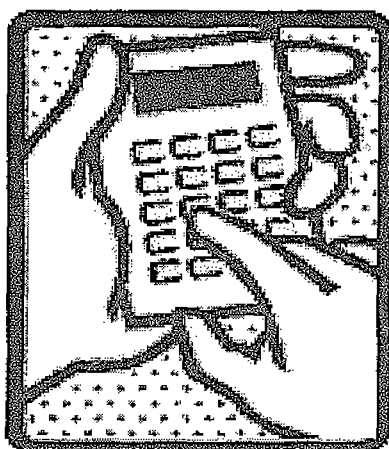


# A CPMF COMO ALTERNATIVA PARA REDUÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS, SEMPRE ESQUECIDAS NAS REFORMAS TRIBUTÁRIAS

*Carlos Vaz*

Professor titular de Direito Financeiro e de Direito Tributário da Faculdade de Direito da UFF.  
Doutor em Direito e Auditor-Fiscal da Receita Federal aposentado.



arquivo de imagens do Microsoft Publisher

## RESUMO

O salário está sendo tributado duplamente por uma mesma entidade tributante – a União – quer pelo imposto de renda de pessoa física, quer pela CPMF, ambos tributos federais. Nessas condições, encaixa-se como evidente caso de *'bis in idem'*, o que a lei nem a doutrina não permite.

## ABSTRACT

The wage is being taxed doubly for one same tribute entity - the Union – whether for the individual income tax, or for the CPMF, both federal tributes. In these conditions, it fits an evident case of “bis in idem”, which neither the law nor the doctrine allow.

Prevista inicialmente pela Emenda Constitucional nº 12, de 15 de agosto de 1996, publicada no DOU do dia seguinte, a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, sigla com que é mais conhecida esta exação, foi instituída pela Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996 (DOU do dia seguinte). Modificada pela Lei nº 9.539, de 12 de dezembro de 1997, teve sua vigência prorrogada inicialmente por 36 meses pela Emenda Constitucional nº 21, de 18 de março de 1999 e, mais uma vez, prorrogada até 31/12/2004, pela Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002. <sup>1</sup>

Trata-se, na realidade, do antigo IPMF – imposto provisório sobre movimentação financeira, cuja criação fora autorizada pela Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993 (art. 2º), agora revigorado e travestido de contribuição social.

O retorno do tributo sobre a movimentação financeira representa, na opinião do professor Ricardo Lobo Torres, um "retrocesso no sistema fiscal, em vista da sua irracionalidade econômica. Foi copiado de idêntica tributação que havia na Argentina, onde se extinguiu depois de alguns anos de insucesso. Sendo imposto cumulativo ou de incidência em cascata, distorce a composição dos preços na circulação das mercadorias ou na realização nos negócios, principalmente nas exportações, nas quais, pela ausência do mecanismo da restituição das quantias pagas internamente, acaba por comprometer a competitividade dos produtos brasileiros. Leva à monetarização da economia, com tendência ao pagamento das obrigações em dinheiro de contado e à eliminação dos cheques, principalmente com a inflação sob controle. Está devidamente desvinculado da capacidade contributiva, eis que não distingue entre as finalidades econômicas de cada movimentação de recursos financeiros, elemento indispensável para sopesar o vínculo com as manifestações de riqueza suscetíveis de imposição fiscal. O único argumento que se encontra em seu favor é o de atingir a economia informal e os negócios ilícitos, que também geram movimentação bancária".<sup>2</sup>

Se examinarmos os efeitos da Lei n. 9.311/96, iremos verificar que é considerada 'movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira' qualquer operação líquida ou lançamento realizado por entidades financeiras, que representem circulação escritural ou física de moeda, e de que resulte ou não transferência da titularidade dos mesmos valores, créditos e direitos (art. 1º, parágrafo único).

