

## **A TRIBUTAÇÃO SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA – UM OUTRO ENFOQUE**

Geraldo Paes Pessoa<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

O objetivo do estudo que compõe este capítulo é demonstrar que, por meio da tributação da informalidade, é possível instituir um imposto sobre as movimentações financeiras, sem aumentar a carga tributária daqueles que estão em situação de vulnerabilidade social, como também daqueles que já contribuem nas atividades formalizadas no Brasil.

A informalidade é um tema complexo e representa uma terminologia de utilização plurissignificativa. Expressa, em alguns usos, a quantidade de postos de trabalhos não registrados e, em outros, o volume de recursos financeiros alheios aos controles tributários.

No entender de Portes (1999, p. 26), seria “um conceito em busca de uma teoria”. Para Krein e Proni (2010), o significado vincula-se à perspectiva dos envolvidos, preocupando-se mais com a informalidade decorrente da precarização dos postos de trabalho; o que para este estudo não é o aspecto determinante.

No Brasil, estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (Etco) ampliou o conceito de informalidade, incluindo, além dos postos de trabalho, os recursos financeiros das atividades ilícitas, a exemplo do crime organizado, o descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias, e também atividades lícitas não declaradas, aglutinando-as no índice da economia subterrânea (Etco, 2017).

Interessa ao debate preliminar que será proposto não o conceito vinculado diretamente aos postos de trabalho mas, sim, o volume de recursos monetários e as distorções que decorrem dessa espécie de informalidade na carga tributária individual dos cidadãos brasileiros. A consequência imediata da informalidade, nessa perspectiva, é a elevação da contribuição efetiva daqueles que passam pelos controles tributários, ou seja, a maior parcela dos contribuintes.

---

1. Analista-Tributário da Receita Federal; professor de direito tributário e direito penal da Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul).

O estudo é preliminar, já que procura levar a debate um outro enfoque sobre uma forma de tributar, já experimentada no país. O método de abordagem utilizado será o hipotético dedutivo, por meio do qual serão estabelecidas as diretrizes para a implementação da proposta, utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, para fundamentar o estudo.

## **2 A INFORMALIDADE E OS TRIBUTOS INDIRETOS**

No contexto brasileiro, uma parte dos recursos informais é alcançada pelos tributos denominados indiretos nas situações de exposição dos rendimentos ao consumo.

Tributação direta ou indireta decorre de uma classificação mais econômica que jurídica. Na primeira estão aqueles tributos que incidem sobre a renda e a propriedade; na segunda, os que incidem sobre os bens e os serviços. Segundo Castro (2014, p. 25), os tributos indiretos oneram em maior proporção os mais pobres.

Na tributação sobre o consumo, evidencia-se a faceta mais danosa da regressividade do sistema tributário. Ela atinge os rendimentos mais baixos, derivados de situações, nas quais as relações jurídicas são precárias e privilegiam os rendimentos maiores, não expostos às situações de consumo – forçado – para subsistência.

Tributa-se, indiretamente, em proporção muito maior, os rendimentos daqueles que não possuem capacidade contributiva do que daqueles com mais capacidade contributiva e que não são forçados a destinar a totalidade de seus rendimentos ao consumo de subsistência.

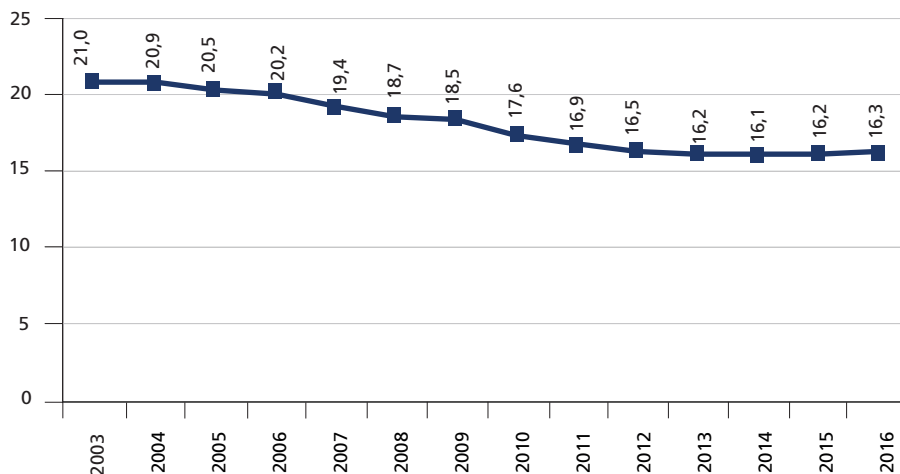
Busca-se um modelo que amplie a participação dos denominados tributos diretos, que são passíveis de serem vinculados ao resultado de determinada atividade econômica, bens ou rendas específicas, na carga tributária global. Isso levaria as possibilidades de tributação, de forma preponderante, para o resultado dos processos econômicos e não, quase que exclusivamente, para as fases anteriores ao resultado, com mais ênfase no processo.

O desafio das administrações tributárias – mundo afora e no Brasil – tem sido efetivar, a partir de suas diretrizes, os princípios de Justiça Fiscal, em especial, o respeito à capacidade contributiva, da qual decorre a partilha solidária dos encargos para implementar as políticas públicas.

Por mais que tenham evoluído os controles das administrações tributárias nas últimas décadas, uma parte expressiva da movimentação financeira do país, denominada informalidade, continua alheia a qualquer forma de contribuição tributária, fragilizando a aplicação dos princípios de solidariedade tributária. Essa situação é uma consequência lógica do modelo de Estado Democrático de Direito, ainda em implantação no Brasil.

