

Economia digital e tributação (I)

Marcos Cintra

Doutor em Economia pela Universidade Harvard (EUA) e professor titular da Fundação Getúlio Vargas

A sociedade global tem evoluído de um modo que há 20 ou 30 anos tudo seria considerado um cenário de ficção. Automóveis dispensam motorista e robôs realizam cirurgias em seres humanos com enorme precisão. As pessoas usufruem de maior comodidade em suas atividades rotineiras, vivem mais e otimizam seu tempo com mais entretenimento e lazer. As empresas tornam-se mais eficientes e lucrativas, atendendo seus consumidores de forma customizada. A gestão pública conhece novos métodos de governança e de comunicação, abrindo amplas possibilidades de desburocratização e transparência. Os fluxos de *bits and bytes* comandam processos mecânicos – a internet das coisas – e a manufatura e os serviços iniciam a quarta revolução industrial.

O paradoxal, contudo, é que embora o impacto tecnológico da era digital seja praticamente universal, a ciência e a prática tributárias seguem impermeáveis a todas estas tendências verdadeiramente revolucionárias. Os sistemas de arrecadação de tributos seguem ignorando e destoando dessa modernidade, mantendo seus conceitos e práticas

desenvolvidos no século passado, durante a era analógica.

Certamente alguns dirão que o sistema tributário, pelo contrário, se acha informatizado e automatizado. As declarações passaram a ser feitas pela internet, e poderosos computadores cruzam informações dos contribuintes em busca de indícios de evasão. As notas fiscais eletrônicas permitem o acompanhamento *online* das transações realizadas nos mais variados mercados, e o processo de cobrança adquiriu inusitada rapidez e agilidade.

Mas a realidade é que o processo tributário acelerou muitas de suas tarefas mecânicas de transporte e armazenamento de informações, mas continua se valendo de conceitos da era analógica. É como se subitamente dispusessem de máquinas de escrever e de calcular mais rápidas, mas as operações continuam sendo as mesmas de sempre. As bases tributárias são as mesmas de um século atrás, ou seja, renda, consumo e patrimônio. A apuração de débitos e créditos tributários continua presidida por conceitos como territorialidade, materialidade e nacionalidade. A estrutura de arrecadação continua

sendo preponderantemente o sistema artesanal da “auto apuração e autorrecolhimento com auditoria”. A principal forma de cobrança dos fiscais se dá em moldes convencionais. Continua sendo a movimentação física de mercadorias. Em recente publicação, Fernando Rezende¹ diz que “À medida em que o território deixa de ser a referência principal para a resposta à pergunta sobre o que e como tributar, as tentativas de ajustar o figurino tradicional a uma nova realidade encontram grande dificuldade para encontrar uma solução que atenda aos distintos interesses envolvidos nessa área. Isso explica as dificuldades para avançar no rumo de novas regras para a tributação, tendo em vista os conflitos entre as posições a respeito da localização e da responsabilidade por tributar o valor acumulado ao longo de uma cadeia global de geração de valor”.

A tecnologia digital não penetrou no âmago do pensamento tributário e nem influenciou o surgimento de conceitos mais bem-adaptados ao mundo moderno como a desmaterialização do valor, o desaparecimento das barreiras nacionais e a perda da capacidade de administração tribu-

tária dos Estados nacionais. Como definir origem e destino de um impulso eletrônico que em segundos roda toda a extensão do planeta? Como tributar ideias, pensamentos e projetos embalados e impulsos eletrônicos indecifráveis para o fiscal de impostos?

Usando o dito popular, o que há de novo nos sistemas de informação utilizados pelas administrações tributárias atuais são apenas “remanhos novos em calça velha”.

