

A volta da CPMF: o emplasto Brás Cubas contra o mal-estar da desigualdade

Autor(a): Ricardo Lodi Ribeiro

Publicado em: 18 de fevereiro de 2016

Publicação: Coluna direitodoestado.com.br

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/ricardo-lodi-ribeiro/a-volta-da-cpmf-o-emplasto-bras-cubas-contra-o-mal-estar-da-desigualdade>

Fonte original: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/a-volta-da-cpmf-o-emplasto-bras-cubas-contra-o-mal-estar-da-desigualdade>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/ricardo-lodi-ribeiro/a-volta-da-cpmf-o-emplasto-bras-cubas-contra-o-mal-estar-da-desigualdade#ep-667d90d8

Resumo

Nesse cenário de crise fiscal por que passa o governo brasileiro, ressurgiu com bastante força jurídicos e econômicos nacionais. Único, com alíquota de 1%, que substituiria todos os demais tributos do nosso sistema.

Texto integral

Nesse cenário de crise fiscal por que passa o governo brasileiro, ressurgiu com bastante força a proposta de recriar a CPMF, contribuição incidente sobre a movimentação financeira, o chamado “imposto” do cheque, o que vem criando muitas polêmicas nos meios políticos, jurídicos e econômicos nacionais. Sua origem no Brasil remonta à ideia defendida por Marcos Cintra, de criar um imposto único, com alíquota de 1%, que substituiria todos os demais tributos do nosso sistema. A concepção original foi acolhida apenas em parte, pois, a despeito de não extinguir um único tributo, se instituiu o IPMF, imposto provisório sobre movimentação financeira, por meio da Emenda Constitucional nº 03/93, fruto da iniciativa do então Ministro da Saúde, Dr. Adib Jatene, destinada a reforçar os recursos afetados à saúde. A exigência do IPMF teve validade até 31 de dezembro de 2014, com a alíquota de 0,25%, incidindo sobre qualquer movimentação financeira, independente da sua causa, sendo, por isso, um tributo não causal. O STF chegou a examinar, em 1994, a constitucionalidade da aludida emenda constitucional, tendo se limitado, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939-7, a declarar a inconstitucionalidade das exceções estabelecidas pela emenda em relação à aplicabilidade ao tributo do princípio da anterioridade anual e das imunidades tributárias, previstos respectivamente nos incisos III, b e VI, do art. 150, CF. Como as necessidades da saúde não são provisórias, findo o prazo de validade da cobrança do IPMF, a EC nº 12/96 criou a CPMF com validade por dois anos. A instituição do tributo como contribuição, e não como imposto, teve dois objetivos: a) afastar a exigência de respeito às imunidades e à anterioridade anual, como exigido pelo STF; b) garantia da destinação ao tributo à saúde, o que não ficara constitucionalmente assegurado no tempo do IPMF, que acabou tendo a sua receita gasta em outras despesas. Porém, é preciso registrar que, por fugir a incidência sobre movimentação financeira à lógica da solidariedade de grupo que caracteriza as contribuições sociais, mais se traduz, na expressão de Ricardo Lobo Torres, em verdadeiro imposto com destinação específica. Com o fim do prazo bienal, houve a prorrogação da vigência da CPMF pela EC nº 21/99, já com a alíquota de 0,38% no primeiro ano, e