A ratificação dessa constatação advém da dimensão da informalidade no Brasil, conforme estudo publicado em 2013 pela Escola de Administração Fazendária (Esaf) (Chrispim e Pessoa, 2013, p. 23), que demonstrou ligeira queda entre 2003 e 2010 e estabilização de 2012 a 2016 (gráfico 1).

GRÁFICO 1  
Informalidade em relação ao PIB (2003-2016)  
(Em %)



Fonte: FGV/Etco (Etco, 2017).  
Elaboração do autor.

Estudo divulgado pela FGV/Etco registra uma tendência de alta dos recursos informais em relação ao produto interno Bruto (PIB) (Etco, 2017). Em 2016, no Brasil, a informalidade – a chamada economia subterrânea – correspondeu a 16,3% do PIB, o que, nominalmente, representa, em riqueza gerada, R\$ 983,2 bilhões, mais que 100% do PIB da maior parte dos países do mundo (tabela 1).

Infere-se dos dados apresentados que, embora a economia subterrânea tenha apresentado redução em relação ao percentual do PIB, em valores correntes de 2016, houve expressivo incremento se comparado a 2003. Destacam-se duas prováveis razões: *i*) políticas públicas ineficazes para reduzir a informalidade; e *ii*) os protagonistas das ações denominadas informais permaneceram inalterados, ou seja, mantiveram os mesmos comportamentos.

Parece que a informação é contraditória, pois segundo Ipea (2015), no período indicado, 2004-2014, os dados da análise de 2014 feita pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), revelou uma expressiva redução da desigualdade e, por conseguinte, também da vulnerabilidade social.

TABELA 1  
Estimativa da economia subterrânea

Ano	PIB (%)	R\$ milhões <sup>1</sup>
2003	21,0	773.875
2004	20,9	829.125
2005	20,5	852.514
2006	20,2	909.020
2007	19,4	942.581
2008	18,7	967.686
2009	18,5	984.132
2010	17,6	1.032.994
2011	16,9	1.048.273
2012	16,5	1.064.563
2013	16,2	1.094.663
2014	16,1	1.092.985
2015	16,2	1.029.040
2016	16,3	983.283

Fonte: FGV/Etco (Etco, 2017).

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) em 31 de dezembro de 2016.

De certa forma, as políticas públicas quando contribuem para reduzir a vulnerabilidade social enfrentam uma das faces da informalidade, como já se destacou no início do trabalho. No entanto, existe outra, representada por atores sociais com capacidade contributiva e não alcançados pelos tributos tradicionais do sistema.

Esse contexto seria também um indicador, demonstrado pela evolução nominal da informalidade entre 2003 e 2016, de que os protagonistas das ações informais não estariam vinculados diretamente a questões de vulnerabilidade social, o que, por si, já demonstraria a necessidade de atuação mais precisa dos agentes públicos.

### 3 A TRIBUTAÇÃO DA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA E A INFORMALIDADE

Uma das alternativas de efetivar o princípio da solidariedade e, em consequência, reduzir a contribuição da maior parte dos brasileiros, redistribuindo com justiça fiscal a atual carga tributária, está na tributação da informalidade.

Ao longo da história recente, a tributação que se mostrou mais eficaz em alcançar a informalidade foi a das movimentações financeiras.

A ideia de tributar movimentações financeiras não é nova. Em 1936, John Maynard Keynes (Chesnais, 1999, p. 48-49) já defendia a instituição de um imposto sobre transferências, sob o argumento de que seria uma medida capaz de “atenuar nos Estados Unidos o predomínio da especulação sobre o empreendimento”.

Em 1972, James Tobin (1972 *apud* Basso, Silva e Pinho, 2002, p. 16) inicia o debate sobre a tributação das movimentações financeiras em escala mundial. Esse modelo de tributação, que ficou conhecido como a *Tobin Tax*, serviria como instrumento para implementar programas assistenciais de desenvolvimento humano com o objetivo de erradicar desigualdades que geram marginalidade de oportunidades sociais.

Tanto no tempo de Keynes (1936) quanto no de Tobin (1972), o uso dos recursos da tecnologia da informação no sistema bancário ainda era incipiente. Provavelmente por essa razão, os cenários eram desfavoráveis à implementação da proposta. O mesmo não ocorreu com a experiência brasileira, que, do ponto de vista arrecadatório, foi muito bem-sucedida.

Keynes e Tobin anteviam na tributação das movimentações financeiras um desestímulo à especulação, reduzindo a instabilidade dos mercados (Michalos, 1997, p. 15; Ribeiro, 2016, p. 22). Diferentemente da exação brasileira, que tinha na tributação das movimentações financeiras finalidade não interventiva, sua vocação do tributo brasileiro era arrecadatória.

A tributação brasileira tinha como foco, nos termos do art. 18 da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, gerar recursos para aplicação vinculada ao financiamento das atividades voltadas à saúde pública.

No entanto, esse formato de tributação apresentou problemas no Brasil, uma vez que, do ponto de vista econômico e fiscal, alimentavam distorções e distanciavam tal exação dos pressupostos da justiça fiscal. A tributação era cumulativa, incidia sobre bases já tributadas, duplicando o ônus daqueles que já contribuíam. Ao mesmo tempo, alcançava, em certo grau, a economia subterrânea, o que já demonstrava a potencialidade do instrumento.

