

O RESSURGIMENTO DA CPMF E A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 140/2015:

ESTADO X CONTRIBUINTE

THE RESURGENCE OF THE CPMF AND THE PROPOSED CONSTITUTIONAL AMENDMENT:

STATE X TAXPAYER

Amanda Queiroz de Oliveira
amandaqro@gmail.com

Recebido: 10-5-2016

Aprovado: 3-7-2018

Sumário: 1 Introdução. 2 Explicação histórica, efeitos e crítica à CPMF. 2.1 Histórico da CPMF. 2.2 Principais efeitos da CPMF. 3 O ressurgimento da CPMF: Estado X contribuinte. 3.1 Fundamentação legal da nova CPMF. 3.2 Justificativa da PEC 140 e motivação à volta da CPMF. 3.3 Mudanças ocorridas na CPMF. 3.3.1 Principais efeitos da CPMF em relação ao Estado. 3.3.2 Principais efeitos da CPMF para o contribuinte. 3.4 Críticas à CPMF: (in) constitucionalidade. 4 Considerações finais. 5 Referências.

Resumo:

O presente artigo retrata o quadro do ressurgimento da CPMF diante da proposta de Emenda Constitucional 140/2015 e as respectivas implicações no que tange a relação entre Estado e contribuinte.

Palavras-chave:

CPMF; Estado; Contribuinte.

Abstract:

This article portrays the CPMF resurgence of the frame on the proposed Constitutional Amendment 140/2015 and its implications regarding the relationship between state and taxpayer.

Key words:

CPMF; state; taxpayer.

1. INTRODUÇÃO

A Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras - CPMF é uma velha conhecida dos brasileiros, apesar de não ter sido instituída desde a primeira vez em 1993 com este nome. Neste exercício financeiro o imposto foi criado sob a nomenclatura de Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras – IPMF, sem destinação de recursos vinculados, para uma duração de 4 anos, entretanto, a medida foi renovada por diversas vezes, sendo que, em 1996 passou a ser denominado de CPMF.

Também conhecido como imposto do cheque, por ser as movimentações financeiras ocorrerem com grande frequência com este título de crédito, a CPMF que vigoraria por apenas quatro anos, sendo que se manteve presente na vida e no bolso dos brasileiros por mais de 10 anos, quando teve seu processo de renovação rejeitado pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. O que marcou esse imposto, além do grande lapso temporal de validade, foi a variação de alíquotas sobre as movimentações financeiras, entre 0,25%, e na maioria das vezes de 0,38%.

A partir de 1996 o produto do imposto seria inicialmente vinculado à destinação de melhoria na Saúde Pública, no entanto, e apesar dessa vinculação de recursos, foi utilizado em outros serviços.

No ano de 2015, devido ao quadro de instabilidade e recessão financeira e econômica vivenciado, fomos surpreendidos com a possibilidade de reinserção deste tributo no quadro de validade do sistema tributário nacional. Desta vez, encabeçado pelo Ministro da Fazenda e do Planejamento Joaquim Levy e Nelson Barbosa, como medida de dar garantias de que o setor da Previdência Social não seja afetado pela crise econômica manifestada.

Nos mesmos moldes, tal como ocorreu no passado, a Contribuição Provisória tem caráter provisório, com duração de 4 anos, nos períodos compreendidos entre 2016 a 2019, com vinculação de recurso, com o qual se pretende, com o produto do referido imposto, dar cumprimento a quase metade dos recursos necessários para este setor social.

A pesquisa manifestada tem como objeto a análise da reintegração da CPMF na realidade brasileira atual, assim como os efeitos que essa medida pode trazer para os contribuintes e para o Estado, os pontos positivos citados por quem defende a medida, e os negativos, analisando os riscos que podem existentes em contraponto à CPMF do passado, compreendido entre 1993 a 2007.

A problemática que se verifica é a necessidade e viabilidade da medida, que acarreta o aumento da carga tributária sobre os brasileiros, e ainda, busca analisar a possibilidade que, tal como ocorreu no passado, apesar de se tratar de um imposto de cunho provisório, que haja sucessivas renovações, com variação das alíquotas, além do desvirtuamento na utilização do produto arrecadado com a CPMF.

Como medida de atender a esses pontos, foi utilizado o método descritivo, de modo que visa na conceituação, caracterização, análise e esclarecimento do objeto de estudo, visando na satisfação da problemática que se pretende abordar, assim, pode ser entendida como uma pesquisa de cunho explicativo. No que se refere aos procedimentos de coleta, serão necessários o uso de documentos como o uso de leis, a exemplo da Constituição Federal de 1988 e do Código Tributário Nacional. Para o alcance do conhecimento necessário, quanto às fontes de informação, verifica-se indispensável o uso de fontes documentais e bibliográficas.

Para tanto, como consequência lógica no tratamento do objeto analisaremos o tributo, explanando a base conceitual e quando se verifica essa espécie tributária, nos termos do Código Tributário Nacional, e os requisitos caracterizadores desse instituto. Abordare-

mos na mesma oportunidade a base principiológica constitucional, orientadores de todo ordenamento brasileiro, assim como os princípios tributários constitucionais, direcionados a trazer o espírito que deve reger as relações tributárias em nosso país. Acrescente-se que, não pretende a pesquisa exaurir todos os princípios aplicáveis ao CTN, mas apenas os que guardam com o tema um nexos cognitivo e relevância.

Ato contínuo traremos ao bojo do trabalho, o histórico da CPMF, como foi instituída, os objetivos a que se propunha inicialmente e quem era à época os líderes políticos que encontraram na medida uma forma de aumentar a arrecadação fiscal, vale salientar, que pretendia Itamar Franco, Presidente da República do Brasil em 1993, com a instituição da IPMF, implementar um imposto único federal, entretanto, culminou em apenas mais um imposto a ser pago pelo contribuinte. Analisaremos ainda, os efeitos da medida, pontuando os de teor positivo, e os negativos e com estes, as críticas que a cercam.

Por fim, trataremos detidamente do ressurgimento da CPMF ao sistema tributário nacional por meio da Proposta Emenda Constitucional de nº 140 de 2015, abordando a fundamentação legal que sustenta a nova CPMF, as justificativas que acompanham a proposta, tida como necessária para o bom funcionamento da economia nos próximos quatro anos e o bom funcionamento da Previdência Social, a quem se destina a medida, além da rápida resposta financeira diante da quase inexistência possibilidade de sonegação fiscal, de modo que o repasse do produto do imposto ocorre diretamente entre as instituições financeiras e a própria União. Uma característica da nova CPMF é que não haverá repasse de recursos para os Estados e Municípios, uma vez que se destina à manutenção da Previdência Social em âmbito federal.

Versaremos ainda, sobre os efeitos que a instituição da CPMF acarreta nos dias atuais, tanto em face dos contribuintes, seja eles pessoa física ou jurídica, assim como em face do Estado, seus benefícios que a injeção financeira dessa medida pode proporcionar, mas também os riscos que a acompanham. Observaremos que, assim como no passado, as mesmas críticas quanto à constitucionalidade da medida podem facilmente ser questionadas em face da nova CPMF. Trata-se de uma nova medida, mas com as mesmas críticas e questionamentos do passado.

2 EXPLANAÇÃO HISTÓRICA, EFEITOS E CRÍTICA À CPMF

2.1. HISTÓRICO DA CPMF

A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), criada em 1993 com a nomenclatura de Imposto Provisória sobre Movimentação Financeira (IPMF), que tinha como fato gerador a incidência sobre todas as movimentações bancárias, com algumas exceções, a exemplo das negociações de ações na bolsa, saques de aposentadoria, de seguro-desemprego, e sobre salários e transferências entre contas da mesma titularidade, permanecendo em plena vigência no Brasil por 11 anos.

A Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) teve origem nos debates que antecederam a revisão constitucional prevista para ocorrer em 1993. Na época, a idéia de um imposto incidente sobre as movimentações financeiras inspirava-se, claramente, na proposta de realização de uma reforma tributária

que eliminasse todos, ou a maior parte, dos tributos federais, em troca da criação de um “imposto único”.

