

# A CPMF E A POLÍTICA DE ACESSO À REDE BANCÁRIA DO CIDADÃO BRASILEIRO DE BAIXA RENDA

Vitor Eduardo Tavares de Oliveira\*

## Resumo

O presente artigo tece uma crítica à cobrança continuada da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira, ou CPMF, após os esforços de inclusão bancária de camadas de baixa renda promovidos ao longo dos últimos anos no país. Após uma breve revisão da história do tributo, criado em 1991 para ajudar no custeio do Sistema Único de Saúde e depois ampliado para financiar o Fundo de Combate à Pobreza, argumenta-se que a política de inserção bancária que garantiu o acesso de muitos brasileiros pobres ao sistema bancário nacional teve, quando aliada à CPMF, um efeito concentrador de renda. Isso porque abriu o caminho para que também populações de baixa renda passassem a pagar o tributo – em uma dinâmica paradoxal na qual tira-se do pobre pela CPMF aquilo que se pretende devolver a ele pelo Fundo de Combate à Pobreza.

**Palavras-chave:** CPMF. Distribuição de renda. Tributação. Inclusão bancária.

O Brasil completa 11 anos de tributação aos cidadãos com a CPMF - Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira. Quando elaborada

---

\* Aluno do curso de Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB; bolsista do Projeto de Iniciação Científica do UniCEUB, cota institucional CNPq.

no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, era apenas uma contribuição provisória criada para salvar a saúde pública, uma vez que o Sistema Único de Saúde (SUS) estava em crise, vivendo grandes mazelas. Cabe ressaltar que, passados todos esses anos, o SUS continua sendo um sistema de saúde deficitário e com sérios problemas estruturais.

A CPMF passou a vigorar em 1997, baseada na edição da Lei nº 9.311, de 1996. A contribuição foi extinta em 23 de janeiro de 1999, tendo sido substituída pelo IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) até seu retorno em 1999. Sua alíquota, que era, originalmente, de 0,20%, foi elevada, à época de seu restabelecimento, para 0,38%, posteriormente, abaixada para 0,30%, em 2000, e acrescida novamente para 0,38%, em 2001. Passados 11 anos de sua criação, encontra-se, no Congresso Nacional, projeto de lei que deve manter a contribuição até 2011, contrariando o desejo da população brasileira, que anseia ser desonerada e liberada deste fardo.

Originalmente destinada de maneira integral ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e dos serviços de saúde, é destinada também ao Fundo de Combate à Pobreza. Entre os aspectos da CPMF, vale apontar que existem, hoje, na sociedade civil, dois movimentos contra tal contribuição denominados: “Xô CPMF” e o “Sou contra a CPMF”. Ambos os movimentos dispõem de homepage, divulgação e listas de abaixo-assinado contra a CPMF.

Antes de adentrar no tema do presente artigo, cita-se Paulo Skaf, presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), que promove campanha contra a CPMF:

Este ano, estima-se arrecadação de r\$ 36 bilhões com a CPMF. Confirmada a previsão, a receita acumulada, desde seu advento, será de r\$ 185,89 bilhões. O mais grave é que, além dos danos à economia, a transferência desse dinheiro da sociedade ao governo não produziu efeitos quanto à melhoria do

atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS), objetivo precípua para a criação da taxa. E mais: estudos indicam que a contribuição tem impacto sobre os juros, desestimulando o crescimento econômico, aumentando o custeio da dívida pública e inibindo os investimentos e o crédito.<sup>1</sup>

Além desses pontos polêmicos e sendo a CPMF o cerne de questão conflituosa no atual contexto político, econômico e social, o presente artigo tece comentários sobre os efeitos devastadores da CPMF com o implemento da política de acesso à rede bancária do cidadão de baixa renda.

Segundo estudo de Fernando Nogueira da Costa, de 2000:

Há uma divisão social no país: os cidadãos com e os sem contas-correntes, excluídos do mercado financeiro. Estima-se que somente cerca de 15% da população brasileira têm conta bancária – no máximo 25 milhões de pessoas. Na rede bancária nacional, em 1999, eram movimentadas 49,9 milhões de contas-correntes e 44,8 milhões de contas de poupança, a grande maioria de clientes pessoas físicas. As pessoas jurídicas possuíam 4.360.461 contas-correntes e 448.210 depósitos de poupança. Verifica-se, então, que a clientela bancária deve ter, em média, mais de uma conta-corrente, sendo duramente disputada. No ano passado, as contas-correntes dos bancos gigantes – Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Bradesco, Itaú, Unibanco e Banespa – somavam cerca de 35,4 milhões.<sup>2</sup>

O economista asseverou que o perfil socioeconômico dessa parcela da população, cliente dos bancos, está no cruzamento dos dados com os da “distribuição de rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, no Brasil, para perceber que eles privilegiam as contas-correntes dos 10% mais ricos, que recebem 47,5% do total da renda”. Ele ressaltou que “o rendimento médio mensal dessas pessoas era, em 1998, R\$ 2.539,00 (quase 20 salários mínimos). Em torno de 60% do mercado

---

<sup>1</sup> SKAF, Paulo. Disponível em: <<http://www.contraacpmf.com.br/cpmf.asp>>. Acesso em: 08 set. 2007.

