

Ass. Const

A Constituição e o problema dos impostos: os mitos e o futuro

ERNESTO LIPPMANN

De todas as questões, a serem debatidas pela Constituinte, aquela que provavelmente afetará de maneira mais imediata e direta os empresários e a classe média serão as disposições do Leão — aí incluídas as dentadinhas vorazes dos Estados e municípios. Mais do que qualquer outro este assunto tem sido vítima de vários mitos, que gravitam em torno da idéia de que a limitação constitucional, ao poder de tributar — pela exigência do aval de um Congresso atuante, na criação de novos impostos, talvez reforçada por sua confirmação em plebiscito — resolverá por si só o problema da avalanche tributária (que fez com que a alíquota efetiva de um lucro de um milhão de ORTNs passasse de 25% em 1978 para 46% em 1983).

A primeira infelicidade deste raciocínio é evitar apenas a criação de novos impostos (como o Finsocial, IOF, etc...) responsáveis por uma parcela muito pequena dos avanços do fisco, que geralmente funcionam com passadas mais silenciosas, como a antecipação nos prazos de recolhimento e atraso nas devoluções, reajustes sistemáticos das faixas de cálculo em índices inferiores aos da inflação "empurrando" o contribuinte para alíquotas maiores e outros expedientes conhecidos no jargão jurídico como "medidas administrativas" que estão fora da competência legislativa. Há sempre o recurso aos tribunais, caros demais para o particular e lentos e incertos o suficiente para que as empresas possam contar com a devolução na hora de planejar o fluxo de caixa.

Mas, seu pior defeito é ter o toque de classe das soluções mediocres: faz uma exaustiva análise dos sintomas, e esquece o câncer que provoca a febre. Enquanto houver déficit público, não adianta maquirar o estrangulamento da arrecadação. Sempre haverá o célebre jeitinho das finanças públicas, o "Pegue-hoje-amanhã-nois-vê-como-faz", via emissão de moeda ou título da dívida pública (leia-se inflação ou aumento da taxa de juros). Não parece mais lógico atacar a causa do problema e estudarmos mecanismos de controle do Estado, que levem à contenção das despesas?

A idéia não é cortar os custos indiscriminadamente. A experiência tem demonstrado que os mecanismos recessivos se têm preocupado mais com a quantidade do corte do que com sua localização, sacrificando os programas sociais, os bancos de investimento e a educação, ao invés dos desperdícios. Propomos a remodelação dos atuais sistemas, visando coibir o mau uso do Estado através da superação das barreiras que os tornam ineficientes ou inoperantes.

O primeiro ponto-chave é a discussão do Orçamento Nacional por um Congresso atuante e com prerrogativas restauradas. Isto evitaria projetos como as usinas nucleares, a Ferrovia do Aço e a Transamazônica, que consumiram bilhões de dólares e sobre os quais claramente não houve um consenso nacional. A reestruturação do Congresso passa claramente pelo princípio do "um homem — um voto", já que a função de representar os Estados incumbe ao Senado. Atualmente um deputado nordestino precisa da metade do número de votos de seu colega paulista para estar na Câmara. Isto leva ao predomínio dos Estados mais atrasados, cujo subdesenvolvimento permite a sobrevivência de uma estrutura baseada no coronelismo, ou seja, do voto dado como recompensa de favores e não como função de uma opção política. No fim da linha o Congresso acaba não sendo fiscalizado pelo povo. (Basta dar uma olhadinha na origem daqueles que foram contra as Diretas-já.) A discussão do orçamento pelos representantes do povo é fundamental para que ele reflita as prioridades nacionais.

O segundo item é o controle desses valores, pois um orçamento é mero dimensionamento geral. O Tribunal de Contas, incumbido de sua fiscalização perdeu prerrogativas, e foi transformado num órgão eminentemente político, a partir da nomeação dos amigos do Rei para julgá-lo. Deveria ser um misto de Tribunal, auditoria e

controle. Acabou se transformando num modo de proporcionar uma aposentadoria próxima (5 anos) e rendosa (equivalente à de um desembargador, o mais alto grau da magistratura estadual). Seus poderes são limitados. Não julga. Apenas verifica se a despesa efetuada estava no orçamento — seja compra de 20 milhões de chicletes ou 5000 dúzias de rosas — e se formalmente a licitação está correta — e não o que seria importante, ou seja, se os cofres públicos pagaram o preço de mercado e se não há cláusulas contratuais leoninas de reajuste, que acabam por onerar o custo real em 100 ou 200%. Podem impor uma multa de 10 salários mínimos ao responsável pela fraude. Mas quem julga o Executivo são os deputados. A vinculação de votos mina o sistema de freios e contrapesos, de três poderes independentes e autônomos. A pressão partidária leva ao decurso de prazo, dado o forte efeito eleitoral da reprovação. O decurso de prazo leva à prescrição da pena. Este é o caminho que leva a denúncia contra os peixes grandes do lugar algum ao canto nenhum... Estatais e participações minoritárias sob forma de incentivos fiscais. Dependem de seu administrador. Havendo lucro, excelente. Prejuízos? O governo cobre. Sem perguntas.