A idéia de transformação radical da estrutura tributária brasileira não prosperou. Mas a possibilidade de criação de um novo tributo, incidente sobre as movimentações financeiras, foi autorizada pela Emenda Constitucional de Revisão 03, de 17 de março de 1993. O Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF) foi instituído pela Lei Complementar 77, de 13 de julho de 1993, com alíquota de 0,25% e livre destinação, ou seja, constituindo recursos ordinários do Tesouro Nacional não vinculados a uma destinação específica. Em 26 de agosto de 1993 deu-se início à cobrança do Imposto Provisório sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF), que incidia basicamente sobre lançamentos e débito em contas bancárias (COIMBRA, 2008, p. 31/32). [sic]

Inicialmente, o IPMF não tinha vinculação quanto aos gastos da aquisição com o produto da arrecadação do imposto, que podia ocorrer em diversas áreas, tendo como fato gerador, basicamente lançamentos e débitos em contas bancárias. Depreende-se que se pretendia inicialmente a realização de uma reforma tributária, com a tributação a partir de um imposto único da União, o que culminou na edição de apenas mais um imposto, a IPMF. A medida permaneceu em vigor até setembro de 1993, oportunidade em que foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 939, que teve como Relator o Ministro Sidney Sanches, em decorrência do desrespeito ao princípio da anterioridade anual.

O imposto provisório voltou a ter incidência em 1994, sendo que em 1996 voltou à pauta de discussões do Congresso Nacional com o intuito de direcionar os valores arrecadados com o imposto para a saúde pública. A partir desse momento, a IPMF passou a ser nomeada de Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira, ou simplesmente CPMF, com a alíquota de 0,2%, tal como conhecemos hoje.

A aprovação da Emenda Constitucional 12, de 16 de agosto de 1996, outorgou competência à União para instituir a CPMF, que veio a ocorrer pela Lei 9.311, de 24 de outubro de 1996. Em 23 de janeiro de 1997 entrou em vigor a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), com alíquota de 0,20% e fatos geradores equivalentes aos do IPMF (COIMBRA, 2008, p. 32).

No que se refere ao momento político vivenciado pelo Brasil, em 1993, ano da criação da CPMF, antiga IPMF, era governado pelo Presidente da República Itamar Franco, com o objetivo de arrecadar fundos para melhoria da saúde pública. Quando já se esgotava o período de sua vigência, que inicialmente fora criado para eficácia no prazo de 4 anos, em 1996 foi prorrogada pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, sendo que a taxa cobrada pelo serviço da agora CPMF, variou durante esse tempo, assim como os motivos de sua permanência.

A CPMF foi criada em 1993, no governo Itamar Franco, com o nome de Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e uma alíquota de 0,25%. O objetivo era cobrir parte das despesas com saúde. O Supremo Tribunal Federal (STF) considerou inconstitucional a cobrança, que só pôde começar no ano seguinte, devido ao período de 90 dias entre sua aprovação e a entrada em vigor. O imposto durou até dezembro de 1994, como previsto, quando foi extinto.

Em 1996, a foi criada a CPMF com alíquota de 0,2%, no governo Fernando Henrique Cardoso. Em junho de 1999, a CPMF foi prorrogada até 2002 e a alíquota subiu para 0,38%. Esse 0,18 ponto adicional seria destinado a ajudar na Previdência Social. Em 2001, a alíquota caiu para 0,3%. Em março do mesmo ano, voltou para 0,38%, sendo que a diferença seria destinada ao Fundo de Combate à Pobreza. A contribuição foi prorrogada novamente em 2002 e, já no governo Lula, outra vez em 2004. O imposto foi extinto pelo Senado em 2007 (CAVALLINI; LAPORTA, 2015).

No que se refere ao processo de criação da CPMF, instituída pela primeira vez sob a nomenclatura da IPMF, conforme explicitado alhures, tem-se que fora criada por meio da EC 12/96, fazendo-se inserir os art. 74 aos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias, para posterior regulamentação, que ocorreu por meio da Lei nº 9.311/96.

A CPMF, criada pela Emenda Constitucional n. 12/96 (que inseriu o art. 74 ao ADCT), instituída pela Lei n. 9.311/96, prorrogada por trinta e seis meses pela Emenda Constitucional n. 21, de 10 de março de 1999, e novamente prorrogada (até 31-12-2007) pela Emenda Constitucional n. 42, tinha por fato gerador a movimentação ou transmissão de valores, de créditos e de direitos de natureza financeira. No final de 2007 foi rejeitada a PEC que visava a sua prorrogação até 2011 (CHIMENTI; PIERRI, 2012, p. 57/58).

Como se depreende, em 1996 a CPMF, agora com essa nomenclatura, foi criada pela EC 12/96, visando direcionar os valores arrecadados também para a área da saúde, sendo que no exercício financeiro seguinte, iniciou-se a cobrança do tributo que incide sobre as movimentações financeiras. Tendo sido prorrogada pelo período de 36 meses, segundo orientação dos renomados doutrinadores supra, por meio da EC 21/99, e mais uma vez foi objeto de discussão para prolongar os seus efeitos até o ano de 2007, alegando em suma, que a não incidência desse imposto traria um prejuízo de mais de R\$ 40 bilhões de reais aos cofres públicos no exercício financeiro de 2008, o que não convenceu, sendo que, expirado esses prazos, foi objeto de pauta para ser analisado mais uma vez, com o intuito de prorrogar seus efeitos até o ano de 2011, quando foi rejeitada. Desde então, encontrava-se afastado da história e da movimentação financeira dos brasileiros.

Inicialmente prevista para vigorar até janeiro de 1998, a CPMF foi sucessivamente prorrogada, primeiro até dezembro de 1998, através da Lei nº 9.539/97, e de 17 de junho de 1999 a 17 de junho de 2002, pela Emenda Constitucional nº 21, estando atualmente em vigor até 31 de dezembro de 2004, nos termos da Emenda Consti-

tucional nº 37, de 28 de maio de 2002. Trata-se de tributo federal, de competência exclusiva da União, como determina o artigo 149 da Constituição da República Federativa do Brasil (TOJEIRO, 2003, p. 03).

Como a CPMF tem a natureza de se fazer incidir sobre as movimentações financeiras, possuía um vasto e rico banco de dados que, em 2000, foi utilizado pelo Governo para cruzamento com as informações declaradas em Imposto de Renda, como meio de dar mais efetividade a este imposto, evitando manobras fraudulentas que distorcem os verdadeiros valores percebidos.

Durante o período de vigência da IPMF e da CPMF, respectivamente, entre 1993 e 2007, houve uma variação na porcentagem da alíquota que variou a cada renovação do imposto e da contribuição, conforme se verifica no quadro abaixo elaborado por Coimbra (2008).

Quadro 1: Histórico legal IPMF/CPMF.

Tributo	Norma Legal	Alíquota	Período de Cobrança
IPMF	EC de revisão 03/1993 e LC 77/1993.	0,25%	26/8/1993 a 15/9/1993
			Cobrança suspensa pela ADI 939. 01/01/1994 a 31/12/1994
CPMF	EC 12/1996 e Lei 9.311/1996	0,20%	28/01/1997 a 22/01/1998
	Lei 9.539/1997	0,20%	23/01/1997 a 22/01/1999
	EC 21/1999	0,38%	17/6/2000 a 17/6/2002
	EC 21/1999	0,30%	17/6/2000 a 17/3/2001
	EC 37/2002	0,38%	18/6/2002 a 31/12/2004
	EC 42/2003	0,38%	01/01/2005 a 31/12/2007

Fonte: legislação federal do Brasil.

Outro motivo que justificou o pedido de reedição e vigência da CPMF, foi justamente os valores consideráveis aos cofres públicos, e que deixar de percebê-lo traria um impacto na economia, motivos estes, que conforme já fora demonstrado, não foram suficientes para a prorrogação desse imposto.

A CPMF vem exibindo sucessivos e substanciais aumentos em seu produto final de arrecadação. Na verdade, este tributo tem sido fundamental para o cumprimento das metas fiscais estabelecidas para o país. Neste sentido, o ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, ao tratar da reforma tributária, tema atualmente em pauta no Brasil,

afirmou que o governo não pode abrir mão da CPMF: “Todo mundo sabe que o país não pode ficar sem R\$ 21 bilhões. Caso contrário, não teríamos feito o superávit [primário] de 4,25% do PIB (TOJEIRO, 2003, p. 12).

