

MASSACRE TRIBUTÁRIO

Governo insiste na CPMF e sacrifica o contribuinte

O Conselho de Estudos Jurídicos (CEJ) da Federação do Comércio do Estado de São Paulo (Fecomercio), presidido por Ives Gandra da Silva Martins, reuniu-se no dia 2 de maio de 2002 para debater os aspectos legais da prorrogação da cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS – Nesta reunião, vamos tratar da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), motivados pelo artigo do deputado federal José Roberto Batochio (PDT/SP), publicado na "Folha de S. Paulo" do dia 26 de abril, onde ele analisa o aspecto temporal desse imposto. Segundo ele, a prorrogação da CPMF já teria perdido a eficácia desde o dia 19 de março. Essa é uma questão que apresenta diversas facetas, que dizem respeito ao direito intertemporal.

Hoje também temos a satisfação de receber, como novo membro do Conselho de Estudos Jurídicos, o professor Eduardo Jardim, da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie.

ANTONIO CARLOS RODRIGUES DO AMARAL – A meu ver, o que se verifica na história recente é um massacre tributário devido à concentração da carga em um número muito pequeno de contribuintes. Convivemos, atualmente, com um modelo de desaceleração econômica em que se batem recordes constantes de arrecadação, que deveria aumentar à medida que a riqueza social cresce, e não ser feita de maneira desproporcional.

Ora, se não aumentamos a renda e, por extensão, não ampliamos o con-

sumo, seria impossível fazer a arrecadação crescer. Isso só seria viável se a riqueza imobilizada e a poupança nacional fossem tributados.

A CPMF é indefensável. A ciência econômica já explica todos os seus efeitos maléficos, suas implicações na própria composição do custo do dinheiro, nos juros, com impactos na exportação, impossibilitando a sua desoneração. Na verdade, todos esses aspectos negativos da CPMF já são bastante conhecidos. Contudo, convivemos com ela devido a seu notável poder arrecadador. O que se demonstra com essa alíquota de 0,38% é que foram arrecadados R\$ 18 bilhões no ano passado e se pretende chegar a uma cifra semelhante neste ano.

A única hipótese de manter a CPMF no sistema seria utilizá-la como imposto de renda mínima. Isso porque a concentração da tributação é muito sensível no sistema, na medida em que muito pouca gente paga impostos, e quem o faz paga muito. A CPMF atinge de 8 milhões a 10 milhões de correntistas que fazem transações financeiras e não pagam tributos no Brasil, como imposto de renda ou contribuições sociais. Nesse caso, a CPMF agregaria ao sistema um pouco dessa economia informal. No entanto, o elemento negativo que se coloca é a impossibilidade de o contribuinte honesto e correto deduzir essa contribuição do imposto de renda ou da contribuição social sobre lucro.

O deputado federal



Antônio Carlos Rodrigues do Amaral

José Roberto Batochio faz uma análise teleológica ao afirmar que, por ser provisória, não seria concebível a manutenção da CPMF no sistema. É evidente, porém, que um tributo tão simples, com imenso poder arrecadatório, só poderia ser eliminado por meio de uma reforma constitucional que melhorasse substancialmente a qualidade do sistema. Não é razoável o

raciocínio de que vamos extinguir a CPMF, nem a expectativa de que os tribunais caminhem nessa direção.

Quando se analisa a retirada de um tributo do sistema, não se verifica o retorno dos preços aos níveis anteriores à existência do imposto. À medida que a sociedade absorve a composição microeconômica da formação do preço de um bem ou serviço, a retirada do imposto não faz com que ela receba os benefícios de sua extinção. As opções apresentadas pelo ministro da Economia, Pedro Malan, de substituir a CPMF por um aumento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) ou do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) parecem muito mais danosas pelo seu nível de concentração e de impacto na formação da taxa de juros e na composição dos preços na sociedade do que a manutenção da CPMF, que já está absorvida no sistema.

Deixo minha crítica a um governo que não foi capaz de empreender a reforma tributária. Ao contrário, as mudanças que fez levaram a concentrar a carga, criar uma alta tributação sobre o patrimônio, em menosprezo à renda e ao consumo, que são as grandes bases econômicas utilizadas mundialmente, e através de um péssimo tributo como a CPMF. E trocá-



Ives Gandra

la por impostos muito mais onerosos também não seria a melhor solução no momento. No entanto, é importante continuar a lutar por uma reforma que desconcentre a carga tributária e promova uma oxigenação para a sociedade e os empresários brasileiros, que estão no limite do que seria aceitável em termos de quantidade e complexidade de tributos.

