



CPMF para aumentar impostos, de novo?

A tributação sobre a movimentação bancária tem sido lembrada por vários renomados economistas como um tributo a ser recriado no Brasil.

Em recentes artigos Fábio Giambiagi no Valor ("A carga tributária", em 14/3/2018), Cláudio Adilson Gonçalves no O Estado de S.Paulo ("Agenda fiscal para o próximo governo", em 23/4/2018, e "CPMF, um mal necessário", em 7/5/2018) e Nelson Marconi em entrevista concedido ao Valor em 10-12 de Março de 2018, dentre outros, propõem a recriação da CPMF de forma temporária, aumentando a carga tributária, para promover um ajuste fiscal e controlar a dívida pública.

Os autores têm razão ao enfatizarem a dimensão do ajuste necessário e a enorme capacidade arrecadatória da movimentação financeira. Mas é um erro propor aumento de carga tributária em um país onde ela já é excessivamente elevada e limitadora da atividade produtiva. Assim, transformá-la em mero quebra-galho para atender ao necessário ajuste fiscal seria como utilizar uma Ferrari para transportar tijolos, parafraseando o inesquecível Roberto Campos.

O ajuste fiscal deve ser composto por medidas de amplo alcance tanto pelo lado dos gastos como pelo lado da receita. Pelo lado da despesa o enxugamento da estrutura administrativa para dez ou doze ministérios, a retomada das concessões e privatizações, a reforma da Previdência, a revisão de desonerações e a adoção do orçamento base zero são ações fundamentais para enfrentar o rombo das contas públicas.

Pelo lado da receita o ajuste fiscal oferece uma grande oportunidade para dar início a uma reforma tributária estrutural, modernizadora, como seria o caso com a adoção de um imposto sobre a movimentação financeira para substituir vários dos atuais tributos, dando início a uma reforma ajustada às necessidades do mundo globalizado e digital. Jamais para ser um tributo a mais a aumentar a já asfixiante carga tributária nacional.

A disfuncionalidade do atual sistema tributário mundial, e particularmente do brasileiro, tem sido evidenciada ao redor do planeta. Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a crescente evasão da receita pública se dá por meio de "planejamento" que se aproveita de lacunas normativas nos sistemas convencionais e ortodoxos de impostos e contribuições para transferir lucros empresariais para países com tributação reduzida ou inexistente. Para Vito Tanzi, um dos mais respeitados especialistas em finanças públicas, a corrosão da arrecadação ocorre por conta da globalização, do comércio eletrônico, da moeda virtual, da ação das multinacionais, dos paraísos fiscais e dos complexos instrumentos criados no mercado financeiro internacional.

Neste cenário, emerge uma clara convergência em torno da adoção de uma base tributária inovadora, que dentre outras características, abranja todas as formas tradicionais de arrecadação exploradas atualmente. Trata-se da movimentação financeira, espécie tributária amplamente conhecida no Brasil.

Em um de seus artigos Cláudio Gonzalez propõe uma CPMF temporária, não sem antes tecer algumas críticas ao tributo, e mais genericamente contra tributos sobre movimentação financeira.

Afirma que ela estimula a verticalização industrial.

É um erro propor aumento de carga tributária em um país onde ela já é limitadora da atividade produtiva dada a baixa alíquota marginal desse tipo de tributo esse fenômeno deve ser descartado. Não ocorreu com a vigência da CPMF e nem iria além do que seria previsível por razões estritamente ligadas a economias de escala e a outros tipos de externalidades.

Outra crítica é que um tributo sobre a movimentação financeira onera a produção em todas as etapas de seu ciclo produtivo. Trata-se de argumento non-sequitur, visto que todo tributo onera a produção e a questão nesse ponto é comparar qual modelo causa menos distorção. Por exemplo, arrecadando valores parecidos, simulações revelam que um tributo sobre movimentação financeira com alíquota de 2,8% tem impacto máximo de 17,7% sobre os preços de 128 setores analisados enquanto que com um tributo sobre o valor agregado (reunindo ICMS, IPI, INSS patronal, PIS e Cofins) o ônus chega a 64,1%.

Um terceiro ponto apontado pelo autor é que por vir embutido nos preços de bens e serviços um imposto como a CPMF dificilmente permite desonerar as exportações. A alternativa, nesse sentido, é expandir dados que hoje já são ou já foram produzidos pelo IBGE, como as Tabelas de Recursos e Usos (TRU) e as matrizes insumo-produto, para determinar o montante de tributos envolvido na relação intersetorial e, com isso, operacionalizar a desoneração de produtos exportados mediante créditos de imposto, rebates, devoluções ou subsídios equivalentes, praticas permitidas e até recomendadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Por fim, o autor afirma que esse tipo de tributo estimula a desintermediação financeira. Essa é uma crítica que a experiência da CPMF desautorizou de maneira categórica. Apregoava-se que esse tributo levaria a desmonetização da economia, o que não se confirmou durante sua aplicação por doze anos no Brasil. O fato é que, a um nível suave de taxação, a economia de imposto obtida com a consumação de negócios à margem do sistema bancário não compensa o custo do armazenamento e transporte de numerário, a insegurança, riscos de falsidade, ilegalidade de transações em moeda estrangeira etc. Ademais, medidas como a sobretaxação de saques e depósitos em dinheiro vivo e outras precauções dissuasivas, como a não validade jurídica de operações que vierem a ocorrer fora do sistema bancário, desestimularão qualquer tentativa nesse sentido.

O governo que assume em 2019 deve ousar na questão do ajuste fiscal fazendo reformas como as apontadas neste artigo e por meio da adoção de uma inovadora forma de arrecadar tributos, consubstanciada na unificação de impostos e contribuições sobre a movimentação financeira.

Quanto à reforma tributária deve-se atentar para o que disseram Vito Tanzi e Roberto Campos. Para o primeiro, a movimentação financeira é a única inovação tributária ocorrida após a introdução dos tributos sobre valor agregado em meados do século passado. Já o segundo afirmou que essa base de cobrança é uma ideia insolentemente inovadora, cujo tempo chegou.

Os que defendem a criação de um tributo temporário sobre movimentação financeira erram duas vezes. A qualidade do tributo justifica seu uso permanente, desde que em substituição aos degradados e ineficientes tributos convencionais; e em segundo lugar erram ao defender a criação deste novo tributo para aumentar a já abusiva carga tributária. Pelo contrário, por ser universal e insonégável ele deve ser usado para reduzir o peso dos impostos e contribuições e redistribuir o ônus entre os contribuintes de forma mais equitativa.

Marcos Cintra é doutor em Economia pela Universidade Harvard e professor titular de Economia na FGV. Foi deputado federal (1999-2003) e autor do projeto do Imposto Único. Este artigo expressa a opinião do autor, não representando necessariamente a opinião institucional da FGV.