Conforme consta no sítio do Senado Federal, entre os períodos de 1997 a 2000, a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras arrecadou algo em torno de R\$ 223 bilhões de reais, sendo que, só no exercício financeiro referente ao ano de 2007, a CPMF arrecadou R\$ 37,2 bilhões, nos termos do balanço divulgado pela Receita Federal.

O crescimento da receita gerada pela CPMF entre 1998 e 2006 foi de 216,1%, enquanto o montante de tributos administrados pela Receita Federal evoluiu 78,4% no mesmo período, em termos reais.

Apesar de ter sido criada para financiar a saúde, não havia essa obrigação na lei, e R\$ 33,5 bilhões foram usados para financiar outros setores (SENADO FEDERAL, 2015).

Em análise à movimentação financeira que trouxe a CPMF, quando se sua instauração, a Receita Federal apresentou uma tabela com os números representativos de valores do imposto como reflexo no Produto Interno Bruto entre os períodos de 1997 a 2007, ano em que fora extinta a medida.

Tabela 01: Arrecadação da CPMF na história e % da CPMF no PIB

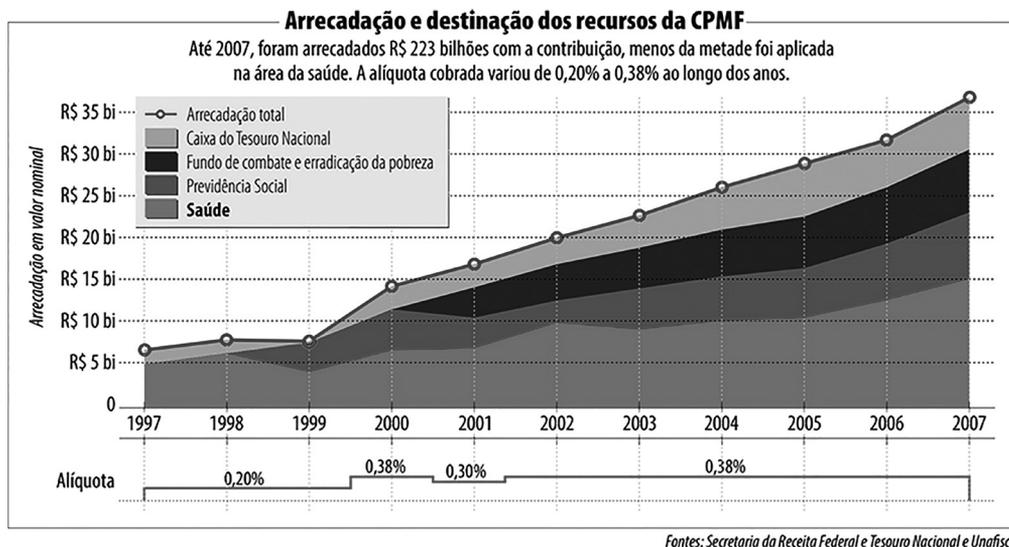
Ano	PIB R\$	Alíquota (%)	Valor (R\$)	% do PIB
1997	R\$ 9.391.470.000,00	0,20	R\$ 6.909.000.000,00	0,74
1998	R\$ 9.792.760.000,00	0,20	R\$ 8.118.000.000,00	0,83
1999	R\$ 10.650.000.000,00	0,20 e 0,38	R\$ 7.956.000.000,00	0,75
2000	R\$ 11.794.820.000,00	0,38 e 0,30	R\$ 14.545.000.000,00	1,23
2001	R\$ 13.021.360.000,00	0,30 e 0,38	R\$ 17.197.000.000,00	1,32
2002	R\$ 14.778.220.000,00	0,38	R\$ 20.368.000.000,00	1,38
2003	R\$ 16.999.480.000,00	0,38	R\$ 23.047.000.000,00	1,36
2004	R\$ 19.414.980.000,00	0,38	R\$ 26.432.000.000,00	1,36
2005	R\$ 21.479.430.000,00	0,38	R\$ 29.250.000.000,00	1,36
2006	R\$ 23.228.180.000,00	0,38	R\$ 32.079.000.000,00	1,38
*2007	R\$ 25.307.890.000,00	0,38	R\$ 35.500.000.000,00	1,40
TOTAL	R\$ 221.401.000.000,00			

*Estimativa

Fonte: Receita Federal

Depreende-se, pois, que mesmo a utilização de recursos com a arrecadação da CPMF, ter sido inicialmente justificada para a utilização na saúde, financiou outros serviços, segundo consta na tabela disponibilizada no sítio do Senado Federal.

Figura 1



Conforme se apresenta no gráfico, a Caixa do Tesouro Nacional, o Fundo de combate e erradicação da pobreza, a Previdência Social e a Saúde, serviço para o qual, seria inicialmente disponibilizado os recursos, que por não haver uma vinculação dos gastos a que inicialmente se destinava e foi objeto de votação.

A CPMF é popularmente conhecida como imposto do cheque por incidir sobre as transações bancárias, e apesar de ter um retorno rápido para os cofres públicos, não é vista com bons olhos, tida como impopular e antipática pelos tributaristas.

2.2. PRINCIPAIS EFEITOS DA CPMF

A Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras, por ter sua base de cálculo sobre as movimentações financeiras, transações econômicas, e demais ações relacionadas ao setor econômico financeiro bancário, sendo apelidado por essa razão de imposto do cheque, tem como um de seus principais efeitos a cobrança de imposto sobre essas transações realizadas, incidindo diretamente sobre a abstração monetária.

Desse modo, não se trata de aquisição de bens ou serviços, mas de aquisição e quaisquer movimentações relacionadas a valores, com exceção das negociações de ações na bolsa, saques de aposentadoria, de seguro-desemprego, e sobre salários e transferências entre contas da mesma titularidade.

Possui incidência sobre pessoas físicas e jurídicas que se utilizem de bancos ou instituições financeiras para a realização de serviços como a transferência, por exemplo.

Isso vale tanto para quem saca o dinheiro do caixa eletrônico quanto para quem paga uma conta de telefone via boleto bancário ou a fatura do cartão de crédito. A CPMF chegou

a ser chamada de “imposto do cheque”, porque também incide sobre essa forma de pagamento – que era muito mais usada naquela época (CAVALLINI; LAPORTA, 2015).

Assim, o imposto incide até mesmo quando se paga pela prestação de um serviço, que já possui a incidência de outros impostos, como ocorre com o pagamento de uma conta telefônica, ou de luz elétrica. Demonstra ainda, que o apelido de imposto do cheque se deu em decorrência da ampla aceitação desse modo de pagamento nos anos de 1990, período em que a CPMF foi instituída pela primeira vez no Brasil.

Há tributaristas, que advogam na área, como Renault e Choib, que criticam a medida da CPMF nos moldes atuais por acreditarem que, assim como no passado, traga dependência financeira do Estado Brasileiro, além de outros reflexos como o aumento da inflação.

Por parte dos contribuintes, outro efeito que a medida traz é o aumento sobre o produto ao consumidor final, uma vez que este, por se encontrar no final da cadeia de produção e consumo, é quem responde pelos acréscimos pelo qual o produto sofre em todas as etapas de produção. Nesse sentido é que se diz que esse tributo possui efeito cascata, sendo que, a cada movimentação, uma alíquota, que de acordo com a proposta atual para o ressurgimento da CPMF é de 0,20%, que *a priori* pode não assustar, mas, se todos da cadeia de produção, produtor, fornecedor, comerciante, pagam, o produto consequentemente chegará mais caro ao consumidor.

Cumulatividade é o nome que se dá ao fenômeno de um mesmo tributo ser cobrado diversas vezes nas etapas de circulação (produção) do produto, sem que o valor pago na etapa anterior possa ser abatido do que deve ser pago na etapa seguinte. Em outras palavras, é a cobrança de um mesmo tributo diversas vezes sobre o mesmo valor, quando esse valor é repassado diversas vezes para mãos diferentes, isto é, efeito cascata (BATISTA; SILVA, 2007).