FERNANDO PASSOS – Concordo que a CPMF é um péssimo tributo para fins econômicos. No entanto, ela apresenta dois aspectos muito positivos. O primeiro é a extensão da base tributária, fundamental para a questão da cidadania: o cidadão precisa pagar para ter o direito de cobrar o destino dos recursos. Essa extensão é uma forma de abranger o cidadão que nada paga mas tem importante movimentação financeira no país. O segundo aspecto positivo é a simplicidade arrecadatória desse imposto. Deveria haver uma compensação, a fim de desonerar as exportações e as empresas de maneira geral. Mas, realmente, a falta de uma reforma tributária efetiva não nos levará nunca a uma concordância plena com a CPMF na forma em que se encontra hoje.

FÁTIMA FERNANDES RODRIGUES DE SOUZA – Não seria pior para a sociedade se a prorrogação da cobrança da CPMF não fosse aprovada? O governo iria procurar outros meios de obter os recursos necessários.

EDUARDO JARDIM – Acredito que fora do direito não há solução, como afirmou Rui Barbosa. A meu ver existe uma afronta a conceito lógico jurídico, porque contribuição no direito brasileiro é um tributo que se caracteriza pela afetação segmentada da receita. O governo já assumiu que a CPMF tem finalidade orçamentária, tanto que está se questionando como construir o Rodoanel e pagar a conta sem a CPMF. Essa contribuição provisória foi criada em nome da

saúde, cuja natureza jurídica se caracteriza pela destinação da receita, enquanto integrativa do regime jurídico tributário. Uma coisa é a finalidade de integrar, outra é a efetiva destinação no âmbito do direito financeiro.

Na CPMF, o direito tributário também está envolvido, devido à afetação, que é o que a distingue do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). E a afetação não está sendo observada. Esse dado é da mais alta gravidade. Se o governo descumprir as normas constitucionais como está fazendo, de que vale a Constituição? A meu ver, já por essa razão a CPMF se ressent de um mínimo de legitimidade constitucional, independentemente do aspecto retrospectivo ou prospectivo.

Ao lado dessa consideração, gostaria de sublinhar que a emenda 21, ao afirmar que "fica aumentado o estatuído adicional de 0,08% para 0,30%", está afrontando a moralidade. A prorrogação da CPMF estabeleceu os percentuais de 0,38 durante 12 meses e de 0,30 nos 24 meses subsequentes. No meio do caminho, a emenda 21 criou o adicional de 0,08%, restabelecendo 0,38%; hipoteticamente, esse acréscimo seria destinado ao fundo da pobreza. Um fato como esse serve para justificar desvio de imposto para tudo, sem limite algum. Na verdade, não está havendo

limite, porque não se respeita a Constituição. De maneira que esse aumento, a meu ver, também macula fortemente a suposta legitimidade da CPMF.

FERNANDO PASSOS – O senhor entende que não pode haver essa alteração nem por emenda constitucional?

EDUARDO JARDIM – Entendo

que não, porque desvirtua a natureza, o regime e a tipologia da contribuição, como tributo que tem como um dos pressupostos a destinação do produto proveniente da sua arrecadação – no caso, qualquer contribuição social, quer de seguridade ou não. No que se refere à CPMF, que é contribuição de seguridade social segmentada para a saúde, não poderia ela abrigar algo diverso, porque iria revogar o aspecto conceitual – o conceito lógico jurídico e o jurídico já positivo.

FÁTIMA FERNANDES – Na verdade, seria uma violação ao devido processo legal substantivo, que é uma garantia individual. Portanto, não pode haver emenda constitucional tendente a suprimi-lo, não é verdade?

EDUARDO JARDIM – Sem dúvida. Faço coro com Antonio Carlos Rodrigues do Amaral ao reconhecer a falta de ética do governo. Por outro lado, concordo com Fernando Passos quanto à modernidade desse tributo, cujo custo de gerenciamento é zero e a eficácia é imensa – são aspectos muito positivos, desde que estivessem em harmonia com a lei, se fosse um imposto e não uma contribuição, se fosse definitivo e não provisório.

