

JUSTIÇA & CIDADANIA[®]

Edição 187 • Março 2016

AMERICAN UNIVERSITY
WASHINGTON
COLLEGE OF LAW
PENCE LAW LIBRARY

ANTONIO AUGUSTO COELHO

I SEMINÁRIO INTERNACIONAL BRASIL - EUA - CHINA

ASPECTOS LEGAIS DO AGRONEGÓCIO

DESTAQUE DA EDIÇÃO:

Desconsideração da personalidade jurídica. Avanço ou retrocesso? – Min. João Otávio de Noronha

O insensato retorno da CPMF

Ives Gandra da Silva Martins

Membro do Conselho Editorial
Professor emérito das universidades Mackenzie,
UNIFMU, UNIFIEO, UNIP e CIEE

A crise brasileira decorre de um modelo econômico equivocado, de um aparelhamento do Estado por grupos, onde a corrupção e a concussão vicejaram e por uma filosofia política ultrapassada.

Um exemplo claro disto, é o esforço que o Governo tem feito para instituir a condenada CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), com a ilusão de que só assim o país retomará o crescimento.

Ora, em um quadro de recessão do PIB, aumento da inflação e elevação do nível de desemprego, pensar em elevar a carga tributária é, indiscutivelmente, retirar o pouco de competitividade que a sociedade empresarial brasileira ainda tem, pois atinge-se os que podem gerar empregos e desenvolvimento.

Há ainda que se considerar o inchaço da máquina burocrática para acomodar os “amigos dos reis” (113.000 comissionados, contra 4.000 dos EUA e 600 da Alemanha), exigindo uma autofágica política tributária (carga de aproximadamente 36% do PIB, contra 24% dos EUA e Coréia do Sul, 29% do Japão, 28% da Suíça – dados da OCDE), que gerou um desequilíbrio orçamentário, levando às “pedaladas” e ao rebaixamento do grau de investimento, no exterior.

À falta de um projeto real de cortes de despesas, o Governo Federal tem, repetidas vezes, declarado que só lhe resta aumentar tributos e, como visto, instituir a CPMF. A grande luta da sociedade para fazer fluir a economia, reside em reduzir à sua expressão menor o peso dos tributos, enquanto a batalha dos governos, na multiplicação das necessidades “públicas”, próprias da identificação dos governantes com o poder, busca distendê-la à sua expressão maior.

À evidência, as nações tendem a tributar o comércio, a propriedade e a renda, desde tempos imemoriais, mas



Foto: Depositphotos

raramente tributam a circulação da moeda e do crédito, porque sabem que esta imposição encarece toda a economia.

Para se ter consciência do quão nocivo seria o retorno da CPMF, é importante compreender o Sistema Tributário Brasileiro, que foi plasmado nos arts. 145 a 156 da Constituição Federal de 1988.

O capítulo foi dividido em cinco partes, a primeira delas dedicada aos princípios gerais que, de rigor, são três: o princípio das espécies tributárias, as quais foram conformadas em cinco tipos diferentes (impostos, taxas, contribuição de melhoria, contribuições sociais e empréstimos compulsórios), o princípio da lei complementar e o princípio da capacidade contributiva.

Estes dois últimos objetivam proteger o contribuinte contra o Poder Público. O primeiro determina que as normas gerais, os conflitos de competência entre os poderes tributantes e as limitações constitucionais do poder de tributar sejam formatados por lei complementar, que passa a ter caráter de lei nacional.

O outro exige que a imposição tributária não implique efeito de confisco, devendo ser respeitada



Foto: Arquivo JG

a capacidade econômica dos contribuintes, sendo, os impostos, pessoais ou reais (diretos ou indiretos).

A seção segunda do capítulo do sistema tributário faz menção às limitações constitucionais ao poder de tributar, assegurando 6 princípios básicos, a saber: legalidade, equivalência, irretroatividade, anterioridade, não limitação de tráfego, não confiscatoriedade e das imunidades fiscais e uma aberração colocada como limitação constitucional, que é a denominada substituição tributária para a frente.

As três últimas partes do capítulo são dedicadas aos impostos federais, estaduais e municipais.

No início, passou, a União, a ter competência impositiva sobre sete impostos (importação, exportação, renda, propriedade territorial rural, operações financeiras, produtos industrializados e grandes fortunas).

Com a EC nº 3, foi acrescido o IPMF (imposto provisório sobre operações financeiras). Este tributo teve vida curta, sendo substituído, por meio das Emendas Constitucionais. nºs 12, 21 e 42, pela então CPMF, extinta em 31 de dezembro de 2007.

Em 1990, dois anos após a aprovação da nova Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, iniciou-se amplo debate sobre a revisão do Sistema Tributário.