A cumulatividade dos impostos que são cobrados sucessivamente ao longo da produção e circulação de mercadorias, e que faz incidir no produto final, havendo uma tributação sobre tributação é que gera esse efeito cascata, ou como dito, em uma linguagem mais técnica, a cumulatividade do imposto, que não é abatido pelas cadeias seguintes do sistema de produção.

Conclui-se por óbvio, que dessa incidência múltipla sobre as várias cadeias de produção, que, maior será a tributação quanto maior a cadeia de produção.

Aponta ainda, outro efeito da CPMF, a saber, o resfriamento da economia, por se tratar de um desestímulo ao contribuinte que realiza transações financeiras, reduzindo compras e transferências.

O efeito da CPMF sobre os preços pode ser tanto maior quanto mais complexa for a produção do bem em questão. Itens manufaturados, por exemplo, que passam por várias etapas de produção até chegar ao consumidor final, podem sofrer maior aumento de **preço**.

Além da provável elevação de preços, ao saber que um novo tributo incide sobre as movimentações, o brasileiro tende a segurar mais seu dinheiro, pensando duas vezes

antes de realizar compras e transferências, o que pode reduzir a circulação de dinheiro e contribuir para o esfriamento da **economia** (YAZBEK, 2015). [Grifos da autora]

Ressalte-se por oportuno, que a CPMF, quando da sua edição trouxe ainda outro efeito negativo para a economia brasileira, a inibição de investimentos, e pior, o incentivo à economia internacional em detrimento da nacional, buscando os contribuintes, condições mais favoráveis e com a possibilidade de melhor valorização dos recursos. A título de exemplo, podemos citar o aumento do investimento da ADRs (American Depositary Receipt), bolsa americana que teve o aumento de suas negociações quando da instauração da CPMF no Brasil.

Por tudo isso, é que se diz que o Brasil ao trazer de volta à realidade tributária do brasileiro a CPMF, pode se precipitar e trazer mais efeitos indesejados do que o aumento da arrecadação de impostos para satisfação de outras dívidas internas, vale, pois, uma análise cuidadosa sobre o tema.

O ganho de capital, aquisição de lucros, com a venda de imóveis, é mais um setor da economia que será afetado com a volta do imposto provisório, uma vez que, por óbvio, trata-se de uma movimentação de recursos. Há pretensão, nesse novo projeto, que se torne o referido imposto progressivo, de modo que, quanto maior o valor venal do imóvel, maior a contribuição, o que levaria, segundo aponta Yasbek (2015), à informalidade das transições, ou mesmo, a diminuição do valor declarado para redução do imposto, ou ainda, o desestímulo da venda, retardando o interesse por negociações, e uma projeção para o futuro, como meio de se obter melhores resultados financeiros, e menor carga tributária sobre a venda de imóveis.

Em contrapartida, Jade (2015), aponta que os ministros Joaquim Levy e Nelson Barbosa, Ministro da Fazenda e do Planejamento, respectivamente, sustentam que a volta da CPMF tem como fundamentação precípua cobrir os gastos com a Previdência Social, de modo integral.

O conjunto de medidas fiscais anunciadas pelo Executivo pode trazer para os cofres públicos R\$ 64,9 bilhões. A volta da CPMF, segundo os cálculos divulgados pelo governo, vai ser responsável por metade desse valor, com arrecadação prevista em R\$ 32 bilhões (JADE, 2015).

A arrecadação financeira com a volta da CPMF é de fato animadora, de modo que venha a ser responsabilizada pela metade dos gastos referentes à Previdência Social, sendo, para os momentos de crise ora vivenciados um respiro para a economia brasileira.

É de bom tom lembrarmos, que conforme nos orienta o nome do tributo, possui natureza provisória, sendo que, tal medida não deverá ultrapassar o período de 4 anos, assegura o Ministro da Fazenda Joaquim Levy.

As recordações da CPMF quando fora criada em 1993 até 2007, não foram tão desanimadores, continua o Ministro da Fazenda, uma vez que com o produto da arrecadação da CPMF, os cofres públicos receberam R\$ 222 bilhões de reais, sustentando o superávit primário, e na nossa realidade atua, diminuirá o déficit da Previdência Social.

A forma como ocorre a tributação da CPMF, traz boas recordações ainda, por se tratar de um tributo com o índice de sonegação ínfimo ou nenhum, em decorrência do modo como ocorre, diretamente pelos bancos nas transações realizadas, sendo os valores repassados à União.

Batista e Silva (2007), esclarecem que a CPMF incide mesmo nas relações marcadas pela informalidade, de modo que as transações financeiras são quase que inevitáveis na realização de um negócio, e pela facilidade de gerenciamento e incidência do fato gerador representa uma vantagem sobre os demais impostos. Em segundo plano, auxiliaria ainda, na fiscalização dos demais impostos, impedindo a sonegação do Imposto de Renda, por exemplo.

É bom lembrar que, ao contrário do que tem sido constantemente afirmado pelos defensores da CPMF, os impostos clássicos também atingem a economia informal, seja indiretamente por meio da imposição de custos econômicos associados ao risco da ilegalidade (risco este que é proporcional à eficácia da ação fiscalizadora), seja simplesmente por meio do pagamento de impostos diretos ou indiretos de difícil sonegação (IPVA e IPTU, por exemplo). Seria mais difícil, portanto, evadir legalmente um imposto clássico do que evadir a CPMF, dado que ela incide sobre o uso de um serviço substituível (BATISTA; SILVA, 2007).

Assim, apesar de representar maior arrecadação tributária para o Estado, mesmo que devidamente, uma vez que a CPMF pode contribuir na redução da sonegação, o que é sem dúvidas um ponto positivo da medida, culmina no aumento significativo da carga tributária pelo contribuinte, seja ele pessoa física ou jurídica.

3. O RESSURGIMENTO DA CPMF: ESTADO X CONTRIBUINTE

A Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), segundo explanação alhures, foi um imposto que surgiu na história do Brasil inicialmente em 1993, sob a nomenclatura de IPMF, de modo que, nesta oportunidade, não se tinha uma destinação concreta e certa dos valores, produto da arrecadação, podendo serem utilizados nos serviços públicos que daquela verba necessitasse.

Inicialmente criado para duração de 4 anos, foi objeto de diversas apreciações pelo Congresso Nacional, sendo por várias vezes postergada sua validade com algumas modificações, como a motivação de sua reedição e a alíquota incidente sob as movimentações financeiras.

Já em 1996, a motivação para a reintegração da agora CPMF, foi a utilização dos recursos na melhoria da Saúde Pública, entretanto, o produto da arrecadação não foi utilizado apenas para esse serviço, mas também na Caixa do Tesouro Nacional, no Fundo de combate e na erradicação da pobreza, assim como na Previdência Social.

Saliente-se por oportuno, que na oportunidade da criação da CPMF pela primeira vez, sob a nomenclatura de IPMF, no governo de Itamar Franco, se tinha a pretensão de realização de uma reforma tributária que consistia basicamente em unificar o tributo federal, ou em um imposto único, projeto este, que sabemos não ter se concretizado.

A CPMF foi extinta em 2007, no Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando fora objeto de votação no Congresso Nacional, extinguindo-se da realidade tributária do país.

Neste ano de 2015, no mês de setembro, diante da crise financeira e política vivenciada, o assunto da reintegração no quadro tributarista nacional voltou a ser notícia no país,

como uma das medidas do pacote fiscal que possui como propósito reequilibrar as contas públicas, por meio da PEC da CPMF, ou PEC 140/2015, que, acaso aprovada terá um prazo de 4 anos, e vigorará até 31 de dezembro de 2019.

Conforme consta no novo projeto, a alíquota da contribuição será de 0,20%, e tem como finalidade precípua, consoante disposição da PEC, o “custeio da previdência social, no âmbito da União, e não integrará a base de cálculo da Receita Corrente Líquida.