0,30% no segundo. Porém, a redução foi frustrada pela EC nº 31/00. Nova prorrogação veio com a EC nº 37/02, que estendeu o prazo de cobrança até 31/12/04. Mais uma prorrogação ocorreu por meio da EC nº 42/03, até 31/12/07. O Governo tentou prorrogá-la até o ano de 2011, em proposta que chegou a ser aprovada pela Câmara dos Deputados, mas foi rejeitada pelo plenário do Senado Federal. Assim, no dia 1º de janeiro de 2008, a CPMF deixou de existir no ordenamento jurídico brasileiro. Muitos do que defendem a sua ressurreição dizem que a CPMF é um tributo justo porque atinge a todos, não é suscetível de sonegação e é destinado à saúde. Porém, não me parece que esses sejam motivos para considerar tal exigência um tributo justo, uma vez que incide sobre a movimentação financeira, fenômeno completamente estranho à ideia de capacidade contributiva por não se traduzir em signo presuntivo de riqueza. O princípio da capacidade contributiva encontra seu fundamento na justiça fiscal e na igualdade, na medida em que todos devem contribuir para as despesas públicas em razão de suas possibilidades econômicas, ainda que não sejam diretamente beneficiários dessas despesas. Assim, de acordo com esta diretriz, legítimas são as distinções tributárias que se baseiem na diferença entre as riquezas que vários contribuintes manifestam. Nessa perspectiva igualitária, há que se inquirir em relação a que as coisas são iguais e, a partir daí, averiguar se as distinções encontradas justificam, de fato, a atribuição de um tratamento diferenciado pelo legislador tributário. As distinções que levam o legislador a identificar uma conduta como tributável são as que se baseiam em uma específica manifestação de riqueza. Por outro lado, sob a perspectiva da solidariedade social, sendo uma das tarefas do Estado Social e Democrático de Direito a garantia da dignidade da pessoa humana - o que está sempre a exigir prestações estatais positivas - é necessário angariar recursos daqueles cuja sobrevivência digna não dependa das prestações estatais para, desta forma, socorrer os reclames elementares da grande massa que, embora não tenha recursos para contribuir, necessita das transferências, bens e serviços públicos. Nesse sentido, a adequada aplicação do princípio da capacidade contributiva, é o melhor instrumento na promoção da política de redistribuição de rendas do topo para a base da pirâmide. A maior ou menor adesão de um sistema tributário à ideia de justiça distributiva está na equidade na distribuição da carga tributária entre os detentores de patrimônio e renda de um lado, e aqueles que nada tem, senão despesas, de outro. Os objetivos de cada sociedade vão presidir tais escolhas que desaguarão na formulação do seu sistema tributário. Há quem sustente que tributação sobre o consumo é mais adequada do que a tributação sobre os rendimentos, sob o argumento de que os benefícios sociais derivados da poupança são largamente superiores aos do consumo privado, sendo preferível tributar as pessoas pela quantia que elas tiram do fundo comum, e não pela quantia que a ele acrescentam. Segundo Nicholas Kaldor, gerando a poupança uma externalidade positiva para a sociedade, não se deve tributá-la mais gravosamente do que os rendimentos que foram consumidos. Porém, não é difícil perceber que a tributação sobre o consumo, embora dirigida à população por inteiro, atinge mais pesadamente os mais pobres que gastam todos os seus rendimentos na aquisição de bens e serviços essenciais à sua própria sobrevivência. A estes, não é possível amealhar patrimônio. Já a tributação da renda, em geral dirigida aos extratos que superem o mínimo existencial, atinge em maior grau, em um plano ideal, os rendimentos mais elevados. Por essas razões, a tributação sobre o consumo, como advertem Liam Murphy e Thomas Nagel na obra *O Mito da Propriedade – os impostos e a justiça*, favorece a acumulação de capital, sendo um meio inferior de promoção da justiça distributiva, tendo quase sempre um efeito regressivo, na medida em que os consumidores suportam a carga tributária sobre os bens e serviços cuja aquisição pelos mais pobres, por meio de itens essenciais à própria sobrevivência, esgota inteiramente todos os seus recursos. Essas camadas excluídas também não conseguem poupar o suficiente para formar