Dessas premissas, pode-se concluir que, se estabelecidos mecanismos para não duplicar o ônus de quem já partilha do dever de financiar o Estado brasileiro, contribuir-se-ia para resolver um dos principais problemas das administrações públicas mundo afora: a tributação exclusiva da informalidade.

A proposta estaria ligada à criação de um tributo sobre movimentação financeira, com características diferentes daquele que foi criado anteriormente no Brasil denominado Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF).

O tributo não poderia incidir, ao menos de forma mediata, sobre aqueles que já pagam. Além disso, seu reflexo a curto prazo seria a redução da contribuição geral de todos, já que, mantida a atual carga tributária, haveria a incorporação de contribuintes até então ausentes do sistema, com efeitos positivos para todos.

### 3.1 Natureza jurídica da tributação sobre as movimentações financeiras

Parte expressiva das receitas públicas no Brasil, considerando a Constituição vigente, está vinculada a finalidades específicas. A vinculação, de um lado, garante recursos para prioridades constitucionais e, de outro, deixa pouca flexibilidade para o atendimento de demandas públicas sazonais. Há pouca margem de recursos de aplicação discricionária para o enfrentamento de crises. Observa-se que, desde a década de 1990, os sucessivos governos, ao se instalarem, demandam ao Legislativo, sob a forma de emendas à Constituição, a desvinculação genérica das receitas orçamentárias, subvertendo a lógica da destinação dos recursos. A atual regra de desvinculação estará em vigor até 31 de dezembro de 2023, na ordem de 30% das contribuições sociais.<sup>2</sup>

Um dos motivos que levou ao crescimento desproporcional das contribuições e sua consequente desvinculação foi a necessidade de uma âncora fiscal para que as crises vividas pelo país fossem enfrentadas. As principais crises com reflexos drásticos no Brasil (*As grandes crises...*, 2008), foram as apresentadas a seguir.

- 1987: bolsa americana desaba, e o Brasil não conseguiu mais honrar seus pagamentos externos;
- 1997: crise asiática, afeta os países emergentes;
- 1998: crise da Rússia; e
- 2008: crise imobiliária norte-americana.

Todas as crises experimentadas pelo país foram enfrentadas com o aumento da arrecadação nacional, concomitante à elevação das taxas de juros. O crescimento da arrecadação deu-se mais efetivamente nas contribuições, tornando necessária a implementação das desvinculações constitucionais da receita.

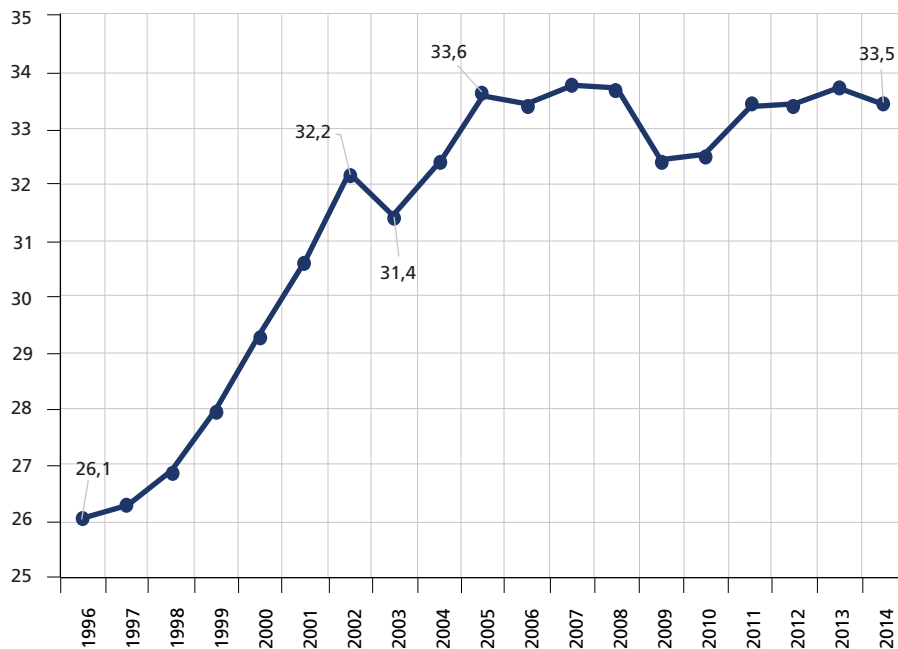
A estabilização da carga tributária, a partir de 2005, demonstra a tendência do esgotamento do modelo. Se houver aumento de carga tributária, isso deverá onerar aqueles que não participam ou o fazem minimamente no sistema tributário nacional (gráfico 2).

Quanto à espécie tributária a ser instituída, deveria ser um imposto, em vez de uma contribuição, por ser este um tributo não vinculado, que atribui tanto ao Poder Executivo quanto ao Poder Legislativo a possibilidade de direcionar seus recursos às necessidades públicas eleitas nas leis orçamentárias.

---

2. Ver art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal (CF/1988).

GRÁFICO 2  
Carga tributária (1996-2014)  
(Em % do PIB)



Fonte: Brasil (2015).

O imposto, além de não vinculado na origem, está também sujeito, de forma mais intensa, às limitações constitucionais, que conferem maior espectro de proteção aos contribuintes, em especial, no que diz respeito às imunidades e ao princípio da capacidade contributiva, conforme os arts. 145 a 150 da CF/1988.