<sup>2</sup> COSTA, Fernando Nogueira da. **Acesso bancário**. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo145.htm>>. Acesso em: 08 set. 2007.

composto pela 'elite', os 'batalhadores' e os 'remediados' residem na região sudeste.”<sup>3</sup>. Ele enfatiza em seu artigo que:

O segmento que, no Brasil, tem 21 milhões de domicílios, com renda de até 10 salários mínimos, é o alvo da missão social dos bancos públicos. A parcela com renda inferior a 2 salários mínimos é composta de 10 milhões de domicílios de “desbancarizados”. Com renda de 2 a 5 salários mínimo, só 20% têm conta corrente. Com renda de 5 a 10 salários mínimos, representam 22% da população e detêm 15% do PIB, porém, são pouco sofisticados no uso do sistema bancário.<sup>4</sup>

Observa-se que tal contexto foi modificado nos últimos anos pela política de acesso bancário aos pobres do governo Lula. Assim, em discurso do presidente da República no evento de comemoração da abertura da conta CAIXA Aqui nº 1.000.000, percebe-se que a inserção bancária obteve êxito:

Vocês não sabem o orgulho que eu tive quando participei daquele outro ato, quando fomos entregar a conta nº 500 mil. Não faz três meses e estamos entregando, hoje, à nossa companheira – o nome dela deve estar no fim do meu discurso, a companheira que virá aqui para receber a conta de nº 1 milhão. Hoje, é capaz de chegar alguém e perguntar para o Jorge: por que não 2 milhões? Por que não 3 milhões?

O dado concreto é que, há seis meses, um ano atrás, eu duvido que tivesse no Brasil, alguém entendido de banco, que imaginasse que nós pudéssemos chegar a um milhão em tão pouco tempo e atender a diversidade de gente que nós estamos atendendo.

[...] É bom lembrar que a Caixa, hoje, graças ao sistema de correspondentes bancários, feito da parceria com pequenos varejistas de todo o interior brasileiro,

---

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> COSTA, Fernando Nogueira da. **Acesso bancário**. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo145.htm>>. Acesso em: 08 set. 2007.

está presente, como disse o Jorge, em mais de 5,5 mil municípios deste país.<sup>5</sup>

Verifica-se que a política de inserção bancária foi e é implementada de maneira que possibilita muitos cidadãos brasileiros de baixa renda usufruírem o sistema bancário nacional. Contudo, ocorreu uma alocação da carga tributária em face da camada mais pobre da população. Ademais, observa-se, atualmente, enorme quantidade de brasileiros que sofrem a tributação de seus rendimentos pela CPMF, ou seja, o governo Lula conseguiu arrecadar enorme quantidade de tributos com a política de inserção bancária dos mais pobres e, agora, luta para prorrogar tal contribuição.

Outrossim, durante as últimas crises no mercado financeiro mundial, soube-se que o Tesouro brasileiro detinha, em caixa, R\$ 280 bilhões<sup>6</sup>. Foi uma boa notícia para mostrar que o Brasil tem como resistir a um possível agravamento da atual crise, nada mal para um país que tem sofrido de escassez de recursos nos últimos anos. Então, por que manter a CPMF, que é

um péssimo tributo, porque eleva custos e impacta toda a cadeia produtiva brasileira, ao ser cobrada em cada uma das fases da produção: do agricultor que compra a semente ou que vende a safra, dos transportadores, do industrial e dos consumidores no atacado e no varejo?<sup>7</sup>

Essa resposta é misteriosa, pois envolve muitos interesses políticos, econômicos e sociais, porém não é a problemática do presente artigo. Antes de finalizar o trabalho, vale citar as lições de Ives Gandra da Silva Martins, que asseverou o seguinte:

---

<sup>5</sup> SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente**. Disponível em: <[http://www.radiobras.gov.br/integras/03/integra\\_121203\\_01.htm](http://www.radiobras.gov.br/integras/03/integra_121203_01.htm)>. Acesso em: 13 set. 2007.

<sup>6</sup> TESOURO NACIONAL. [**Home page**]. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>.

<sup>7</sup> STEINBRUCH, Benjamin. **Xô CPMF**. Disponível em: <[http://www.xocpmf.com/index.php?modulo=artigos&acao=exibir\\_aberto&idBiblioteca=1230](http://www.xocpmf.com/index.php?modulo=artigos&acao=exibir_aberto&idBiblioteca=1230)>. Acesso em: 13 set. 2007.

