo na medida em que a incidência tributária é constante no valor de cada produto, e portanto, onera igualmente segmentos de renda diferenciada. No conjunto dos gastos das famílias de diferentes segmentos de renda, e com alíquota única de imposto sobre valor adicionado, a incidência tributária seria proporcional aos dispêndios. Portanto, o IVA é regressivo na margem, e proporcional na média dos gastos familiares.

Esta conclusão não é válida para o IUT. Por ser cumulativo, a parcela de impostos no custo final dependerá do processo de produção. Quanto mais longa a cadeia produtiva, maior o número de transações, e conseqüentemente, maior a incidência de impostos no custo de produção e no preço final. Isto faz com que a análise da progressividade do IUT dependa da composição dos gastos das famílias nas diversas faixas de renda.

Seria lícito supor que na composição total dos gastos de famílias de alta renda será mais elevada a participação de bens mais sofisticados, com mais avançada tecnologia, com mais elevados níveis de especialização na fabricação de componentes, e, portanto, com um maior número e mais alto valor de transações monetárias por unidade de produto. Já as famílias de renda mais baixa teriam um participação maior de "bens de salários", mais simples, e com processos produtivos menos "roundabout".

Assim, as famílias de alta renda sofrerão, no conjunto de seus gastos, uma tributação proporcionalmente mais elevada do que as famílias de renda mais baixa. Nota-se portanto que a afirmação usualmente feita no sentido de que os impostos indiretos são sempre regressivos é incorreta. É verdade que na

margem, ou seja, para produtos analisados isoladamente o IUT seria regressivo. Contudo o que interessa avaliar é progressividade na média de todos os gastos das famílias, e nesse caso o IUT é progressivo.

O IUT apresenta enorme flexibilidade do ponto de vista operacional. Nesse sentido, torna-se possível garantir imunidade tributária para as transações que não ultrapassem, durante certo período, um valor predeterminado de isenção. Torna-se possível, portanto, garantir às famílias de baixa renda a não-incidência tributária sobre seus rendimentos, bem como o saque em dinheiro, sem oneração tributária.

Cabe acrescentar, ainda, que o que se busca é a progressividade do processo fiscal, e não apenas a progressividade tributária. De nada adianta a arrecadação de impostos ser progressiva se os dispêndios são realizados de maneira regressiva, privilegiando os que menos necessitam dos recursos públicos. Tem sido esta a tradição brasileira. Os gastos públicos privilegiam os detentores de poder, os donos dos cartórios, e os que controlam as várias instâncias políticas de decisão.

Ao se atentar apenas para o lado da arrecadação, orientando todos os recursos de fiscalização e de controle para o sistema arrecadatório se está fazendo o jogo dos que desejam manter a distribuição de recursos com os mesmos padrões atuais, ou seja profundamente injustos e anti-sociais.

Urge reorientar o foco da discussão acerca de progressividade do processo fiscal para a face das liberações de verbas e dos gastos. O IUT garante progressividade e reduz a necessidade de fiscalização e de administração tributária. Assim, libera recursos para serem orientados ao controle dos gastos, garantindo-lhes a desejada progressividade redistributiva.

Cabe lembrar ainda que os impostos indiretos estão sendo paulatinamente resgatados do ostracismo em que foram colocados por intransigentes defensores da progressividade tributária.

O conceito vem sofrendo um rápido processo de desgaste, do ponto de vista de políticas públicas. Além de ineficaz, a progressividade na arrecadação de impostos diretos tem desincentivado o investimento, e introduzido elementos de estagnação econômica nas economias onde é aplicada com alguma intensidade. Daí um rápido declínio nas economias desenvolvidas.

Impostos indiretos não são necessariamente regressivos por duas razões básicas. Em primeiro lugar porque as alíquotas não precisam ser uniformes, o que pode lhes conceder características de maior progressividade. Em segundo lugar, porque é mais fácil, mais barato, e encontra menor resistência para ser arrecadado.

Já foi dito que “o imposto justo é o que se consegue cobrar”<sup>(2)</sup>. Há uma inegável constatação de que os impostos indiretos são mais facilmente arrecadados, por acharem-se incluídos no preço de mercado dos produtos e serviços.

Com isto não é exigida a ativa participação do próprio contribuinte na apuração e no recolhimento do imposto, como é praxe nos impostos diretos que exigem declarações. Ademais, ao adquirir um produto o contribuinte iguala o preço à sua utilidade marginal. Há um equivalente, em termos de utilidade subjetiva, em cada cruzeiro de imposto recolhido indiretamente, o que não ocorre com os impostos diretos, quando o contribuinte desembolsa o imposto sem contrapartida direta de aumento de seu bem-estar subjetivo.

