

Sistema Tributário Nacional versus Tributo Único: uma possibilidade de implementação

Jairo Barros*

Advogado formado pela Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce, Governador Valadares, Minas Gerais. Sócio-CEO da TOTVS, Unidade Leste de Minas. Endereço profissional: Rua Vicente de Paulo, nº 38, Bairro Esplanada, CEP 35020-190, Governador Valadares, Minas Gerais. Tecnólogo em Processamento de dados formado pela Universidade Federal de Minas Gerais. Telefone: (33) 9116-6141, e-mail: jairo.barros@totvs.com.br

RESUMO

Desde a pré-história costumava-se homenagear os Deuses e líderes (os poderosos) com presentes, os quais eram chamados de tributos. Portanto, tributo sempre foi associado com poder (de receber). O povo sempre foi muito sacrificado com a cobrança de tributos em nosso país os quais, embora sejam estritamente necessários para financiar o Estado em suas funções sociais, sempre foram cobrados de maneira exuberante e sem a contra partida esperada e necessária como educação, saúde e segurança pública, por exemplo. O Código Tributário Nacional é antigo, complexo e contraditório em alguns aspectos, além de possuir uma herança estrangeira de sistemas jurídicos que pouco ou nada têm a ver com o nosso. Muito se fala de reforma tributária, mas nada se faz de concreto. O presente trabalho apresenta uma alternativa audaciosa de implantação de um tributo único, através do qual se pretende demonstrar a possibilidade do Estado arrecadar mais, o povo pagar menos (por mais antagônico que possa parecer), além de acabar com a sonegação, permitindo que a fiscalização mude seu “eixo” de preocupação dos sonegadores, que não mais existirão, para verificar a correta aplicação da arrecadação nas obrigações sociais do Estado.

Palavras-chave: tributos; sistemas jurídicos; reforma tributária; arrecadação; Estado.

ABSTRACT

Since prehistoric times it was customary to honor the gods and leaders (the powerful ones) with gifts, which were called tributes. Therefore, tribute(levy, tax) was always associated with power (of receiving). The people has always been sacrificed to the collection of taxes in our country which, although they are strictly necessary to fund the state in its social functions, were always charged exuberantly and without addressing the expected and necessary, such as education, health and public safety. The Brazilian National Code of Levies is outdated, complex and contradictory in some respects, also it has a legacy of foreign legal systems that have little or nothing to do with ours. A lot is spoken about taxation reform, but nothing is concrete. This paper presents an audacious alternative to implement a single taxation, through which it is intended to demonstrate the possibility of the State to collect more, people pay less (however antagonistic it may seem), to finally end the tax withholding, allowing surveillance to change the focus from concerning about tax withholdings, that will no longer exist, to verify the correct implementation of the collection in the State's social obligations.

Keywords: tributes; legal systems; taxation reform; collection ;State.

INTRODUÇÃO

Este assunto surge de um incontido clamor social através do qual o cidadão tem demonstrado sua insatisfação com a cobrança de árduos tributos sobre a população, principalmente por não haver uma reciprocidade do Estado no que diz respeito à aplicação das receitas arrecadadas, representadas através de benefícios de serviços públicos dos quais tanto carece a sociedade, de maneira geral.

O descontentamento é visível e isso leva o cidadão a sonegar, o empresário a contratar informalmente, além de elaborar planos nada éticos para fugir do “leão”.

Neste cenário, o grande questionamento que norteou esta pesquisa foi a possibilidade de substituição do sistema tributário atual por um tributo único, que venha proporcionar, por mais antagônico que possa parecer, uma maior arrecadação (até porque o Estado necessita arrecadar para cumprir seus objetivos econômicos e sociais) conjugada com uma menor contribuição tanto por parte das pessoas físicas, quanto por parte das pessoas jurídicas, aliviando assim a excessiva carga tributária que tanto incomoda a sociedade, sem prejuízo e até com aumento das receitas do Estado.

