



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
COORDENAÇÃO DE ATIVIDADES COMPLEMENTARES
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

DIEGO PINTO DE BARROS LEAL

**CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE A MOVIMENTAÇÃO
FINANCEIRA: SOLUÇÃO OU PROBLEMA?**

Fortaleza
2007

DIEGO PINTO DE BARROS LEAL

**CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE A MOVIMENTAÇÃO
FINANCEIRA: SOLUÇÃO OU PROBLEMA?**

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Paulo Aragão

Fortaleza
2007

DIEGO PINTO DE BARROS LEAL

**CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE A MOVIMENTAÇÃO
FINANCEIRA: SOLUÇÃO OU PROBLEMA?**

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Paulo Aragão

Monografia aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Professor Francisco Paulo Brandão Aragão (orientador)
Universidade Federal do Ceará

Professor Danilo Santos Ferraz
Universidade Federal do Ceará

Bacharel José Tarcísio Nogueira de Paula
Universidade Federal do Ceará

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ser a razão da minha vida;

A meus pais, a meu irmão e a minha família, pelo apoio e estímulo que me foram sempre transmitidos;

A meu orientador, professor Paulo Aragão, pelo comprometimento com esta faculdade e pela dedicação ao ensino;

A meus colegas que me incentivaram na realização deste trabalho.

“... do ponto de vista econômico, a CPMF não mais se justifica e, do ponto de vista jurídico, gera o efeito confisco vedado pela Constituição...”.

Ives Gandra da Silva Martins

A meu pai e a meu irmão, que fizeram despertar meu raciocínio crítico.

RESUMO

Aborda a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) sob análise crítica. Comenta sua evolução histórica, desde sua origem até os dias atuais, mostrando, inclusive, algumas inconstitucionalidades que foram cometidas durante esse período. Descreve suas peculiaridades, como natureza jurídica, exigibilidade e desoneração. Analisa seus vários reflexos na sociedade e na economia, concluindo que melhor seria se aquele imposto deixasse de ser exigido.

Palavras-chave: CPMF. Análise Crítica. Extinção.

ABSTRACT

It addresses the Provisional Contribution on Financial Drive (CPMF) in a critical analysis. It comments its historical evolution, from its origin up to nowadays, showing even some unconstitutionality that were committed during this period of time. It describes its peculiarities, such as juridical nature, enforceability and discharge. It analyzes its many reflexes in the society and in economy, concluding that it would be better if that tax no longer be required.

Key-words: CPMF. Critical Analysis. Extinction.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 RESUMO HISTÓRICO	14
2.1 Origem.....	14
2.2 Emenda Constitucional n. 12	16
2.3 Lei n. 9.311	18
2.4 Lei n. 9.539	19
2.5 Emenda Constitucional n. 21	19
2.6 Emenda Constitucional n. 31	20
2.7 Emenda Constitucional n. 37	21
2.8 Emenda Constitucional n. 42	22
3 NATUREZA JURÍDICA	23
4 EXIGIBILIDADE	25
4.1 Critério Material	26
4.2 Critério Espacial	27
4.3 Critério Temporal	27
4.4 Critério Pessoal	28
4.5 Critério Quantitativo	28
4.6 Desoneração	29
4.6.1 Não-incidência.....	29
4.6.2 Alíquota zero	31
5 DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO	34
6 REFLEXOS NA SOCIEDADE E NA ECONOMIA	37

6.1 Pontos Positivos	37
6.2 Pontos Negativos	38
6.2.1 Efeito Cascata	40
6.3 Controvérsias	41
6.4 Posições Divergentes	46
7 SOLUÇÃO OU PROBLEMA?	47
7.1 A Dispensabilidade	47
7.2 Um Fim na “Contribuição”	50
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
9 REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

Como medida emergencial para o problema da falta de receitas públicas voltadas à solução das graves deficiências do sistema nacional de saúde, a Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF foi instituída, em caráter provisório, pela Lei n. 9.311/96, de 24 de outubro de 1996, de acordo com a autorização dada à União pelo legislador constituinte derivado por intermédio do art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, introduzido pela Emenda Constitucional n. 12, de 15 de agosto de 1996.

A CPMF é uma das mais controversas e polêmicas “mordidas” do Governo no bolso do contribuinte brasileiro. Desde sua criação, como o próprio nome sinaliza, a CPMF tinha data para acabar. Mas, até os dias de hoje, o tributo incide nas contas bancárias de pessoas e empresas. E, em 2006, sua arrecadação foi de nada menos do que R\$ 32,1 bilhões.

Apesar de ela ter sido criada provisoriamente e com destino certo para o Fundo Nacional de Saúde, já decorreram onze anos e o Governo deseja prorrogá-la por mais quatro. A cobrança da “contribuição” foi prorrogada sucessivamente através de emendas constitucionais e leis que foram questionadas no âmbito constitucional. As discussões giravam em torno de questões como a ausência de Lei Complementar para instituir a exação e a majoração da alíquota, a não observância da anterioridade de noventa dias (nonagesimal) e dos princípios da razoabilidade e segurança jurídica, vício formal etc.

A par das sucessivas prorrogações, diante das quais se tornou duvidosa ou questionável a natureza provisória com que foi instituída a CPMF, é certo que a cobrança dessa “contribuição”, a cada dia, vem sendo consolidada como uma exação de extrema importância no cenário político-econômico nacional.

Isso se deve a diversos fatores, dentre os quais se destaca o fato de esse tributo representar uma importante parcela do montante das receitas públicas decorrentes da arrecadação de impostos, da qual o Governo Federal, no momento, não quer abrir mão, tendo em vista o aumento do aparelho estatal e das despesas relacionadas à prestação de serviços públicos.

Outro aspecto importante diz respeito ao fato de o Fisco utilizar (com base na autorização expressa contida no art. 11, § 3º, da Lei n. 9.311/96, cuja redação foi dada pela Lei n. 10.174, de 9 de janeiro de 2001) as informações prestadas pelas instituições responsáveis pela retenção/recolhimento da CPMF, para verificação da existência de crédito tributário referente a impostos e contribuições federais, assim como eventual lançamento desse crédito no âmbito do procedimento fiscal.

Além disso, a CPMF é um tributo de fácil arrecadação, cujos procedimentos, em sua maior parte, estão a cargo das instituições financeiras por intermédio das quais os contribuintes (pessoas físicas ou jurídicas) realizam suas movimentações financeiras. Em meio a essa arrecadação, a cobrança é feita com pouca burocracia, sem a necessidade de qualquer tipo de declaração ou notificação por parte de quem está tributando.

Contudo, apesar desses pontos positivos, a CPMF sempre causou distorções na economia do País, não só por onerar os setores de produção e de prestação de serviços, em face da sua incidência cumulativa com o denominado “efeito cascata” (pelo qual a cobrança da contribuição pode ocorrer várias vezes sobre o mesmo valor), como também por ser cobrada no momento da realização das aplicações financeiras.

Estudos indicam que a CPMF tem efeito direto sobre as taxas de juros. Esse efeito é importante, pois eleva essa taxa, o que desestimula o crescimento econômico e reduz a base de contribuição e a arrecadação dos demais tributos. Além disso, esse efeito na taxa de juros aumenta as despesas públicas, inibe o investimento (maior custo de capital) e desestimula a expansão do crédito (efeitos nocivos sobre a produtividade da economia).

A CPMF também tem caráter regressivo (os mais pobres acabam arcando proporcionalmente mais com esse tributo). Mesmo sendo isento dela no recebimento dos salários, o trabalhador arca com a carga embutida no custo dos produtos e serviços que consome. Como a carga é regressiva, quanto menor o rendimento, maior o impacto dessa exação.

A CPMF não é justa por tributar o setor informal da economia, pois este tem mais agilidade para evitá-la. Também não é o único instrumento de fiscalização financeira de combate à sonegação. Existem outros instrumentos que permitem

fiscalização semelhante criados pela Lei Complementar n. 105/2001, que não dependem do pagamento da CPMF.

Da experiência internacional, observa-se que as alíquotas de impostos parecidos com esse tributo foram fortemente reduzidas, ou eliminadas, com o passar do tempo. Atualmente, subsistem no Brasil (0,38%), na Argentina (1%) e na Colômbia (0,4%). No caso da Argentina, o valor pago nesse imposto pode ser compensado no pagamento de outro tributo.

É nesse contexto que, após um breve relato histórico sobre a CPMF e uma discussão sobre sua natureza jurídica, exigibilidade e inconstitucionalidades, bem como sobre a legislação pertinente, será feito um exame mais detido acerca dos seus pontos positivos e negativos, concluindo que deva ser extinta a “contribuição”.

2 RESUMO HISTÓRICO

No início dos anos 90, em meio às discussões sobre reforma tributária, ressurgiu fortemente a idéia do chamado “imposto único”, cujo principal defensor foi o economista Marcos Cintra. A idéia era criar um super imposto que tivesse o condão de substituir todos os demais.

Durante o ano de 1992, essa idéia foi resgatada sob a concepção não mais de “imposto único”, e sim como sendo mais um imposto, ampliando o rol dos existentes, a incidir sobre a movimentação financeira de pessoas físicas e jurídicas através do Sistema Financeiro Nacional.

2.1 Origem

Inicialmente, surgiu o Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF), viabilizado após a Emenda Constitucional n. 03, de 17 de março de 1993, e levado a efeito com a aprovação da Lei Complementar n. 77, de 13 de julho de 1993, vigorando de janeiro a dezembro de 1994.

O IPMF fez incidir uma alíquota de 0,25% sobre o valor de qualquer movimentação financeira (bancária) em saques efetuados em contas correntes, cadernetas de poupança e demais aplicações financeiras.¹

A criação do imposto é claramente definida pelo professor Doutor Fernando Facury Scaff:²

A gênese da instituição de um tributo sobre movimentação financeira ocorreu, no direito positivo brasileiro, com a criação do IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira, através da EC n. 03, de 17/03/93.

¹ FORTUNA, Eduardo. Mercado Financeiro: produtos e serviços. Rio de Janeiro, Qualitymark Ed., 1999, p. 114.

² SCAFF, Fernando Facury. Será constitucional a majoração da CPMF (EC 31)? São Paulo, Revista Dialética de Direito Tributário, jun. 2001, n. 69, p. 69.

O caldo de cultura que gerou aquela exação foram os estudos sobre a integral tributação das atividades econômicas através de um imposto único, que substituiria a todos os demais, e que teve como principal teórico o economista paulista Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, atualmente deputado federal por aquele Estado da Federação.