Por estímulo da Folha de São Paulo, Marcos Cintra e eu passamos a apresentar propostas de reformulação, ele, com a adoção de um único imposto para substituir todos os demais, e eu procurando compactá-los (à época, detectei 54 tributos no sistema brasileiro) em 5 apenas, ou seja: um imposto circulatório de bens e serviços, um sobre a renda, um sobre o patrimônio imobiliário, um sobre o comércio exterior e uma contribuição social única. As taxas, na minha proposta, manter-se-iam no modelo de então.

Tal debate, travado pelas páginas da “Folha de São Paulo”, levou Marcos Cintra a amenizar sua proposta, admitindo que, além do imposto único sobre movimentações financeiras, poderiam ser adotados tributos regulatórios, como o incidente sobre o comércio exterior.

O debate chegou ao Governo Federal, que, ao nomear Comissão para estudo da Reforma Tributária, com a participação de eminentes juristas e economistas, perfilou proposta, não adotada pelo Congresso, muito semelhante à minha (eram 7 e não 5 os tributos que a Comissão Arioswaldo Mattos Filho sugeriu). Após repetidas reuniões que mantive com seus membros, Gilmar Mendes e Roberto Campos - o primeiro então sub-Chefe para assuntos jurídicos da Casa Civil do Governo Collor - ficaram eles sensibilizados, apesar do inconveniente da técnica cumulativa, com a vantagem da receita certa

propiciada por um tributo, cuja responsabilidade pela arrecadação, fosse atribuída às instituições financeiras. Foram, os dois, os artífices da proposta levada ao Congresso Nacional, que os constituintes derivados, já no governo Itamar Franco, aprovaram. O IPMF nasceu como um tributo a mais do sistema, e não, como um tributo substitutivo, como o desejava Marcos Cintra.

Muito embora, na Comissão Miguel Reale, criada pelo governo do Estado de São Paulo, tenha eu proposto, como responsável pela elaboração de uma proposta de revisão para o Título VI da Constituição, a “minha reforma” de 5 tributos e a mesma tenha sido levada ao Congresso, para ser analisada na hipótese de revisão constitucional, por não ter esta ocorrido, tanto os projetos da Comissão Arioswaldo, quanto do governo paulista terminaram arquivados.

As críticas à adoção do IPMF foram imediatas, com ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, que resultou na declaração da inconstitucionalidade de sua incidência sobre movimentação de recursos das entidades federativas (imunidade recíproca) e de sua exigência no próprio exercício de 1993 (princípio da anterioridade).

Tal decisão, entretanto, não evitou sua ampla aceitação por parte do governo, que a prorrogou sob a roupagem de contribuição provisória, mas verificada a facilidade de arrecadação através do fácil controle do sistema financeiro, tornou-a, no tempo, apenas formalmente temporária, mas, na prática, definitiva, com outra denominação (CPMF), que perdurou por longos 10 anos.

Nos debates e nas audiências públicas do Congresso Nacional, as críticas de encarecimento da intermediação de dinheiro, da cumulatividade impositiva, da não-adoção, no mundo inteiro, de tal modelo, do fracasso argentino em cobrá-lo - pois ao chegar a uma alíquota de 1,2% provocou a desintermediação bancária, gerando sua imediata revogação - foram incapazes de sensibilizar o Congresso Nacional e o Erário, necessitado este, cada vez mais, em face da esclerose da máquina administrativa, de retirar da sociedade tributos para fechar suas contas.

O imposto, todavia, objetivou ter a incidência ocorrendo apenas sobre movimentações financeiras com conteúdo econômico, vale dizer, de transferência de titularidade, pois só esta corresponderia à efetiva movimentação.

Percebendo, pois, que o tributo gerava relevante receita fiscal, sucessivas emendas constitucionais foram sendo aprovadas para tornar a “provisoriamente”, ainda formal, em “definitividade” real, mas com mudança nítida de seu perfil impositivo, passando o

imposto a ser, desde a 2ª. Emenda, não mais o IPMF, mas CPMF, ou seja, a contribuição sobre receita financeira (E.C. 12, 21 e 42). Houve, pois, uma “mudança de sexo tributário”.

Quando a CPMF foi prorrogada, pela última vez, com a Emenda nº. 42/03, a arrecadação era muito menor e já afirmava, o governo federal, que não havia mais espaço para o crescimento da tributação, pois estávamos no limite do intolerável.