Este estudo trabalha com as seguintes hipóteses: existe um consenso entre os doutrinadores pesquisados e a opinião pública de que a situação atual é crítica e carece de uma mudança corajosa e eficaz que, simultaneamente, permita facilitar a arrecadação e controlar a distribuição das receitas arrecadadas, visando o bem comum que é um dos princípios de nossa Constituição. A corrupção existente envolvendo a sonegação de tributos, aliada aos interesses políticos e corporativos são os maiores óbices para a implantação de um tributo único; a implantação de um tributo único, além das melhorias que orientaram o questionamento desta pesquisa, possibilitará a mudança do eixo da fiscalização, que se preocupa hoje exclusivamente com a sonegação. Como o tributo único da forma que é proposto acabaria com a sonegação, a fiscalização passaria a controlar a aplicação da receita arrecadada pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, possibilitando assim que os serviços públicos que são de obrigação do Estado sejam executados de forma mais eficaz, sem as costumeiras justificativas, por parte dos governantes, que não há dinheiro, ou que o repasse para determinado objetivo não foi efetuado por quem de dever, etc.

O objetivo geral deste trabalho é apresentar o Tributo Único como uma proposta concreta que visa acabar com a excessiva carga tributária brasileira, solucionando a insatisfação social nesse sentido, além de permitir que um controle eficaz da aplicação das

receitas tributárias possibilite a melhoria necessária dos serviços públicos de uma maneira geral.

Especificamente, pretende-se demonstrar que a adoção de um Tributo Único, além de diminuir a carga tributária atual para o contribuinte, aumentará a arrecadação para o Estado e apresentar algumas vantagens econômicas e sociais conseqüentes disso.

A relevância da presente pesquisa reside no fato de, apesar do número de tributos serem vertiginosamente crescente e a arrecadação bater recordes sobre recordes, o Estado sempre alega não haver dinheiro para obras importantes, segurança pública, educação, saúde, etc.

A cada dia o cidadão é surpreendido com mais um caso de corrupção envolvendo dinheiro público que via de regra é utilizado para o exercício do poder ou então convertido para contas privadas.

Discute-se muito a reforma tributária sem, contudo, se perceber determinação para implementá-la.

Tudo isso leva à necessidade de uma alternativa que mude o curso dessa história, proporcionando à sociedade a essência de um dos princípios mais importantes previstos em nossa Carta Magna, ou seja: Dignidade.

2 SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

No que tange ao Sistema Tributário Nacional, este é constituído de vários elementos, expressos por disposições contidas nos artigos 145 a 162 da Constituição Federal de 1988, embora a mesma constituição se refira a tributos em diversos outros comandos como, por exemplo, no artigo 195.

A leitura dos artigos supracitados da Constituição Federal permite o entendimento que, a Carta maior consagrou o Sistema Tributário Nacional como a principal diretriz do Direito Tributário, a partir do estabelecimento de regras básicas caracterizadas pela rigidez - quando restringe a liberdade do Congresso Nacional em estabelecer a competência tributária de cada ente federativo e complexidade - quando descreveu com detalhes as limitações do poder de tributar e a repartição das receitas tributárias, para reger a relação do Estado (Fisco) com o particular (contribuinte).

3 CRÍTICAS AO SISTEMA TRIBUTÁRIO ATUAL

O Sistema Tributário Nacional, apesar de ter nascido com a Constituição Federal de 1988, na realidade se materializa por meio do Código Tributário Nacional, o qual data-se vinte e dois anos mais antigo que a magna carta, que embora seja chamada de “Constituição cidadã” e tenha sido promulgada como se fosse a solução para todos os males nacionais, não alterou o sistema tributário vigente desde 1966.

Não se pode negar que com a Constituição Federal de 1988, os Estados e Municípios tenham logrado uma situação melhorada no que diz respeito à distribuição do produto da arrecadação de impostos federais. No entanto, o Governo Federal obteve do Congresso Nacional a aprovação de lei que reduziu o imposto de renda de pessoas jurídicas e criou uma “Contribuição Social”, o que prejudicou enormemente as unidades federativas, pois, viram essas suas arrecadações do imposto de renda da qual participam, bruscamente reduzida, enquanto a União arrecada integralmente para si a Contribuição Social aprovada.