patrimônio a ser tributado. Deste modo, a tributação sobre o consumo atende muito mais aos interesses de arrecadação do Estado, a partir da perspectiva liberal de neutralidade e de eficiência econômica, do que à ideia de justiça fiscal, de combate à desigualdade ou de fortalecimento do Estado Social. Deste modo, como esclarece Thomas Piketty, na obra *O Capital no Século XXI*, não deve haver dúvidas de que a tributação da renda, sobre as heranças e sobre o patrimônio são medidas que mais atendem à ideia de justiça fiscal, por melhor viabilizar a redistribuição de renda, do que a tributação sobre o consumo. Embora a CPMF juridicamente recaia sobre a riqueza movimentada, no plano econômico da dicotomia entre a tributação dos proprietários e rentistas de um lado, e de trabalhadores e consumidores de outro, é um tributo que, por incidir sobre a saída da receita do patrimônio ("receita consumida"), e não sobre a sua aquisição ou manutenção ("receita acumulada"), pesa muito mais sobre o segundo grupo, ao onerar cumulativamente todos os agentes da cadeia econômica que embutem o encargo no preço de seus produtos suportados pelo consumidor, no fenômeno da repercussão econômica, que não se limita aos chamados tributos diretos. Por outro lado, por mais que se possam criar isenções para os contribuintes de menor movimentação financeira, como o tributo acaba repercutindo também no preço dos produtos da cesta básica, sem qualquer consideração quanto à seletividade ou essencialidade desses bens para a subsistência do cidadão, como se dá (pelo menos em tese) no IPI e no ICMS, a exigência da CPMF acaba também por comprometer o mínimo existencial, fronteira que separa a baixa capacidade contributiva dos que estão imediatamente acima da linha de pobreza, da completa ausência desse índice presuntivo de riqueza em relação aos que não superaram esses limites mínimos. Em outro giro, trata-se de tributação de riqueza já onerada por outros tributos, como o imposto de renda dos assalariados. Para estes a CPMF termina por ser uma elevação da alíquota do IR, uma vez que todo o seu salário tende a ser consumido, o que pressupõe a movimentação financeira desses recursos em direção aos fornecedores de bens e serviços, que também, por sua vez, também sofrem a incidência do tributo com a repercussão para os preços. Assim, os assalariados são duplamente sacrificados pelo tributo: ao utilizarem os seus recursos já tributados pelo IR no consumo, e pelo aumento do preço dos itens consumidos, o que se dá em cascata em virtude da pluritributação em cascata de todos os elos da cadeia econômica. É claro que para os indivíduos e as empresas que sonegam os outros tributos, a CPMF representa o verdadeiro "imposto único". Mas é essa a solução de se espera do sistema para o combate à evasão fiscal? Criar sobre todos os contribuintes um tributo de difícil sonegação? Então a CPMF será a única tributação por eles sofrida? Ao contrário do que se diz, o fato desta contribuição não ser evadida em nada contribui para o combate à sonegação de toda a carga tributária evadida. Logo, a instituição da CPMF em nada ajuda a tributação do patrimônio e da renda que hoje engrossam as riquezas dos paraísos fiscais, pois os controles das movimentações financeiras efetuadas pelos contribuintes não dependem da criação de novos tributos, mas da efetividade da inoponibilidade do sigilo bancário em relação ao Fisco, como já é previsto na Lei Complementar nº 105/01, em decorrência do princípio da transparência fiscal que os países do G-20, inclusive o Brasil, se comprometeram a implementar por meio do Projeto BEPS (Base Erosion and Profits Shifting), que prevê diversas iniciativas de combate à erosão da base tributária e transferência de lucros para o exterior. Ou seja, nem para o combate à evasão fiscal por meio do controle das movimentações financeiras, sua principal vantagem no passado, a CPMF é mais necessária. A instituição de um tributo de difícil evasão incidindo indistintamente sobre todos os contribuintes revela muito mais a incapacidade, ou falta de interesse, de buscar a tributação entre os verdadeiros detentores da riqueza nacional do que um mérito em si, em um ambiente perverso em que a praticabilidade utilitarista atropela os direitos