Na ADIN 2010-2-DF, o Supremo Tribunal Federal encampou, pelos votos dos Ministros Marco Aurélio de Mello, José Celso de Mello e Carlos Mário Velloso, tese que eu expusera nos “Comentários à Constituição do Brasil” (6º vol., tomo 1 – escritos por Celso Bastos e por mim) segundo a qual o efeito confisco pode ocorrer mesmo por força de um tributo não confiscatório. Na referida ADIN, mostrou, o Min. Carlos Velloso, que: *“sempre que o aumento de um tributo atingir, no conjunto da carga tributária, a capacidade contributiva, ultrapassando-a, aquele tributo, embora isoladamente possa não ser confiscatório, passa a sê-lo. É que, destinando-se os tributos ao Estado, que é um só - embora sua Federação divisível em esferas de governo -, a exigência sobre o cidadão deve ser medida pelo conjunto e não apenas por cada tributo em particular. Há, como já disse, tributos confiscatórios e incidências confiscatórias representadas pelo conjunto de tributos não-confiscatórios. É que o direito individual a ser preservado não é a média da carga tributária geral, mas o acréscimo desta sobre cada incidência que define, em cada caso particular, a existência ou não do confisco”*.

Pergunta-se, agora: por que, então, reinstaurar a CPMF? Com arrecadação muito maior do que a dos países emergentes, com quase 36%, à luz dos novos cálculos do PIB, é de se indagar: já não atingimos o efeito confisco a que o Supremo Tribunal Federal se referiu, na ADIN 2010-2-DF, pelos votos dos eminentes Ministros Carlos Mário Velloso, Marco Aurélio de Mello e José Celso de Mello?

Do ponto de vista econômico, a pretensa instituição da CPMF não se justifica e, do ponto de vista jurídico, gera o efeito confisco vedado pela Constituição, na conformação jurídica que lhe foi atribuída pelo Pretório Excelso, ao julgar a referida ADIN 2010-2-DF.

Ora, no Brasil, há muito tempo a tributação passou a gerar efeito de confisco. Os dados não desmentem. Paga o brasileiro tributos para sustentar uma máquina adoentada, que se incha, a cada governo e a cada exercício.

Os gastos com a mão-de-obra oficial e a multiplicação de cargos, ministérios, secretarias e aco-

modações políticas foram muito além da inflação suportada por uma pesadíssima elevação da arrecadação sem contrapartida em serviços políticos à altura.

Apesar de o Governo saber que a carga tributária é elevada, pois superior – e muito – a dos Estados Unidos, China e Japão, as três maiores economias do mundo, assim como da Coreia do Sul, Suíça, México, todos abaixo de 30% do PIB, pretende elevá-la ainda mais sobre cidadãos de uma economia combatida, rebaixada de grau de investimento, com inflação elevada e desemprego crescente. A economia brasileira é um doente na UTI a quem em vez de receber-se transfusão de sangue, pretende-se dele tirar mais sangue.

“ Ora, no Brasil, há muito tempo a tributação passou a gerar efeito de confisco. Os dados não desmentem. Paga o brasileiro tributos para sustentar uma máquina adoentada, que se incha, a cada governo e a cada exercício.”

As extensas benesses não cortadas do Poder Público, mordomias das quais não se encontra paralelo em outros países e vencimentos com aumentos permanentes acima da inflação, como se reivindicam e se tem obtido em pleno ano de falência administrativa e gerencial, as esclerosadas estruturas administrativas, os inadmissíveis, inchados e inúmeros ministérios, o infindável número de departamentos, projetos e programas paralisados ou em marcha lenta, quase não são tocados. O chamado ajuste fiscal tem sido realizado sobre a sociedade (corte de FIES para estudantes, de direitos para trabalhadores e aumento de impostos para empresas).

É bom lembrar que tal tipo de tributo (CPMF) foi estudado no mundo inteiro, com ampla rejeição da esmagadora maioria dos países, por um motivo simples: tributar a circulação de moeda é acrescentar ao custo do dinheiro o custo do tributo, tornando este instrumento não de alavancagem da economia e de desenvolvimento, mas um breque. Isso porque os juros de todas as operações terão que refletir o custo da operação incidida pelo tributo mais o benefício ao aplicador pela cessão de seu dinheiro.

Em outras palavras, toda a operação financeira teria um custo adicional refletido no custo do dinheiro, a dificultar a redução de juros. Mais do



Foto: Depositphotos

que isto, as próprias operações de mera circulação não onerosa, sofreriam, também, uma incidência com características confiscatórias, pois as operações neutras (mera transferência de dinheiro) sofreriam sempre redução de seu valor.

Sendo assim, a rejeição mundial ao tributo decorre de que a tributação deve incidir sobre as operações negociais (tributos indiretos) ou sobre os lucros, rendas ou patrimônio (tributos diretos), e não sobre o padrão que alimenta tais operações, mero instrumento, que são a moeda e o crédito.

