

Sugestões para uma Reforma Tributária

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS, Presidente do Instituto dos Advogados de S. Paulo e Professor Titular de Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie.

A boa regra do planejamento exige que as despesas públicas sejam programadas a partir da estimativa das receitas. A boa regra do planejamento exige, também, que mecanismos constitucionais sejam criados para que os planejadores governamentais não invertam a fórmula para projeção de receitas em função de despesas. Por fim, a boa regra do planejamento exige, nas Federações, que as unidades federativas tenham condições de viver autonomamente, no plano financeiro, por força dos ingressos próprios derivados da imposição tributária.

À evidência, a boa regra do planejamento não existe no Brasil.

Em relação à programação de despesas, não obstante as sucessivas imposições de sacrifícios sobre o segmento privado da Nação, responsável por mais de 40 milhões de empregos, o anterior Governo Federal, que se utilizou de pouco mais de 1 milhão de brasileiros, projetou-as sem qualquer preocupação com a receita. E, por via de consequência, a contrapartida ao sacrifício imposto aos governados foi o desperdício permitido aos governantes.

Em setembro de 1984, representando o Brasil demonstramos com dados e estatísticas em Buenos Aires, no XXXVIII Congresso da International Fiscal Documentation, que o "deficit público" era a principal causa da inflação brasileira e dos países em desenvolvimento.

Não obstante, estarmos na sétima carta de

intencões com o FMI, a inflação cresceu de 99 para 223% (82-84), as programações de cortes de despesas públicas falharam sempre e o peso do desgoverno iniciou exclusivamente sobre o segmento privado de produção (empresários e trabalhadores).

O anterior Governo Federal, na área econômica, acostumou-se a prometer e não cumprir aos brasileiros, julgando pudesse fazer o mesmo com os estrangeiros. E o resultado foi a penosa renegociação de nossa dívida, pela falta de credibilidade externa dos ministros da área econômica.

O orçamento fiscal orçado em 114 trilhões de cruzeiros para 1985 será incapaz de cobrir apenas a correção monetária da dívida interna, que é de aproximadamente 1/4 do valor da dívida externa (100 bilhões de dólares).

Assim sendo, no Brasil, a primeira boa regra do planejamento nunca foi seguida e as despesas foram que comandaram as receitas.

A segunda boa regra do planejamento ainda hoje não é seguida, pois os mecanismos constitucionais inexistem, não controlando os Tribunais de Contas, por falta de poder legal, os desperdícios oficiais, no máximo, sugerindo bom senso.

A terceira boa regra do planejamento, no Estado federativo, também inexistente. O Brasil não é uma Federação, senão no papel, faltando a suficiente autonomia política, necessária autonomia administrativa e imprescindível autonomia financeira, sem a qual as duas outras são autonomias rotulares.

As três regras inexistem no Brasil, porque o Governo Federal gastou demais, absorvendo o grosso das receitas tributárias, sobre pressionar o sistema financeiro e gerar a inflação oficial, não tendo o atual governo condições, por força do modelo constitucional adotado, de abrir mão de

qualquer ingresso. O modelo é fundamentalmente errado e se alicerça em dois princípios tributários de lamentável inserção na Constituição Federal.

O primeiro deles é o princípio decretino da legalidade, pela qual o Congresso Nacional é reduzido a um Poder Inútil e o Poder Executivo pode deliberar o que desejar, sem consultar os legítimos representantes do povo previamente, em matéria tributária. As declarações de inconstitucionalidade dos aumentos do IOF e da criação do FINSOCIAL para os respectivos exercícios de sua instituição, por ferirem o princípio da anterioridade, são a prova inequívoca do desrespeito possível, em matéria tributária, à Constituição, por meio de tal princípio que elege o decreto-lei em principal instrumento legislativo e permite a veiculação de ambas as inconstitucionais exigências.

O segundo princípio constitucional tributário, que auxilia a desordem econômica e financeira da Nação, é o princípio das mordomias oficiais, isto é, a faculdade permitida pelo artigo 21 item IV da Emenda Constitucional n.º 1/69 de as ajudas de custo e diárias pagas pelo segmento privado serem tributáveis, estando fora de qualquer incidência aquelas pagas pelos cofres públicos.

A apoteose mordômica que caracterizou o festival de gastos federais é mera decorrência constitucional do princípio garantido, a nível de lei maior, sem quaisquer espécies de controles.

Esta longa introdução para um curto artigo sobre a reforma tributária, visa, fundamentalmente, mostrar que qualquer alteração será inviável, a permanecer o modelo atual, em que, não obstante a excessiva centralização, toda a exorbitante receita tributária federal é insuficiente para cobrir a insaciável voracidade de seus dispêndios, anárquicos, descontrolados e, em grande parte, desnecessários já contraidos no passado.

TRIBUNA

A maior reforma tributária seria aquela de exigir programação de despesas em função das receitas e estas adequadas à capacidade contributiva do povo.

A nova Constituição espanhola dedica diversos dispositivos à capacidade contributiva, que deve ser preservada pois ela é a única a criar condições de desenvolvimento racional e lógico e não "milagroso" para gerar continuamente mais tributos e mais empregos. A Constituição brasileira de 1946 também consagrava o civilizado princípio.