fundamentais dos contribuintes. É que o caráter de praticabilidade aparece como medida de simplificação da arrecadação tributária da CPMF, que independe de qualquer participação dos contribuintes, estando atribuída exclusivamente das instituições financeiras que devem reter o tributo na fonte. Nesse sentido, é medida que atinge o objetivo de combate à evasão fiscal por meio da simplificação administrativa. As normas de simplificação da legislação tributária são baseadas no princípio da praticabilidade ou praticidade na aplicação das normas fiscais e no interesse da fiscalização em combater a evasão fiscal e a elisão abusiva, reduzindo os custos da administração fiscal pela fazenda pública e pelo contribuinte, e simplificando o procedimento de recolhimento, arrecadação e fiscalização dos tributos. Porém, deve-se advertir-se que, não se confundindo, modernamente, a justiça tributária com os interesses da arrecadação sob uma perspectiva utilitarista que justifica o sacrifício dos direitos de alguns em nome da felicidade da maioria, a legitimidade de tais normas dependerá da proporcionalidade dessas medidas vista sob o ângulo do princípio da capacidade contributiva. Como decorrência dessa relação de proporcionalidade, com a consequente ponderação entre capacidade contributiva e praticabilidade, e não de superação da primeira pela segunda, exsurge a ideia defendida por Humberto Ávila, na obra *Teoria da Igualdade Tributária*, de que a validade dos critérios de simplificação administrativa estão condicionados à existência de cláusulas de retorno à igualdade, sejam elas consistentes em opções renováveis no tempo pelo contribuinte, que pode optar pelo regime simplificado ou não, como ocorre no lucro presumido e no Supersimples, sejam fundadas em ajustes posteriores no critério quantitativo fixado pela regra padronizadora, como se dá na declaração anual de ajuste, no Imposto de Renda Pessoa Física, que corrige as distorções que a técnica de praticabilidade consistente na retenção mensal do imposto na fonte promove no aspecto temporal anual do tributo, bem como na substituição tributária para frente, cuja legitimidade constitucional, estabelecida pelo artigo 150, §7º, CF, está condicionada à devolução imediata e preferencial, caso o fato gerador presumido não ocorra. Nesse cenário de equilíbrio de ideias do Estado Social e Democrático de Direito - viabilizado pela superação da justiça sob a concepção utilitarista vinculada aos interesses da arrecadação, a partir da ascensão dos direitos fundamentais dos contribuintes sob uma perspectiva plural, não mais subordinada a defesa do individualismo e do patrimônio, mas conectada com os direitos de toda a sociedade-, ao mesmo tempo que se admite a utilização da técnica de praticabilidade, se condiciona a sua legitimidade à existência de cláusula de retorno à igualdade. No caso da CPMF, a sua incidência em qualquer movimentação financeira, sem que seja possível promover a investigação quanto à efetiva manifestação de riqueza, estabelecida em nome do combate à evasão fiscal e do aumento da arrecadação, sem a previsão de qualquer cláusula de retorno à igualdade, leva à violação da capacidade contributiva. Neste caso, não há ponderação dos dois interesses, mas a superação da segunda em nome das primeiras. É o triunfo da norma tributária sobre a justiça fiscal. Por fim, a destinação legal à seguridade social não a salva, pois é no fato gerador, e não na destinação legal do produto da arrecadação, que podemos investigar a justiça da exigência, em um cenário em que este valor não se confunde com o interesse de arrecadar mais para o atendimento de despesas, ainda que sociais, mas onde o justo se manifesta na própria exigência tributária, que passa a recair sobre quem mais pode suportar. Não há dúvidas de que a quantificação dos recursos que serão destinados às despesas sociais é uma das questões políticas mais importantes do nosso tempo sob a perspectiva igualitária. Contudo, é preciso saber em que seara essa luta deve ser travada. Na verdade, buscar o triunfo que não se consegue nas disputas políticas pelas verbas orçamentárias por meio da consagração de determinada destinação legal ao produto da arrecadação do tributo é medida inócua, mais associada ao efeito placebo, destinado a combater o mal-estar da desigualdade

