Assuntos Jurídicos

A Federação e o equilíbrio tributário

Ives Gandra da Silva Martins

Conclusão

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 uma curta palestra sobre a reforma tributária visa, fundamentalmente, mostrar que qualquer alteração é 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.

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, em 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 albergados, a título de normas gerais no CTN, que deveriam ser preservados, em sua maior parte, pois permitiram 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.

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 evitar aventuras que levam ao triste exemplo federal de gastos faraônicos para uma economia debilitada, exigindo soluções sempre mais engenhosas e inconstituais 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 partição 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 intencional dos tributos tidos por indiretos, em direito econômico, não fossem estabelecidos pelo 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, no 1.º semestre de 1983 terá uma queda real de 11,5%, em grande parte por força de isenções impostas pela União, a custa dos cofres estaduais.

A 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 déficits 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 de bicho, etc.), como já Vespasiano fizeram 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, excepcional-

mente, facilitar a vida dos Municípios, assim como a criação de um imposto sobre a densidade 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 ideias 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, so poderiam ser criadas ou aumentadas, com absoluto respeito aos princípios da estrita legalidade, da tipicidade fechada, da capacidade contributiva e da anterioridade, ressalvando-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 estatuído 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 triplíce 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 pretar isenções em relação à esfera de atuação pertinente aos demais Estados 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 de 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.

Era o que tínhamos a sugerir, no tema sobre a Federação e o equilíbrio tributário.

Ives Gandra da Silva Martins é professor titular de Direito Econômico da Universidade Mackenzie e conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil — Seccional de São Paulo. A primeira parte do artigo "A Federação e o equilíbrio tributário" foi publicada na edição de 31 de agosto.