Na ADIN 2010-2-DF, o Supremo Tribunal Federal encampou, pelos votos dos Ministros Marco Aurélio de Mello, José Celso de Mello e Carlos Mario Velloso, tese que eu expusera nos “Comentários à Constituição do Brasil” segundo a qual o efeito do confisco pode ocorrer mesmo por força de um tributo não confiscatório. [...] De rigor, “sempre que o aumento de um tributo atingir, no conjunto da carga tributária, a capacidade contributiva, ultrapassando aquele tributo, embora isoladamente possa não ser confiscatório, passa a sê-lo”.<sup>8</sup>

Pode-se inferir que o Brasil ou já se encontra, ou está bem próximo de um Estado confiscatório. Ives Gandra conclui seu artigo da seguinte forma:

Pergunta-se, agora: por que, então, prorrogar a CPMF? Com o dobro de arrecadação dos países emergentes, em torno de 18% do PIB, ou seja, com quase 36%, à luz dos novos cálculos do PIB (só cresceu em valor pela inclusão dos tributos indiretos na sua quantificação, o que vale dizer que, porque pagamos mais tributos, o PIB cresceu!!!), é de se indagar: Já não atingimos o efeito confisco a que o Supremo Tribunal Federal se referiu, na ADIN 2010-2-DF, [...].

A meu ver, do ponto de vista econômico, a CPMF não mais se justifica e do ponto de vista jurídico, gera o efeito confisco vedado pela Constituição, na conformação jurídica que lhe foi atribuída pelo Pretório Excelso, ao julgar a referida ADIN 2010-2-DF. (grifo do autor).<sup>9</sup>

Será que a tributação da camada menos favorecida financeiramente ajudou a elevação do PIB? Esse e outros questionamentos poderiam ser feitos a respeito das lições do economista e jurista acima referido. Porém, o problema maior está no cerne de uma tributação que, além de injusta, atinge a população mais pobre do Brasil.

Na atual conjuntura, verifica-se um Estado que tributa os pobres com a CPMF e aloca tais recursos ao Fundo de Combate à Pobreza,

---

<sup>8</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. CPMF e o confisco na Constituição. **Carta Forense**, São Paulo, 2007.

<sup>9</sup> Ibidem.

ou seja, tira-se do pobre para devolver a ele? Será mesmo que esses recursos serão alocados somente em benefício da classe de baixa renda ou serão utilizados para outros meios escusos?

Finalmente, citam-se as lições do filósofo holandês Espinosa, interpretada por Marilena Chauí, que assevera: “Espinosa apenas assinala que a Cidade não pode ser odiosa nem odiada, pois, se assim for, irá aniquilar-se, isto é, perderá a potência, por ter desejado um poder impossível”<sup>10</sup>. Assim, o Estado brasileiro, com a insistência da CPMF, está tornando-se odioso e desacreditando seu papel junto ao cidadão brasileiro.

## **THE CPMF BANK TRANSACTIONS TAX AND POLICY TO PROMOTE LOWER- INCOME BRAZILIAN’S ACCESS TO THE BANKING SYSTEM**

### **Abstract**

This article criticizes the continued collection of the Brazilian Provisional Contribution on the Transmission and Movement of Financial Values and Credits or Rights, or CPMF. A bank-transaction tax, the CPMF was maintained even after years of government efforts to include low-income families in the Brazilian banking system, facilitating their access to low-tariff accounts. The paper begins with a brief overview of the history of this contribution, created in 1991 to finance the Unified Health System and then expanded to help fund the Fund for the Reduction of Poverty. It then suggests that the same policies which helped include lower-income families in the

---

<sup>10</sup> CHAUI, Marilena, **Política em Espinosa**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. p. 258.

banking system has, when allied to the CPMF, an income-concentrating effect. This occurred because access to the banking system ultimately led lower income families to also begin to begin paying the tax – in a paradoxical dynamic where government uses the CPMF to take from the poor that which it would purportedly return to them through the Fund for the Reduction of Poverty.

**Keywords:** CPMF. Income distribution. Taxation. Access to banking.

### Referências

CHAUI, Marilena, **Política em Espinosa**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

COSTA, Fernando Nogueira da. **Acesso bancário**. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo145.htm>>. Acesso em: 08 set. 2007.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. CPMF e o confisco na Constituição. **Carta Forense**, São Paulo, 2007.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente**. Disponível em: <[http://www.radiobras.gov.br/integras/03/integra\\_121203\\_01.htm](http://www.radiobras.gov.br/integras/03/integra_121203_01.htm)>. Acesso em: 13 set. 2007.

SKAF, Paulo. Disponível em: <<http://www.contraacpmf.com.br/cpmf.asp>>. Acesso em: 08 set. 2007.

STEINBRUCH, Benjamin. **Xô CPMF**. Disponível em: <[http://www.xocpmf.com/index.php?modulo=artigos&acao=exibir\\_ambito&idBiblioteca=1230](http://www.xocpmf.com/index.php?modulo=artigos&acao=exibir_ambito&idBiblioteca=1230)>. Acesso em: 13 set. 2007.

TESOURO NACIONAL. [**Home page**]. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>.