O novo imposto poderia ser denominado imposto sobre movimentação financeira (IMF) e deveria incidir tão somente sobre a economia subterrânea. Por sua vez, a expectativa de arrecadação e redução da carga tributária dos que já pagam poderia ser quantificada preliminarmente em R\$ 26 bilhões<sup>3</sup> por ponto percentual (p.p.) implementado, de acordo com o indicador da economia subterrânea divulgado pela FGV/Etco, considerando a tributação líquida das compensações.

3. O Ministério da Fazenda divulgou, na proposta de recriação da CPMF, que a expectativa de arrecadação seria de R\$ 32 bilhões para uma alíquota de 0,2% (Levy diz..., 2015).

#### 4 DIRETRIZES PARA A TRIBUTAÇÃO DAS MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS

Para não incidir sobre aqueles que já pagam seus tributos e não provocar distorções alocativas significativas, o novo imposto, chamado aqui de IMF, deverá, ao ser instituído, observar as premissas mínimas a seguir detalhadas.

- 1) Ser considerado antecipação do imposto de renda devido, com a possibilidade de compensar no imposto apurado, o montante pago no exercício anterior ou atual.
- 2) Ser considerado também antecipação dos impostos e contribuições pagos na forma do Simples Nacional de competência da União.
- 3) Neutralidade para aqueles cujos ganhos formais situam-se em faixas efetivamente isentas do imposto de renda (compensação com a contribuição previdenciária a cargo do empregado) e isenção para depósitos em contas que recebem depósitos de salários dentro de faixas remuneratórias mais baixas.
- 4) Manter o modelo de repartição das receitas do IMF entre os entes políticos com os mesmos critérios utilizados para o imposto de renda, o que incrementaria a arrecadação de estados e municípios.
- 5) Imediata transferência do valor arrecadado do IMF para o fundo previdenciário, na proporção do montante resultante da redução das alíquotas dos contribuintes que estão na faixa de isenção efetiva do imposto de renda, mantendo no seu saldo somente a tributação da economia subterrânea.
- 6) Não oneração das aplicações financeiras de médio e longo prazo dos poupadores, que são determinantes para manter as fontes de financiamento do desenvolvimento sustentável do país.
- 7) Supressão do Imposto sobre operações financeiras (IOF) nos empréstimos concedidos às pessoas físicas ou jurídicas.
- 8) Redução automática para uma alíquota residual quando o saldo da tributação menos as compensações se aproxime do ponto de equilíbrio presumido (EqP).
- 9) Publicação em meio eletrônico dos valores agregados (local/regional) do índice de informalidade decorrente dos valores arrecadados e não compensados para orientar políticas públicas.

##### 4.1 Antecipação do tributo devido – não tributação de quem já paga e proteção aos que não teriam o que pagar

A forma mais eficaz de evitar a cobrança sobre os formalizados será permitir que o resultado da tributação das movimentações financeiras seja considerado antecipação



do imposto devido. Contribuiria para resolver provavelmente a distorção mais danosa da antiga CPMF, reduzindo o grau de cumulatividade, trazendo neutralidade àqueles que já são tributados pelas demais taxas do sistema. Em virtude da sua natureza jurídica de imposto, a antecipação seria, preferencialmente, para aqueles que têm IR devido.

Há, por sua vez, uma faixa expressiva de pequenas empresas, um dos segmentos das microempresas, optantes do Simples Nacional, que, por força da Lei Complementar nº 123/2006, não apresentam, nas duas primeiras faixas de faturamento, imposto devido. Para elas, seria permitido que as antecipações ocorressem nas contribuições devidas para a União. Essa seria uma medida necessária para cumprir o requisito de evitar, com o novo imposto, a tributação de quem está na formalidade.

#### 4.1.1 Não tributação dos que estão em situação de vulnerabilidade social

Poderia ser adotado um mecanismo de neutralidade para aqueles cujos ganhos formais situam-se em faixas efetivamente isentas do IR. Isso impediria a incidência sobre as camadas mais vulneráveis da sociedade, com a redução, nos moldes já implementados no Brasil por ocasião da CPMF, da contribuição previdenciária devida – parte do empregado, na proporção da alíquota do IMF.

Da mesma forma, devem ser estabelecidos mecanismos de não incidência para depósitos em contas que recebem pagamentos de salários dentro de faixas remuneratórias mais baixas ou decorrentes de programas sociais de natureza assistencial.

## 4.2 Incremento da arrecadação de estados e municípios

O modelo federativo decorrente da CF/1988 compõe-se de unidades autônomas. O Brasil, diferentemente da maioria dos países, tem estruturas de execução de políticas públicas microsegmentadas, com os municípios representando, ao todo, 5.570 unidades (IBGE, 2017).

O município tem a menor participação na carga tributária brasileira. Paradoxalmente, porém, é o ente político responsável por gerir as demandas por serviços públicos de forma mais imediata. Em 2015, a participação dos municípios na arrecadação global do país foi na ordem de 6,37%, cerca de 2,08% do PIB nacional (tabela 2).

A baixa arrecadação dos municípios requer estudos mais complexos, no entanto, pode-se afirmar que isso demonstra indícios de incapacidade estrutural de instituir com eficiência os tributos de sua competência constitucional.

Nas regiões do país onde os indicadores de informalidade são mais expressivos, por consequência há, segundo Chrispim e Pessoa (2013, p. 6), obstáculo ao

desenvolvimento, diminuição da receita tributária, desequilíbrio concorrencial e aumenta o encargo dos envolvidos na economia formal.