Tomando de empréstimo aquela base teórica e acochado por grave crise fiscal que refletia no sistema de saúde pública, o Governo Federal, instado pelo Ministro da Saúde Adib Jatene, propôs a criação do IPMF como mais um tributo em nosso ordenamento, ao invés de estabelecê-lo como um substitutivo dos demais, como proposto pelos teóricos.

Sua alíquota era de 0,25% e sua base de cálculo se constituía na movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira. A provisoriedade do tributo se limitava a dezembro de 1994.

Houve até mesmo a tentativa de incluir no âmbito de sua incidência os Estados e Municípios, afastando o Princípio da Imunidade Recíproca, e de não levar em consideração o Princípio da Anterioridade (art. 2º, § 2º, EC n. 03/93). Essa tentativa rendeu um dos melhores momentos recentes do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento ADIn 939-DF, estabeleceu no direito brasileiro a possibilidade de se declarar inconstitucional uma Emenda Constitucional, recepcionando, parcialmente, uma tese do direito alemão sobre a inconstitucionalidade de norma constitucional.

Nesse julgamento, foram considerados como cláusulas pétreas os Princípios da Anterioridade e o da Imunidade Recíproca, afastando a incidência do tributo no próprio ano de sua instituição, bem como sobre as movimentações financeiras de Estados e Municípios. Contudo, para os demais efeitos, o IPMF foi mantido e o equivalente a vários bilhões de dólares foi carregado para os cofres públicos.

Contudo, a crise fiscal existente não foi arrefecida e a saúde pública permaneceu sucateada, muito em função da obrigatória desvinculação dos impostos a uma destinação específica (art. 167, IV, CF), que impediu que todo esse esforço fiscal fosse dirigido integral e diretamente para a área de saúde pública. Assim, através de manipulações orçamentárias denunciadas pela imprensa na época, ficou demonstrado que foi retirado do orçamento geral da saúde o equivalente ao que estava sendo arrecadado com o IPMF, gerando um jogo de empate orçamentário:

tirava-se das provisões ordinárias o que se ia acrescer com a arrecadação extraordinária.³

O IPMF feriu a igualdade de direitos porque desprezava as distinções sociais. Era um imposto que pretendia impor a utopia de que era possível a formação dos preços excluindo-se os custos, especialmente os custos representados pela carga tributária.

Esse imposto onerava esses custos justamente porque pressionava os preços das utilidades oferecidas ao povo, pois essa nova carga tributária foi transferida, em cascata, para o consumidor dessas utilidades, considerando-se a sua regressividade.⁴

Um imposto regressivo retira das classes, assim, menos remuneradas, parcela maior do que aquela com que contribui a classe mais remunerada, porque esse último tipo de classe aplica na aquisição desses gêneros, apenas, parte do que ganha, desde quando em capacidade financeira maior.⁵

2.2 Emenda Constitucional n. 12

Com o término do prazo de vigência do IPMF, apareceu em nosso ordenamento jurídico a Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), através da Emenda Constitucional n. 12, de 15 de agosto de 1996, incluindo-se o art. 74 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988.

Em verdade, a CPMF é fruto do IPMF, tributo criado em 1993 no intuito de aumentar a arrecadação do Governo, diante da delicada situação financeira em que se achava o País.

³ SCAFF, Fernando Facury. Será constitucional a majoração da CPMF (EC 31)? São Paulo, Revista Dialética de Direito Tributário, jun. 2001, n. 69, p. 70.

⁴ CHIARADIA, Janaína Elias. As inconstitucionalidades da CPMF. Campinas, Servanda Ed., 2004, p. 31.

⁵ BRITO, Edvaldo apud MARTINS, Ives Gandra da Silva. A hipótese de imposição da CPMF e sua inexistência nas operações em que as instituições financeiras são mandatárias. São Paulo, Revista Dialética de Direito Tributário, mar. 2001, n. 66, p. 57.

A União ficou autorizada a instituir provisoriamente a CPMF, atribuindo como prazo de vigência o espaço de tempo não superior a dois anos, sendo que a destinação de sua arrecadação seria integralmente oferecida ao Fundo Nacional de Saúde para financiamento das ações e serviços de saúde. A alíquota da referida “contribuição” não poderia exceder a 0,25%.

A Emenda Constitucional acabou por afastar os requisitos do art. 154, I, da Constituição Federal (exigência de lei complementar para instituir imposto de competência tributária residual da União), autorizando que a citada exação fosse instituída por meio de lei ordinária, configurando, dessa forma, flagrante desrespeito à ordem constitucional, principalmente ao princípio federativo.

Com o acréscimo no ADCT do artigo mencionado, houve violenta afronta à competência residual tributária da União, haja vista que a CPMF necessitaria de lei complementar para sua instituição, além do que a intitulada “contribuição” apresentou a mesma base de cálculo do imposto sobre as operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, este já discriminado na própria constituição.

O doutrinador Kiyoshi Harada, em artigo publicado, resume bem a situação:⁶

A Emenda n. 12/96, através do espúrio artifício de enxertar o art. 74 ao ADCT da Constituição de 1988, outorgou à União o poder de instituir e cobrar provisoriamente a CPMF, prescrevendo acintosamente que não se aplicam os arts. 153, § 5º e 154, I, da CF, além de vincular, desde logo, o produto de sua arrecadação ao Fundo Nacional de Saúde (§§ 2º e 3º do art. 74). [...] O art. 154, I, por sua vez, sublimita a competência impositiva residual da União ao exigir em relação aos novos impostos a sua instituição por lei complementar, a não-cumulatividade e o ineditismo de seu fato gerador e de sua base de cálculo. [...] Tudo que significa um “não” contra o Estado, a exemplo do que ocorre com os princípios tributários, configura uma garantia fundamental, protegida pela cláusula pétreia.

No art. 74, § 4º, da ADCT, instituído por meio do artigo único da referida Emenda Constitucional, ficou estabelecido que a CPMF tivesse sua exigibilidade subordinada ao disposto no art. 195, § 6º, da Constituição, ou seja, após noventa dias da data da publicação da lei que a houver instituído, não se aplicando o art.

⁶ HARADA, Kiyoshi. CPMF: Inconstitucionalidades em cascata. Jus Navigandi, mar. 1999, n. 30. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1376>>. Acesso em: 5 nov. 2007.

150, III, b, como ocorria anteriormente com o IPMF, uma vez que aquela foi instituída e intitulada como “contribuição” e não mais como imposto.⁷ Esse foi outro ponto de muitas discussões, pois, apesar de a CPMF ser uma contribuição, ela foi apresentada com características de imposto provisório destinado à saúde, devendo, teoricamente, ser exigida somente a partir de 1998.

A provisoriedade vinha do fato de que, na época, a intenção era socorrer emergencialmente o setor da saúde, até mesmo porque a seguridade social, que compõe as ações destinadas a assegurar os direitos relacionados à saúde, deveria ser mantida por outras fontes. Além disso, existia grande resistência à criação de novos tributos definitivos por conta de pressão de vários setores da sociedade contra o aumento da carga tributária.

A CPMF, então, era a reedição do IPMF, mas sob a roupagem de Contribuição Social, como meio de evitar, inutilmente, as inconstitucionalidades que eivaram esse imposto.

2.3 Lei n. 9.311

A Lei n. 9.311, de 24 de outubro de 1996, editada com base na Emenda Constitucional n. 12, de 15 de agosto de 1996, foi a que verdadeiramente criou a “contribuição”.

Essa Lei estabeleceu qual o fato gerador da CPMF, quais eram as hipóteses da sua não-incidência, discriminou quem seriam seus contribuintes, versou sobre sua retenção e o seu recolhimento, sua alíquota (0,20%), descreveu os casos em que a alíquota seria reduzida a zero e esclareceu qual seria o destino de sua arrecadação. Com isso, acabou por regulamentar a matéria.

A cobrança da CPMF foi considerada inconstitucional por diversos motivos. Assim, muitos mandados de segurança foram impetrados para que sua inconstitucionalidade fosse declarada. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) não admitiu a procedência das argumentações.

⁷ CHIARADIA, Janaína Elias. As inconstitucionalidades da CPMF. Campinas, Servanda Ed., 2004, p. 35.

2.4 Lei n. 9.539

A CPMF, que começou a vigor em 23 de janeiro de 1997, – noventa dias após a publicação da Lei n. 9.311/96, devido ao fato de ser uma “contribuição”, supostamente subordinada, portanto, ao art. 195, § 6º, da Constituição Federal – tinha prazo de validade de treze meses, isto é, até 22 de fevereiro de 1998.

Entretanto, a Lei n. 9.539, de 12 de dezembro de 1997, prorrogou a exigibilidade da CPMF até 22 de janeiro de 1999. Dessa forma, ela passou a incidir sobre os fatos geradores por um período de vinte e quatro meses, contados a partir de 23 de janeiro de 1997.

Cumprir registrar que a Lei n. 9.539/97 entrou em vigor na data de sua publicação, sem observância da anterioridade de noventa dias, prorrogando imediatamente a CPMF, o que deveria ter ocorrido somente em 16 de março de 1998, tornando-a, teoricamente, inexigível para o período de 22 de fevereiro a 16 de março de 1998, já que a Lei n. 9.311/96 havia seguido a anterioridade de noventa dias.

O desrespeito ao mencionado princípio feriu não só a Carta Magna, como também a própria Emenda Constitucional n. 12/96, que previa a aplicação desse postulado. Apesar disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a prorrogação da cobrança da CPMF não necessitava seguir a anterioridade nonagesimal.

2.5 Emenda Constitucional n. 21

Como a Emenda Constitucional n. 12/96 apenas permitia a instituição por lei da CPMF durante um período de dois anos, ao término da vigência da Lei n. 9.539/97, em 22 de janeiro de 1999, foi aprovada nova emenda, a Emenda Constitucional n. 21, de 18 de março de 1999, que serviu para prorrogar por trinta e seis meses o prazo da sua cobrança e, também, da referida Lei, contados a partir de 18 de junho de 1999 (em obediência à anterioridade mitigada).

Na realidade, por conta da demora na aprovação da Emenda, esta acabou prorrogando “contribuição” extinta, portanto não mais existente, tendo em vista que se tratava de uma continuidade e não de uma nova instituição.

Não bastasse esse abuso, houve aumento da alíquota, antes limitada a 0,25%, para 0,38% nos primeiros doze meses, a ser reduzida para 0,30% nos vinte e quatro meses restantes. A diferença resultante do aumento da alíquota seria destinada ao custeio da previdência social.