Essa provisoriedade que foi transformada em perenidade ofende o direito subjetivo público e a moralidade administrativa do governo. É provisório e não é. Imaginemos isso no campo privado, um contrato de locação, por exemplo. Alguém vai a juízo, o locador ou o locatário, e o juiz decide prorrogar a questão por mais três anos. É algo absolutamente inaceitável no direito privado, imaginemos no público.

Quanto a esse adicional de 0,08%, ele é censurável sob todos os aspectos. Assim que o governo aprovou a primeira CPMF, adotou o seguinte sistema: já que temos essa contribuição, vamos zerar a dotação orçamentária para a saúde e aguardar a



Fátima Fernandes

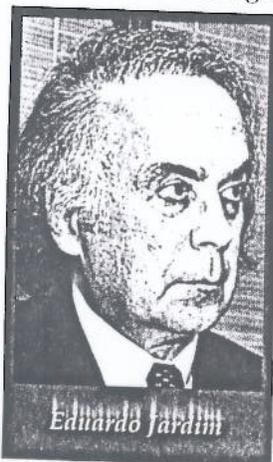


Fernando Passos

receita da CPMF. E a saúde não foi beneficiada.

FÁTIMA FERNANDES – São casuísmos que vão sendo criados ao sabor das necessidades ou das teorias que o governo resolve adotar. Foi o que aconteceu com o IPMF: tornou-se contribuição para que a receita não tivesse de ser partilhada com estados e municípios. Houve a criação de um seguro contra o apagão, que não é seguro coisa alguma, pois não tem apólice nem seguradora. Foi dado um título que não corresponde à realidade. Agora, a contribuição não é mais contribuição. Além disso, não tem sentido colocar disposições transitórias numa Constituição que está em vigor há 14 anos. O que é disposição transitória? É aquela que vai vigorar na mudança de um regime para outro. Acho estranho que o contribuinte não possa fazer um planejamento tributário dentro da lei. São aprovadas duas leis – a 104 e a 105 –, para coibir o planejamento fiscal porque seria um artificialismo. Mas o governo, a torto e a direito, lança mão desse expediente: dá o título de seguro para aquilo que na realidade é um tributo inconstitucional, e de contribuição para algo que é imposto. Por que foram incluídos os princípios da moralidade e da eficiência na Constituição, como uma obrigação da administração pública, se nenhum dos dois é respeitado?

EDUARDO JARDIM – O governo reafirmou que é qualificado como suspeito de sonegação aquele cujo movimento da CPMF discrepar da declaração de rendimentos. Talvez tenhamos entre os presentes muitas pessoas nessa condição. Por exemplo, o meu escritório, que é uma sociedade de advogados, optou pelo lucro presumido nos termos da legislação. Se eu retirar zero, R\$ 10 mil ou R\$ 100 mil por mês, vou pagar zero de Imposto de Renda (IR) porque pago tudo pela empresa, que é pessoa jurídica. Isso



ocorre com diversas profissões liberais e atividades comerciais. Logo, esse é mais um desrespeito; é uma ignorância inconcebível do governo tachar o cidadão como suposto sonegador quando ele está cumprindo a lei.

WAGNER MAR – Vou falar em nome do empresário, sobretudo dos empresários de pequeno porte, que vêm sofrendo há anos, e cada vez mais, com a excessiva carga tributária que este governo nos tem impingido. A CPMF nasceu da proposta do imposto único, mas a cada vez que surge a idéia de um tributo para substituir os outros, ela é absorvida pela legislação tributária e nada é eliminado. Vejo a CPMF da mesma maneira que o imposto único: ambos são maléficos, pela forma regressiva com que são estabelecidos. O governo tributa do mesmo jeito bases absolutamente distintas; a medida é igual, tanto para o supérfluo quanto para o essencial; um volume pequeno ou grande de movimentação de recursos têm a mesma tributação. Isso para mim é altamente regressivo, sem contar o dano que causa à economia por agregar custos que no fim são repassados aos produtos.