É grande a preocupação com o “cobrar tributos”. No entanto, pouco se preocupa com relação à distribuição e aplicação dessas receitas em serviços públicos de responsabilidade do Estado. Vê-se muito falar em desvios de verbas e má gestão do dinheiro público, porém, nada de prático se faz para mudar essa situação. Quando alguém tenta alguma coisa para mudar, esbarra em interesses políticos que, ao contrário do que deveria ser, não coincidem com os interesses da sociedade e sim com a manutenção da situação que lhes é favorável.

A relação de tributação não é uma relação de poder e sim, uma relação jurídica. Embora sua origem remota tenha sido a imposição do vencedor sobre o vencido e infelizmente, às vezes, atualmente ainda nos depararmos com essa prática pelas autoridades da Administração Tributária, não cabe mais nos dias de hoje admitir a relação tributária como relação de poder, e devemos repugnar todas as teses autoritaristas.

O Código Tributário Nacional é antigo e não acompanhou a evolução social que demanda mudanças que se adéquem à prática pelo Estado de atitudes que venham de encontro às determinações de nossa Carta Magna. O CTN é complexo, contraditório em muitos aspectos além de possuir uma herança estrangeira de sistemas jurídicos que pouco ou nada têm a ver com o nosso.

Após a Constituição da República de 1988, não é razoável falar de relação tributária, sem levar em consideração os ditames da nossa Carta Magna

Todas essas considerações serão palavras inaudíveis ou letras mortas, se alguma coisa de concreto não for feita para mudar essa realidade. Muito se fala em reforma tributária, mas

nada se faz de concreto e quando alguma coisa é feita, acaba sendo algum remendo nas normas atuais, o que cada vez mais colabora para que a “colcha de retalhos” fique mais colorida e, portanto, mais visível, porém, sem nada de melhor acontecer na prática. Falta vontade política e coragem para mudar. O legislador brasileiro gosta de copiar. Isso não é ruim, desde que o que for copiado realmente melhore a situação vigente. No entanto, normalmente se copia regras de culturas diferentes, deixando de lado nosso potencial de criar coisas novas e solucionadoras como, por exemplo, o **Tributo Único sugerido por Américo de Souza (1998)** através do qual, acredita-se estaria revolucionando o Sistema Tributário Nacional, com soluções inovadoras e solucionadoras de todos os problemas elencados pela doutrina moderna.

Existem também contradições expressas entre o Código Tributário Nacional e a Constituição Federal, como por exemplo, o dito no artigo 17 do código quando afirma que os impostos componentes do sistema tributário nacional são exclusivamente os previstos em seu capítulo III, com as competências e limitações ali estipuladas. Entretanto, a Constituição previu a instituição de novos impostos e atribuiu à União a denominada competência residual. Desta forma, fica invalidada essa norma do Código Tributário nacional.

O sistema Tributário Nacional, pelos diversos motivos citados, encontra-se numa situação caótica e carece de mudanças significativas em toda a sua estrutura. Além disso, é notável o clamor da sociedade brasileira com relação à inversão de proporcionalidade entre os tributos a serem pagos e as aplicações das receitas arrecadadas, através dos mesmos, em serviços públicos. Quanto mais se bate recordes de arrecadação, mais carência se nota na segurança, saúde e educação públicas. O momento urge por uma reflexão a respeito e carece de sugestões de mudanças desse contexto.

O capítulo seguinte fala da proposta de um tributo único.

4 TRIBUTO ÚNICO – DISPOSIÇÕES GERAIS

A adoção de um Tributo Único visa o bem estar da sociedade e a modernização e eficácia do sistema tributário e fiscal do país.

Reduzir a carga tributária para as pessoas físicas e jurídicas e, simultaneamente, aumentar a arrecadação pública são os principais objetivos da implantação de um Tributo Único em substituição a todos os tributos atuais, os quais quantitativamente assustam e qualitativamente são ineficazes.

A possibilidade de sucesso dos objetivos supracitados pode parecer impossível, mas basta coragem para quebrar paradigmas tradicionais tributários e substituir todas as atuais bases de cálculo por uma única outra: recebimentos de valor o que resultará na unidade tributária, ou seja, Tributo Único.