TABELA 2  
**Carga tributária por ente federativo (2015)**  
(Em %)

	PIB	Arrecadação
União	22,29	68,26
Estados	8,28	25,37
Municípios	2,08	6,37

Fonte: Brasil (2016).

Qualquer novo tributo na Federação brasileira deve levar em conta essa assimetria. Dessa forma, a diretriz do novo tributo utilizaria os critérios da repartição do IR para distribuir os recursos da arrecadação do novo imposto aos estados e municípios, permitindo que a nova receita contribua para o equilíbrio federativo.

### 4.3 Responsabilidade fiscal e incentivo à poupança interna

O desenvolvimento de um país depende da sua capacidade de gerar autofinanciamento decorrente de sua poupança interna.

Nessa linha, afirma Miranda (2016, p.167) que o desenvolvimento não é edificado na dependência de recursos financeiros e tecnológicos externos. É papel das políticas públicas, em especial as de tributação, promover a poupança interna.

Poder-se-ia, a exemplo da experiência brasileira com a CPMF com as cadernetas de poupança, instituir isenções para as aplicações financeiras de longo prazo, necessárias ao financiamento de projetos nacionais de desenvolvimento sustentável. Além disso, no que concerne à responsabilidade fiscal, nas compensações que tratem de tributos de natureza jurídica distinta (impostos ou contribuições), estabelecer a imediata transferência do valor arrecadado na conta do imposto para as movimentações financeiras para aquela correlata ao imposto ou à contribuição antecipada ou compensada.

Na medida em que ocorram reduções nos índices de informalidade, aferidos pelo aumento crescente no volume de compensações e do saldo arrecadado, espera-se que ocorra o crescimento espontâneo da arrecadação dos demais tributos, em proporção maior que a redução da arrecadação considerada. Esse quadro construirá condições para desonerações tributárias, com efeitos positivos para todos os brasileiros.

### 4.4 Redução da carga tributária sobre a formalidade e o ponto de equilíbrio

Considerando que haveria um incremento de receita, propõe-se a diminuição da carga tributária pela supressão do IOF sobre os financiamentos das pessoas físicas

e jurídicas, o que reduziria imediatamente o custo dos investimentos produtivos e do financiamento de bens de consumo para as famílias brasileiras.

A oportunidade da supressão, para não afetar as contas públicas, deveria ser após a implantação do IMF, medida acautelatória indispensável na garantia dos pressupostos de responsabilidade fiscal aos quais as finanças públicas devem estar atreladas.

#### 4.4.1 Metodologia do cálculo e estimativa de arrecadação

A estimativa de arrecadação será avaliada a partir de dois modelos, um decorrente dos indicadores de informalidade e outro baseado no histórico da tributação brasileira em relação ao PIB.

##### *Modelo 1*

Conforme será apresentado na tabela 3, a projeção da arrecadação bruta levou em consideração os estudos apresentados pelo Ministério da Fazenda e do Planejamento, divulgados na imprensa brasileira em 2015, os quais indicavam que cada 0,2% do novo imposto sobre movimentações financeiras corresponderia à arrecadação de R\$ 32 bilhões.

A estimativa das compensações pela antecipação do imposto levou em conta a diferença entre a arrecadação bruta e líquida esperada após as deduções citadas a seguir:

- antecipação do imposto de renda devido;
- antecipação das contribuições do Simples Nacional das microempresas das faixas sem imposto devido; e
- contribuição previdenciária devida daqueles que estão isentos de imposto de renda.

A arrecadação líquida foi obtida pela aplicação da projeção da economia subterrânea estimada pela FGV/Etco e apresentada anteriormente na tabela 1 (16,3%) sobre o total estimado da arrecadação.

TABELA 3  
**Estimativa de arrecadação do IMF – base formalidade/informalidade**

	Projeção de arrecadação 2015-2017 – alíquota de 1% em R\$ bilhões		
	2015	2016	2017
Arrecadação bruta	160,00	155,00	162,00
Compensações estimadas	134,08	129,89	135,76
Arrecadação líquida	25,92	25,11	26,24

Fonte: Grupo de estudos técnicos tributários (Sindireceita, 2017).

*Modelo 2*

Conforme será apresentado na tabela 4, a estimativa de arrecadação será apurada com base na razão entre o histórico da antiga tributação sobre movimentação financeira no Brasil e o PIB da época, estimada a partir de um décimo percentual.

Quanto à projeção das compensações, utilizar-se-á a carga tributária, em relação ao PIB dos tributos federais, já que a proposta considera o imposto sobre movimentação financeira, antecipação de tributos devidos de competência da União.