Assim, os fatos geradores (preferível hipóteses de incidência) são os definidos no art. 2º da referida lei:

*Art. 2º. O fato gerador da contribuição é:*

*I – o lançamento a débito, por instituição financeira, em contas correntes de depósito, em contas correntes de empréstimo, em contas de depósito de poupança, de depósito judicial e de depósitos em consignação de pagamento de que tratam os parágrafos do art. 890 da Lei nº 5.869, de 1º de janeiro de 1973, introduzidos pelo art. 1º da Lei nº 8.951, de 13 de dezembro de 1994, junto a ela mantidas;*

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

*III – a liquidação ou pagamento, por instituição financeira, de*

*quaisquer créditos, direitos ou valores, por conta e ordem de terceiros, que não tenham sido creditados, em nome do beneficiário, nas contas referidas nos incisos anteriores;*

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

*V – a liquidação de operação contratada nos mercados organizados de liquidação futura;*

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

A preocupação do legislador com o detalhamento das hipóteses de incidência visou, sobretudo, aclarar as dúvidas que porventura viessem a surgir para os usuários e também para os funcionários dos estabelecimentos de crédito, em suas operações financeiras, por se tratar de um tributo novo e complexo, em razão da multiplicidade de situações fáticas e operacionais, além da apreensão, evidentemente, com o fechamento de possíveis lacunas da lei, por envolver grande parte da economia informal.

A lei da referida contribuição trata, ainda, da não incidência, como se observa na transcrição abaixo:

*Art. 3º. A contribuição não incide:*

*I – no lançamento nas contas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas autarquias e fundações;*

*II – no lançamento errado e seu respectivo estorno, desde que não caracterizem a anulação de operação efetivamente contratada, bem como no lançamento de cheque e documento compensável, e seu respectivo estorno, devolvidos em conformidade com as normas do Banco Central do Brasil;*

*III – no lançamento para pagamento da própria contribuição;*

*IV – nos saques efetuados diretamente nas contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e do Fundo de Participação PIS/PASEP e no saque do valor do benefício do seguro-desemprego, pago de acordo com os critérios previstos no art. 5º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990;*

*V – sobre a movimentação*

*financeira ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira das entidades beneficentes de assistência social, nos termos do § 7º do art. 195 da Constituição Federal.*

*Parágrafo único. O Banco Central do Brasil, no exercício de sua competência poderá expedir normas para assegurar o cumprimento do disposto neste artigo, objetivando, inclusive por meio de documentação específica, a identificação dos lançamentos objeto da não incidência.*

Como se pode observar, face a transcrição do dispositivo supra, não há qualquer referência à não-incidência do salário creditado nas contas dos titulares, salário esse que é componente da base de cálculo para o imposto de renda de pessoa física, através da respectiva declaração de ajuste anual.

Ao contrário, o inciso I do art. 2º desta lei diz, de forma indireta, ser o salário fato gerador da contribuição, quando sacado dos depósitos ou conta movimento do correntista, na expressão "lançamento a débito, por instituição financeira, em contas correntes de depósito, (...)". Outras alterações que lhe seguiram e que reservamos não citar nem comentar, silenciaram igualmente sobre o salário.

Ora, dessa forma, o salário está sendo tributado duplamente por uma mesma entidade tributante – a União – quer pelo imposto de renda de pessoa física, quer pela CPMF, ambos tributos federais.

Nessas condições, encaixa-se como evidente caso de 'bis in idem', o que a lei nem a doutrina não permite.

Realirma-se: o caso configura-se como 'bis in idem' e não como 'bitributação'. Com efeito, convém lembrar que, em matéria tributária, dá-se o 'bis in idem' quando o mesmo fato jurídico é tributado duas ou mais vezes, pela mesma pessoa política. Já 'bitributação', é o fenômeno pelo qual o mesmo fato jurídico vem a ser tributado por duas ou mais pessoas políticas – o que não é o caso, pois a mesma pessoa política, nesta hipótese, é a União. Tratam-se de dois tributos federais de competência da União, de acordo com a Magna Carta (art. 153, inciso III e art. 154, inciso I).