As transações eletrônicas, o comércio pela internet, a volatilidade e mobilidade crescentes de fatores, capitais, mercadorias e serviços tornam a tarefa quase impossível de ser concretizada por haver necessidade de fiscalizar e auditar um número incalculável de transações que se realizam a cada segundo. Como lidar de modo adequado, por exemplo, em uma situação onde uma cirurgia é realizada remotamente abrangendo polos opostos no planeta? Quando um exame médico é enviado pela internet para análise e diagnóstico por um médico no exterior e a opinião médica é enviada ao paciente onde está a prestação de serviços? Ou a origem?

Mesmo neste mundo repleto de inovações, uma coisa não mudou: o pagamento e a contrapartida financeira de qualquer transação econômica.

Neste mundo desmaterializado, instantâneo, e onipresente, como desprezar, como fazem os tributaristas convencionais, a cobrança de tributos incidindo diretamente sobre a moeda eletrônica que circula no sistema bancário, dispensando assim a parafernália de regras, papéis e controles físicos que impõem custos elevadíssimos para os governos e para

Mesmo neste mundo
repleto de inovações,
uma coisa não mudou:
o pagamento e a
contrapartida financeira
de qualquer transação
econômica

as empresas? É no ambiente digital envolvendo as transações financeiras que reside a base de cobrança de impostos para o financiamento dos Estados modernos. Ao se referir sobre inovação tributária possível com a globalização e o avanço tecnológico, Vito Tanzi², especialista em finanças públicas, indica essa base como uma inovação como foi a introdução dos tributos sobre valor agregado em meados do século passado.

Os modelos teóricos que serviram de base para os modelos convencionais de tributação partem de premissas que não são mais observáveis no mundo real. Seus princípios acadêmicos formais são meramente heurísticos e por isso criam sistemas que só existem no plano das ideias. A tributação sobre a movimentação financeira é capaz de incorporar as imperfeições que impactam nos sistemas tributários, criando uma estrutura ótima superior à estrutura convencional.

Cumprir dizer que mesmo sendo a forma de tributação adequada ao

ambiente digital e mais qualificada frente ao modelo convencional ela já pode estar se tornando obsoleta. A ameaça vem das criptomoedas descentralizadas que permitem transações financeiras sem intermediários, operando em um sistema *peer-to-peer*. Bitcoin, Peercoin, Monero e Ethereum são algumas dessas moedas que vêm sendo analisadas por bancos centrais ao redor do mundo. É fundamental avançar nos estudos relacionadas a essas formas de pagamentos que crescem rapidamente e buscar uma forma de adaptar a tributação eletrônica frente a mais essa inovação do mundo digital.

É preciso pensar a reforma tributária com base no ambiente globalizado e digital em que a sociedade vive e se desenvolve a passos largos. Não há como imaginar que os tributos convencionais e ortodoxos gerados na era do papel, dos livros contábeis e das barreiras físicas de transporte de mercadorias serão capazes de evitar a generalizada evasão tributária e suas dramáticas consequências para o financiamento do Estado moderno.

Uma clara preocupação com a crescente evasão de recursos públicos que assola as economias mundiais está contemplada no plano de ação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) intitulado *Addressing base erosion and profit shifting*. A entidade foca a necessidade de combater esquemas de planejamento tributário praticados por grupos econômicos que se aproveitam de lacunas normativas e assimetrias dos sistemas tributários nacionais para transferir lucros para países com tributação reduzida ou inexistente.

O caso da OCDE é um exemplo, que muitos analistas ainda se recusam a reconhecer, de que os sistemas tributários tradicionais não atendem mais às necessidades do mundo globalizado comandado pela informatização e pela moeda eletrônica. Esse cenário converge claramente para a adoção de uma nova, mais eficiente e eficaz base de cobrança de tributos: a movimentação financeira, base onde todas as formas tradicionais de arrecadação estão contempladas.