Contraditoriamente, não houve edição de nova lei para dispor sobre a matéria, posto que a Emenda Constitucional n. 21/99 concentrou em si todas as informações indispensáveis para a continuação da cobrança.

2.6 Emenda Constitucional n. 31

A Emenda Constitucional n. 31, de 14 de dezembro de 2000, veio manter a alíquota da CPMF em 0,38%, durante o período compreendido entre 18 de junho de 2000 a 17 de junho de 2002 (correspondente aos vinte e quatro meses restantes referidos na Emenda Constitucional n. 21/99). A diferença resultante dessa manutenção (0,08%) seria destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Contudo, não foi uma manutenção de alíquota. Foi um aumento, porque a Emenda Constitucional n. 31/00 somente foi promulgada em dezembro de 2000, isto é, depois de 18 de junho de 2000, data em que a alíquota da cobrança passou a ser de 0,30%. Na verdade, a aplicação da nova alíquota (0,38%) ocorreu de 18 de março de 2001 em diante, por obediência ao Princípio da Anterioridade (noventa dias após sua edição), já que vários princípios constitucionais impediriam sua retroação.

A arrecadação pretendida só poderia ocorrer posteriormente à lei complementar que regulamentasse o referido Fundo, conforme o art. 80 do ADCT, acrescido pela Emenda Constitucional n. 31/00. Mas isso não foi observado, tendo a majoração sido efetivamente exigida a partir de 18 de março de 2001, na forma do Decreto n. 3.775/01.

Desse modo, o tributo foi majorado por um decreto, desrespeitando, assim, mais uma vez, a Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, acertadas as afirmações de Roberto Cosso: “O Governo passou a cobrar a nova alíquota antes da regulamentação do fundo. Mas a CPMF, por ser uma contribuição, deve ter destino certo, previamente estabelecido”⁸ (princípio da destinação específica da contribuição).

Ainda vale ressaltar que o Decreto destinava o dinheiro arrecadado para a aquisição de títulos públicos, a serem repassados ao Fundo somente quando fosse editada a relatada lei complementar, direcionando os recursos, enquanto isso, para o caixa do Governo, onde poderiam ser usados para pagar qualquer despesa, inclusive os juros da dívida.

A majoração da alíquota da CPMF foi exigida a partir de 18 de março de 2001, com efeito retroativo a 18 de junho de 2000, com alíquota de 0,38%, não mais 0,30%, passando os 0,08% ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

2.7 Emenda Constitucional n. 37

Em 18 de junho de 2002, a CPMF, de acordo com a EC n. 21/99, teria sido extinta, não fosse a promulgação de outra emenda. A Emenda Constitucional n. 37, de 12 de junho de 2002, prorrogou sua vigência, no mínimo, até 31 de dezembro de 2004.

Essa Emenda passou a valer na data de sua publicação, para que não houvesse risco de perda da arrecadação da CPMF, em decorrência do lapso temporal de noventa dias, afrontando, novamente, princípios constitucionais invioláveis (cláusulas pétreas).

Foi explicitada a distribuição da arrecadação da contribuição: 0,20% para o Fundo Nacional de Saúde, 0,10% para o custeio da previdência social e 0,08% para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Portanto, a alíquota continuou sendo de 0,38%, mas para os exercícios financeiros de 2002 e 2003. O exercício

⁸ COSSO, Roberto. Verba da pobreza vai para caixa do governo. Folha de São Paulo, 9 abr. 2001.

financeiro de 2004 teria alíquota de 0,08%, cujo produto da arrecadação seria integralmente destinado ao Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza.

2.8 Emenda Constitucional n. 42

Mas o volume da arrecadação gerada pela CPMF era, e ainda é, muito grande. Por isso, mais uma vez, o Governo decidiu não só prorrogá-la, como também manter sua alíquota em 0,38%, promulgando a Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003. A “contribuição” passaria a vigorar até 31 de dezembro de 2007 e sua alíquota, que seria de 0,08% já em 2004 (de acordo com a Emenda Constitucional n. 37/02), continuou em 0,38% até final de 2007.

3 NATUREZA JURÍDICA

A espécie tributária chamada contribuição tem como característica o fato de seu recurso estar vinculado à despesa que a fundamentou. A CPMF, por exemplo, é respaldada na saúde pública e na seguridade social.

Já a espécie tributária denominada imposto, por outro lado, não se vincula a nenhuma atividade estatal específica, relacionada ao contribuinte, isto é, o dinheiro arrecadado pode ser gasto sem determinada finalidade. O imposto, ainda, faz parte das receitas tributárias e pode ser dividido entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A CPMF parece mais com imposto do que com contribuição. Considerando que seja um imposto, seu fato gerador deve ser uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relacionada ao contribuinte, como de fato ocorre.

A União arrecada a “contribuição” de todos os que realizam movimentação financeira, sem qualquer contraprestação ao contribuinte, e não desenvolve qualquer atuação para merecer essa cobrança. Ainda assim, não bastaria vincular o produto de sua arrecadação para transformá-la em contribuição. A natureza jurídica do tributo é definida pelo fato gerador.

Se fosse contribuição social, ela estabeleceria vínculo direto entre o pagador e o recebedor de seu benefício. Então, o produto de sua arrecadação deveria ser integralmente destinado ao atendimento das finalidades que determinaram a sua instituição (natureza causal).⁹ Segundo Marcio Alabarce, “a CPMF nada mais é do que um imposto, cuja destinação dirigida à Saúde não tem o condão de metamorfoseá-la em outra espécie tributária”.¹⁰

A nomenclatura "contribuição" para esse tributo é, portanto, incorreta e não poderia ser usada. Se a Constituição Federal define cinco espécies tributárias, é

⁹ HARADA, Kiyoshi. CPMF, um imposto permanente com roupagem de contribuição. Jus Navigandi, set. 2007, n. 1532. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10382>>. Acesso em: 11 nov. 2007.

¹⁰ ALABARCE, Marcio. Como os tribunais rasgaram a Constituição. Disponível em: <<http://cristianemarinhotributario.vilabol.uol.com.br/q17.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

porque uma não pode ser confundida com a outra. Do contrário, bastaria referência ao gênero tributo.

4 EXIGIBILIDADE

Há diversas circunstâncias que definem a obrigação tributária chamada CPMF e fazem parte da sua estrutura normativa, que são pressupostos de constituição e validade desse tributo.

As circunstâncias são, geralmente, chamadas pelos doutrinadores como aspectos ou critérios que constituem a hipótese de incidência tributária (fato gerador no campo abstrato): o critério material, o espacial, o temporal, o pessoal e o quantitativo, que são as principais características da cobrança da “contribuição”.

Os critérios material, espacial e temporal estão relacionados às hipóteses de incidência propriamente ditas, consistentes na descrição legal e genérica de um comportamento tributável, que, ocorrida concretamente, isto é, verificada no mundo fenomênico, materializará o fato gerador da exação. Por outro lado, os critérios pessoal e quantitativo concernem à identificação do credor (sujeito ativo) e devedor (sujeito passivo) do tributo e à aferição do valor devido (base de cálculo e alíquota).

O professor Humberto Bonavides Borges sintetiza da seguinte forma: ¹¹

A hipótese consiste na descrição legal, por conseguinte abstrata e genérica, de um fato ou estado de fato.

A lei – ao conceituar um fato ou estado de fato – escolhe determinados atributos, traços característicos e propriedades que bem o definam, para os fins de formular a hipótese. Nessa função seletiva são desprezados outros caracteres do mesmo, que não sejam considerados fundamentais à criação de uma hipótese.

Dessa forma, o especialista em planejamento tributário – ao proceder à verificação se determinada situação concreta corresponde à descrição abstrata (legal) de um fato – deve concentrar-se nos traços característicos que tenham sido arrolados pela lei. Os demais caracteres são considerados irrelevantes nesse trabalho.

Obtém-se o entendimento sobre a composição da hipótese mediante o exame dos critérios ou aspectos aptos a identificar os atributos, caracteres e propriedades do fato ou estado de fato contemplado pela lei. Tais critérios ou aspectos são três: o material, o espacial e o temporal.

¹¹ BORGES, Humberto Bonavides. Planejamento Tributário – IPI, ICMS e ISS. São Paulo, Ed. Atlas, 1997, 3ª ed., p. 22.

4.1 Critério Material

Diz respeito à situação ou ao comportamento descrito em lei como tributável, constituindo o núcleo ou a materialidade da hipótese de incidência. É a conduta posta abstratamente na lei que, juntamente com os demais critérios, forma a hipótese de incidência.

A primeira materialidade está na Constituição Federal, que, através do art. 74 do seu ADCT, autoriza, abrangentemente, a União a instituir uma “contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira”.

Essa abrangência sofreu, todavia, duas limitações com a Lei n. 9.311/96. Uma é que a movimentação financeira suscetível de tributação dizia respeito, somente, à circulação de moeda física ou escritural, por intermédio de instituições financeiras (bancos múltiplos, comerciais, caixas econômicas etc.) e independentemente de transferência de titularidade de valores, créditos ou direitos de natureza financeira. Esse é o núcleo material ou regra-matriz da hipótese de incidência da CPMF.

A outra limitação é a que descreveu, exhaustivamente, as espécies de movimentação financeira (hipóteses de incidência) representativas da circulação escritural ou física de moeda, cuja realização efetiva tem o condão de materializar o fato gerador da CPMF.

De acordo com esse critério, a pessoa física ou jurídica é obrigada a pagar CPMF quando houver:

- Débito em contas correntes de depósito, em contas correntes de empréstimo, de depósito judicial e de depósitos em consignação de pagamento;
- Crédito em contas correntes que apresentem saldo negativo, até o limite de valor da redução do saldo devedor;
- Pagamento de créditos, por conta de terceiros, que não tenham sido creditados, em nome do beneficiário, nas contas referidas nos itens anteriores;

- Pagamento de quaisquer créditos, não relacionados nos itens anteriores, efetuados por bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e caixas econômicas;
- Liquidação de operações contratadas nos mercados organizados de liquidação futura;

4.2 Critério Espacial

Refere-se à definição do local onde se dá a materialização do fato gerador do tributo, isto é, o lugar em que se realiza efetivamente a situação definida em lei como necessária e suficiente à ocorrência do fato gerador (art. 114 do CTN).

A CPMF é tributo de competência da União e foi instituída por lei federal, a qual produz efeitos em relação aos fatos geradores ocorridos no âmbito do território nacional. Assim, o critério espacial coincide com a validade territorial da Lei.