No pós 64 o governo passou de fiscalizado a fiscalizador, raposa tomando conta do galinheiro público. O Tribunal de Contas é um órgão eminentemente técnico. Deve ser provido de um concurso público sério, nos moldes da magistratura. Seus membros devem gozar das mesmas garantias conferidas aos juizes. Suas atribuições devem ser ampliadas em dois pontos fundamentais. A análise deve voltar ao sistema adotado nas cartas de 34 e 46 — "São sujeitos a registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de que resulte pagamento do Tesouro nacional ou por conta deste". O veto é muito mais eficiente do que a apuração do fato consumado e do rombo feito. As contas devem ser julgadas sob o critério do bem público, (p.ex. a verba de representação foi utilizada para o cerimonial do Estado ou para impressionar convencionais?) e da conveniência, ou seja, deve ser apurado se o Estado negociou com a diligência do particular ou existiram caixinhas e privilégios? Este poder deve ser estendido ao julgamento da conveniência da admissão de novos funcionários, em especial daqueles que recebam mais de 10 salários mínimos, apreciando os critérios de admissão e a necessidade de seus serviços. Seu controle deve se estender às estatais e às autarquias, prevendo a possibilidade de contratação de auditorias externas, que responderiam a quesitos previamente determinados num código de ética. O julgamento deve ser efetuado de maneira clara e pública, para que a população seja o fiscal do fiscal. Todo indício de irregularidades encontrado deve ser obrigatoriamente comunicado ao Ministério Público, para que este oficie a abertura de inquérito.

A crença popular de que o banco dos réus pertence aos pobres remonta à falta de garantias conferidas aos delegados de polícia — que investigam as eventuais acusações, para chegar aos fatos que embasem a denúncia — e nos promotores de justiça, mais de uma vez ameaçados de transferência para algum local distante dos problemas da cidade grande quando denunciaram os donos do poder. Para que tenham a independência que o bom exercício de suas funções exige devem ter as garantias de irredutibilidade e inamovibilidade (transferência) compulsória que atualmente são conferidas apenas aos magistrados. Seu chefe deve ser escolhido pela categoria e ter um mandato fixo, nos moldes da lei Orgânica paulista do Ministério Público. Finalmente, a advocacia da União deve ser desmembrada da promotoria, pois o interesse do Estado às vezes é conflitante com o ideal de justiça, como no caso da liminar pedida no julgamento da indenização de Vladimir Herzog, que defendia o trancamento do processo devido ao "grave prejuízo moral" causado à União.

Em resumo: Os recursos seriam direcionados corretamente e o controle efetua-

do assegurar a punição rápida e exemplar, todo o processo que envolva apropriação indebita ou prejuízo mediante fraude em que sejam vítimas os cofres públicos num valor superior a 100000 s.m. deverá gozar de prioridade na justiça, passando à frente de todos os demais nos atos forenses, evitando a procrastinação, respeitados apenas os prazos das partes.

É possível? Tecnicamente sim. Politicamente depende da mobilização exercida pela sociedade ao eleger nossos constituintes e sobre sua atuação. A esperança é velha. Já em 1957 Pimena Bueno assim resumiu as

funções do Direito constitucional e administrativo: "São os guardas dos destinos nacionais, que tem por encargo ministrar os fundamentos da ordem e tranquilidade, mais a reputação e a glória da pátria, ao Estrangeiro, zelar ali dos interesses nacionais, poupar no interior a fortuna do Estado e os sacrifícios do imposto, e empenhar desenvolver a inteligência, a indústria, a riqueza e força nacional".

O autor é estudante de Direito e Economia da Universidade de São Paulo.

ANC 88
Pasta Jan/Maio 86
088

F
C
I
V
R
(
P
E
B
S
C
E
C
E
T
z
é
C
C
V
t
c
a
r
e

L
A
C
E
F
N
S
B
a
s
c
s
D
P

T
r
a
t
s
c
G
t
c
o
t
i
a
l
e
c

A
n
J
r
a
d
i
c