Em razão da essência e finalidade, a CPMF difere das Contribuições Sociais, denominadas Contribuição para o Programa de Integração Social e Contribuição para o Programa do Servidor Público (PIS/PASEP), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Consoante o magistério do

jurista Roque Antônio Carraza, referindo-se à contribuição social, "nada impede que a obtenção de rendimentos (que já é a hipótese de incidência do imposto sobre a renda) seja também considerada, pelo legislador, hipótese de incidência de contribuição social, desde que o produto de sua arrecadação destine-se a uma das finalidades apontadas no art. 149, da Carta Magna".<sup>3</sup>

Não vislumbramos, todavia, por falta de previsão legal, seja com fundamento na Constituição Federal (art. 146, III, alínea "a") ou em Lei Complementar (CTN, art. 97, III), ser o rendimento (salário) considerado, nominalmente ou expressamente, hipótese de incidência da Contribuição Social.

Ora, o art. 149 da Magna Carta determina apenas a competência exclusiva da União para instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, mandando observar o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. E seu parágrafo único, ao completar o *caput*, afirma que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social. Ainda que se possa admitir estar aí incluído o salário, este não se acha nominalmente especificado como hipótese de incidência.

Dando continuidade a seu entendimento, assevera o jurista Carraza, referindo-se ainda à contribuição social, que não há falar em *'bis in idem'*, porquanto a destinação necessária do produto da arrecadação confere, à contribuição, materialidade diversa daquela do imposto sobre a renda, ainda que incidindo sobre base econômica equivalente. Melhor explicitando: um (o imposto sobre a renda), tem por materialidade a obtenção de rendimentos, pura e simplesmente; a outra (a contribuição), a obtenção de rendimentos, tendo em vista o custeio da seguridade social.<sup>4</sup>

Ora, por previsão legal, o fato gerador é o que importa e não a destinação do produto da arrecadação. É o fato gerador que determina a natureza jurídica específica do tributo, sendo irrelevante para qualificá-la a destinação legal do produto da sua arrecadação - diz o CTN (art. 4º, *caput* e inciso II).

Cumprido observar, porém, que o salário é um rendimento pessoal, constituindo-se em renda, como fato gerador do imposto (CTN, art. 43), servindo, ao mesmo tempo, para efeito de inci-

dência ao próprio imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza como também à CPMF. Vale dizer, a base de cálculo é a mesma para os dois tributos. Logo, não se trata de base econômica equivalente mas igual, tanto para um como para outro tributo. Ademais, a entidade tributante é única (a União), o que reafirma a existência do *'bis-in-idem'*.

Por outro lado, tal fato ocorrente no mundo real e ainda não jurisdicizado, não está sendo levado em conta pela Justiça Fiscal, tão alardeada e querida pelos órgãos governamentais que administram o tributo.

Para anular uma das incidências - já que não fez parte do campo da isenção do artigo 3º da lei instituidora da CPMF - esta contribuição incidente sobre os salários poderia, no nosso entender, mediante lei complementar - *de lege ferenda* (com fundamento no art. 146, inciso III, alínea "a" da CF/88), ser admitida como *'dedução do imposto de renda de pessoa física'*, à semelhança da dedução da contribuição oficial da Previdência para a Seguridade Social (INSS) incidente, obrigatoriamente, sobre o rendimento tributável ou como imposto de renda descontado pela fonte pagadora, sendo este deduzido do imposto devido, por ocasião do preenchimento da declaração do imposto de renda de ajuste anual.

Justifica-se tal proposição, pelo fato de a CPMF não deixar de ser uma *'dedução'*, do ponto de vista doutrinário e da técnica da legislação específica do imposto de renda, posto que a palavra *'dedução'*, por definição, tem sido considerada como *'despesa necessária à percepção dos rendimentos'*. O atual RIR/99 continua a admitir a dedução de determinadas despesas dos rendimentos tributáveis.

De fato, o contribuinte para perceber seus rendimentos do trabalho não pode deixar de descontar a CPMF, pois esta incide, inapelavelmente, sobre os salários que são, obrigatoriamente, creditados em conta corrente de movimentação de depósitos nos estabelecimentos bancários pela sua fonte pagadora, ocorrendo, no seu saque, a conseqüente incidência da contribuição. É nesse sentido que a CPMF *'funcionaria'* como *"dedução"*.