4.3 Critério Temporal

É a definição do momento em que se considera ocorrido o fato a ser tributado, hipoteticamente descrito na Lei.

É considerado concretizado o fato gerador quando for efetivada uma ou mais das espécies de movimentação ou transmissão de valores, créditos e direitos de natureza financeira descritas no art. 2º da Lei n. 9.311/96, consubstanciadoras de circulação escritural ou física de moeda.

O prazo de apuração da CPMF, a partir de março de 2007, passou a ser a cada dez dias e não mais semanalmente, como ocorria, na tentativa de facilitar o cruzamento de dados sobre as declarações encaminhadas pelos bancos e os valores recolhidos, e melhorar a fiscalização.

Isso porque a declaração dos valores devidos pelos contribuintes é repassada pelos bancos à Receita sobre uma base mensal, mas a apuração feita semanalmente muitas vezes não coincidia com os valores declarados,

principalmente quando uma semana de arrecadação era dividida entre o fim de um mês e o início do outro, misturando informações entre os meses.

4.4 Critério Pessoal

Está relacionado à identificação dos sujeitos da relação jurídico-tributária. É na análise desse critério que se identificam as pessoas que se encontram no pólo ativo ou passivo da exação tributária.

O sujeito ativo é a pessoa (ente político) titular do direito subjetivo que exige e promove a cobrança da prestação pecuniária. Já o sujeito passivo é a pessoa de quem se exige o acatamento da cobrança, isto é, aquele com obrigação legal de cumprir o dever jurídico-tributário.

É chamado de contribuinte, quando tem relação pessoal e direta com a situação fática que constitui o fato gerador (art. 121, parágrafo único, I, do CTN), e de responsável tributário, quando, sem se revestir da condição de contribuinte, está obrigado, por disposição expressa de lei, a cumprir a obrigação tributária (art. 121, parágrafo único, II, do CTN).

Os bancos comerciais, múltiplos e as caixas econômicas, quanto à sujeição passiva tributária relativa à retenção ou ao recolhimento da CPMF, podem estar em duas posições distintas: atuando como responsáveis tributários ou na condição de contribuintes.

Os contribuintes da CPMF estão expressamente indicados no art. 4º, incisos I a V, da Lei n. 9.311/96, e os responsáveis tributários pela retenção ou recolhimento da referida “contribuição” estão previstos no art. 5º da mesma Lei.

4.5 Critério Quantitativo

É representado por dois elementos: a base de cálculo e a alíquota. A base de cálculo é a quantificação ou dimensão econômica do núcleo material da hipótese de incidência e se encontra arrolada no art. 6º da Lei n. 9.311/96. A alíquota, por sua

vez, constitui-se no fator ou percentual a ser aplicado à base de cálculo para se aferir o montante do tributo devido pelo sujeito passivo. Atualmente, ela é de 0,38%. Mas não foi sempre o mesmo percentual: a) 0,20%, entre 23 de janeiro de 1997 a 22 de janeiro de 1999; b) 0,38%, entre 17 de junho de 1999 a 16 de junho de 2000; c) 0,30%, entre 17 de junho de 2000 a 17 de março de 2001 e; d) 0,38%, entre 18 de março de 2001 a 31 de dezembro de 2007.

4.6 Desoneração

A desoneração da obrigação de recolher determinado tributo pode ser por intermédio da imunidade, isenção, aplicação de alíquota zero ou pela instituição da não-incidência expressa (espécies do gênero desoneração tributária). A Lei da CPMF consigna duas espécies de desoneração: a não-incidência e a alíquota zero.

4.6.1 Não-Incidência

A não-incidência representa situação que já nasce fora do campo de incidência do tributo. No caso, não há a ocorrência do fato gerador, isto é, não se permite o ingresso da obrigação tributária no mundo jurídico pelo não exercício do poder de tributar. Essa desoneração não se confunde com a isenção, que consiste na supressão (exclusão) da incidência tributária por meio de lei, de parte da situação que estaria sendo enquadrada regra-matriz da hipótese de incidência.

O professor Hugo de Brito Machado registra que: ¹²

Não incidência é a situação em que a regra jurídica de tributação não incide porque não se realiza a sua hipótese de incidência, ou, em outras palavras, não se configura o seu suporte fático. Pode ser: pura ou simples, se resulta da clara incoerência do suporte fático da regra de tributação; ou juridicamente qualificada, se existe regra jurídica expressa dizendo que não se configura, no caso, a hipótese de incidência tributária.

¹² MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. São Paulo, Malheiros, 2004, 25ª ed., p. 225.

As hipóteses de não incidência foram instituídas pelos artigos 3º da Lei n. 9.311/96, art. 1º da Lei n. 10.306/01 e art. 85 do ADCT. São, portanto, juridicamente qualificadas (também chamadas de não-incidência legal). Essas hipóteses estão compiladas e regulamentadas pelo art. 4º da Instrução Normativa n. 450, de 21 de setembro de 2004.

A CPMF não incide quando há hipóteses de imunidade constitucional, lançamento errado, pagamento do próprio tributo, saques do FGTS, PIS/PASEP e seguro-desemprego, bem como imunidade diplomática, conforme a seguir:

- Lançamento nas contas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas autarquias e fundações;
- Lançamento errado e seu respectivo estorno, desde que não caracterizem a anulação de operação efetivamente contratada;
- Lançamento para pagamento da própria contribuição;
- Saques efetuados diretamente nas contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS - e do Fundo de Participação - PIS/PASEP - e no saque do valor do benefício do seguro-desemprego;
- Movimentação financeira de entidades beneficentes de assistência social;
- Débito em conta-corrente de depósito cujos titulares sejam missões diplomáticas, repartições consulares de carreira, representações de organismos internacionais e regionais de caráter permanente, de que o Brasil seja membro, funcionário estrangeiro de missão diplomática ou representação consular, funcionário estrangeiro de organismo internacional que goze de privilégios ou isenções tributárias em virtude de acordo firmado com o Brasil.
- Lançamentos em contas correntes de depósito especialmente abertas e exclusivamente utilizadas para operações de: câmaras prestadoras de serviços de compensação e de liquidação; companhias securitizadoras; sociedades anônimas que tenham por objeto exclusivo a aquisição de créditos oriundos de operações praticadas no mercado financeiro;
- Lançamentos em contas correntes de depósito, relativos a: operações de compra e venda de ações, realizadas em recintos ou sistemas de negociação de bolsas de valores e no mercado de balcão organizado; contratos referenciados em

ações ou índices de ações, negociados em bolsas de valores, de mercadorias e de futuros;

- Lançamentos em contas de investidores estrangeiros, relativos a entradas no País e a remessas para o exterior de recursos financeiros.

4.6.2 Alíquota Zero

A hipótese de alíquota zero, por sua vez, mostra-se como a espécie de desoneração tributária em face da qual, apesar da ocorrência do fato gerador com todos os seus elementos essenciais, não haverá o recolhimento do tributo, pois seu valor – resultante da aplicação da alíquota sobre a base de cálculo – equivale a zero. É uma técnica tributária que permite anular os efeitos econômicos do tributo sem mitigar qualquer de seus efeitos jurídicos.

Também não se confunde com a isenção. O valor da CPMF corresponde a zero porque a alíquota é zero, isto é, a obrigação tributária surge, porém totalmente desprovida de expressão monetária. E, diferentemente do que ocorre na não-incidência, sempre haverá a possibilidade de cobrança da CPMF sobre essas hipóteses, uma vez que estão dentro do campo de incidência da contribuição.

As hipóteses de aplicação da alíquota zero da CPMF estão registradas nos incisos I a X do art. 8º da Lei n. 9.311/96. Podem-se destacar as hipóteses de:

- Débito em contas de depósito de poupança, de depósito judicial e de depósito em consignação de pagamento, para crédito em conta corrente de depósito ou conta de poupança dos mesmos titulares;
- Movimentação financeira de conta corrente de depósito, para conta de idêntica natureza, dos mesmos titulares;
- Depósito em contas correntes de sociedades corretoras de títulos, valores mobiliários e câmbio, sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários, sociedades de investimento e fundos de investimento, sociedades corretoras de mercadorias e serviços de liquidação, compensação e custódia vinculados às bolsas de valores, de mercadorias e de futuros; e instituições financeiras e cooperativas de crédito, desde que os respectivos valores sejam movimentados em contas correntes

de depósito especialmente abertas e exclusivamente utilizadas para estas operações;

- Lançamentos efetuados pelos bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e caixas econômicas;
- Lançamentos relativos aos ajustes diários exigidos em mercados organizados de liquidação futura;
- Débito em conta corrente de depósito para investimento, aberta e utilizada exclusivamente para realização de aplicações financeiras de renda fixa e de renda variável, de qualquer natureza, inclusive em contas de depósito de poupança.
- Débito nas contas especiais de depósito de população de baixa renda;
- Transferência de reservas técnicas, fundos e provisões de plano de benefício de caráter previdenciário entre entidades de previdência complementar ou sociedades seguradoras, inclusive em decorrência de reorganização societária, desde que: não haja qualquer disponibilidade de recursos para o participante, nem mudança na titularidade do plano; e a transferência seja efetuada diretamente entre planos ou entre gestores de planos.
- Débito em conta corrente de depósito de titularidade de residente ou domiciliado no Brasil ou no exterior para liquidação de operações de aquisição de ações em oferta pública, registrada na Comissão de Valores Mobiliários, realizada fora dos recintos ou sistemas de negociação de bolsa de valores, desde que a companhia emissora tenha registro para negociação das ações em bolsas de valores.

A hipótese de alíquota zero mais conhecida, e recentemente implementada pela Lei n. 10.892/04, que introduziu o inciso VII ao art. 8º da Lei n. 9.311/96, é a da conta investimento.

Pela nova sistemática, os valores destinados às aplicações financeiras são tributados pela CPMF somente na movimentação da conta corrente comum para a conta investimento.

Após isso, o investidor poderá direcionar seus recursos para qualquer aplicação financeira sem pagar CPMF. Os recursos provenientes dos resgates das aplicações financeiras também transitarão pela CI, da qual poderão sair ou serem

debitados novamente para a realização de investimentos diversos, sem nova incidência da “contribuição”.

5 DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO

A cobrança da CPMF é eivada de inconstitucionalidades. A Emenda Constitucional n. 12/96 autorizou a União a instituir a “contribuição” com alíquota de 0,20%. O produto de sua arrecadação seria destinado, inteiramente, ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) para financiamento das ações e serviços de saúde.