**TABELA 4**  
**Estimativa de arrecadação do IMF – base alíquota efetiva/PIB**

Ano	Alíquota (%)	Arrecadação anual	Arrecadação ajustada (alíquota 0,38%)	PIB (R\$ bilhões)	Alíquota efetiva CPMF/PIB (%)	Carga tributária federal (% do PIB)	Carga tributária total (% do PIB)
1997	0,20	6,90	13,11	952,09	1,38	16,01	26,40
1998	0,20	8,11	15,341	1.002,35	1,54	16,51	26,80
1999	0,38	7,95	10,60	1.087,71	0,97	17,64	28,40
2000	0,38	14,54	14,54	1.199,09	1,21	18,42	29,80
2001	0,38	17,19	17,19	1.315,76	1,31	19,12	30,90
2002	0,38	20,36	20,36	1.488,79	1,375	20,31	32,10
2003	0,38	23,04	23,04	1.717,95	1,34	19,65	31,10
2004	0,38	26,43	26,43	1.957,75	1,35	20,26	32,00
2005	0,38	29,26	29,26	2.170,58	1,35	21,07	33,70
2006	0,38	32,01	32,01	2.409,45	1,33	21,37	33,40
2007	0,38	36,48	36,48	2.720,26	1,34	22,07	33,80
Média - alíquota efetiva/PIB (0,38%)					1,35 <sup>1</sup>		
Alíquota efetiva s/PIB (0,10%)					0,36		
Compensações projetadas (média da carga tributária federal)					19,31		
Arrecadação estimada							
Ano	PIB (R\$ bilhões)	Alíquota (%)	Arrecadação bruta (R\$ bilhões)	Compensações (R\$ bilhões)	Arrecadação líquida (R\$ bilhões)	Arrecadação líquida União (R\$ bilhões)	Arrecadação líquida estados e municípios (R\$ bilhões)
2016	6.259,22	0,10	22,25	4,30	17,96	9,16	8,80
2017	6.487,95 <sup>2</sup>	0,10	23,07	4,45	18,61	9,49	9,12

Fonte: Sindireceita (2017).

Obs.: 1. Foi excluído do cálculo da média o ano de 1999, no qual a tributação sobre movimentação financeira não vigeu durante todo o exercício financeiro; em relação à média da carga tributária, manteve-se o exercício 1999.

2. Até o fechamento deste capítulo (fevereiro de 2018) o indicador econômico estava estimado.

*Modelo 1 x Modelo 2*

Neste trabalho, considera-se mais adequada a estimativa a partir do segundo modelo, que leva em conta a velocidade da moeda com base empírica no histórico da tributação já implementada no país. Ademais, permite que a alíquota a ser fixada seja menor, minimizando as distorções alocativas que qualquer tributo poderá causar.

Caso o modelo 2 confirme-se, em virtude dos pressupostos de justiça fiscal da proposição, a depender da escolha política, a alíquota poderia ser elevada, já que tributaria em maior grau os que fazem parte da denominada economia subterrânea.

#### 4.4.2 A redução da carga tributária imediata sobre a formalidade

A arrecadação estimada do IMF seria suficiente, a depender da alíquota fixada e considerando a arrecadação efetiva de 2016 e 2015 do IOF, para suprimi-lo nas operações de crédito de pessoas jurídicas e físicas, aumentando a renda disponível para investimentos e para o consumo das famílias (tabela 5).

TABELA 5

#### Arrecadação do IOF a preços de dezembro/2015 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)

(Em R\$ milhões)

Bases de incidência	Arrecadação	
	Jan.-dez./2016	Jan.-dez./2015
Operações de crédito – pessoa jurídica	9.002	10.917
Operações de crédito – pessoa física	13.166	14.919
<b>Subtotal</b>	<b>22.168</b>	<b>25.836</b>
Operações de câmbio – saída de moeda	3.156	3.641
Operações de câmbio – entrada de moeda	1.326	1.334
Títulos e valores mobiliários	2.236	1.810
Demais	5.438	5.803

Fonte: Sindireceita (2017).

No Brasil, as pequenas empresas representam, segundo Cezarino e Campomar (2005, p.1.317), 21% do PIB e 70% da força de trabalho. A redução do IOF sobre empréstimos tornaria o crédito a esse segmento menos oneroso, estimulando o esforço produtivo e a geração direta de empregos. Da mesma forma, a exoneração da tributação do crédito das pessoas físicas poderia ocasionar a redução da inadimplência e o estímulo ao consumo das famílias, com efeitos positivos para as finanças públicas, pelo incremento da arrecadação formal, advinda dos tributos indiretos.

Ressalte-se que o IOF, nos termos do Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, apresenta funções preponderantemente não arrecadatórias, mas de intervenção, em especial, sobre o câmbio. Por ser um instrumento de política econômica, a proposta em debate seria suprimi-lo apenas do crédito interno das pessoas jurídicas e físicas.

#### 4.4.3 O ponto de equilíbrio

Por ser um tributo cuja finalidade, ainda que preliminarmente, é a sua extinção ao longo do tempo, quando todos estiverem na formalidade, torna-se necessário

estabelecer um critério de neutralidade para evitar que o tributo possa um dia provocar distorções indesejadas no sistema tributário nacional.

Propõe-se que, uma vez que o saldo da tributação menos as compensações se aproxime do EqP (o indicador do equilíbrio precisaria ser calibrado), imediatamente o tributo seja reduzido para uma alíquota simbólica, residual, de 0,01% ou menor, de forma a manter-se o instrumento para testar a qualidade do IMF e dos demais tributos por inferência. Contudo, se as compensações menos o valor do IMF se afastarem do EqP, a alíquota seria imediatamente restabelecida. Assim poderiam ser evitadas compensações desnecessárias, já que não haveria consequência sobre a carga tributária, pois esses recursos estariam incorporados à formalidade, incrementando a arrecadação de forma benéfica, em outras bases de incidência.

Para definir o EqP, seria levado em conta que há uma margem de informalidade que não poderia ser suprimida a curto prazo. Margens que são consequências de sazonalidades e influências externas não controladas e outras, internas, resultado de crises que distorcem a renda, ocasionam desempregos, compondo uma multidão de marginalizados que deveriam ser preservados de qualquer esforço tributário. A definição desse EqP dependerá de sensibilidade técnica e política, nem uma, nem outra, isoladamente.