Acrescente-se por oportuno, que para a medida alcançar o plano de validade, fazendo-se incidir como imposto nos próximos quatro anos, é necessário que atenda a alguns trâmites legais, passando pela Comissão de Constituição e Justiça, assim como por uma Comissão Especial, criada para analisar este caso especificamente, devendo ser apreciada em duas votações, e pelo Senado Federal, onde deverá ser apreciada em duas votações.

3.1. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DA NOVA CPMF

Em análise à Proposta de Emenda à Constituição, assinado eletronicamente por Joaquim Vieira Ferreira Levy e Nelson Henrique Barbosa Filho, tem como objeto a inserção do art. 90-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tendo a CPMF a ser instaurada para os próximos quatro anos, nesse instrumento legal, sua base e fundamentação legal.

O art. 90-A da ADCT terá a seguinte redação:

Art. 90-A. A contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, prevista nos arts. 74, 75, 84, 85 e 90 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e instituída pela Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, **será cobrada até 31 de dezembro de 2019.**

§ 1º **A alíquota** da contribuição de que trata o caput será **de 0,20%** (vinte centésimos por cento).

§ 2º O produto da arrecadação da contribuição de que trata este artigo, no período estabelecido no caput, será **destinado ao custeio da previdência social, no âmbito da União, e não integrará a base de cálculo da Receita Corrente Líquida.**

§ 3º Fica **restaurada**, no que não for contrário ao disposto neste artigo, **a vigência da Lei nº 9.311**, de 24 de outubro de 1996, e de suas alterações.

§ 4º À contribuição de que trata o caput **não se aplica o disposto nos art. 153, § 5º, e art. 154, caput, inciso I, da Constituição** (CÂMARA..., 2015).

É de bom tom lembrarmos que esse texto pode, quando da realização dos trâmites legais, nas sucessivas votações, sofrer alterações em sua redação inicialmente apresentada.

Da análise da disposição do Projeto de Emenda à Constituição acima elencada, podemos depreender *a priori* pelo menos cinco principais efeitos. De início, temos que a incidência da CPMF, por se tratar de um caráter transitório, terá incidência sobre as movimentações financeiras até o período de 31 de dezembro de 2019, com duração de 4 anos, sendo que neste período a alíquota da contribuição provisória a que faz referência o dispositivo legal será de 0,20%.

Ainda, o produto da arrecadação terá vinculação de gastos, de modo que expressa que deverá ser destinado ao custeio da Previdência Social da União, não integrando a Receita Corrente Líquida.

O conceito do que deve ser entendido por Receita Corrente Líquida se encontra no art. 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecido na Lei Complementar 101/2000, segundo o qual:

Art. 2º, IV- Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei (BRASIL, 2000).

Outro efeito é que volta a vigorar a Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, a qual institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), a mesma lei criada quando da instituição do referido imposto pela primeira vez na história do Brasil.

Deixa claro, que a medida não se aplica aos dispositivos presentes nos art. 153, § 5º, e art. 154, caput, inciso I, da Constituição Federativa Brasileira, respectivamente:

Art. 153. § 5º O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do “caput” deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos:

I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;

II - setenta por cento para o Município de origem.

Art. 154. A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição; (BRASIL, 1988).

Assim, conforme já era possível se depreender, não haverá repasse dos recursos provenientes da CPMF aos Estados federados e aos Municípios, tratando-se por fim, de um imposto cumulativo, em análise *contrario sensu* ao que se encontra disciplinado nos dispositivos constitucionais, assim como prevê na justificação da PEC 140/2015, a “manutenção da inaplicabilidade da CPMF às disposições constitucionais atinentes ao ouro, quando definido como ativo financeiro e à incidência sobre base de cálculo de tributos discriminados na Constituição”.

Da análise do Projeto de Emenda à Constituição de número 140, em seu art. 2º, exsurge que a incidência do imposto ocorrerá após decorridos quatro meses de sua edição.

3.2. JUSTIFICATIVA DA PEC 140 E MOTIVAÇÃO À VOLTA DA CPMF

Na justificação do projeto, encabeçado por Joaquim Vieira Ferreira Levy e Nelson Henrique Barbosa Filho, destaca os ministros o quadro econômico vivenciado, tanto no

cenário nacional, quanto nas relações internacionais, havendo a necessidade de trazer de volta o equilíbrio dessas relações, sendo que para tanto, a resolução desse quadro, a CPMF seria uma opção.

O cenário macroeconômico atual, em âmbito internacional e doméstico, tem explicitado importantes desafios para o setor público, notadamente pela deterioração da trajetória da dívida pública e dos termos de troca da nossa economia, com a consequente desaceleração da atividade econômica. No contexto verificou-se a necessidade de um importante realinhamento de preços, ao tempo em que o mercado de trabalho, em particular o formal, apresenta significativa acomodação (CÂMARA, 2015).

Aponta ainda, como justificativa e necessidade da CPMF os gastos obrigatórios por força da lei, e que tem se apresentado em valores avultantes, principalmente os que estão associados à Previdência Social. Alerta que a não incidência da CPMF pode trazer consequências graves para o ano de 2016, comprometendo a estabilidade e a pontualidade dos benefícios da Previdência Social e Seguridade Social, destacando na justificação da PEC 140/2015, que a “Previdência Social, além de seu caráter intertemporal, é um importante amortecedor dos impactos cíclicos, fazendo parte dos estabilizadores automáticos da demanda existente nos países com uma economia mais desenvolvida”.

A justificação da PEC 140/2015 pontua outras razões que os ministros julgam decisivas no retorno da vigência da CPMF, como o reajuste salarial previsto para os próximos anos, e todos os efeitos decorrentes, uma vez que incide o respectivo aumento sobre as aposentadorias dos contribuintes com a Previdência Social, assim como nas aposentadorias por invalidez e auxílio doença, estes últimos, são despesas que apesar de devidas, não há como precisar a disposição de recursos precisamente para a satisfação desses novos gastos.

A evolução da arrecadação líquida para o RGPS, por outro lado, deverá ser de apenas R\$ 22 bilhões, passando de R\$ 350 bilhões em 2015 para R\$ 372 bilhões em 2016. Destarte, o déficit da Previdência Social deverá aumentar de R\$ 88 bilhões para R\$ 117 bilhões, caso a economia não venha a apresentar deterioração maior. Esse incremento do desequilíbrio fiscal não pode ser corrigido pelo corte de outras despesas, não obstante a aludida disciplina nos gastos discricionários e outras medidas legais visando reduzir gastos obrigatórios (CÂMARA..., 2015).

Assim, procura demonstrar que apesar das contribuições devidas do RGPS, não são necessárias ou suficientes para atender a todos os gastos a que deve buscar satisfação no ano de 2016, de modo que o corte de gastos também não é suficiente para evitar o acúmulo de dívidas.

Para finalizar, destaca os ministros alguns pontos positivos fundamentais para re-inserção da CPMF ao cenário brasileiro, no momento de desaceleração financeira, como modo de trazer de volta a estabilidade financeira à economia brasileira, resumindo-se basicamente em 5 pontos, senão vejamos a seguir:

1. A CPMF é um instrumento de arrecadação com pequeno impacto pró-cíclico sobre a economia, [...] amortece os efeitos sobre a inflação típico de impostos indiretos sobre o consumo;

2. Outro benefício da CPMF é sua capacidade de tributar as rendas que escapam da Administração Tributária;

3. Outro ponto que favorece a criação da CPMF é que, como ressalta a literatura econômica aplicável, países com sistemas financeiros mais desenvolvidos são mais propícios à introdução da contribuição já que se torna mais custoso para as empresas e indivíduos utilizarem canais alternativos para transações financeiras;

4. Há ainda a se considerar a alta produtividade da contribuição, medida como a relação entre a arrecadação em percentual do PIB e a alíquota do tributo. Isto significa que com uma alíquota relativamente baixa é possível obter receitas substanciais. Informações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT) relatam que a produtividade da CPMF ficou em torno de 4,5 em 2007;

5. A cumulatividade da CPMF tem como característica seu baixo impacto distorcido sobre o consumo diante dos resultados de sua arrecadação.