crescente, do que ao incremento das políticas sociais de saúde em nosso país. Assim, a iniciativa mais se parece com o Emplasto Brás Cubas, da inesquecível obra de Machado de Assis, que, embora inócuo para a saúde de seus consumidores, foi concebido com o intuito exclusivo de gerar receitas a seu criador. Só que nesse caso, a medida não só não resolve o problema da saúde, como também torna o sistema tributário um pouco mais regressivo. Mas a sua principal externalidade negativa é contribuir para o adiamento do inevitável debate sobre a justiça e a igualdade na repartição das receitas e despesas entre os atores sociais em nosso país. Devemos ser contra a CPMF pois as qualidades a ela atribuídas podem possibilitar, no futuro, a tributação do ato de respirar, de andar na rua, ou de exercer uma profissão independentemente da manifestação de riqueza daí decorrentes. Tudo isso passaria a ser admitido diante de uma destinação nobre, cujo cumprimento é sempre de difícil controle social. Devemos ser contra a CPMF ainda por aprofundar o caráter regressivo do sistema tributário, em que os pobres são mais tributados do que os ricos. E mais desigualdade no Brasil não se pode aceitar em nome do ajuste fiscal que não sacrifica o topo da pirâmide. É claro que não se pode subestimar as dificuldades de se tributar os mais ricos a fim de financiar as prestações sociais destinadas aos mais pobres. Mas é preciso reconhecer que, neste momento, resta exaurido o modelo de conferir benefícios aos mais necessitados sem impor o ônus aos melhor aquinhoados, revelando a impossibilidade de manutenção das conquistas sociais sem impor maiores sacrifícios ao topo da pirâmide em um cenário de baixo crescimento econômico derivado da queda do preço das commodities nacionais no mercado exterior. Porém, as respostas do governo brasileiro em relação a esse quadro de dificuldades, baseadas em uma política de austeridade imposta pelo mercado, parecem não querer ou não poder enfrentar o custo político da decisão de alteração dessa postura, não apostado, até o momento, em uma reforma tributária igualitária. Sem tal reforma, o Estado brasileiro continuará indo buscar os seus recursos por meio de tributos regressivos que não rendem homenagem ao princípio da capacidade contributiva efetiva, mas que se coadunam com práticas simplificadoras de combate à evasão e à elisão, como a CPMF, a COFINS e o PIS. Da mesma forma, as pessoas físicas, especialmente os assalariados e os consumidores, continuarão suportando a parte mais pesada da carga tributária, consolidando contradições valorativas que inutilizam todo o discurso constitucional por uma sociedade justa e solidária.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

RIBEIRO, Ricardo Lodi. A volta da CPMF: o emplasto Brás Cubas contra o mal-estar da desigualdade. *Direito do Estado — Colunistas*, 18 fev. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/a-volta-da-cpmf-o-emplasto-bras-cubas-contr-o-mal-estar-da-desigualdade>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/ricardo-lodi-ribeiro/a-volta-da-cpmf-o-emplasto-bras-cubas-contr-o-mal-estar-da-desigualdade>. Acesso em: 13 ago. 2026.

APA 7ª edição

Ribeiro, R. L. (2016, February 18). A volta da CPMF: o emplasto Brás Cubas contra o mal-estar da desigualdade. **Direito do Estado — Colunistas**. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/a-volta-da-cpmf-o-emplasto-bras-cubas-contr-o-mal-estar-da-desigualdade>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

RIBEIRO, Ricardo Lodi. 2016. "A volta da CPMF: o emplasto Brás Cubas contra o mal-estar da desigualdade." **Direito do Estado — Colunistas**, February 18. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/a-volta-da-cpmf-o-emplasto-bras-cubas-contr-o-mal-estar-da-desigualdade>

BibTeX

```
@article{ricardo-lodi-ribeiro-a-volta-da-cpmf-o-emplasto-br-s-cubas-co-2016,
author = {Ribeiro, Ricardo Lodi},
title = {A volta da CPMF: o emplasto Brás Cubas contra o mal-estar da desigualdade},
journal = {Direito do Estado — Colunistas},
year = {2016},
url = {http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/a-volta-da-cpmf-o-emplasto-bras-cubas-contr-o-mal-estar-da-desigualdade},
urldate = {2016-02-18}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/ricardo-lodi-ribeiro/a-volta-da-cpmf-o-emplasto-bras-cubas-contr-o-mal-estar-da-desigualdade>

PDF gerado em 2026-08-13 02:16 UTC