Se admitida como tal, vale dizer, permitida a dedução da CPMF dos rendimentos tributáveis da declaração do imposto de renda, ou como dedução do imposto devido, evitar-se-ia a dupla incidência das referidas exações.

Em conseqüência, na operação da *dedução da CPMF* diretamente dos *rendimentos tributáveis* ou do *imposto devido* da declaração do imposto

de renda de pessoa física, haveria a redução da respectiva base de cálculo. Em qualquer das hipóteses existiria uma diminuição do *quantum debeatur*.

Após a sua aprovação legal, a *dedução* da CPMF seria, um meio legal e um direito legítimo utilizado pelo contribuinte para redução do seu imposto de renda.

Por derradeiro, cabe ressaltar que a CPMF foi criada tendo por objetivo principal alcançar os vultosos rendimentos da economia informal para serem destinados ao Fundo Nacional de Saúde, visando ao financiamento das ações e serviços da própria Saúde Pública (ADCT, art. 74, § 3º) e, atualmente, ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (ADCT, art. 80, I) que continuam ambos a se encontrar à margem do controle fiscal por parte da Receita Federal.

Logo, não deve ser o salário, retido e recolhido mensalmente pela fonte pagadora, como imposto de renda da sacrificada classe trabalhadora - tida como o "bode expiatório" - que deveria estar sujeito a controle rígido e penalizado com a incidência desta contribuição.

Por outro lado, cabe lembrar que existem outros rendimentos, nas mesmas condições que o salário, que não podem ser novamente sujeitos ao imposto, quais sejam, os rendimentos isentos e não-tributáveis, os rendimentos tributados exclusivamente na fonte e os de tributação definitiva. Tais rendimentos isentos e não-tributáveis e, ainda, os imunes, estão fora do campo da incidência, respectivamente, quer por lei ordinária, quer por determinação de lei constitucional (CF/88, art. 150), estando a maioria deles discriminada no art. 39 do Regulamento do Imposto de Renda, assim considerados por "não entrarem no cômputo do rendimento bruto".

Esses rendimentos, ocasionalmente, podem ser objeto de depósito em conta corrente, como acontece, por exemplo, com o valor de alienação de único imóvel, ou que este imóvel seja considerado de pequeno valor ou, ainda, de imóvel em que o lucro já fora tributado e cujo cheque fora depositado no banco. Submetê-los novamente à tributação, pela CPMF seria desrespeitar as leis que os tiraram do campo da incidência ou que os tributaram definitivamente. Para que tais fatos não sejam considerados hipóteses de incidência é necessário, evidentemente, que sejam criados por lei certos mecanismos de controle.

Na mesma situação, encontra-se o salário, como produto do trabalho, que é tributado pelo imposto de renda, quer na fonte, quer na declaração, e pelo simples fato de ser creditado em conta corrente não pode novamente sofrer a

incidência da CPMF, sob pena de haver dupla incidência. Com maior razão, dir-se-ia em relação aos salários abaixo da tabela mensal do imposto complementar progressivo, que sequer podem estar sujeitos à incidência pela CPMF, já que são isentos pelo imposto de renda, fato que deve receber igual tratamento pela lei a ser criada, pois submetê-los à incidência tributária seria praticar uma maior injustiça.

Tal procedimento dos órgãos fiscais não encontra argumentos jurídicos e racionais capazes de justificá-lo perante a lei e à opinião pública, diante de uma política voltada para o bem-estar social, amparada na Justiça Fiscal, a não ser que a intenção governamental seja mesmo a de aumentar, a qualquer custo, a arrecadação federal, sob a maquiavélica alegação inversa de que "os meios justificam os fins".

Não é difícil a sua operacionalização. Bastaria que a lei criasse, para os estabelecimentos de crédito, rubricas próprias para essas contas, pois, por ocasião dos créditos correspondentes a esses rendimentos, seriam eles identificados e, ao final do ano, ter-se-ia o montante pago a título de CPMF incidente sobre o salário, total esse que poderia ser utilizado como dedução na declaração de ajuste anual do imposto de renda pela pessoa física, da mesma forma como é atualmente procedido com o imposto de renda descontado na fonte e cujos valores são fornecidos ao contribuinte pela mesma fonte pagadora, com vistas ao preenchimento da declaração de ajuste anual. Quanto aos rendimentos isentos e não tributáveis, os rendimentos tributados exclusivamente na fonte e os definitivamente tributados, uma vez identificados também por outras rubricas criadas para identificá-los, deixariam também de não ser alcançados pela incidência da CPMF.

