

# Reforma constitucional tributária

IVES GANDRA S. MARTINS

As constituições podem ser sintéticas e analíticas. A americana é sintética, tendo apenas algumas dezenas de artigos. Comemorará, em 1987, duzentos anos de existência. A brasileira é analítica, e com seus 217 artigos, já modificados por 27 emendas, será alterada no momento em que deveria comemorar 1/10 da idade da lei maior americana.

Tenho inequívoca preferência pelas constituições sintéticas, porque mais duradouras, razão pela qual não acredito seja o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, com mais de quinhentos artigos, o melhor modelo legislativo para uma Carta Magna.

A outra Comissão de Estudos Constitucionais, constituída pela Prefeitura de São Paulo, cidade cuja população corresponde àquela de duas Áustrias, de que participei e formada apenas por juristas (24 professores universitários), trabalha com modelo mais racional, na medida em que pretende ofertar anteprojeto menor do que o atual diploma supremo, a partir da preservação dos aspectos positivos do texto vigente, correção de distorções e criação de mecanismos capazes de permitir a observância dos princípios maiores por governados e, principalmente, por governantes.

No concernente à reforma tributária, entretanto, os dois anteprojetos não divergem no essencial. Tendo sido preparado o capítulo sobre o sistema tributário pelo Instituto dos Advogados de São Paulo e pela Associação Brasileira de Direito Financeiro, com a colaboração de Alcides Jorge Costa, Carlos Alberto Longo, Carlos da Rocha Guimarães, Geraldo Ataliba, Gilberto de Ulhôa Canto, Gustavo Miguez de Mello, Haminto Dias de Souza, Ives Gandra da Silva Martins, Mairo Caldeira de Andrade, Marco Aurélio Greco e Ruy Barbosa Nogueira foi, simultaneamente, apresentando às duas Comissões por Gilberto de Ulhôa Canto, no Rio, e por mim, em São Paulo, tendo sido aprovados por ambas com pequenas alterações. Levei, inclusive, o anteprojeto ao Congresso Nacional da OAB, em Belém, que também o hospedou.

Desta forma, o anteprojeto do Iasp e da

ABDF está hoje respaldado pela aprovação de duas Comissões de Estudos Constitucionais e por um Congresso Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil.

Partimos do princípio, na elaboração do capítulo mencionado, que as competências impositivas da União, Estados e municípios deveriam ser preservadas, com fortalecimento das rendas fiscais de Estados e municípios, por alargamento do instrumental legislativo e maior transferência de recursos dos fundos de participações.

Discutiu-se muito na Comissão Mista (Iasp-ABDF) se se deveria outorgar, em nível constitucional, competência impositiva aos municípios, visto que nenhuma federação oferta aos municípios o direito de exigir tributos, como princípio constitucional. E lhes assegurada a recepção das rendas tributárias obtidas pelo poder central ou por Estados ou províncias, mas nunca o direito, por desiderato constitucional, de exercício da competência impositiva. Têm, todavia, os municípios, nas Federações desenvolvidas, receita correspondente a aproximadamente 30% da arrecadação tributária global. No Brasil, os municípios, apesar de serem titulares de competência impositiva, em nível constitucional, recebem em torno de 17% da receita global, sendo que 10% de transferência e 7% de arrecadação própria.

Defendi a tese que preferível seria assegurar receita repassada e não competência impositiva, visto que a própria máquina administrativa para cobrança de tributos muitas vezes torna deficitária a arrecadação, como, a título exemplificativo, ocorre com o ISS no Rio Grande do Sul. Nesse Estado, menos de 10% dos municípios arrecadam aquele tributo, e apenas 30% dos que arrecadam recebem receita superior aos gastos em sua coleta.

Sendo o direito de cobrar dos municípios espécie de "vaca sagrada" dos hindus, intocável, em todos os três plênários prevaleceu a tese de que, ao contrário dos demais países federativos, o Brasil deveria outorgar competência impositiva aos municípios, mantendo o sistema atual.