Por se tratar de um tributo com a finalidade extrafiscal de levar os atores econômicos para a total formalidade, o aumento ou a redução deverão ser realizados de forma vinculada pela administração tributária, evitando a todo custo a dupla oneração de quem sempre paga.

#### 4.4.4 Transparência dos dados para o direcionamento das políticas públicas

Entre os muitos aspectos positivos, destaca-se também a possibilidade de identificar de forma “microlocalizada” dados agregados da informalidade. Com isso, os agentes de estado, vinculados a programas de segurança pública, educação, saúde e assistência social, entre outros, poderiam direcionar políticas públicas para as localidades que apresentassem maior desvio-padrão. Essa informação ajudaria desde o combate ao crime organizado até a elaboração políticas de microcrédito para pequenos empreendimentos, entre muitas outras medidas de cunho emancipatório.

Para alcançar esse objetivo, com a implementação do imposto, paralelamente, propõe-se que ocorra a divulgação periódica do resultado líquido regionalizado.

## 5 ALTERAÇÃO DO MARCO LEGAL

Por tratar-se de um tributo que, *a priori*, atenderia, se adotados mecanismos de exclusão da cumulatividade no seu marco legal, aos preceitos estabelecidos no art. 154, I, da CF/1988 e poderia, em tese, ser implementado por lei complementar, dispensando qualquer alteração do texto constitucional.

Se o objetivo, porém, é que a tributação seja direcionada àqueles que não são alcançados pelas formas tradicionais, é indispensável manter-se para esse grupo a imposição cumulativa, para não inviabilizar a natureza arrecadatória do imposto. Por sua vez, ao ser tratado como antecipação do imposto devido ou compensação de contribuição previdenciária, estariam mitigados os efeitos da cumulatividade para os demais contribuintes, reduzindo distorções alocativas.

Há, entretanto, outra indagação que precisa ser respondida: não estaria sendo vinculada parte da receita do IMF no momento da transferência para a compensação com a redução da contribuição previdenciária?

Se a resposta for positiva, essa medida, necessária para não onerar duplamente os mais pobres, iria de encontro ao princípio constitucional da não afetação de receitas de impostos a fundo, programa ou despesa, previsto no art. 167, inciso IV, da CF/1988.

Para os problemas da cumulatividade e da vinculação das receitas, apresento duas possibilidades de solução: *i*) alteração, via emenda constitucional, incluindo o IMF no rol do art. 153 da CF/1988 e excepcionando do princípio da não afetação (vinculação), com a alteração do art. 167, inciso IV; ou *ii*) incorporá-lo, com as suas especificidades, integralmente no texto constitucional.

A melhor opção seria a primeira, já que se deve preservar a Constituição do regramento detalhado que esse tributo exigiria; caso contrário haveria menos segurança jurídica no momento da sua implantação.

Por fim, para possibilitar a partilha com estados e municípios do produto de sua arrecadação, seria oportuno acrescentar no art. 159 da CF/1988 a redistribuição da sua arrecadação líquida (após as compensações), observados os mesmos parâmetros vigentes de partilha para o IR.

Sobre a supressão do IOF nos empréstimos concedidos às pessoas físicas e jurídicas, prescindiria qualquer alteração legislativa. Decreto presidencial, nos termos do §1º do art. 153 da CF/1988, tão logo as expectativas de receita forem confirmadas, poderia reduzir as alíquotas do IOF para zero. Por consequência, haveria redução na carga tributária direta dos que mais necessitam de incentivos à produção e ao trabalho.

Para garantir a transparência dos dados, permitindo que as universidades, escolas de governo, institutos de pesquisa e demais interessados estudem e proponham alternativas para a redução da informalidade, é imprescindível que os dados da arrecadação líquida da tributação sobre movimentações financeiras estejam disponíveis e acessíveis à sociedade. Para isso, respeitada a legislação vigente sobre o sigilo fiscal, a publicação dos dados agregados, abstraídas as distorções da cumulatividade, deverá estar prevista no marco regulatório do novo imposto.

O instrumento, além de apontar caminhos e construir indicadores que quantifiquem a informalidade no país, possibilitará testar por inferência a qualidade dos tributos do sistema e, também, como já foi tratado, contribuirá para o direcionamento das políticas educacionais, de saúde, segurança, assistenciais, entre outras de conteúdo emancipatório.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre os aspectos positivos do novo tributo, um deles é a neutralidade imediata do impacto provocado naqueles que estão nas faixas de isenção do imposto de renda, beneficiados pela redução da contribuição previdenciária na proporção do IMF recolhido. Esses contribuintes são os mais expostos à tributação regressiva dos impostos indiretos no Brasil.

Outro aspecto a ser destacado é que o resultado líquido do tributo, descontadas as compensações, inclusive aquelas decorrentes das isenções atribuídas pela via oblíqua da redução da alíquota previdenciária ao encargo do empregado, resultará na tributação efetiva da informalidade, possibilitando que a regra de calibragem seja mais dura no momento de instituir o tributo.

O resultado da receita da tributação das movimentações financeiras, ao ser partilhado com estados e municípios, proporcionará incremento da arrecadação nas regiões com maior informalidade. Essa receita adicional dará mais sustentabilidade às gestões locais. Além disso, os reflexos que esse tributo pode apresentar durante a sua cobrança, num momento posterior, poderá contribuir para o desenvolvimento local por meio do incremento da formalização.