Defensores da progressividade tributária apontam para os méritos do imposto de renda. Seria o ideal, afirmam eles. Contudo, do ponto de vista administrativo o imposto de renda perde grande parte de sua atratividade por incentivar a sonegação, e pelas dificuldades de arrecadação. Do ponto de vista teórico, se não houvesse evasão, poderia ser um imposto adequado. Mas o conflito entre o idealismo conceitual e a realidade administrativa acaba por negar seus méritos teóricos. Na formulação de política tributária há que se ouvir o “policy maker”, o administrador público, e não apenas os economistas, tão ciosos de seus modelos, quanto cegos à inexorável imposição da realidade.

### **3-) RESPOSTAS A ALGUMAS OBJEÇÕES**

Teme-se, infundadamente, que o IUT poderia levar à monetização, à dolarização, ou até mesmo ao uso de instrumentos de crédito (como cheques endossados ou notas promissórias) como substitutos das transações bancárias.

Antes de elencar algumas simples providências administrativas que praticamente eliminariam esta possibilidade, cabe apontar os elementos que influenciam a decisão de um agente econômico evitar a transação bancária.

Como toda decisão econômica, ela resulta de uma comparação entre custos e benefícios das várias alternativas disponíveis. A decisão de abrir mão dos serviços bancários - e das inúmeras vantagens e redução de custos de transação que eles implicam - envolve uma comparação entre os ganhos e os custos que esta decisão acarreta.

Do lado dos ganhos marginais, coloca-se apenas a vantagem da economia tributária. Na medida em que se estaria deixando de efetuar uma transação

---

<sup>(2)</sup> M. H. Simonsen, Exame, 26/06/1991

bancária, se estaria obtendo um ganho equivalente ao IUT devido. Já os custos marginais da transação monetizada, dolarizada, ou pactuada mediante a troca de um instrumento de crédito, formariam uma longa lista de elevados valores. Tomemos inicialmente o caso da transação monetizada.

A proposta do IUT prevê uma sobretaxa tributária devida em operações de saque ou de depósito de numerário no sistema bancário. Sobre esta transação se aplicaria uma alíquota equivalente ao número estimado de transações que este volume de moeda financeira antes de retornar ao sistema bancário. Suponhamos que a alíquota aplicável a saques e depósitos do sistema bancário seja o dobro da alíquota regular de 2%. Assim, qualquer agente econômico que pretendesse efetuar pagamentos em dinheiro já teria um custo inicial de 4%, que é quatro vezes a alíquota que lhe seria cobrada se efetuasse o pagamento com a intermediação do sistema bancário.

A proposta do IUT prevê ainda que o depósito de numerário no sistema bancário também sofra uma sobretaxação. Nesse sentido, o parceiro em uma transação monetizada exigirá um sobrepreço para receber o pagamento em moeda manual, a não ser que pretenda entesourar a moeda, o que evidentemente não ocorre em economias com inflação crônica como a brasileira — ou que já tenha um pagamento contratado em moeda manual para ser concretizado em seguida. Porém, nesta última circunstância, o problema não desaparece. Apenas se transfere ao parceiro da transação monetária seguinte.

Mas não é apenas a sobretaxa que aumenta o custo da transação monetizada. Há riscos envolvidos com a segurança do numerário, e custos adicionais com o transporte de valores elevados.

Em outras palavras, desde que o sistema bancário existe — mormente o brasileiro que é um dos mais sofisticados em todo o mundo — dificilmente os agentes econômicos abririam mão das vantagens que oferece. Em realidade, a tendência em todo o mundo é a de rápido desenvolvimento da moeda escritural e da moeda eletrônica, em detrimento da moeda manual, aquela “reliquia bárbara” como apontado com notável senso de antecipação por J.M. Keynes.

O mesmo raciocínio se aplica à decisão de dolarizar ou de pactuar as transações monetárias.

No caso do uso da moeda estrangeira se estaria incorrendo riscos de flutuações aleatórias em seu valor; quando da reconversão em moeda nacional — seja na transação interna, seja na movimentação de contas correntes no exterior — o “spread” e os custos de remessa provavelmente seriam mais elevados do que a economia tributária que a dolarização permite.



No caso de promissórias e cheques endossados circularem como moeda, apenas o risco de recebimento encadeado de ordens de pagamento de desconhecidos já implicaria forte desestímulo para tal comportamento. O "spread" de risco da operação inviabilizaria a generalização deste comportamento, frente à economia tributária que oferece.