Desse modo, verifica-se que os ministros Joaquim Vieira Ferreira Levy e Nelson Henrique Barbosa Filho, responsáveis pela apresentação da PEC 140, estão convencidos de que para o momento de instabilidade e desaceleração econômica no qual o país se encontra, a volta da Contribuição Provisória é a melhor maneira de, dentro de um espaço de tempo consideravelmente curto, restabelecer a tranquilidade e viabilidade econômica nacional.

Destaca, por oportuno, que a medida utilizada no passado, entre 1993 a 2007, trouxe resultados significativamente satisfatórios com pouco impacto na vida dos brasileiros, razão pela qual, não se enxergar a medida como um retrocesso à história econômica do país.

3.3. MUDANÇAS OCORRIDAS NA CPMF

Da análise da PEC 140, depreende-se que as mudanças ocorridas quando da edição da CPMF do passado, vigente até 2007, encontram-se basicamente na alíquota e na vinculação de destinação de recursos.

A incidência do fato gerador da CPMF, nos moldes em que pretende alcançar vigência para os anos de 2016 a 2019 possui uma alíquota de 0,20%. Entretanto, em jantar no Palácio da Alvorada o governo federal sugeriu que a alíquota da nova CPMF seja de 0,38%, tal como ocorreu no passado, sendo que essa diferença de 0,18% seja repassada aos Estados e municípios. Tal medida contradiz diversos pontos da Proposta de Emenda à Constituição apresentada, dentre os quais podemos citar além da porcentagem da alíquota, o não repasse do produto arrecadado, assim como a diversificação na utilização desses recursos que deveriam, conforme disposição da PEC 140, se direcionar à manutenção da Previdência Social Federal.

A medida tem encontrado apoio por parte de alguns governadores, dentre os quais podemos citar o governador do Distrito Federal Jaques Wagner, que sugeriu que a alíquota de 0,20% seja apenas um piso, mas que tal posicionamento não poderia ser manifestado pelo governo federal em razão de estar sendo pressionado por economistas e empresários. Quem de igual modo é adepto ao referido aumento é o governador do Rio de Janeiro Luiz Fernando Pezão, tendo na mesma reunião, a atual presidente, Dilma Rousseff, ratificado a necessidade da medida.

No que se refere à destinação de recursos, na PEC 140, assim como na justificativa, encontra-se explícita que o produto arrecadado será vertido para manutenção e cumprimento satisfatório da Previdência Social federal, de modo que os recursos serão direcionados à

União, evitando que a certeza no cumprimento dessa obrigação passe a se tornar dúvida, agravando ainda mais o setor econômico nacional que já se encontra em demasiado afetado.

3.3.1. PRINCIPAIS EFEITOS DA CPMF EM RELAÇÃO AO ESTADO

Sem dúvidas, a CPMF é um imposto de fácil incidência e de difícil sonegação, uma vez que, o repasse ocorre diretamente do banco à União, havendo uma certeza quase absoluta de repasse, ensejando num aumento de receita com uma expressão vultosa e de rápido retorno. E, considerando o quadro da economia nacional, uma injeção de recursos nesse porte traria maior segurança frente ao mercado nacional e internacional.

Torna-se a medida animadora também pelo fato de que, mesmo nas relações marcadas pela informalidade teriam a incidência da CPMF, contribuindo para um aumento também de outros tributos, que poderiam deixar de ser tributados por meio de algumas manobras celebradas pelo contribuinte para se desvencilhar do recolhimento. Assim, também como aconteceu no passado, poderia o Poder Público se utilizar de todos os dados para realização de cruzamento de informações, tornando o sistema ainda mais completo, evitando a evasão de diversos tributos.

Ainda, atendendo o produto da CPMF à destinação para a qual foi reinstituída, será responsabilizada pela metade dos gastos destinados à Previdência Social, o que traria maior equilíbrio às contas públicas.

Além do mais, o imposto tem como característica a rapidez com que a referida contribuição provisória possa vir a dar resultados concretos na economia nacional.

Por óbvio, há alguns riscos com a medida, como a recessão das movimentações econômicas, ou até mesmo o incentivo ao investimento de ações em bolsas estrangeiras, tal como ocorreu no passado.

3.3.2. PRINCIPAIS EFEITOS DA CPMF PARA O CONTRIBUINTE

Em contrapartida, a CPMF significa aumento da carga tributária para os contribuintes, que já enfrentam sérios problema financeiros, principalmente em decorrência do momento de instabilidade econômica, que acaba por inibir os gastos e a diminuição nas linhas de produção, que podem ensejar na demissão em massa de empregados.

Consoante expressado alhures, como a tributação da CPMF ocorre em todas as fases da negociação comercial, no final da cadeia enseja no aumento sobre o produto ao consumidor final, uma vez que este, por se encontrar no final da cadeia de produção e consumo, é quem responde pelos acréscimos incidentes sobre o produto em todas as etapas de produção.

Essa é uma característica dos impostos cumulativos, ou seja, não há compensação dos impostos já pagos na cadeia seguinte desse processo de comercialização, o que pode trazer como resposta a redução dos preços dos produtos com a finalidade, de quando sofrer a tributação não encareça em demasiado o produto no preço de venda, ou mesmo como uma maneira de o contribuinte de alguma forma se furtar ao máximo dos efeitos da CPMF. Gerando o que os tributaristas chamam de efeito cascata, na lição de Vieira (2015), ocorre tal efeito “quando um tributo incide sobre outros tributos (efeito cascata vertical) ou quando incide ao longo de uma cadeia produtiva sem descontar o que já foi pago, a título do próprio tributo, nos elos anteriores desta cadeia (efeito cascata horizontal).

Assim, uma consequência indesejada da medida, pode ser a intimidação nas vendas e redução da produção como reflexo ao aumento dos preços.

Há que ser ressaltado que tais pontuações são uma previsão dos efeitos da CPMF com base na experiência pela qual passamos no período compreendido entre 1993 a 2007, quando o IPMF e a CPMF tornaram-se realidade no quadro econômico financeiro nacional pela primeira vez.

Apesar da análise dos prós e contras da medida, há expectativas positivas de que a CPMF seja de fato instaurada a partir do próximo exercício financeiro até o ano de 2019, de modo que a Comissão Mista de Orçamento (CMO), incluiu o imposto na arrecadação de 2016.

A aprovação do texto pela CMO visa na contemplação dos recursos já no próximo ano, algo em torno de R\$ 10,1 bilhões de reais a partir do mês de setembro com a arrecadação do tributo, em termos líquidos. Tal medida do governo encontrou apoio entre os partidos do PT, PMDB, PCdoB, PP, Pros, PTB, PRB, PSD e PDT, não sendo acolhida pelos partidos políticos do PSDB, PSC, DEM e PSB.

Saliente-se por oportuno, que a referida aprovação não implica dizer que a CPMF já fora reintegrada ao campo de validade do Direito Tributário, mas que a proposta orçamentária para o ano de 2016 teve incluído o produto de sua arrecadação.

No que se refere ao período em que a medida deve vigorar, presente na justificção da proposta, pelo período de 4 anos, é esse mais um ponto em que gera temor aos brasileiros, pairando a dúvida e o receio de que ocorra o mesmo que aconteceu no passado, a renovação sucessiva desse imposto por um longo período.

3.4. CRÍTICAS À CPMF: (IN) CONSTITUCIONALIDADE

A CPMF, além dos efeitos não muito positivos para o contribuinte como o aumento da tributação e a possibilidade de dependência econômica do governo pela medida, há uma outra crítica relacionada à constitucionalidade do imposto.

A Proposta de Emenda Constitucional 140/2015 prevê, que para tornar possível a CPMF, a restauração da revogada lei nº 9.311 de 1996, derogada desde 2007, quando a CPMF foi extinta, o que tem sido objeto de questionamentos quanto à validade desta medida, uma vez que, para que esse fato se tornasse possível seria necessário que o legislador infraconstitucional o faça, e não o Poder Legislativo constitucional.

Questão que se coloca é saber se pode ou não uma Emenda Constitucional instituir tributos.

Seguindo nesta esteira, temos que o art. 150, inc. I da CF/88 consagra, no capítulo das limitações ao poder de tributar, o princípio da estrita legalidade, ao asseverar que é vedado aos Entes Federados, exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça. Assim também determina o art. 97. do CTN.