Determinou, ainda, a Emenda, que a cobrança durasse, no máximo, dois anos. A Lei n. 9.311/96, que instituiu a CPMF, estabeleceu a sua cobrança por treze meses (23 de janeiro de 1997 a 23 de fevereiro de 1998).

Em seguida, foi modificada pela Lei n. 9.539/97, que prorrogou sua cobrança até 23 de janeiro de 1999. Concluído esse prazo, não mais seria cobrada. E foi o que aconteceu.

Contudo, em 19 de março de 1999, foi publicada a Emenda Constitucional n. 21/99, que prorrogou a cobrança da “contribuição” por mais trinta e seis meses, a partir de junho de 1999.

Nos primeiros doze meses, com alíquota de 0,38%, e, nos meses subsequentes, de 0,30%. O detalhe é que essa Emenda prorrogou a lei da CPMF, apesar de ela não estar mais vigente.

Isso significa dizer que, desde 23 de janeiro de 1999, as Leis n. 9.311/96 e n. 9.539/97 não mais geravam efeitos, isto é, não faziam mais parte do universo jurídico, não podendo, assim, ser prorrogadas. Daí se tem uma inconstitucionalidade da Emenda n. 21/99.

Diversas outras anormalidades tornam ilegítima e inconstitucional a cobrança da CPMF. A Constituição veda, categoricamente, a cobrança de tributos durante o mesmo exercício financeiro da publicação da lei que os houver instituído ou majorado.

Se a lei que criou ou aumentou um imposto foi publicada em 1999, a cobrança só será feita, necessariamente, a partir do ano consecutivo, isto é, em 2000. É o princípio da anterioridade, que, também, não foi poupado pela Emenda n. 21/99.

A citada Emenda modificou, ainda, a destinação dos recursos obtidos com a CPMF, isto é, alterou o escopo da lei, o que evidencia imoralidade pública.

Conforme a Emenda, o saldo do acréscimo da arrecadação em 1999, 2000 e 2001 seria direcionado ao custeio da previdência social, preterindo a Emenda n. 12/96, que reservava todos os recursos à Saúde.

A Emenda Constitucional n. 31/00, que manteve a alíquota da CPMF em 0,38% (de 18 de junho de 2000 a 17 de junho de 2002), destinaria a diferença resultante dessa manutenção (0,08%) ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Na verdade, não se manteve a alíquota, majorou-a, porque a Emenda n. 31/00 somente foi promulgada em dezembro de 2000, isto é, depois de 18 de junho de 2000, data em que a alíquota da cobrança passou a ser de 0,30%.

A aplicação da nova alíquota (0,38%) ocorreu de 18 de março de 2001 em diante, por obediência ao princípio da anterioridade (noventa dias após edição), já que vários princípios constitucionais impediriam sua retroação.

A arrecadação pretendida só poderia ocorrer depois de lei complementar que regulamentasse o Fundo, conforme o art. 80 do ADCT, que foi acrescido pela Emenda Constitucional n. 31/00.

Desse modo, o tributo foi majorado por um decreto, desrespeitando, assim, mais uma vez, a Constituição Federal.

A Emenda Constitucional n. 37/02 prorrogou a vigência da CPMF, no mínimo, até 31 de dezembro de 2004, passando a valer na data de sua publicação, para que não houvesse risco de perda da arrecadação da CPMF, afrontando o princípio da anterioridade nonagesimal.

E a Emenda Constitucional n. 42/03, que prorrogou a “contribuição” até 31 de dezembro de 2007, também desrespeitou o citado princípio, ao viger na data de sua publicação, isto é, 31 de dezembro de 2003.

Em suma, houve violações a diversos direitos constitucionais do cidadão. Podem ser, ainda, enfatizadas as afrontas a:

- O princípio da isonomia, que impede tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente e o tratamento igual entre aqueles que se encontrem em situações distintas.

- A capacidade contributiva, pela qual os impostos devem ter caráter pessoal e ser graduados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte (a CPMF cobra a mesma alíquota de todos, indiferentemente).
- O princípio da proibição do confisco, que pode ser invocado sempre que o contribuinte entender que o tributo está confiscando seus bens. Assim, tributação nunca pode ter conotação confiscatória, sob pena de descaracterização da natureza tributária. O confisco é concretizado quando, indiretamente, retira a renda, ou a propriedade, do contribuinte ou anula os ganhos de sua atividade lícita.
- O princípio da propriedade, que garante aos brasileiros e estrangeiros, residentes no País, a inviolabilidade do direito à propriedade, a qual não pode sofrer violação, restrição ou limitação de qualquer natureza.
- O princípio da não bitributação, que ocorre quando o ente político cria tributo cujo fato gerador e cuja base de cálculo são próprios da competência de outro ente, ou quando este cria tributo com nomenclatura diversa, mas cujo fato gerador e cuja base de cálculo concernem a tributo já existente. Não se pode exigir do contribuinte mais de uma cobrança sobre um mesmo evento.

A Constituição proíbe, por meio de cláusula pétrea, quer dizer, por disposição inderrogável, a deliberação ou discussão de proposta de emenda tendente a abolir, entre outras matérias, os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, IV).¹³

O Estado deve ser mantido pela contribuição dos cidadãos, a fim de que possa suprir suas necessidades. Entretanto, essa contribuição deve ser ofertada conforme a possibilidade econômica de cada um.

Também é direito do cidadão não se conformar com aqueles que fazem mau uso do dinheiro público ou agem em desarmonia com as leis vigentes.

¹³ Disponível em: <http://www.datavenia.net/opinioao/svof.html>. Acesso em: 15 out. 2007.

6 REFLEXOS NA SOCIEDADE E NA ECONOMIA

Provavelmente, a CPMF, que vem sendo alvo de muita politicagem, seja o tributo mais polêmico do Brasil. Mas não devido à sua alíquota nem ao valor de sua arrecadação (que não possuem tanto relevo para o contribuinte como, por exemplo, o Imposto de Renda). As principais razões de sua fama são a origem e continuidade, definitivamente controversas. Até o final de 2006, a CPMF já havia arrecadado o total de R\$ 185,9 bilhões. Estima-se que R\$ 33,5 bilhões deixaram de ser aplicados em políticas sociais.

6.1 Pontos positivos

A CPMF é cobrada em tempo real, quando ocorre movimentação financeira. Ela também não pode ser sonegada, já que, até hoje, não se sabe explicitamente de alguém que conseguiu burlar sua cobrança. E, como a cobrança é feita pelos bancos e repassada ao Governo, este último não tem gastos para cobrá-la.

Por ser um tributo eletrônico e automático, cobrado nas movimentações bancárias, seu valor chega inteiro para o Governo, sem qualquer despesa de arrecadação. Não requer fiscais para exigir pagamento, dispensa guias, não incomoda quem paga. E todos pagam. Na proporção da movimentação bancária.¹⁴

Esse tributo atrai o Governo Federal porque tem alta capacidade de arrecadação e facilidade de fiscalização. A sua base de incidência é alargada, sem se diferenciar a capacidade contributiva, numa alíquota reduzida e com um número pequeno de pessoas jurídicas responsáveis por seu recolhimento (Sistema Financeiro Nacional), o que facilita muito a fiscalização.

A CPMF, em 2006, atingiu a marca recorde de 1,38% do PIB, demonstrando que é uma fonte arrecadatória cada vez mais relevante para as finanças da União, o que explica a tentativa desse ente federativo de sempre prorrogá-la.

¹⁴ Disponível em: <http://www.reagecidadao.com.br/2007/09/o-que-no-dizem-da-cpmf.html>. Acesso em: 1 nov. 2007.

Conforme dados extraídos da Receita Federal,¹⁵ relativos aos exercícios financeiros de 2005 e 2006, a CPMF representou 8,12% das receitas arrecadadas pelo Órgão em 2005 e 8,17%, em 2006. O que mais chama à atenção é que a soma das contribuições teoricamente reservadas ao custeio da Seguridade Social (PIS, COFINS, CSLL e CPMF) totaliza 45,07% da carga tributária, sendo que três delas (PIS, COFINS, CPMF) interferem, de forma direta, no consumo.

Outra propriedade atraente da CPMF é a sua expressão extrafiscal, isto é, por se tratar de um tributo que atua diretamente na movimentação bancária, num país com sistema financeiro aprimorado e com a economia reunida em torno dele, a CPMF passou a ser uma ferramenta de fiscalização enérgica de controle da renda declarada pelo contribuinte, pessoa física ou jurídica.

A Lei n. 9.311/96, de início, não permitia o uso das informações da CPMF para o lançamento de outros tributos (art. 11, § 3º). Só com a Lei n. 10.174/2001 a regra foi invertida, com fundamento na Lei Complementar n. 105/01. A lei tributária a ser aplicada é a do momento do fato gerador (art. 144, *caput*, CTN), salvo, entre outros, quando a lei institua novos critérios de apuração ou processos fiscalizatórios, ampliando os poderes de investigação das autoridades administrativas (art. 144, §1º, CTN).

Contudo, no caso não caberia a aplicação do §1º do art. 144 do CTN, pois havia norma expressa determinando a não utilização de informações para justificar a autuação de outros tributos. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) acabou por pensar de maneira diversa, aceitando a utilização da CPMF para lançar valores e tributos anteriores à vigência dos textos legais acima mencionados.

6.2 Pontos negativos

Se o alto poder de arrecadação, a facilidade de fiscalização e o instrumento de fiscalização podem ser considerados como características positivas da CPMF, esse tributo trouxe ao Sistema Tributário Nacional alguns traços negativos que devem ser enfatizados.

¹⁵ Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/SRF/RelGestao/2006/Arrecadacao.htm>. Acesso em: 5 nov. 2007.

Nos tributos não atrelados a uma atuação estatal, isto é, que possuem no núcleo material do fato gerador *in abstracto* uma atuação do contribuinte (receber receitas, prestar serviços, vender mercadorias etc.), qualquer que seja o seu fato gerador, incide sempre sobre a renda recebida, acumulada (patrimônio) ou despendida (consumo) pelo contribuinte.

Enfim, o Constituinte, direcionando as normas de competência, e o legislador, elaborando as hipóteses de incidência, buscaram um fato do contribuinte com uma presunção de riqueza.

A CPMF, ao incidir sobre a movimentação financeira (liquidação de operações bancárias em que haja circulação escritural ou física de moeda), estará sempre tributando algo que já fora tributado. É como se a pessoa física ou jurídica estivesse pagando para utilizar dinheiro que lhe pertence.