O propósito é Tributo Único mesmo, por ser bem mais abrangente que Imposto Único. Esse tributo será proporcional, cumulativo e arrecadatório.

Esse tributo, além de reduzir a carga tributária aumentará a arrecadação pública produzindo superávits em escala suficiente para alicerçar a adoção de medidas administrativas, econômicas e financeiras capazes de provocar o desenvolvimento nacional em ritmo acelerado e de forma consistente.

Infelizmente, o brasileiro não tem cultura de quebrar paradigmas. O Brasil nasceu colônia, num ambiente escravagista, onde toda riqueza natural, que era muita, tinha o destino da corte. Desde então, pagar tributos foi uma coisa imposta de forma distorcida do objetivo principal, que é viabilizar o fluxo de caixa do Estado para que ele possa cumprir suas obrigações sociais.

Além disso, desde essa época nada de inédito, criado de acordo com a nossa realidade e nossas necessidades, foi feito no sentido de viabilizar a relação custo x benefícios de se cobrar tributos.

A idéia de um Tributo Único não é nova, porém, aterroriza os políticos demagogos que temem não ter nada para prometer em suas campanhas para um povo sofrido e sempre carente, pois se acredita que com o Tributo Único esse povo estaria menos carente, além de mais produtivo gerando, conseqüentemente, uma sociedade mais crítica e menos miserável, o que, na certa faria com que os políticos e o Estado tivessem que ser mais competentes em todos os sentidos.

Embora possa parecer impossível é perfeitamente demonstrável que se pode reduzir a carga tributária para as pessoas físicas e jurídicas, com o aumento simultâneo da arrecadação pública.

Essa coisa fantástica que é o sonho da sociedade e a necessidade do Estado, respectivamente, é palpável, viável e até mesmo de fácil implementação. O que falta então? Acredita-se que falta o básico, ou seja, vontade e coragem para romper com paradigmas culturais, econômicos, sociais e políticos, os quais estão entranhados na sociedade e os quais passaram a dominar de forma negativa uma população sofrida desde sua origem e que apesar de se demonstrar capaz e criativa, com relação à carga tributária é cruelmente sucumbida e humilhada por um poder imposto de forma unilateral e com muito rigor. Até o símbolo do

“cobrador de tributos” é o Leão (rei da selva), temido por todos, que à menor reação da sociedade “ruge alto” e impõe sua força.

Já houve, num passado recente, algumas propostas nesse sentido, mas na verdade, com a característica de realmente reformar o Sistema Tributário Nacional, pode-se citar três mais conhecidas e nacionalmente divulgadas, segundo Souza (2006, p. 262): a do **Imposto Único**, a mais antiga delas, de autoria do economista e ex-deputado federal professor Marcos Cintra; a dos **Impostos Insonogáveis**, do engenheiro e ex-deputado federal Luis Roberto Ponte (que foi chefe da Casa Civil no governo do presidente José Sarney); e a que institui o **Dízimo Cívico** (Tributo Único), a mais radical, consubstanciada nesse trabalho.

Nota – A tese de Marcos Cintra, materializada na Proposta de Emenda Constitucional nº 474/2001, é compartilhada com o ex-deputado federal Luciano Bivar e com outros parlamentares detentores de mandato de deputado federal à época de sua apresentação à Câmara dos Deputados.

Para uma melhor visualização da possibilidade de maior arrecadação através de uma menor carga tributária, exemplifica-se com as ilustrações a seguir:

Estimativa de arrecadação do Tributo Único – Exercício de 2005

Valores em **R\$ Bilhões**, tendo por base os registros do Ministério do Planejamento e da Secretaria do Tesouro Nacional relativamente à União, às 27 Unidades Federativas e aos 5562 Municípios.

- RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE CONTRIBUIÇÕES E AS **NFSP**
(Necessidades de Financiamento do Setor Público)
 - **Receitas e percentuais com relação às NFSP:**
 - Tributária (I+T+E) 156,51 (I=Impostos, T=Taxas, E=Emolumentos)
 - Contribuições 318,19
- | | | | |
|------------------------------|---------------|-----------------------------|--------------------------|
| Rec. Trib. + Contrib. | 474,70 | – 117,70¹ | = 357,00 = 50,39% |
| Rec. Das Ufs (27) | 268,28 | 45,48² | = 222,80 = 31,45% |
| Rec. Mun. (5.562) | 128,66 | | = 128,66 = 18,16% |
| NFSP (U, E, DF, M) | | | 708,46* = 100% |

¹ Transferências pela União para as Unidades Federativas e para os Municípios.

² Transferências pelos Estados para os Municípios.

*Não obstante o IBPT informar que esse total é de R\$732,87 Bilhões, o Autor privilegia suas próprias fontes.

Sem maiores exercícios matemáticos, tomando-se como exemplo e a guisa de simulação, o total arrecadado pela CPMF no ano de 2005, quantificado em **R\$28,94 Bilhões**, com alíquota de **0,38%**, temos o quadro abaixo:

- **Capacidade Arrecadatória (efetiva) da CPMF**

- CPMF de 0,38% = 28,94
- Hipotética CPMF de 10% = 761,57

Arrecadação de uma hipotética CPMF de 10% = 761,57

NFSP = 708,57

Superávit da CPMF de 10% sobre a as NFSP = 53,11

Superávit = 7,49%

- **ARRECADAÇÃO MÍNIMA ESTIMADA DO TRIBUTO ÚNICO E SUPERÁVIT SOBRE AS NFSP:**

– CPMF (hipotética de 10%)	= 761,57
+ 10% (extinção de imunidades e isenções)	= 76,15
+ 10% (transações em espécie, trocas, dações, etc.)	= 76,15
Arrecadação referencial do Tributo Único	= 913,87
- 10% (transações gráficas/escriturais isentas, etc.)	= 91,38
Arrecadação mínima do Tributo Único	= 822,49
NFSP	= 708,46
Superávit mínimo do Tributo Único sobre as NFSP	= 114,03

superávit = 16,09%

Fica comprovado pelos exemplos acima que realmente pode-se arrecadar mais, cobrando menos.

A implantação de um tributo único implica, necessariamente, em se dar uma nova estruturação ao Sistema Tributário Nacional, o que significa alterar a Constituição, o Código Tributário Nacional e a legislação complementar correspondente, com adoção de outras fórmulas que rompam as barreiras da tradição, substituindo as clássicas bases de cálculo da tributação e a natureza declaratória da arrecadação vigente. Tudo isso, no entanto, seria compensado com os benefícios trazidos de imediato para o povo e para as empresas através de uma baixa alíquota única.

5 ALGUMAS VANTAGENS DO TRIBUTO ÚNICO

AUMENTO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA

Para que se possa demonstrar a capacidade arrecadatória do Tributo Único, será utilizado como exemplo à guisa de simulação, a arrecadação da CPMF com relação à arrecadação das receitas globais tributárias e de contribuições obtidas pela União, pelas Unidades federativas e pelos Municípios em 2007, que foi o último ano de vigência dessa Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira.

A arrecadação da CPMF em 2007 a uma alíquota de 0,38% foi de R\$37.234 bilhões. De acordo com o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, o valor das receitas globais tributárias e de contribuições obtidas também em 2007 foi de R\$922.834 bilhões. Se, por hipótese, essa CPMF fosse de 10%, alíquota proposta para o Tributo Único, sua arrecadação teria sido de R\$979.947 bilhões. Considerando que a CPMF contemplava uma série de imunidades e isenções tributárias (cerca de 10% de seu total) e não alcançava as transações (transferência de valor) em espécie, nem as operações de troca, doações, procuração em causa própria, etc. (também cerca de 10%), o que não ocorreria com o Imposto Único, acrescentou-se a esse valor o percentual de 20% (R\$979.947 bilhões + R\$97.994 bilhões + R\$97.994 bilhões) totalizando R\$1.175.935 trilhões. E, pelo fato de haver no Tributo Único algumas poucas operações não tributáveis (incluídas as transações gráficas ou meramente escriturais), diminuiu-se desse subtotal o percentual de 10% (R\$1.175.935 trilhões - R\$117.593 bilhões), do que resultou um total de R\$1.058.342 trilhões, o que significa um superávit global primário de R\$135.508 bilhões (14,68% sobre a arrecadação informada pelo IBPT). Não se descarta ainda a possibilidade do Tributo Único proporcionar uma arrecadação

muito superior a aqui indicada, considerando a dinamização da economia que sua instituição provocará.