Acredito que a CPMF esteja incorporada ao sistema tributário brasileiro, principalmente ao orçamento da União, e vejo cada vez mais pessoas defendendo a aprovação dessa prorrogação por conta da fatalidade que teríamos de sofrer na hipótese de ela ser extinta, uma vez que o governo não tem mais como pagar suas contas. De 1994 para cá o PIB encolheu e a arrecadação cresceu proporcionalmente. Nesse período, as privatizações trouxeram muito dinheiro para o governo federal. Onde está esse dinheiro? O que foi feito pela União para reduzir custos e despesas, para enxugar sua



máquina e adequá-la à realidade que o país vive atualmente? Fico perplexo, porque a prorrogação da CPMF vai ser aprovada, quer queiramos, quer não.

ANTONIO CARLOS – Como a discussão tributária é árida, somos obrigados a conviver com pensamen-

tos anacrônicos e até irresponsáveis, como o defendido pelo professor Marcos Cintra, que sugeria impensadamente o imposto único de 1%, sabendo-se que ele não seria suficiente à nação. Com a alíquota de 0,38%, a CPMF arrecada R\$ 18 bilhões, enquanto o sistema todo chega a R\$ 230 bilhões. Para a CPMF alcançar R\$ 230 bilhões, sua alíquota teria de ser em

torno de 12%, não de 1%. E foi a partir da idéia do imposto único que a CPMF foi incorporada ao sistema tributário.

O nível de irresponsabilidade é tão grande que há candidatos mencionando a criação do Imposto de Renda progressivo, com alíquotas de 5% a 50%. Uma pessoa que ganha R\$ 2 mil tem o Imposto de Renda calculado sobre R\$ 800, porque até R\$ 1,2 mil está isenta. Se ela arrecada 15% de R\$ 800, está pagando R\$ 120, que são 6% de R\$ 2 mil. Se o imposto começar em 5%, a faixa de incidência terá de ser ampliada, o que diminuirá a isenção. Como a matéria tributária é muito especializada e sofisticada, tanto no raciocínio como no debate e nas suas considerações, é preciso muito cuidado ao abordá-la.

FÁTIMA FERNANDES – Essa história de escolher sempre o mal menor é o que acaba com a nossa cidadania. Se na primeira prorrogação da CPMF tivéssemos tomado uma posição contrária, talvez houvéssimos acabado com ela naquele momento.

IVO DALL'ACQUA JÚNIOR – Concordo com a necessidade de um posicionamento estritamente jurídi-

co na abordagem da CPMF. É muito complicada a posição do empresário, porque todos nós sabemos como é difícil ganhar dinheiro e gerenciar uma empresa. Então, acabamos sendo tolerantes com esse tipo de atitude, por conta de uma cultura que já está no início do sexto século e não muda neste país. Vários empresários defendem a prorrogação da CPMF, porque acreditam que é uma forma de o governo fazer uma fiscalização alternativa. Sou favorável à radicalização: ou se respeita ou não se respeita a Constituição. Aceitar um provisório como definitivo é inconcebível. Como empresário, acho que devemos ser um pouco menos tolerantes. Cabe a nós uma atitude educativa e pedagógica na sociedade.

LUIZ ANTONIO CALDEIRA MIRETTI – Minha posição talvez seja bem mais radical. Sou contrário à CPMF desde a sua criação, em 1996, pois ela reúne o maior número de inconstitucionalidades do sistema tributário. Participei de várias manifestações contrárias a ela, mas nenhuma foi acatada. E, agora, a Procuradoria-Geral da República já está permitindo sua prorrogação.

Os recortes arrecadatórios dos últimos anos e meses não justificam o clima de emergência que se tem criado para a votação da CPMF. Todos os jornais têm noticiado isso. Vamos assistir de novo a uma grande barganha, tanto do Senado quanto da Câmara de Deputados, para que essa aprovação ocorra o mais rápido possível.

IVES GANDRA – O deputado José Roberto Batochio acredita que existem duas inconstitucionalidades muito evidentes na CPMF. A primeira é o fato de que, após o projeto ter sido aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), o Executivo o alterou e não o encaminhou novamente para a CCJ para aprovação das mudanças. Só esse fato já o tornaria inconstitucional.