Sempre que algum imposto é pago, como o IPTU ou IPVA, com um cheque ou débito em conta corrente, está sendo paga, também, a CPMF, proporcionalmente ao valor movimentado. A “contribuição” arrecadou em torno de R\$ 19,7 bilhões entre 1993 e 2007, incidindo, apenas, sobre outros tributos.

As importâncias são retiradas das contas bancárias para: a) pagamento de produtos e serviços que já foram objeto de cobrança dos tributos sobre o consumo; b) aquisição de patrimônio, alvo de tributação de outros tributos sobre ele existentes e; c) ao final, a tributação da própria renda que já foi alvo de tributação na fonte.¹⁶

Com efeito, exigir a CPMF é bitributar o contribuinte, ferindo sua capacidade econômica, o que, constitucionalmente, não é permitido, servindo para demonstrar a inadequação da política fiscal adotada.

Ao incidir em toda e qualquer movimentação de valores, a CPMF passa a ser um tributo cumulativo, donde surgem os seguintes resultados: preços distorcidos (elevados), verticalização dos setores econômicos e quebra da neutralidade na competitividade; aumento dos juros na concessão do crédito, retirando dos cidadãos recursos que poderiam ser destinados à poupança ou ao consumo; aumento das despesas do Governo com pagamentos de juros, tornando parte de sua receita

¹⁶ Disponível em: http://www.sachacalmon.com.br/admin/arq_publica/bcf9d6bd14a2095866ce8c950b702341.pdf. Acesso em: 7 nov. 2007.

fictícia; desestímulo à exportação; estímulo à importação de bens e efeitos nos preços finais de aumento progressivo.

Ademais, podem ser citados outros impactos, relacionados às intermediações financeiras: deficiência na sua própria arrecadação, na produção, no nível de capital e nos salários; redução do número de cheques utilizados; deslocamento das aplicações financeiras dos depósitos a prazo para os fundos financeiros; aumento do “spread” bancário bruto; e diminuição do “spread” bancário líquido, implicando uma menor rentabilidade para todos os envolvidos, isto é, tomadores de empréstimos, aplicadores e intermediários financeiros.

A consequência na taxa de juros, aspecto negativo, pode ser, igualmente, destacada. A CPMF surge, cada vez mais, com ênfase sobre a taxa de juros, isto é, analisando a taxa de juros reais, ela está tendo uma participação gradativamente maior em sua composição.

Na contratação de um empréstimo ou aplicação em fundo de investimentos, a CPMF tem um peso cada vez maior quanto menor for a taxa de juros de mercado. A relação entre CPMF e Selic, que era de 0,89% em 1997, aparece como 3,2% em 2007.

Isso somente não é refletido mais perversamente na economia em razão de a alíquota da “contribuição” ser baixa.

Por existir grande carga tributária no País, oriunda de contribuições, a União concentra muitos recursos, enfraquecendo a liberdade político-financeira dos Estados e Municípios.

6.2.1 Efeito Cascata

Um dos principais argumentos utilizados contra a cobrança da CPMF é que o tributo incide em cascata (cumulativamente), significando dizer que é cobrado várias vezes sobre um mesmo produto durante as etapas de circulação da mercadoria.

Considerando o processo de circulação de um telefone, para que seja fabricado, uma empresa necessita da contratação de funcionários e da aquisição de peças e maquinários.

Ao realizar o pagamento dos salários e do custo da produção, ela paga CPMF, que é embutida no preço de venda do aparelho.

A loja, por seu turno, compra os telefones para revendê-los aos seus clientes. No momento da realização da compra, ela paga CPMF, embutida, novamente, no preço da venda, repassando o custo para frente, isto é, para o consumidor final.

Da fábrica até o último comprador, portanto, a CPMF é recolhida do aparelho algumas vezes. E isso vale para todas as compras de produtos e serviços cujos pagamentos tenham sido efetuados por meio de instituições bancárias.

É o que se chama de “efeito cascata”, que faz com que a alíquota de 0,38% seja, na verdade, muito maior. Os consumidores são onerados em 1,7% no preço final de todos os produtos e serviços, como resultado da cobrança em cascata desse imposto.

Depois de 263 transações, o Governo terá arrecadado o mesmo valor da primeira transação. Por exemplo, se uma pessoa deposita R\$ 1 mil em uma conta corrente de outra e esse dinheiro for passando de conta em conta, na 263ª vez, os cofres públicos terão R\$ 1 mil a mais.¹⁷

6.3 Controvérsias

Não obstante a CPMF ser um tributo com alíquota reduzida, com base ampla, ela se apresenta altamente litigiosa, como pode ser visto de algumas discussões nos Tribunais Superiores brasileiros.

O art. 149, § 2º, I, da Constituição diz que as contribuições de intervenção no domínio econômico e sociais não incidem sobre as receitas das exportações. A interpretação estatal é a de que a imunidade deve atingir somente os tributos cuja base de incidência seja diretamente as receitas (PIS, COFINS), isto é, as demais contribuições (CSLL, CPMF) permanecem tributando os custos (CPMF) e os lucros (CSLL) oriundos das exportações. O art. 195 seria intransigente ao separar receitas, lucro, folha e movimentação bancária.

¹⁷ Disponível em: <http://empresasefinancas.hsw.uol.com.br/cpmf2.htm>. Acesso em: 26 out. 2007.

Por outro lado, os contribuintes acreditam que a interpretação de uma imunidade tributária não pode ser restritiva. Do contrário, a pretensão constitucional estaria sendo prejudicada, de maneira que todos os custos e lucros das exportações não seriam abrangidos pelas contribuições.

As sucessivas edições de emendas constitucionais (como visto no início), diferindo a vigência da CPMF, arranham o princípio da anterioridade nonagesimal inserto na Carta Magna (art. 195, § 6º, CF/88), através do que as contribuições sociais somente poderão ser exigidas depois de decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou majorado.

As entidades fechadas de previdência complementar também travam discussão sobre a incidência da CPMF. O art. 69 da Lei Complementar n. 109/2001 determina que “as contribuições vertidas para as entidades de previdência complementar, destinadas ao custeio dos planos de benefícios de natureza previdenciária, são dedutíveis para fins de incidência de imposto sobre a renda, nos limites e condições fixadas em lei”. O § 1º do mesmo artigo assevera que “sobre as contribuições de que trata o caput não incidem tributação e contribuições de qualquer natureza”.

A intenção do legislador era de natureza extrafiscal, na busca de desenvolver a previdência complementar no Brasil. Assim, as contribuições previdenciárias complementares serviriam para deduzir a base de cálculo do Imposto de Renda, não devendo recair sobre essas contribuições nenhuma outra tributação suplementar.

Se o § 1º do art. 69 é direcionado a quem realiza as contribuições e pode deduzi-las do IR a pagar, complementando o sentido do *caput*, o fim pretendido na Lei foi lesado.

Outrossim, intensos debates são travados com relação ao art. 1º da Lei n. 9.311/96, que define que a CPMF incide sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira. O parágrafo único desse artigo explica que é “movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira qualquer operação liquidada ou lançamento realizado pelas entidades referidas no art. 2º, que representem circulação escritural ou física de moeda, e de que resulte ou não transferência da titularidade dos mesmos valores, créditos e direitos”.

Mas dizer “de que resulte ou não transferência da titularidade” é equivocado, pois a transmissão de valores de uma conta para outra do mesmo titular não enseja tributação.

O art. 2º da mesma Lei lista as hipóteses de incidência do tributo:

I – o lançamento a débito, por instituição financeira, em contas correntes de depósito, em contas correntes de empréstimo, em contas de depósito de poupança, de depósito judicial e de depósitos em consignação de pagamento de que tratam os parágrafos do art. 890 da Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973, introduzidos pelo art. 1º da Lei n. 8.951, de 13 de dezembro de 1994, junto a ela mantidas;

II – o lançamento a crédito, por instituição financeira, em contas correntes que apresentem saldo negativo, até o limite de valor da redução do saldo devedor;

III – a liquidação ou pagamento, por instituição financeira, de quaisquer créditos, direitos ou valores, por conta e ordem de terceiros, que não tenham sido creditados, em nome do beneficiário, nas contas referidas nos incisos anteriores;

IV – o lançamento, e qualquer outra forma de movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, não relacionados nos incisos anteriores, efetuados pelos bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e caixas econômicas;

V – a liquidação de operação contratadas nos mercados organizados de liquidação futura;

VI – qualquer outra movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira que, por sua finalidade, reunindo características que permitam presumir a existência de sistema organizado para efetivá-la, produza os mesmos efeitos previstos nos incisos anteriores, independentemente da pessoa que a efetue, da denominação que possa ter e da forma jurídica ou dos instrumentos utilizados para realizá-la.

É fundamental determinar, primeiro, qual o critério material da norma, isto é, o significado de movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.

Para a Receita Federal, as hipóteses de incidência da CPMF são ampliativas, compreendendo nelas toda e qualquer movimentação de valores de natureza financeira ou não.

Porém, na Constituição Federal, são definidos os limites do fato gerador e, na lei, são construídas as hipóteses, sem prejuízo das situações de isenções, em que entende ser impróprio o tributo.

O art. 2º da Lei n. 9.311/96 consigna as hipóteses de incidência, enfatizando a intermediação de uma instituição financeira (incisos I a V). De forma mais ampla, registra o inciso VI: “qualquer outra movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira que, por sua finalidade, reunindo características que permitam presumir a existência de sistema organizado para efetivá-la, produza os mesmos efeitos previstos nos incisos anteriores, independentemente da pessoa que a efetue, da denominação que possa ter e da forma jurídica ou dos instrumentos utilizados para realizá-la”.

O parágrafo único do art. 1º conceitua o critério material da norma, isto é, o que é movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira: “Considera-se movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira qualquer operação liquidada ou lançamento realizado pelas entidades referidas no art. 2º, que representem circulação escritural ou física de moeda, e de que resulte ou não transferência da titularidade dos mesmos valores, créditos e direitos”.

A maneira como a Receita interpreta o inciso VI é muito abrangente, portanto incorreta. Se a interpretação extensiva fosse adequada, somente um inciso seria suficiente para abranger todas as hipóteses. Entretanto, por força da segurança jurídica e da legalidade, não é possível um preceito aberto que conceda poderes para o uso da analogia (art. 150, CF, e art. 108, §2º, CTN).