Cabe ressaltar que para atingir a arrecadação de R\$922.834 bilhões em 2007, o Poder Público precisou de inúmeros tributos (impostos, taxas, emolumentos e contribuições distribuídos pelos três níveis de governo), os quais, para serem recolhidos, exigiram declarações, formulários, guias, provisões financeiras, DAR/DARFs, etc., além de complexos registros contábeis e muitas horas de trabalho do contribuinte quando pessoa jurídica. Mesmo a pessoa física, para apresentar à Receita Federal sua declaração de ajuste anual (IRPF), consome horas de seu tempo ou paga terceiros para fazê-la.

DIMINUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA PARA AS PESSOAS FÍSICAS E PESSOAS JURÍDICAS

Toda a absurda carga tributária atual seria reduzida a um tributo, cuja base de cálculo seria todo e qualquer recebimento de valores e com uma alíquota única de 10% (dez por cento), o que seria bem mais baixa do que os valores atuais, estimados acima de 40%.

AUMENTO DO CAPITAL DE GIRO DAS EMPRESAS

O fato de a tributação recair sobre o valor da venda ou da prestação de serviço quando do seu recebimento (regime de caixa), e não com base no seu faturamento, mesmo para recebimento posterior (regime de competência), aumenta o capital de giro das empresas e demais pessoas jurídicas. Elimina-se, assim o sistema de recolhimento do tributo por antecipação (antes do recebimento do valor da respectiva venda ou da prestação de serviço), que não considera os casos de inadimplência do comprador.

EXTRATO DE ARRECADAÇÃO EM TEMPO REAL

A qualquer momento, os órgãos financeiros da União, Estados, Distrito Federal e Municípios terão acesso ao valor de suas arrecadações em tempo real, através da arrecadação e conseqüente distribuição automática.

CONCLUSÃO

Pode-se concluir que a adoção de um Tributo Único irá atender de forma concreta os anseios da sociedade brasileira que clama por uma reforma tributária consistente, que venha propiciar redução da absurda carga tributária que hoje lhe acomete.

Também para o Estado o Tributo Único proporcionará um considerável aumento de arrecadação, conforme demonstrado, o que permitirá enorme possibilidade de melhoria do Serviço Público, no que diz respeito, principalmente, à saúde, educação e segurança pública, serviços esses em condições atuais muito aquém do que determina a nossa Constituição Federal.

A fiscalização deixará de ser quantitativa, ou seja, ir em busca de sonegadores, para ser qualitativa, ou seja, verificar se a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão realmente aplicando devidamente as receitas arrecadadas, pois a sonegação deixará de existir com o sistema de arrecadação automático na fonte do recebimento.

É conveniente lembrar que um projeto de tal complexidade, que modifica tudo em termos de Sistema Tributário Nacional, necessita de vontade e coragem política para realizá-lo. O apoio popular acredita-se que será total e, na dúvida, basta que se proceda a uma pesquisa nacional ou se proponha ao Congresso a convocação de um plebiscito, com ampla e honesta divulgação das vantagens da tributação única.

RERÊNCIAS

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**: teoria do Estado e da constituição – Direito constitucional positivo. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. **Código Tributário Nacional**: anotações à Constituição, ao Código Tributário Nacional e às leis complementares 87/1996 e 116/2003. São Paulo: Atlas, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Método, 2010.

MACHADO, Hugo de Brito **Curso de Direito Tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SOUZA, João Américo de. **Um novo Brasil**: o despertar do gigante adormecido “em berço esplêndido”. São Paulo: M. Books do Brasil, 2006.