Para se ter uma ideia, no campo impositivo, é possível assemelhar às drogas a CPMF, forma de tributação rejeitada por quase 200 países.

Os introdutores, no Brasil, da condenada forma de imposição, entendiam que poderiam tributar a riqueza circulante produzindo “caixa”, de imediato, sobre detectar o nível de investimentos e poupanças disponíveis. Partiram, também, do pressuposto de que estando todo o mundo interessado em investir no Brasil, esses investimentos continuariam, apesar de eventuais fatores negativos decorrentes.

Por outro lado, a imposição seria provisória, com o que, tão logo obtida a receita necessária para enfrentar a conjuntura desfavorável, seria afastada do cenário nacional, como, aliás, pensam os dependentes químicos, que, não obstante o prazer provocado pelas drogas, podem delas se livrar quando desejarem.

Os efeitos negativos da destruição do organismo social –da mesma forma que as drogas destroem o organismo biológico dos dependentes-- foram minimizados quando do fim da CPMF no Brasil, embora qualquer analista consciente perceba seu efeito devastador.

Eram e são, a saber: 1) encarecimento da dívida interna, em que o Governo Federal é principal devedor; 2) encarecimento dos investimentos nas empresas, pelo custo do dinheiro mais elevado; 3) enfraquecimento do mercado de capitais, com transferência de investimentos para outros países, pela lucratividade maior que a ausência desse ônus propicia; 4) prejuízo das exportações, por tornar o país um exportador de tributos, diminuindo a competitividade; 5) prejuízo para o fabricante nacional e fortalecimento do estrangeiro, pois o produto de fora paga menos CPMF que o brasileiro; 6) aumento do “spread” para o endividamento da União, Estados e Municípios, pois os efeitos deletérios da imposição sobre a saúde das empresas e a confiabilidade de que o Governo possa honrar sua dívida, levam a exigência de taxas de risco maior, que se deve somar ao patamar já elevado de um dinheiro tributado em sua circulação; 7) transferência de investimentos que poderiam vir para o país, mas que optam por outros

países, em que a tributação é mais inteligente; 8) complicação do sistema tributário pela multiplicação de planejamento, objetivando neutralizar seus efeitos, com ônus para as empresas; 9) injustiça tributária para o pequeno e médio contribuinte, obrigados a pagar o tributo, sem qualquer recurso a planejamentos e que optam por aplicar seus recursos em outros países não dependentes deste tipo corrosivo de imposição; 10) e, por fim, perpetuação da dependência e cumulatividade, pela impossibilidade de se eliminar o “tributo”, que se torna cada dia mais necessário ao organismo debilitado, à falta de outras formas de imposições possíveis para recuperar, de imediato, a saúde econômica e financeira dos segmentos privados e públicos, corroídos pelos efeitos deletérios da dependência gerada.

Quando Tércio Ferraz Sampaio era procurador da Fazenda Nacional e Marçílio Marques Moreira, Ministro da Fazenda, enviei, a pedido de ambos, estudo sobre a tentação – não mais do que tentação – que os Estados Unidos sofreram de adotar imposição semelhante, com proposta de senador americano, afastada por estudo do FED, demonstrando todos os efeitos negativos que produziria sobre a economia daquele país tal forma de imposição. Com o bom senso que sempre caracterizou ambas as dignas figuras da República, a tentação foi, de imediato, sepultada.

O mesmo bom senso, entretanto, não prospera no Brasil. Mesmo já tendo vivido a experiência negativa da instituição do tributo, de resto inconstitucional por gerar efeito confisco, insiste o Governo em voltar a cometer a insensatez de encarecer a circulação do dinheiro, tributando-o com a CPMF.

Costumo dizer a meus alunos que há três tipos de tributos: os bons, os injustos e os imbecis. Os bons são aqueles cujo peso não é sentido pela sociedade e que beneficiam o Estado produtor de serviços. Os injustos servem apenas aos Governos e não à sociedade, como ocorre com grande parte da carga tributária brasileira, arrecadada somente para sustentar os detentores e as corporações no poder. E, por fim, os imbecis que não beneficiam nem a sociedade, nem o Governo.

Definitivamente, a CPMF está na categoria dos tributos notoriamente insensatos, manifestamente imbecis e nitidamente estúpidos, visto que não beneficia o Governo, não beneficia a sociedade, não beneficia a Nação, não beneficia a empresa, não beneficia o trabalhador, mas beneficiará os empresários e trabalhadores de outros países, em face da elevação do “custo Brasil” nos preços dos produtos e serviços nacionais com sensível perda de competitividade comercial no plano internacional. 