Globalização e informática

A crescente intensidade na movimentação de mercadorias e capitais no mundo moderno impõe novos parâmetros de comportamento nos setores privado e governamental. A automação e as sofisticadas formas de gestão, sobretudo nas empresas transnacionais, aumentaram vertiginosamente a produtividade e geraram escalas mundiais de produção. As empresas passaram a realizar planejamento estratégico num contexto global, padronizando produtos e práticas administrativas por todos os países onde atuam. As transnacionais desenham seus produtos, compram insumos, produzem, vendem e aplicam recursos financeiros em escala mundial, independentemente da localização física de suas matrizes e filiais. Os circuitos financeiros internacionais movimentam somas vultosas de recursos a cada dia, tornando praticamente impossível a tarefa de acompanhar, controlar e classificar tais fluxos e suas representações materiais para poderem servir de base para um sistema tributário convencional.

Nesse complexo cenário,
cabe indagar sobre os
impactos gerados na
administração tributária.

Qual o efeito desse
fenômeno sobre os
contribuintes?

O rápido avanço tecnológico e a revolução da informática alteraram em profundidade as formas como as trocas se realizam nas economias contemporâneas. O dinheiro de papel cada vez mais é substituído por variadas formas de moeda eletrônica.

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

O desaparecimento da moeda manual ocorreu precocemente no Brasil, induzido pela inflação crônica entre as décadas de 60 e meados de 90. Estimulada pela corrosão do valor da moeda manual, a sociedade brasileira investiu pesadamente no sistema bancário e deixou de usar dinheiro

em espécie. O Brasil se antecipou a uma tendência mundial e já opera com taxas reduzidas de monetização (papel-moeda em poder do público) em relação ao PIB, tendo certamente a mais baixa do mundo entre as economias ocidentais.

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

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

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

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

A facilidade no transporte de pessoas por todo o mundo também

afeta a tributação do consumo. Comerciantes e turistas podem adquirir produtos de elevado valor agregado em países que oferecem preços mais reduzidos. Além disso, nota-se que a expansão acelerada do comércio eletrônico dificulta a tributação por meios convencionais declaratórios, que se tornam incapazes de identificar os locais de origem e destino da operação.

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

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

A transação financeira concentrada nos bancos representa a base de incidência tributária que muitos economistas e tributaristas buscavam para criar um imposto universal

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

O paradigma “fordista” de produção facilitava a fiscalização tributária. Isto levou ao desenvolvimento de métodos de arrecadação e controle baseados no sistema “auto declaratório com auditoria”, ou seja, o próprio contribuinte declara sua movimentação física, econômica e financeira e oferece ao fisco os resultados obtidos em sua atividade produtiva. Trata-se de um ambiente marcado pela existência de cadeias produtivas bem definidas, o que favorece o uso de um método de arrecadação tributária como o Imposto sobre Valor Agregado (IVA).

Ainda hoje uma garrafa de vinho que sai de Bento Gonçalves no Rio

Grande do Sul é acompanhada fisicamente pela fiscalização desde o momento que sai da fábrica, com sua nota fiscal discriminando tipo, volume, embalagem, valor etc., até seu destino final. Ao chegar em algum supermercado em qualquer ponto do país, o produto é conferido, fiscalizado, e visualmente inspecionado.

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

O Brasil precisa adequar seu sistema tributário ao mundo contemporâneo. A informatização dos bancos e a predominância da moeda eletrônica convergem para a adoção de um sistema não declaratório que unifique tributos convencionais sobre a movimentação financeira nos bancos.

Unificação de tributos

O ideal da unicidade tributária, ou seja, de um imposto único, é antigo. Surgiu com os fisiocratas, no século XVIII, que defendiam a tributação sobre a terra como única fonte de recursos para financiar o poder público. A partir de então, vários pensadores se dedicaram à busca de uma base ampla o suficiente que permitisse implantar esse tipo de tributação, universal e com alíquota reduzida, para ser suportável. Porém, essa meta não logrou êxito ao longo de séculos.

A transação financeira concentrada nos bancos representa a base de incidência tributária que muitos economistas e tributaristas buscavam para criar um imposto universal. Ela surgiu com a recente supremacia da moeda escritural sobre a moeda manual e com a intensa informatização das operações bancárias.