Esta é uma das questões que deveria ser examinada pela reforma tributária, mas de forma justa e equilibrada, e não essa "reforma fiscal", tão apregoada mas sempre adiada pelo governo, já que seus ajustes de Caixa estão em dia, sem interesse, portanto, em modificar o *statu quo* da atual política tributária nacional. Reforma pressupõe renúncia de receita e mudança, mas nenhum ente político da Federação quer perder recursos. Daí o descrédito geral dessa "reforma tributária" em andamento e o desinteresse geral na aprovação de mudanças efetivas que venham ao encontro da classe assalariada.

As reformas tributárias preconizadas pelo governo só visam atender aos reclamos da União, dos Estados e dos Municípios e suas autarquias, bem

como das grandes empresas, inclusive bancos, mas nunca se preocupam com as pessoas físicas, cuja carga tributária continua a situar-se em patamares intoleráveis. Paga-se muito imposto principalmente em função da não correção da tabela complementar progressiva em níveis compatíveis com a realidade dos índices inflacionários e, comparativamente, com a ausência de retorno em benefícios sociais, como sói acontecer nos demais países. As suas duas elevadas alíquotas não distribuem renda nem riqueza porque não há um alargamento das classes de renda líquida da tabela. Falta, assim, uma política fiscal mais justa voltada para a classe assalariada que, afinal, é quem paga a conta do governo.

Pela medida ora sugerida, não há qualquer perda de receita. Ao contrário, por um lado, ganha a União, que mantém mensalmente a existência da CPMF e, com seus vultosos recursos, poderá atender às despesas públicas orçamentárias e, por outro lado, ganha a sociedade, especialmente a representada pela classe assalariada, que poderá aliviar, na declaração de ajuste anual, um pouco mais a carga tributária na redução de seu imposto de renda. Da mesma forma, ocorre com os Estados e Municípios que não terão afetados os seus Fundos de Participação em função da compensação com a sobra de recursos surgida em razão dessa dedução, pois integrando o ciclo econômico, será aplicada na aquisição de novas mercadorias e em serviços tributáveis por tais entes políticos da Federação.

Sendo esta uma proposta aberta a todo e qualquer parlamentar que se disponha a aproveitá-la, espera-se que as autoridades competentes dos Poderes Executivo e Legislativo, que tenham vontade política e queiram efetivamente realizar a mudança, valham-se da sugestão e, mediante emenda ao projeto de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional, venham tornar este fato "jurisdicizado", vale dizer, fazendo-o entrar mediante lei para o mundo jurídico e, com esta lei sancionada (*de lege lata*) operacionalizem tal medida, que é, sem dúvida alguma, de grande alcance popular e digna de justiça.

## Notas:

<sup>1</sup> A CPMF, inicialmente prevista para vigor a partir de 31 de dezembro de 1994 (Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993), teve a sua vigência prorrogada por 24 meses (Lei nº 9.539, de 12 de dezembro de 1997, art. 1º), contada a partir de 23/01/98 e novamente prorrogada por 36 meses. A alíquota aplicável no período de 18/06/2000 a 17/06/2002 é de 0,38% nos 12 primeiros meses e de 0,36% nos meses subsequentes (ADCT, arts. 74, 75 e 80). Pela Emenda Constitucional nº 37, de 12/06/2002, foi prorrogada até 31/12/2004, mantendo a alíquota em 0,38% (2003) e alterando-a para 0,08% a partir do exercício de 2004, com seus recursos destinados integralmente ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (ADCT, arts. 84 a 88, instituídos).

<sup>2</sup> Torres, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 8 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.371 - - 372.

<sup>3</sup> Carrazza, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional, 11 ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 365.

<sup>4</sup> Ibid.