O principal mérito do tributo, além de contribuir para a redução da carga tributária da maioria dos brasileiros, permitindo que mais renda fique disponível para as famílias, é evitar que a não formalização transforme-se em diferencial de custo danoso à competitividade do setor produtivo – em que as empresas devem se diferenciar pela eficiência e o trabalho –, bem como evitar a dupla oneração dos mais pobres. Haverá, ainda, redução de forma mediata da carga tributária da maioria dos brasileiros, pela incorporação dos que compõem a economia subterrânea no sistema tributário, efetivando os valores da justiça fiscal pelo adimplemento do princípio da capacidade contributiva para todos!

## REFERÊNCIAS

AS GRANDES CRISES econômicas: da queda da bolsa em Nova York à crise do mercado imobiliário nos EUA, os efeitos das turbulências no mercado. **Estadão**, São Paulo, 2 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/infograficos/economia,as-grandes-crises-economicas,321249>>. Acesso em: 29 nov. 2017.



BASSO, L. F. C.; SILVA, M. R.; PINHO, F. J. M. Renda mínima e tobin tax como instrumentos para aliviar a pobreza no Brasil. **Revista Organização & Sociedade**, Salvador, v. 9, n. 25, set./dez. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984-92302002000300001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984-92302002000300001&script=sci_arttext)>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Evolução recente da carga tributária federal**. Brasília: Ministério do Planejamento, 11 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/assec/evolucao-recente-da-carga-tributaria-federal-3.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Receita Federal do Brasil. **Carga tributária no Brasil 2015**: análise por tributos e bases de incidência. Brasília: Receita Federal, set. 2016. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

CASTRO, F. A. **Imposto de renda de pessoa física**: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. 2014. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CEZARINO, L. O.; CAMPOMAR, M. C. Vantagem competitiva para micro, pequenas e médias empresas: clusters e APLS. *In*: ENCONTRO DE ESTUDOS SOBRE EMPREENDEDORISMO E GESTÃO DE PEQUENAS EMPRESAS, 4., 2005, Curitiba. **Anais...** Curitiba: [s. n.], 2005. p. 1315-1326.

CHESNAIS, F. **Tobim or not Tobim?** Tradução de Maria Teresa Van Acker *et al.* São Paulo: Editora Unesp, 1999.

CHRISPIM, A. C. D.; PESSOA, G. P. efetividade da Lei Complementar nº 123/2006 para implementar a redução da informalidade. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 13, 2013.

ETCO – INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL. **Índice da economia subterrânea**. São Paulo: ETCO, 2017. Disponível em: <[http://www.etc.org.br/economia-subterranea/?sub=indice\\_historico](http://www.etc.org.br/economia-subterranea/?sub=indice_historico)>. Acesso em: 10 out. 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios para 2017. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **PNAD 2014** – breves análises. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica, n. 22). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/151230\\_nota\\_tecnica\\_pnad2014.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151230_nota_tecnica_pnad2014.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2017.

KREIN, J. D.; PRONI, M. W. **Economia informal**: aspectos conceituais e teóricos. Brasília: OIT, 2010. (Série Trabalho Decente no Brasil, n. 4). Disponível em: <[http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/employment/pub/economia\\_informal\\_241.pdf](http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/employment/pub/economia_informal_241.pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2013.

LEVY diz que CPMF é parte de solução para orçamento robusto. **G1**, [s. l.], 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/11/levy-diz-que-cpmf-e-parte-de-solucao-para-orcamento-robusto.html>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

MICHALOS, A. C. **Good taxes**: the case for taxing foreign currency exchange and other financial transactions. Toronto: Dundurn Press, 1997.

MIRANDA, J. C. Informação e cooperação para o desenvolvimento sustentável na América Latina. **Revista da ESMEC**, Fortaleza, v. 14, p. 145-172, dez. 2016. Disponível em: <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/issue/view/32/showToc>>. Acesso em: 27 out. 2017.

PORTES, A. La economía informal y sus paradojas. In: CARPIO, J.; KLEIN, E.; Novacovsky, I. (Ed.). **Informalidad y exclusión social**. Santiago de Chile: OIT, 1999. p. 26-49.

RIBEIRO, I. R. **O imposto europeu sobre transações financeiras**: viabilidade na União Europeia e correspondência na América Latina. 2016. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016.

SINDIRECEITA – SINDICATO DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Grupo de estudos técnicos tributários**. Brasília: Sindireceita, 2017.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BANCO MUNDIAL. **Produto Interno Bruto (PIB)**. Disponível em: <[https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?year\\_high\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?year_high_desc=true)>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. 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, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19311.htm.br](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19311.htm.br)>. Acesso em: 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Receita Federal do Brasil. **Relatórios do resultado da arrecadação**. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2016/dezembro2016/analise-mensal-dez-2016.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

ETCO – INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL. **Economia subterrânea volta a crescer após 11 anos**. São Paulo: ETCO, 2016. Disponível em: <<http://www.etco.org.br/noticias/economia-subterranea-voltar-a-crescer-apos-11-anos/>>. Acesso em: 3 set. 2017.

MARTELLO, A.; PASSARINHO, N. Governo anuncia pacote de corte de gastos e propõe volta da CPME. **G1**, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/governo-anuncia-bloqueio-de-gastos-no-orcamento-de-2016.html>>. Acesso em: 20 set. 2017.