São necessárias a natureza financeira, a circulação física ou escritural da moeda e a produção dos mesmos efeitos das operações relatadas nos incisos I a V do art. 2º da Lei n. 9.311/96 para que os valores, créditos e direitos sejam enquadrados nas hipóteses de incidência da CPMF. Enfim, apenas as operações de pessoas físicas ou jurídicas diferentes entre si, com intermediação de instituições integrantes do Sistema Financeiro, estariam legitimadas à cobrança dessa exação.

O inciso VI parece ter tido a intenção de evitar artifícios evasivos no próprio sistema financeiro, repelindo práticas contábeis maliciosas que conseguissem burlar os incisos I a V do art. 2º da Lei n. 9.311/96.

Também vem sendo discutido o entendimento da Receita Federal, ao publicar o Ato Declaratório Interpretativo (ADI) n. 13, consolidando a incidência do tributo nas transferências financeiras originárias de fusões, incorporações, cisões e em sucessão por morte.

Indiscutível é que a CPMF expõe a deficiência e a regressividade do sistema tributário, baseado em tributos incidentes sobre o consumo, ao passo que a renda e o patrimônio dos contribuintes ricos são aliviados.

A reforma tributária precisa ser implementada com urgência, principalmente com relação às formas de financiamento da Seguridade Social, tendo em vista que, além de esta ser instrumento concretizador do Estado Democrático de Direito, garantindo os direitos essenciais dos cidadãos, a forma como é custeada não pode desequilibrar o crescimento econômico.

Desde o início, a CPMF foi prorrogada por quatro vezes (1997, 1999, 2002 e 2003), tornando-se uma “contribuição” permanente, ao invés de provisória, como determinado na Lei. Foi justificada pelo imperativo de financiar gastos sociais básicos, enquanto não se realizava uma efetiva reforma tributária que resolvesse o custeio dessas ações.

A distribuição dos recursos da CPMF atualmente é feita da seguinte forma: ¹⁸

- 52,63% para o Fundo Nacional de Saúde (alíquota de 0,20%);
- 26,32% para o custeio da Previdência Social (alíquota de 0,10%);
- 21,05% para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (alíquota de 0,08%).

Entretanto, há a denominada DRU (Desvinculação de Receitas da União), que desvia boa parte desses recursos de suas finalidades originais. É um mecanismo que permite realocar 20% do Orçamento (exceto o Fundo de Combate à Pobreza), conforme a conveniência do Governo.

¹⁸ Disponível em: http://www.psdb.org.br/assessoria_tecnica/documentos%5CAssFin070-070821-CPMF_DebateProrrogacao.pdf. Acesso em: 08 nov. 2007.

A CPMF, criada para financiar certos gastos sociais, tem seus recursos disponibilizados não somente para esses objetivos, mas também para o caixa do Tesouro (20%, aproximadamente, entre 1997 e 2006).

Isso equivale a dizer que quase R\$ 34 bilhões foram desviados da saúde, da previdência e do combate à pobreza para outras finalidades, nesse mesmo período, graças à DRU e, também, ao FEF (Fundo de Estabilização Fiscal), anterior, mas semelhante, à DRU.

Do total arrecadado, cerca de 45% foram reservados para a saúde (R\$ 83,7 bilhões); 20%, para a previdência social (R\$ 37,5 bilhões); e, aproximadamente, 17%, para o fundo de combate à pobreza (R\$ 31,2 bilhões).

6.4 Posições divergentes

No momento em que a prorrogação da CPMF até 2011 está sendo discutida, várias reivindicações por parte de governos, classes produtoras e classes políticas aparecem como integrantes da negociação na votação da proposta.

A sociedade brasileira, abatida pela avidez fiscal de sucessivos governos, não a suporta mais, tendo-a tolerado, até hoje, achando que ela melhoraria a estrutura de saúde no País.

Cada brasileiro trabalha, em média, sete dias por ano apenas para pagar a CPMF. Mas nem a saúde é beneficiada com sua arrecadação nem a provisoriedade é respeitada pelo Estado, que deseja torná-la permanente.

A maioria do povo demanda o fim da “contribuição”, alegando que ela já foi prorrogada por diversas ocasiões e que onera demais a movimentação financeira, trazendo prejuízos para a economia brasileira. Expõe, ainda, que há outras fontes de financiamento para a saúde, a previdência e o combate à pobreza, diversas da CPMF.

Já o Governo, na contramão dos anseios da sociedade, defende uma nova prorrogação por mais quatro anos e a manutenção da alíquota, o que, além de custear parte dos seus gastos com saúde, previdência e combate à pobreza, serviria para “fazer caixa” e financiar outros gastos.

7 SOLUÇÃO OU PROBLEMA?

A carga tributária está atingindo 37% do PIB e precisaria, em uma primeira etapa, ser reduzida para 30%. É inaceitável sustentar a CPMF com alíquota de 0,38%, ou mesmo aceitar a proposta do Governo de ínfimas reduções ao longo dos próximos quatro anos. O máximo suportável seria de 0,01%, somente como meio de fiscalização da movimentação financeira.

Representando 8% da arrecadação, a contribuição provisória está mais permanente que nunca. Contrariando o desejo da sociedade, ao invés de extingui-la, os congressistas, infelizmente, tentam fazer com que seja repartida entre os Estados e Municípios.

7.1 A Dispensabilidade

É errado dizer que o País não pode ficar sem a CPMF. Ela não é, de forma alguma, imprescindível. O Governo só necessita da CPMF, o “imposto do cheque”, porque seus gastos não param de crescer, em ritmo mais acelerado que a produção de bens e serviços. Para manter o volume de gastos, a arrecadação tributária toma parte do Produto Interno Bruto (PIB).

A receita da CPMF, de janeiro a outubro de 2007, ficou em torno de R\$ 29,6 bilhões (valor corrente), ao passo que o Governo arrecadou, no mesmo período, 338,72 bilhões (R\$ 35,7 bilhões a mais do que o projetado).

A despeito disso, o Ministério da Fazenda afirma que não houve aumento da carga tributária, mas apenas um reflexo do crescimento econômico e da melhora da administração tributária.

A alegação é, certamente, falsa e não convence. O Governo não é capaz de conter sua ganância por impostos, notadamente por não ser capaz de dominar a expansão dos gastos de custeio.

O acréscimo nos gastos, em 2007, foi devido, principalmente, à concessão de aumentos salariais ao funcionalismo, inflando a folha de pagamento, à contratação

de servidores, inchando a máquina estatal, e ao aumento do salário mínimo em nível superior à inflação, aumentando as despesas previdenciárias.

Se nenhum centavo da “contribuição” tivesse ido para os cofres da União, a receita ainda teria crescido 3,4% em termos reais e a carga tributária teria diminuído apenas ligeiramente, mantendo-se ainda muito elevada para o nível de desenvolvimento do Brasil.¹⁹

Esse tributo tem muito peso na composição dos juros, acrescentando em torno de 0,9 ponto percentual na taxa de juros dos títulos públicos e causando despesa extraordinária de, aproximadamente, R\$ 9 bilhões.

O Governo gasta um terço do que arrecada com o pagamento dos juros da dívida pública, majorados indiretamente pela CPMF, isto é, a cada R\$ 3,00 arrecadados com a CPMF, R\$ 1,00 é devolvido com o custo indireto na rolagem da dívida pública.

Os recursos da CPMF poderiam ser substituídos por fontes primárias, sem impactar de forma negativa nos programas governamentais, principalmente os sociais, inclusive o Bolsa Família. Na realidade, o enxugamento de despesas e a destinação correta de receitas da União fariam a substituição.

Enxugando despesas, as fontes respectivas são liberadas e, com isso, essas fontes substituiriam a CPMF facilmente. A média de comprometimento das despesas correntes (88% da dotação), tidas como despesas primárias discricionárias, admite, com ampla folga, a eliminação de 10% do total das despesas correntes que somam, em 2007, R\$ 4,2 bilhões, desobrigando fontes ordinárias na maior parte.

Em relação às despesas de capital, parte das dotações não executadas das emendas parlamentares (aquelas que suportam todo o processo de votação e aprovação da proposta orçamentária) pode ser cancelada, sem gerar quaisquer danos às comunidades.

Seguindo a mesma lógica de cancelamento das despesas correntes para as despesas de capital, 73% do empenho levaria ao cancelamento de R\$ 7,2 bilhões, o que conservaria as emendas parlamentares que, historicamente, são empenhadas em percentagem inferior a 70%.

¹⁹ Disponível em: <http://www.fiesp.org.br/clipping.nsf/5b56c69712d7723983256c7d0060a3c9/7fa1a0aa487760548325739b0057d314?OpenDocument>. Acesso em: 22 nov. 2007.

O orçamento aprovado para o Fundo Nacional de Saúde (FNS), financiado pela CPMF em 2007, perfaz R\$ 15,8 bilhões. Os restantes R\$ 4,4 bilhões (diferença da verba para o FNS e o total dos cancelamentos, que é de R\$ 11,4 bilhões) podem ser garantidos pelo excesso de arrecadação líquida (descontado das transferências constitucionais e legais).

A arrecadação específica, corrigida pelo IPCA, até julho de 2007, somou R\$ 284 bilhões. No exercício, o excedente da arrecadação será de R\$ 50 bilhões, enquanto a CPMF retirará da sociedade e transferirá aos cofres públicos cerca de R\$ 35 bilhões... ainda haveria uma "gordura" de caixa da ordem de R\$ 15 bilhões.²⁰

De fato, um Governo que se preocupasse em gerir corretamente o dinheiro público não deixaria de escusar o contribuinte do absurdo denominado CPMF, "contribuição" regressiva, pois não leva em conta a capacidade de pagamento (a alíquota é a mesma para ricos e pobres), significando dizer que a população de baixa renda é a mais afetada, inclusive pelo aumento da quantidade de contas bancárias, motivado pelos programas de microcrédito e de crédito consignado.

A crueldade desse tributo é vigorada, ainda, pela intromissão governamental na CPMF, cavando abismo gigantesco entre a sua arrecadação e sua destinação ao FNS no Orçamento. Assim, a sociedade não está recebendo a compensação pelo pagamento da "contribuição", que atinge até os beneficiários de programas sociais.

Com relação à pretensa função fiscalizadora, a Lei Complementar n. 105/2001 determina às instituições financeiras que forneçam informações sobre a vida financeira dos usuários de seus serviços, isto é, o combate à sonegação não precisa ser feito através da CPMF.