Pois bem, entendemos que a Norma Constitucional não é o comando para a instituição de tributos. Cabe, de fato, ao constituinte derivado, dispor sobre a delimitação de competências tributárias, autorizando o legislativo a criar, por meio de lei, os tributos que lhe forem próprios. Contudo, não lhe comete exercer, diretamente, o poder de tributar, obstaculizando o processo legislativo (GARCIA, 2004).

Desse modo, verifica-se que cabe à matéria constitucional legislar apenas no que pertine aos limites do poder de tributar, e não regulamentar a matéria de maneira efetiva. Há, portanto, uma violação ao princípio da legalidade, uma vez que o conteúdo formal para tratar da matéria resta afastada, configurando-se o desrespeito às competências legislativas, que deveria esta ser regulamentada pelo Poder Constituinte Derivado, por meio de normas infraconstitucionais.

Por determinação constitucional, no Brasil, o Constituinte derivado, é o mesmo legislador ordinário da União, mas esses dois são órgãos distintos, que não podem ser confundidos. São órgãos autônomos, mesmo se concentrados na mesma pessoa, cada um exercendo função própria: aquele, com poderes para alterar a fisionomia constitucional, criando ou modificando competências; o legislador ordinário, a partir das atribuições materiais de competências emanadas daquele, estabelecendo as tipificações das condutas, por leis específicas. O fato de estarem, ambos, concentrados na mesma pessoa, não pode servir como justificativa para qualquer espécie de ‘economia processual’ (do processo legislativo), por estarem exercendo funções distintas (mesmo se as emendas estejam qualificadas como produto do processo legislativo), com competências materiais autônomas, e segundo processos também autônomos. [...] os atos do Congresso Nacional, enquanto legislador federal, devem ser compatíveis materialmente, com os atos expedidos pelo Congresso Nacional enquanto Constituinte Derivado, não como simples ‘execução’, mas como realização da competência atribuída, na continuação do processo de positivação do direito, agora, mediante a ponência das leis que lhe cabe criar, tipificando as hipóteses de incidência e as consequências para os comportamentos normados (TORRES *apud* GARCIA, 2004).

Destaca, pois, que o Poder Constituinte Derivado federal não pode ser confundido com o Poder Legislativo ordinário da União, de modo que apesar de as duas funções, distintas e diversas encontrarem-se concentradas na mesma pessoa, são órgãos distintos, não podendo, ademais, a confusão desses dois órgãos ter como justificativa o princípio da economia processual.

Curioso a verificação do ano em que foi escrito o artigo pelo referido autor, uma vez que as mesmas questões suscitadas quando da instituição da CPMF no passado podem ser suscitadas e estão sendo agora objeto da mesma abordagem.

No passado, na oportunidade da implementação da CPMF, instituída pela Lei nº 9.311 de 1996, em substituição à IPMF, a prorrogação dos mesmos efeitos pelo período de 36 meses foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Extraordinário (RE nº 566.032), reconhecendo a repercussão geral sobre o aumento da alíquota da contribuição provisória por desrespeitar o princípio da anterioridade nonagesimal, de modo que fora implementado em 01/01/2004 a ser cobrado já em 30/03/2004.

Vejamus a seguir a redação do art. 75 da ADCT, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 21/1999:

Art. 75. É prorrogada, por trinta e seis meses a cobrança da contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza

financeira de que trata o art. 74, instituída pela Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, modificada pela Lei nº 9.539, de 12 de dezembro de 1997, cuja vigência é também prorrogada por idêntico prazo.

§ 1º Observado o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal, a alíquota da contribuição será de trinta centésimos, nos meses subsequentes, facultado ao Poder Executivo reduzi-la total ou parcialmente, nos limites aqui definidos.

§ 2º O resultado do aumento da arrecadação, decorrente da alteração da alíquota, nos exercícios financeiros de 1999, 2000 e 2001, será destinado ao custeio da previdência social.

§ 3º É a União autorizada a emitir títulos da dívida pública interna, cujos recursos serão destinados ao custeio da saúde e da previdência social, em montante equivalente ao produto da arrecadação da contribuição, prevista e não realizada em 1999 (BRASIL, 1988).

Observe-se que previa a EC 21/96, o custeio da Previdência Social a partir da arrecadação decorrente do aumento da imputação da CPMF, e do custeio da Saúde Pública, apesar de o produto da arrecadação ser utilizado em outros serviços públicos, o que traz aos contribuintes insegurança e dúvidas quanto à vinculação do orçamento.

Outro ponto, em período subsequente que suscitou dúvidas quanto à constitucionalidade da medida ocorreu quando da inclusão do art. 84 da ADCT, por meio da EC 42/03, a qual previa a prorrogação da CPMF até o exercício financeiro de 2007, exigindo a cobrança da nova alíquota de 0,38% de todo o período, inclusive do ano de 2004, desrespeitando mais uma vez o princípio da anterioridade nonagesimal, e por consequência lógica a segurança jurídica, uma vez que o contribuinte era surpreendido com a cobrança de um novo imposto.

Por fim, à época em que a CPMF foi elaborada e seus efeitos renovados, dentre as violações a regras e princípios constitucionais e tributários, a que foi questionada, encontra-se o princípio da capacidade contributiva, como próprio nome sugere, quanto maior a aferição de lucros, maior a carga tributária. Assim, nos moldes da CPMF essa diferenciação não é feita, uma vez que incide igualmente sobre os bens dos contribuintes, do mais abastado ao mais humilde.

Depreende-se por fim, que apesar de o vice-Presidente da República, ter se pronunciado um mês antes da apresentação da Proposta de Emenda Constitucional 140/2015, na oportunidade em que teve um encontro com o ex-presidente da França Nicolas Sarkozy, na cidade de São Paulo, tratar-se de um burburinho, e que a medida não tinha sido objeto de apreciação pelo governo, a reinstauração da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeiras (CPMF), está cada vez mais próximo de se tornar uma realidade para os contribuintes brasileiros mais uma vez.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do quadro de instabilidade econômica e recessão que se encontra inserido o Brasil, é óbvio que medidas para resolução do problema devem ser apontados, trazendo de volta a coesão econômico financeira e os tempos de prosperidade e progresso na economia nacional.

Uma medida polêmica foi apresentada em setembro deste ano de 2015 pelos ministros da Fazenda e do Planejamento, Joaquim Levy e Nelson Barbosa, respectivamente, como uma solução para desafogar o Brasil das dívidas públicas, garantindo que benefícios básicos, como os decorrentes da Previdência Social sejam assegurados. Levaram ao conhecimento do Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 140/2015, que visa na reinserção da CPMF aos quadros vigentes da ordem tributária nacional.

A Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras, que tem como fato gerador a movimentação bancária de recursos particulares, é uma velha conhecida dos brasileiros, de modo que, vigorou durante o prazo de mais de 10 anos, entre o período de 1993, denominado de Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), e 1996, já sob o título de CPMF quando foi restaurada pela primeira vez, até o ano de 2007, ano em que foi extinta.

A volta da CPMF é defendida principalmente pelo fato de ser um imposto com um rápido retorno econômico, com valores vultosos, capazes de bancar até metade dos custos com a Previdência Social, sendo esta a destinação do produto da arrecadação, conforme consta da PEC 140. E ainda, a possibilidade de sonegação desse imposto é irrelevante e de difícil ocorrência, de modo que o repasse ocorre diretamente entre os bancos e os cofres da União, havendo a possibilidade, tal como ocorreu no passado, da realização do cruzamento de dados que podem ser utilizados para redução de quaisquer possibilidades de sonegação fiscal.

Entretanto, é justamente a sombra do passado que assola os brasileiros como um fantasma. A IPMF criada inicialmente para o período de quatro anos, tal como sugere a proposta, foi objeto de sucessivas análises e prorrogações, apesar de se tratar de um imposto provisório, como próprio nome sugere.

Outro ponto que suscita na rejeição da população pela medida é a base de cálculo, que na PEC 140/2015 é de 0,20%, entretanto, nada impede que, quando da possível renovação da CPMF seja esse cálculo também alterado, exorbitando esse percentual.