Além disso, ainda podem ser adotadas providências administrativas simples. Por exemplo, o custo da transação monetizada poderá ser aumentado se o valor de face das notas for baixo; ou se for proibido o saque de numerário acima de determinados limites.

Os cheques poderiam ter datas de validade; os cheques ao portador e o endosso poderiam ser proibidos (o que já é feito comumente quando se emite cheque com os dizeres "para depósito apenas na conta do favorecido"); e os documentos de crédito ao portador poderiam sofrer pesada multa que reverteria em favor do apresentador de tal documento ilegal. Quanto à dolarização, bastaria aplicar com rigor a lei que define como crime qualquer pagamento em moeda estrangeira no território nacional.

Outro temor, igualmente infundado, é o da verticalização do processo produtivo.

Adotando-se a mesma metodologia de análise, verificar-se-á com facilidade que o IUT implicará uma reversão dos incentivos à verticalização de origem tributária pela simples razão de que hoje, o Finsocial e o Pis-Pasep já representam 2,65% do faturamento das empresas, e portanto, implicam incentivo mais forte à verticalização que o IUT.

Além disso, é preciso relativizar os incentivos tributários à verticalização. No processo decisório, os argumentos tecnológicos são mais poderosos. Trata-se da vantagem da especialização que as modernas economias evidenciam exaustivamente; das economias de escala, das economias de especialização; enfim, das externalidades de vários tipos.

Por estas razões seria insensato imaginar que a verticalização ocorra, por força do IUT, além do que seria determinado pelas relações tecnológicas e econômicas de produção. Como exemplo, caberia indagar se conviria às atuais montadoras de veículos investirem em suas próprias indústrias de vidros, ou de pneus, ou de aço plano, para economizarem 1% do valor que cada um desses componentes representa no preço final de um veículo. Mais importante ainda é verificar-se conviria perder as economias de escala geradas nas grandes indústrias que fornecem às montadoras. Claramente a questão da verticalização é apenas um tigre de papel.



Outros críticos temem enfrentar o problema de toda federação: como distribuir os impostos arrecadados. E acreditam que o IUT pode precipitar uma discussão que não querem ver aflorar.

A questão da partilha é totalmente colateral à proposta do IUT. Terá de ser enfrentada por qualquer projeto de reforma tributária. No caso do IUT, será necessário uma lei especial que regule a partilha tributária entre os vários níveis de governo. Trata-se de problema a ser abordado no Congresso, o foro adequado para tal discussão.

Viu-se acima que, para garantir a neutralidade inicial do IUT sugere-se que cada nível de governo mantenha a mesma proporção na carga tributária bruta, inclusive a previdência - que vem percebendo ao longo dos últimos anos. Trata-se de uma forma de evitar que a discussão da partilha, sempre polêmica e sempre presente, acabe por perturbar a discussão do sistema do IUT, que em realidade em nada depende e em nada contribui para a resolução deste problema essencialmente político.

A implantação de um imposto cumulativo não inviabiliza a desoneração tributária das exportações. Apenas a torna mais transparente, ao transformar o incentivo fiscal em rebate, ou devolução, do imposto efetivamente recolhido. Se tornaria necessária uma análise empírica dos setores exportadores para se identificar, e conseqüentemente devolver, os tributos recolhidos ao longo do processo de produção. Cumpre acrescentar, ainda, que por ser um imposto cumulativo, a incidência total do IUT recai no exportador. Assim, o rebate tributário pode ser efetuado apenas no final da linha, sem necessidade de repasses para os processos produtivos anteriores.

Em realidade, o IUT elimina um dos mais perniciosos hábitos dos formuladores de política econômica no Brasil, qual seja o uso excessivo da isenção fiscal como instrumento de redistribuição de renda, de fomento, e de proteção a setores selecionados.

A isenção fiscal é um instrumento pouco transparente na identificação de seus beneficiários, e na quantificação da vantagem oferecida. Em geral, são aplicados de forma ampla, como uma rede de pesca, sem alvos identificados com clareza.

O IUT poderia contribuir para aperfeiçoar as formas de proteção e de incentivo que se deseja conceder ao tornar necessária a utilização de outros instrumentos, como o subsídio e a devolução de tributos. Estes últimos exigem quantificação prévia, e portanto restringem os abusos e o mal direcionamento no uso dos recursos públicos.

## 4-) IMPACTOS MACROECONÔMICOS

O Imposto Único sobre Transações tornou-se uma proposta polêmica.