A convergência entre a busca da unicidade tributária e a solidificação de um sistema baseado na moeda escritural eletrônica deu origem à proposta do imposto único no Brasil, que introduziu a movimentação financeira como uma nova e eficiente forma de obter recursos públicos. Trata-se de um modo de tributação que irá se impor em um cenário mundial em que a economia se assenta cada vez mais sobre bases digitais.

A principal razão do surgimento no Brasil da movimentação financeira como base de unificação de tributos advém de razões históricas. Ainda que o imposto único tenha uma longa e respeitável tradição na evolução do pensamento econômico, ele nunca pôde se materializar, pois em nenhuma circunstância uma sociedade reuniu as duas condições básicas para a efetiva operacionalização do conceito de transação como base tributária. A primeira é a existência de um sistema bancário altamente informatizado, com um sistema nacional em tempo real de compensação de documentos e de registro de operações. A segunda é a predisposição cultural da sociedade de não usar moeda manual, substituindo-a pelas mais variadas formas de moeda escritural.

O Brasil preenche plenamente esses dois quesitos, pois possui um dos sis-

A tributação sobre movimentação financeira foi positiva. Mostrou ser um tributo de baixo custo para os contribuintes e para o governo, além de imune à sonegação e à evasão

temas bancários mais desenvolvidos e informatizados em todo o mundo, com padrões tecnológicos superiores aos encontrados em economia desenvolvidas, como os Estados Unidos e a Europa. Em realidade, o país é referência mundial em tecnologia bancária. Além disso, a economia brasileira é uma das mais desmonetizadas do mundo e, culturalmente, já absorveu a inevitável substituição da moeda manual pela moeda escritural, principalmente pela moeda eletrônica.

No início dos anos 1990, quando se discutia a criação de um Imposto sobre Movimentação Financeira (IMF) com o propósito de contribuir para o ajuste das contas públicas (o IPMF, que vigorou em 1994), e depois para financiar a saúde pública (a CPMF, que vigorou de 1997 a 2007), muitos críticos desse tipo de tributo alardearam que ele seria danoso ao sistema produtivo nacional. No entanto, os fatos acabaram desmentindo as profecias catastróficas apregoadas na época, pois a experiência brasileira com a tributação

sobre movimentação financeira foi positiva. Mostrou ser um tributo de baixo custo para os contribuintes e para o governo, além de ser imune à sonegação e à evasão.

Infelizmente, a implantação do IMF foi desvirtuada no Brasil, pois surgiu como mais um tributo, quando a ideia inicial era ser um substituto dos atuais impostos e contribuições. Ele tinha o conceito de ser um único imposto eletrônico, instituído no lugar de todos os outros, que hoje representam cerca de 3/4 da carga tributária do país.

Por razões que não cabe discutir aqui, o debate que levou à sua extinção em 2008 foi eminentemente político, ignorando-se por completo a experiência que, de forma pioneira em todo o mundo, foi implantada no Brasil com enorme sucesso em 12 anos de vigência. O fato inegável é que a experiência da CPMF foi definitivamente um capítulo inicial de uma ampla revisão de conceitos na área tributária brasileira.

(continua na edição de maio da Conjuntura Econômica)

E-mail: mcintra@marcoscintra.org 

Este artigo expressa a opinião do autor, não representando necessariamente a opinião institucional da FGV.LRF.

¹Rezende, F. *A revolução digital e o universo tributário – desafios e caminhos para a reforma tributária*. Confederação Nacional de Serviços (CNS). São Paulo, 2019.

²Em TANZI, V. *Globalization, technological developments, and the work of fiscal termites*. IMF Working Paper, WP/00/181, nov. 2000, o autor afirma que “VAT in the 1950s ... must be considered most important technological development in taxation. The use of gross assets taxes and of taxes on financial transactions have been less important technological developments in Latin America”.