Da atual Lei Maior não consta nenhuma palavra sobre a relevante garantia, razão pela qual nenhum respeito existe por parte do Governo Federal, único com condições de usar o veículo do decreto-lei para ferir a capacidade contributiva do povo. Esta é a razão pela qual vem matando, pouco a pouco, a galinha dos ovos de ouro, ao invés de alimentá-la adequadamente.

A partir de rígidos mecanismos constitucionais para o controle da receita com a otimização estrutural e legal dos Tribunais de Contas para coibir os desperdícios, poder-se-á falar em reforma tributária nacional, objetivando o fortalecimento da Federação e a distribuição racional das rendas fiscais.

De início, uma palavra, esta não de crítica, mas de apoio aos princípios tributários alberga-

dos, a título de normas gerais no CIN, que deveriam ser preservados, em sua maior parte, pois permitem a estabilização dos comandos mestres do direito tributário. Obra de juristas e não de economistas, suporta o passar dos anos, merecendo, portanto, apenas pequenos reajustes, como no capítulo concernente à decadência e à prescrição.

C.M.I. Indústria Eletromecânica Ltda.

Interruptores - Comutadores - Isoladores
Fechos - Dobradiças - Quadros - Caixas
AV. TAMBORÉ, 1.009 - TEL.: 421-5077
ALPHAVILLE - BARUERI

Ainda uma outra palavra de apoio ao instrumento da lei complementar em matéria tributária. A redação do § 1.º do artigo 18 é intocável e representa a melhor solução de estabilização do sistema, a partir de uma triplíce função, sendo ao mesmo tempo regra explicitadora da Lei Maior e comando imperativo, nas suas funções específicas, aos poderes ordinários, inclusive federal.

Da mesma forma, a rigidez e inflexibilidade da discriminação no concernente à principal espécie tributária, que é o imposto deveria ser mantida, a fim de se evitar aventuras que levem ao triste e pretérito exemplo de gastos faraônicos para uma economia debilitada, exigindo soluções sempre mais engenhosas e inconstitucionais para angariar recursos.

Nesta rigidez, entretanto, dever-se-ia simplificar o sistema. Dever-se-ia criar o imposto sobre o valor agregado, absorvendo o IPI, o ICM e o ISS com participação do bolo arrecadado entre União, Estados e Municípios, cabendo a administração do novo tributo aos Estados, que possuem máquina arrecadatória maior.

Os países civilizados adotam um único imposto sobre o valor adicionado, abrangendo a produção, a comercialização e os serviços, sendo que a Argentina já o adotou e outros países latino-americanos estão se adaptando à solução unitária e não tripartida.

Sobre simplificar a escrituração dos sujeitos passivos da relação tributária, serviria a solução aventada para facilitar a integração fiscal latino-americana, aos moldes do Mercado Comum Europeu, onde o IVA exerce relevante papel.

O fortalecimento federativo poderia ser simplificado na medida em que a matéria isencional

dos tributos tidos por indiretos, em direito econômico, não fossem estabelecidos pelos Governo Federal, como aconteceu em relação ao ICM. Instrumentos semelhantes ao CONFAZ deveriam ser implementados, com a participação da União e Municípios e sem a necessidade de qualquer tutela centralizadora para que não acontecesse o que agora está acontecendo, ou seja, de a União criar novos tributos (FINSOCIAL e o imposto-empréstimo-calamidade), aumentando sua receita tributária, enquanto o ICM, principal imposto dos Estados, ficar a mercê de isenções impostas pela União, à custa dos cofres estaduais.

À evidência, uma maior participação de Estados e Municípios deveria ser exigida em relação a outros tributos indiretos que são recolhidos a partir das unidades federativas, como por exemplo, em relação ao IUM, IEE e IC. O mesmo se poderia dizer em relação às outras espécies tributárias, principalmente, às contribuições especiais de competência exclusiva da União, a qual tem sido fartamente usada para cobrir os seus insanáveis "deficits" de caixa.

Para compensar a perda de parte do bolo tributário a favor de Estados e Municípios, através dos tributos indiretos (IPI, ICM, ISS, IUM, IEE, IC, ISTR etc.), a União poderia agilizar a incidência do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza sobre as atividades nocivas à Nação (publicações e filmes pornográficos, motéis, jogo-do-bicho etc.), como já Vespasiano fizera no passado (princípio do non olet), sem onerar o trabalho honesto e a produção real.

Restaria ainda a possibilidade de implementar a contribuição de melhoria, visando esta excepcionalmente facilitar a vida dos Municípios, assim como a criação de um imposto sobre a den-

A RECEITA DO

sidade imobiliária, a fim de cobrir os ônus infra-estruturais das grandes metrópoles, copiando-se neste o modelo americano e francês.