Sua implantação implicará enorme economia de recursos hoje desperdiçados na estéril tarefa de escrituração tributária nas empresas. Também envolve, além da minimização da economia informal, redução sensível dos custos de fiscalização e arrecadação na máquina estatal. Estas características da proposta têm suscitado suspeitas de que poderia gerar forte aumento na taxa de desemprego.

Em realidade, a aplicação do IUT implica uma mudança semelhante à de qualquer inovação tecnológica. Reduz custos, aumenta a eficiência, e incrementa a produtividade. E isto sem queda de receita.

As sociedades modernas já aprenderam que a busca da eficiência e da produtividade não causam desemprego, e nem geram processos crônicos de subconsumo. Pelo contrário, são formas de aumentar a competitividade dos setores produtivos, de incrementar o poder aquisitivo dos salários, e conseqüentemente são importantes fatores indutores de crescimento econômico.

Seria ingenuidade esperar que a parte da máquina estatal hoje dedicada à fiscalização e administração tributárias sejam subitamente desmontadas. Sabidamente, o setor público tem enorme carência de recursos humanos para o desenvolvimento de suas tarefas, principalmente a da fiscalização de gastos do setor público. A automaticidade e economia com que a arrecadação tributária seria realizada com o IUT poderia liberar recursos humanos para garantir um acompanhamento mais criterioso dos gastos do governo, minimizando o desperdício, a ineficiência e a corrupção que hoje se abateram sobre vários setores da burocracia estatal.

Da mesma forma, o contingente de recursos humanos hoje atrelado às improdutivas rotinas tributárias no setor privado poderia ser reorientado para o aperfeiçoamento dos controles gerenciais e administrativos, como aliás aconselham a formação, e os ideais profissionais dos que foram treinados para se dedicar à contabilidade, à auditoria, e às finanças empresariais.

O impacto macroeconômico mais significativo do IUT ocorrerá na estrutura produtiva. Tratando-se de um imposto cumulativo, a nova incidência tributária poderá alterar substancialmente os preços relativos, e conseqüentemente impactar a estrutura produtiva global, e a própria taxa inflacionária. Mesmo em condições de estabilidade na carga tributária bruta, os impactos setoriais poderão ser significativos, o que tornará esta a área de pesquisa mais importante a ser desenvolvida na discussão do IUT.

Vale acrescentar neste ponto que, com o IUT, o instrumento tributário perde flexibilidade. Diferentemente da atual estrutura, altamente discricionária, o IUT deve ser aplicado de forma rígida, com estrita recusa de fixação de alíquotas diferenciadas. Isto não implica dizer que o governo torne-se passivo na formação da estrutura de preços internos, mas apenas, que deverá passar a utilizar subsídios e transferências como meio de alterar preços relativos, em substituição aos efeitos alocativos de um sistema tributário mais discricionário como o atual. Evidentemente, subsídios e transferências são instrumentos a serem parcimoniosamente utilizados.

O IUT poderia ser a base para um amplo entendimento nacional. Não é tarefa fácil acomodar os interesses dos principais grupos sociais envolvidos, trabalhadores, empresários e governo. Cada um visualiza a oportunidade de ampliar seus rendimentos, configurando um conflito de interesses impossível de ser superado em condições estáticas.

Nesse sentido, o IUT, ao permitir ganhos a todas as partes envolvidas — setor público, assalariados e empresários — cria condições para o início de um diálogo que já tarda no país.

Para o setor público, o IUT permite redução de custos, desburocratização, modernização administrativa, recuperação de receitas. Facilita, enfim, o necessário ajuste fiscal. Para os trabalhadores abre-se espaço para a recomposição salarial mediante a incorporação aos salários, ainda que parcial, das contribuições previdenciárias, das retenções na fonte, e das contribuições patronais. E para o empresariado, permite redução de custos, aumento de mercados, e recomposição de margens.

Vale lembrar que o espaço aberto pelo IUT equivale à redução dos custos do atual sistema tributário. Supondo-se que os custos de arrecadação tributária em todos os níveis de governo - União, estados e municípios, nos poderes executivo, legislativo e judiciário - sejam equivalentes a 10% da carga tributária bruta, abrir-se-ia um espaço de cerca de 2% do PIB; supondo-se ainda uma drástica redução dos custos de escrituração e administração tributárias do setor privado - que certamente respondem por cerca de 30% dos custos administrativos do setor produtivo - não é improvável que se reduzam custos em outros 1,5% ou 2% do PIB. Portanto, globalmente, abre-se uma ampla margem de negociação, equivalente a 3% ou 4% do PIB.

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