A outra questão é uma tese um

pouco mais difícil, que se refere à transitoriedade. Do ponto de vista acadêmico, estou plenamente de acordo com ele. O que representam disposições transitórias numa Constituição? Adaptá-la do regime anterior ao novo. Não podemos ter uma Constituição provisória. E a do Brasil é assim, porque temos as transitórias do sistema anterior para o atual, e as transitórias dentro do sistema atual, que regulam princípios constitucionais definitivos de forma provisória. Basta dizer que começamos com 70 artigos de disposições constitucionais transitórias e hoje estamos com 83. Temos 13 artigos de transitoriedade dentro do próprio sistema constitucional, o que é um verdadeiro absurdo. Mas essa tese, infelizmente, o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que não é inconstitucional. E é difícil dizer que o STF está errado.

Um dado que realmente me preocupa é a carga tributária, que pode subir de 34,5% para 40% ou 45%. Esse processo é irreversível – não é possível estancá-lo. Acontece que o governo aumentou dez vezes a dívida interna – calculada em reais – desde que assumiu. Nossa dívida externa é de US\$ 240 bilhões. À medida que o real se desvaloriza, essa dívida aumenta. E temos uma dívida em dólares de duplo grau: com aqueles que emprestaram dinheiro de fora, e a do governo com os próprios investidores nacionais.

Por outro lado, para financiar esses empréstimos, precisamos de US\$ 60 bilhões por ano, nas contas externas brasileiras, e já estamos com déficit nesse setor. Em 2001, tivemos o mais baixo déficit dos últimos anos – US\$ 22 bilhões –, devido aos financiamentos e à entrada de novos investimentos. Em 2002, os investimentos são menores. Ora, dentro desse quadro, é lamentável que o governo só tenha o chamado

milagroso superávit primário para apresentar aos investidores estrangeiros. No primeiro trimestre de 2002 exportamos 10% menos em relação ao mesmo período do ano passado. Nossa atividade econômica é menor que em 2001. Apesar disso, a receita tributária cresceu, e estamos mostrando ao Fundo Monetário Internacional (FMI) que a economia não vai bem, mas o ajuste fiscal foi feito: temos superávit primário de 3,5%.

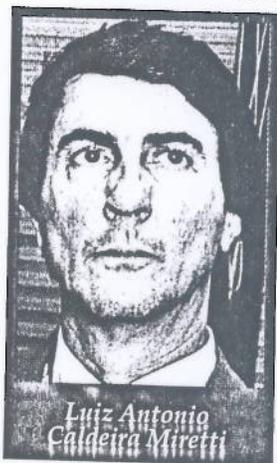
Por outro lado, a equipe da Receita Federal está desesperada, porque a partir de 21 de junho não terá mais recursos à disposição, e, portanto, não será possível ter superávit primário.

Além disso, o que me preocupa na CPMF e na

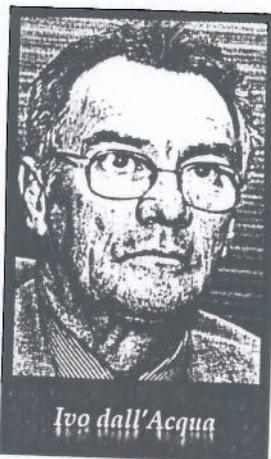
falta de política tributária é que, da carga de 34,5% do PIB, de acordo com o artigo 20 da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), 50% da arrecadação federal destina-se ao pagamento do funcionalismo, da mesma forma que 60% das receitas estadual e municipal destinam-se aos funcionários. E agora o STF pretende aumentar a folha de vencimentos, o que terá efeito generalizado.

A prova inequívoca de que a política tributária é perversa está no número de penalidades por erros formais que passamos a ter a partir deste ano. O cidadão que pagou seus impostos e se esqueceu de entregar a declaração do Imposto de Renda recebe multa de 2% a 20%. O cidadão que cometer um erro na sua declaração de bens no exterior poderá ser multado em R\$ 250 mil. O governo quer ter o controle absoluto, para obter superávit primário, com o objetivo de conseguir aval externo.

Além da eleição presidencial, ainda estamos sujeitos ao risco Argentina, que pode desencadear um efeito cascata. Toda essa preocupação é uma realidade. Se a Constituição existe, ela representa uma garantia, mas temos problemas, hoje, pela dificuldade de administrá-la. 



Luiz Antonio Caldeira Miretti



Ivo dall'Acqua

Fotos: Gabriel Cabral



Brasil Legal

O DIREITO SOBE O MORRO



Step 2002