De forma perfunctória, são essas as idéias que trazemos ao debate, podendo sintetizá-las da seguinte forma:

1) É impossível qualquer reforma tributária, sem a criação de mecanismos constitucionais capazes de controlar as despesas federais, principal fator da inflação nacional, do raquitismo federativo, da centralização nociva do poder, da recessão econômica e da crise social e política brasileira;

2) Tais mecanismos deveriam condicionar as despesas às receitas e estas, no campo tributário, só poderiam ser criadas ou aumentadas, com absoluto respeito aos princípios da estrita legalidade, da tipicidade fechada, da capacidade contributiva e da anterioridade, ressaltando-se quanto a este as tarifas aduaneiras e o imposto criado por motivo de guerra externa;

3) O princípio decretino da legalidade para a criação ou majoração de tributos deveria ser abolido, excepcionando-se as tarifas aduaneiras e o imposto criado por motivo de guerra;

4) O princípio das mordomias oficiais estabelecido no artigo 21 item IV da Emenda Constitucional n.º 1/69 deveria ser abolido;

5) A lei complementar, em matéria tributária, deveria ser mantida, em sua triplice função, assim como o livro II do CTN dedicado às normas gerais, ajustando-se aqueles dispositivos que

a prática tem demonstrado provocar problemas hermenêuticos, como é o caso da decadência e prescrição;

6) O IPI, o ICM e o ISS deveriam ser fundidos no IVA (imposto sobre o valor agregado), repartindo-se a receita em percentual a ser definido e entregando-se sua administração aos Estados, por ter máquina fiscalizadora maior;

7) Deveria haver maior participação de Estados e Municípios na repartição dos demais tributos indiretos;

8) A União não poderia decretar isenções em relação à esfera de atuação pertinente aos demais entes federados;

9) A contribuição de melhoria e o imposto sobre a densidade imobiliária poderiam ser implantados, visando fortalecer a receita dos Municípios e reorientar seu desenvolvimento urbano, como acontece em inúmeros países;

10) A União poderia compensar a perda de receita, implantando a tributação sobre atividades nocivas à sociedade como sobre filmes pornográficos, revistas dessa natureza, motéis, jogo-do-bicho e outras. Poderia, por outro lado, criar política de tributação sobre ganhos reais de capital e não sobre rendimentos nominais, como vem fazendo em desrespeito ao princípio da capacidade contributiva.

Tais sugestões foram aprovadas por unanimidade pelo Congresso da OAB por uma Assembleia Nacional Constituinte (1983) e devem, portanto, servir de reflexão por parte dos futuros produtores do novo ordenamento supremo do país.

DR. MÁRIO V. ROSSINI

SAÚDA AS AUTORIDADES DO PODER JUDICIÁRIO
DA COMARCA.

Inventários — Usucapião — Desquites — Causas Cíveis — Criminais e Trabalhistas
Av. Prof. José Barreto, 61 — 1.º andar — Sala 4 — Fone: 493-4202 — COTIA — SP

MADEIREIRA SÃO LUIGI

LUIGI GATTI RUA PAES LEME N.º 252 — FONE: 22-2890
ANDRADINA — ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTÁRIO

Tereza Celina de Arruda Alvim Pinto
CORREÇÃO PARCIAL — Finalidade —

Cabimento — A correção parcial tem por finalidade emendar erros ou abusos que importarem inversão tumultuária dos atos e fórmulas de ordem legal do processo, quando para o caso não houver recurso. Assim, descabe correção parcial quando a parte, a propósito da mesma decisão, já manifestou sua inconformidade por meio de agravo retido.

TJRS — 2.ª C — CP 583047667 — rel. Silvino J. Lopes Neto — j. em 11.4.84 — v.u.

EMBARGOS DE DEVEDOR E DE TERCEIRO — Sentença única — Inadmissibilidade — Os embargos do devedor visam a desconstituir o título executivo enquanto que os embargos de terceiro objetivam a subtrair à constrição judicial um bem que se alega não sujeito à mesma. Assim, inadmissível a decisão, em sentença única, de embargos de terceiro e de devedor, por inexistir conexão entre estas ações, e inaceitável também instrução única para as mesmas.

TAMG — 3.ª — AP 23.022 — rel. Cunha Campos — j. em 6.12.83 — v.u.

EMBARGOS DO DEVEDOR — Alegada dívida de jogo — Julgamento antecipado da lide — Cerceamento de defesa — Se, nos embargos, o devedor alega que os títulos exequendos foram emitidos para pagamento de dívida de jogo e que o credor os recebeu de má fé, por ter participado do jogo, é de lide ser dada a oportunidade de produzir as provas com que pretende demonstrar a veracidade de tais alegações, sendo precipitado o julgamento antecipado da lide.

TAPR — 2.ª C — AP 1207-83 — rel. Osiris Fontoura — j. em 12.6.84 — v.u.

EXECUÇÃO — Mulher casada — Defesa da meação — Aval — O aval prestado pelo cônjuge, sem o assentimento da mulher, não gera para esta obrigação em relação à dívida dele resultante, uma vez que, neste caso, presume-se que a obrigação assumida não beneficia a sociedade conjugal, competindo ao credor a prova em contrário.

TAMG — 3.ª C — AP 22.648 — rel. Cláudio Costa — j. em 9.8.83 — v.u.