Cortando gastos supérfluos e gerenciando melhor os recursos, gastando-os bem, principalmente em setores cuja eficácia é decisiva, não haveria por que o Governo cobrar e criar tantos tributos nem forçar a sociedade a pagar a CPMF. Bastaria que o Orçamento da União fosse bem executado.

²⁰ Disponível em: http://www.xocpmf.com.br/index.php?modulo=artigos&acao=exibir_aberto&idBiblioteca=1227. Acesso em: 19 out. 2007.

Os investimentos federais não são embaraçados pela escassez de recursos, e sim pela falta de competência na formulação e execução de projetos. Se houvesse mais competência administrativa, o mesmo dinheiro poderia render muito mais. Contudo, boa gestão, para o atual Governo, denota prodigalidade e inchaço da folha.

7.2 Um Fim na “Contribuição”

Não se questiona a necessidade de pagar impostos, já que, não havendo receitas, o Governo não tem como agir. A questão é que a carga tributária brasileira pode ser equiparada a de países desenvolvidos, pois representa 35% do PIB, oferecendo, todavia, serviços terceiro-mundistas. Uma reforma tributária profunda é de extrema relevância no contexto atual, haja vista que, somente de impostos e contribuições em 2006, a sociedade pagou R\$ 817 bilhões para os cofres públicos.

Primeiramente, a CPMF deve ser extinta porque é injusta. Ela tem efeito cascata, afasta investimentos no setor produtivo e contribui para a diminuição do crescimento nacional.

O efeito cascata ocorre em razão da taxaço da cadeia produtiva do comércio e da indústria. Desse modo, um bem a ser consumido sofre várias incidências da “contribuição” ao longo do processo de produção e circulação, aumentando seu preço final.

Os empresários que queiram investir no setor produtivo ficam receosos, já que a movimentação bancária é comprometida com essa cobrança, deixando-os sem liberdade para atuar no ramo.

A CPMF também é a razão de, no mínimo, 0,9 ponto percentual na taxa básica de juros (Selic), o que contribui para frear o crescimento nacional. Extinguindo esse tributo, haveria um ganho de 1% no PIB, pois a taxa básica de juros seria reduzida.

Em suma, a mais atingida pela cobrança da CPMF é a população pobre, que é onerada da mesma forma que os ricos e ainda sentem os reflexos do baixo crescimento da economia.

Além disso, é preciso observar que a CPMF não precisaria mais ser peça fundamental do orçamento da União. Um exemplo claro é que se o Governo tivesse acabado com a CPMF em dezembro passado, e passasse apenas esses seis meses sem aumentar gastos, ainda sim a arrecadação de impostos teria crescido 2,8 bilhões.²¹

A justificativa para a criação da CPMF, que obteve suporte dos legisladores na época, foi a tentativa de melhoria da Saúde, apesar de já existentes diversos outros tributos com finalidades variadas e alíquotas acima do aceitável. Mesmo assim, foi aprovada a “contribuição”, supostamente a serviço de uma grande causa.

Depois de onze anos do seu surgimento, não foram constatados reais avanços no sistema da saúde. E a União segue arrecadando recursos volumosos. O certo é que se pouco foi feito ao longo de todo esse período, muito não será feito daqui por diante. É desnecessária e injustificável a manutenção da CPMF, ainda mais com o recente aumento da arrecadação tributária.

Bilhões de reais em dinheiro vivo são arrecadados com a CPMF e a saúde é usada como justificativa para ludibriar o povo brasileiro, que não recebe, ou quase nada recebe em troca, das imensas somas arrecadadas.

Por gerir recursos públicos recebidos, o Governo é obrigado a agir com transparência e prestar contas à sociedade. Não se concebe que o volume de dinheiro trazido com a “contribuição” não tenha sido capaz de aperfeiçoar o sistema da saúde, ainda deplorável na maioria das cidades do País.

A ganância pela CPMF não se dá somente por causa dos bilhões que ela proporciona, mas por servir como ferramenta de coerção da Receita Federal. As informações relativas ao recolhimento desse tributo são, disfarçadamente, utilizadas na fiscalização do imposto de renda.

²¹ Disponível em: <http://porumbrasildecente.blogspot.com/2007/08/por-que-cpmf-precisa-acabar.html>. Acesso em: 20 out. 2007.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tributação de movimentações financeiras é uma raridade. Atualmente, é vista somente em poucos países da América Latina. Teorias econômicas e a experiência demonstram que ela não é vantajosa, principalmente pela cumulatividade e desintermediação bancária.

A CPMF permanece distorcendo a economia, já que ainda onera diversos setores como o produtivo e o da prestação de serviços, pois sua incidência é em cascata (incidência diversas vezes sobre o mesmo dinheiro) e de forma cumulativa (não se compensa com outros tributos). Esse custo tributário é considerado pelos comerciantes e empresários, influenciando a formação dos produtos e serviços.

A CPMF recai de forma cruel sobre os custos, provocando o aumento dos preços das utilidades adquiridas pela sociedade, sendo que essa carga tributária é repassada, também em cascata, para o consumidor final, notadamente aquele de baixa renda, que empenha mais dinheiro na aquisição desses bens e serviços, ferindo o princípio da capacidade contributiva e do não-confisco.

Em face da tentativa passada de resolver os problemas existentes na área da saúde e da natureza provisória, a CPMF não pode permanecer sendo utilizada como meio de retirada forçosa de parte da riqueza produzida, sem uma destinação inequívoca e eficaz do produto arrecadado, que possa mostrar uma performance específica do Estado na Saúde, que justifique a “contribuição”.

O Governo e o Legislativo federais precisam lembrar que a CPMF foi instituída com caráter provisório. É preciso pôr um fim nas suas sucessivas prorrogações, até porque o grande objetivo de sua instituição não foi alcançado, isto é, resolver os graves problemas existentes que assolavam, e continuam assolando, a Saúde Pública, ainda sucateada e distante de satisfazer a demanda da população que dela depende.

O Governo está querendo prorrogar a CPMF por mais quatro anos, deixando a alíquota em 0,38%, por não reconhecer que o setor público dispõe de sobras fiscais (avanço na arrecadação tributária, relativa diminuição dos gastos com juros e ganhos nas empresas estatais) para substituir a CPMF.

Há várias alternativas para a CPMF, levando em conta que seja prorrogada por mais quatro anos: a) divisão das receitas com Estados e Municípios; b) alíquota decrescente até um número reduzido que tivesse somente propósito fiscalizatório; c) alíquota decrescente, proporcionalmente à ampliação da carga tributária; e d) tributo mínimo, podendo deduzi-lo ou restituí-lo.

Mas a solução mais viável seria sua peremptória extinção, apesar do esforço do Governo em mantê-la, alegando que os gastos sociais não poderiam sofrer reduções. Se fossem feitas adequações nas vinculações e nos gastos, daria sim para extingui-la.

Para a saúde, seria suficiente sustentar sua vinculação e procurar outra fonte de receita autônoma. A infra-estrutura e os gastos sociais seriam vinculados a fundos com base ampla de receita (como na DRU). Os gastos correntes sofreriam controle e redução.

Enfim, a CPMF deve ser extinta, devendo o Governo buscar, rapidamente, uma melhor saída para contrabalançar a perda dos valores que são obtidos com sua cobrança, ao invés de negociar com o Legislativo, sistematicamente, a sua prorrogação, como se o “P” de provisória constante de seu nome fosse “P” de permanente.

9 REFERÊNCIAS

ALABARCE, Marcio. Como os tribunais rasgaram a Constituição. Disponível em: <<http://cristianemarinhotributario.vilabol.uol.com.br/q17.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

BORGES, Humberto Bonavides. Planejamento Tributário – IPI, ICMS e ISS. São Paulo, Ed. Atlas, 1997, 3ª ed.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 52/06 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Texto Consolidado pela Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal. Brasília, 2006/2007.

BRITO, Edvaldo apud MARTINS, Ives Gandra da Silva. A hipótese de imposição da CPMF e sua inexistência nas operações em que as instituições financeiras são mandatárias. São Paulo, Revista Dialética de Direito Tributário, mar. 2001, n. 66.

CHIARADIA, Janaína Elias. As inconstitucionalidades da CPMF. Campinas, Servanda Ed., 2004.

Código Tributário Nacional. In: Vade Mecum. São Paulo, Saraiva, 2006.

COSSO, Roberto. Verba da pobreza vai para caixa do governo. Folha de São Paulo, 9 abr. 2001.

FORTUNA, Eduardo. Mercado Financeiro: produtos e serviços. Rio de Janeiro, Qualitymark Ed., 1999.

HARADA, Kiyoshi. CPMF: Inconstitucionalidades em cascata. Jus Navigandi, mar. 1999, n. 30. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1376>>. Acesso em: 5 nov. 2007.

HARADA, Kiyoshi. CPMF, um imposto permanente com roupagem de contribuição. Jus Navigandi, set. 2007, n. 1532. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10382>>. Acesso em: 11 nov. 2007.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. São Paulo, Malheiros, 2004, 25ª ed., p. 225.

SCAFF, Fernando Facury. Será constitucional a majoração da CPMF (EC 31)? São Paulo, Revista Dialética de Direito Tributário, jun. 2001, n. 69.

Vade Mecum. São Paulo, Saraiva, 2006.

<http://empresasefinancas.hsw.uol.com.br/cpmf2.htm>. Acesso em: 26 out. 2007.

<http://porumbrasildecente.blogspot.com/2007/08/por-que-cpmf-precisa-acabar.html>.

Acesso em: 20 out. 2007.

<http://www.datavenia.net/opiniaio/svof.html>. Acesso em: 15 out. 2007.

<http://www.fiesp.org.br/clipping.nsf/5b56c69712d7723983256c7d0060a3c9/7fa1a0aa487760548325739b0057d314?OpenDocument>. Acesso em: 22 nov. 2007.

http://www.psd.org.br/assessoria_tecnica/documentos%5CAssFin070-070821-CPMF_DebateProrrogaao.pdf. Acesso em: 08 nov. 2007.

<http://www.reagecidadao.com.br/2007/09/o-que-no-dizem-da-cpmf.html>. Acesso em: 1 nov. 2007.

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/SRF/RelGestao/2006/Arrecadacao.htm>. Acesso em: 5 nov. 2007.

http://www.sachacalmon.com.br/admin/arq_publica/bcf9d6bd14a2095866ce8c950b702341.pdf. Acesso em: 7 nov. 2007.

http://www.xocpmf.com.br/index.php?modulo=artigos&acao=exibir_aberto&idBiblioteca=1227. Acesso em: 19 out. 2007.