De certo que em momentos de crise medidas como a reintegração da CPMF seja de fato uma possibilidade para a saída desse período de recessão econômica em que nos encontramos, no entanto, é complicado acreditar que a medida dure de fato os quatro anos, previstos inicialmente na proposta, entre os exercícios financeiros de 2016 a 31 de dezembro de 2019. A classe política perdeu a confiança no que se refere a esse ponto desde o interstício entre os períodos de 1993 a 2007, quando, nem ao menos a vinculação dos recursos foi respeitada.

Nesse diapasão, é que deve o governo se empenhar para resolução do problema através de meios distintos, sem a incidência de mais tributos, responsabilizando o contribuinte pela má administração da máquina pública, como o corte significativo de gastos. Nesse momento, a instauração da CPMF pode trazer mais consequência negativas do que positivas, como a inibição da movimentação do setor financeiro, e o destacamento da informalidade das negociações, o que pode ensejar na negativa de outros tributos já regulamentados.

Ainda em decorrência do período de recolhimento no crescimento financeiro das empresas, se emprega menos, havendo uma circulação financeira mais contida, incentivando mais as pessoas a pouparem do que a gastarem, de modo que esse simples fato, influi diretamente no balanço econômico das empresas do final do mês.

Ressalte-se, que apesar de defender a não reincidência da CPMF, acredita, *permissa venia*, que a instauração da medida é quase uma certeza para os próximos anos, de modo que, a CMO já incluiu as possíveis rendas auferidas com esse imposto para o próximo ano,

cabe a nós, esperar quais serão as cenas do próximo capítulo dessa novela, que deixou de ser história, para se tornar, mais uma vez, realidade para o contribuinte contemporâneo.

5. REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. São Paulo, Ed. Método, 2ª edição, 2008.
- AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. São Paulo, Ed. Saraiva, 20ª edição, 2014.
- ÁVILA, René Bergmann. **CPMF - Breves considerações sobre os fundamentos de sua inconstitucionalidade após a EC Nº 21**. Disponível em: <<http://www.amdjus.com.br/doutrina/tributario/9.htm>>. Acesso em: 08 dez. 2015.
- BATISTA, Sérgio Souza; SILVA, Inês Francisca Neves da. **Os impactos econômicos da CPMF no bolso do brasileiro**. 2007. Disponível em: <<http://www.classecontabil.com.br/artigos/os-impactos-economicos-da-cpmf-no-bolso-do-brasileiro>>. Acesso em: 08 nov. 2015.
- BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. STF – HC 94240. Partes: César Antônio Muzetti; Antônio de Pádua Faria e Outro (a/s); Superior Tribunal De Justiça. Relator: Dias Toffoli. LEX: STF - HABEAS CORPUS: HC 94240 SP. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20623177/habeas-corporus-hc-94240-sp-stf>>. Acesso em: 04 nov. 2015.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 06 nov. 2015.
- _____. Lei nº 5.172 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 05 nov. 2015.
- _____. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 05 dez. 2015.
- _____. Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996. Institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 de outubro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9311.htm>. Acesso em: 05 dez. 2015.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. São Paulo, Ed. Saraiva, 24ª edição, 2012.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;-jsessionid=9C68EB2FADAB16A862E510CF791E32C0.proposicoesWeb2?-codteor=1389397&filename=PEC+140/2015>. Acesso em: 05 dez. 2015.

- CAVALLINI, Marta; LAPORTA, Taís. **Entenda o que é a CPMF e como ela afeta sua vida**. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/entenda-o-que-e-cpmf-e-como-ela-afeta-sua-vida.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015.
- CHIMENTI, Ricardo Cunha; PIERRI, Andréa de Toledo. **Teoria e prática do direito tributário**. São Paulo, Ed. Saraiva, 3ª edição, 2012.
- COIMBRA, Leonel Munhoz. **Os efeitos da extinção da CPMF sobre o Orçamento da União**. 86 f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em orçamento público). Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal, Distrito Federal, 2008.
- CORREIO BRASILIENSE. **Temer diz que discussão sobre a volta da CPMF “é burburinho”**. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2015/08/27/internas_polbraeco,496317/temer-diz-que-discussao-sobre-a-volta-da-cpmf-u201ce-burburinho-u201d.shtml>. Acesso em: 08 dez. 2015.
- COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário**. São Paulo, Ed. Saraiva, 4ª edição, 2014.
- GARCIA, Gisele Clozer Pinheiro. **A inconstitucionalidade da CPMF**. 2004. Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com.br/a/2o1e/a-inconstitucionalidade-da-cpmf-gisele-clozer-pinheiro-garcia-elaborado-em-042004>>. Acesso em: 08 nov. 2015.
- GONSALVES, Elisa Pereira. **Conversas sobre iniciação à pesquisa científica**. Campinas: Ed. Alínea, 2007.
- HARADA, Kiyoshi. **Ilegalidade e Inconstitucionalidade da Cobrança da CPMF**. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 05 de set. de 2000. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/306/ilegalidade_e_inconstitucionalidade_da_cobranca_da_cpmf>. Acesso em: 08 dez. 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. **Entenda o que é a CPMF e como ela afeta sua vida**. 2015. Disponível em: <<http://www.ibpt.com.br/noticia/2265/Entenda-o-que-e-a-CPMF-e-como-ela-afeta-sua-vida>>. Acesso em: 08 nov. 2015.
- JADE, Líria. **Ajuste fiscal: Entenda o que é a CPMF e como funciona a cobrança de taxa**. 2015. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2015/09/ajuste-fiscal-entenda-o-que-e-cpmf-e-como-funciona-cobranca-da-taxa>>. Acesso em: 15 nov. 2015.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo, Ed. Saraiva, 19ª edição, 2015.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. São Paulo, Ed. Malheiros, 14ª edição, 2004.
- NASR, Vanessa. **Recuperação judicial da CPMF é defensável**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-abr-05/stf-reconheceu-discussao-inconstitucionalidade-cpmf>>. Acesso em: 08 dez. 2015.
- OLIVEIRA, Celso. **Inconstitucionalidade da nova CPMF**. 1999. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/1999-jul-08/inconstitucionalidade_cpmf>. Acesso em: 08 dez. 2015.

- PEREIRA, Leonardo Back. **Direito tributário carreiras fiscais**. Santa Catarina, 2013.
- SABBAG, Eduardo. **Direito tributário essencial**. Rio de Janeiro, Ed. Forense, São Paulo, Ed. Método, 3ª edição, 2015.
- SARDINHA, Edson; GÓIS, Fábio. **Confira a íntegra da PEC que determina a volta da CPMF**. 2015. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/confira-a-integra-da-pec-que-determina-a-volta-da-cpmf/>>. Acesso em: 30 nov. 2015.
- SENADO FEDERAL. **CPMF**. 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/cpmf>>. Acesso em: 07 nov. 2015.
- _____. **Orçamento: Comissão inclui CPMF na receita de 2016**. 2015. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/orcamento-comissao-inclui-cpmf-na-receita-de-2016/>>. Acesso em: 07 nov. 2015.
- YAZBEK, Priscila. **Porque a volta da CPMF assusta tanto os brasileiros**. 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/noticias/por-que-a-volta-da-cpmf-assusta-tanto-os-brasileiros>>. Acesso em: 15 nov. 2015.
- URIBE, Gustavo. **Governo sugere que governadores pressionem por CPMF de 0,38%**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1681870-governo-sugere-a-governadores-que-pressionem-por-cpmf-de-038.shtml>>. Acesso em: 08 dez. 2015.
- VIEIRA, Maxwell Ladir. **A nova CPMF e o efeito “cascata”**. 2015. Disponível em: <<http://painelacademico.uol.com.br/painel-academico/5236-a-nova-cpmf-e-o-efeito-cascata>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

Amanda Queiroz de Oliveira

amandaqro@gmail.com

Possui graduação em Letras pela Universidade Estadual do Ceará (2007), graduação em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2011), pós-graduação em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (2015) e mestrado em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2017). Atualmente é membro da comissão jovem advogado - Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de São Paulo (SP) e pesquisadora acadêmica em empresas do segmento jurídico e de informação.