Outro aspecto de longo debate foi o

correspondente à lei complementar, lei de integração em nível hierárquico superior à legislação ordinária e inferior à Constituição. O ponto de especulação residiu no fato de que sua existência permitiria a harmonização do sistema, nas diversas esferas de atuação impositiva da União, Estados, municípios e Distrito Federal, eliminando distorções ou conflitos. Seja no Congresso da Ordem dos Advogados, seja na Comissão da Prefeitura de São Paulo, a tese foi albergada sem constatação, não tendo prevalecido na Comissão Afonso Arinos no concernente à sua possibilidade de ofertar isenções, sob a alegação de que a lei complementar deveria ser aprovada pelo Congresso, que é órgão do Poder Legislativo Federal, representando tal mecanismo intervenção na autonomia dos entes federativos. A evidência, não se levou em consideração, naquele grupo de estudos, que o Congresso Nacional também aprova emendas à Constituição, sem que tal processo legislativo seja considerado intervencionista.

Um último aspecto foi também de polêmica evidente, qual seja a de se substituir o IPI, ICM e ISS por um único imposto sobre o valor agregado, semelhante ao adotado na Comunidade Econômica Européia e na Argentina. Seriam, pois, substituídos pelo IVA, Imposto sobre o Valor Agregado, que eliminaria três complexos diferentes de fiscalização, que, hoje, exigem três espécies distintas de escrituração, às vezes para o mesmo contribuinte. Bastaria para o IVA um único complexo e um único conjunto de livros fiscais. Far-se-ia a partição da receita tributária automaticamente entre União, Estados e municípios, uma vez recebido o tributo.

A tese não prevaleceu nas duas Comissões, mas levantada por Mário Sérgio Duarte Garcia, no Congresso da OAB, foi hospedada em comissão e plenário.

O anteprojeto, portanto, elaborado pelo Iasp e ABDF e aprovado por três comissões distintas de especialistas, que objetivam ofertar um texto harmônico ao Congresso Nacional, poderá, todavia, mesmo que aprovado pelo Parlamento, ser

inócuo se, paralelamente a esse Código de Rendas Tributárias, a constituição federal não estalar um Código de Despesas, condicionando-o àquele e não sendo aquele condicionado a este.

O anteprojeto oferta princípios gerais, constituindo-se em uma garantia do contribuinte contra o arbítrio do Estado, sobre ofertar variado instrumental da atuação impositiva. Os princípios constitucionais, todavia, dependem da legislação ordinária para sua veiculação, não podendo descer à quantificação de alíquotas ou nível da carga ideal, razão pela qual o Código de Despesas é um imperativo.

A filosofia que norteou o anteprojeto foi a de que a transferência de maiores recursos para os municípios e Estados é possível, sem aumento da carga tributária, na medida em que a União reduza o seu papel de Estado empresário. Se assim agir, poderá permitir o desenvolvimento econômico, lastreado na iniciativa privada, e dela obter os recursos necessários, através da tributação, para preencher suas finalidades essenciais, quais sejam administrar justiça, ofertar segurança pública, assistência previdenciária, educação e saúde. Em última análise, deveria o Estado passar de empresário mal sucedido para sócio bem sucedido da livre iniciativa, através dos tributos.

Somente a partir do momento em que, tanto governantes quanto governados tomarem consciência da necessária divisão de tarefas que se impõe entre os setores público e privado, cabendo a cada qual atuar na área que lhe compete, é que os dispositivos consubstanciados no anteprojeto apresentado poderão tornar-se realmente eficazes. É o que o Brasil espera, de início, dos constituintes, depois do governo que aplicará o futuro texto, e, por fim, de toda população para quem, em última análise, é ofertada a lei maior.

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS, 51, professor titular na Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie e presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo, é autor de "Teoria da Imposição Tributária", "Da Sanção Tributária", "Direito Constitucional Tributário" e "Direito Tributário Interpretado".

22 — O PINIÃO ECONÔMICA — Sexta-feira, 22 de agosto de 1986 — FOLHA DE S. PAULO