

A reforma tributária na nova Constituição

ESTADO DE SÃO PAULO - 25 OUT 1986

KIYOSHI HARADA*

Pouca discussão tem merecido a questão da reforma tributária, que viria embutida na nova Constituição apesar da sua importância primordial, quer para assegurar a autonomia e independência das entidades políticas componentes da Federação, quer para assegurar os direitos e garantias aos administrados no que tange a perda compulsória de seus ganhos, rendas, proventos ou acréscimos patrimoniais de quaisquer espécie.

AUTONOMIA MUNICIPAL

A Constituição republicana de 1981, com a reforma constitucional de 1928, já determinava que os Estados se organizassem de forma a assegurar a autonomia dos Municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse (art. 68).

Mas é a partir da Constituição de 1934 que a autonomia municipal vem inscrita nas Cartas Magnas nos moldes do previsto no seu atual art. 15, vazado nos seguintes termos:

"Art. 15 — A autonomia municipal será assegurada:

I — pela eleição direta do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores..." (nota: a CF de 1937 suprimiu a eleição do prefeito).

II — pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e

b) à organização dos serviços públicos locais".

Além da vaga expressão "peculiar interesse" que se constitui num empecilho à livre atuação do Município diante das competências expressamente atribuídas à União (art. 8º) e das inseridas no âmbito dos Estados por não estarem explícita ou implicitamente vedadas pela Constituição (art. 13, § 1º) um óbice incontornável atinge a vida de milhares de Municípios. É a falta de recursos financeiros para o custeio dos serviços essenciais, do seu funcionalismo, e para pagamento da dívida e investimentos em setores prioritários.

De fato, não pode haver autonomia político-administrativa sem que haja autonomia financeira.

Quando a Carta Magna atribuir aos Municípios indiretamente, diversas finalidades ou objetivos é de se outorgar-lhes meios adequados para a consecução dessas finalidades. Quem outorga os fins deve fornecer os instrumentos.

Entretanto, desde a Constituição de 1934, quando pela vez primeira o Município foi contemplado na discriminação de rendas tributárias, tem sido atribuído a essa entidade política tão-somente dois impostos de expressão financeira: o imposto predial e o imposto territorial urbano. Os impostos de licença, de diversões públicas e de indústrias e profissões, este último substituído pelo atual imposto sobre serviços de qualquer natureza, nunca tiveram significação econômica no âmbito da receita municipal. Da mesma forma as taxas de serviços e as chamadas contribuições de melhoria. Aliás, estas últimas jamais foram implementadas pelos Municípios em razão de dificuldades técnicas e das despesas necessárias para o seu lançamento, que torna o tributo antieconômico para o sujeito ativo.

Fora os impostos privativos os Municípios têm sido contemplados com a destinação total ou parcial do produto de arrecadação de impostos estaduais e federais (ICM, imposto sobre transmissão imobiliária; ITR; IRF; IR; IPI; imposto único sobre lubrificantes, combustíveis, energia elétrica e minerais, conforme artigos 23, §§ 8º e 10º; 24, §§ 1º e 2º; 25 e 26, da Constituição Federal).

Se, de um lado, as chamadas participações nos produtos de arrecadação de impostos de outras entidades políticas favorecem os Municípios na medida em que os livram dos custos de fiscalização e arrecadação, de outro, tolhe-lhes a sua autonomia e independência, na medida em que inúmeros entraves burocráticos, inclusive de natureza política, se interpõem, dificultando o recebimento oportuno dessas participações. Isso sem contar as próprias limitações e condicionantes previstas na Carta Magna e na legislação infra-constitucional, impondo o direcionamento desses recursos.

As operações de crédito que poderiam socorrer os municípios em suas necessidades mais prementes também encontram obstáculos, quer de natureza legal (atingimento do limite de endividamento autorizado em Resoluções do Senado Federal), quer de natureza creditícia propriamente dita — a tradicional falta de credibilidade dos municípios perante as instituições bancárias.

Diante desse quadro que se repete ao longo das décadas, através de inúmeras Constituições da República, imperioso se torna que o Congresso Constituinte introduza inovações que assegurem a efetiva autonomia política dos municípios, dotando-os de instrumentos tributários suficien-

tes para o desenvolvimento e crescimento das comunidades que constituem as células vivas da Nação.

Compreende-se o porquê da tradicional limitação do Poder Tributário dos Municípios, restrito ao imposto predial e ao imposto territorial urbano. É que estes são de simples instituição, fiscalização e arrecadação, adaptando-se às diferentes infra-estruturas dos mais diversos municípios desde os mais modestos até os mais expressivos como o da capital do nosso Estado. A atribuição, por exemplo, do Imposto de Renda, para os municípios tornaria inexecutível a sua arrecadação para a grande maioria dos municípios brasileiros, tendo em vista a complexidade da legislação respectiva a exigir um aparelhamento adequado para a sua eficiente arrecadação. Já o imposto sobre as heranças, por exemplo, a ser arrecadado por ocasião da homologação da partilha, poderia ser atribuído ao município, sem maiores problemas, bem como o imposto sobre o consumo em geral.

Outrossim, o aumento da receita tributária municipal poderia ser proporcionada também com a atenuação da carga tributária de impostos federais, com o correspondente agravamento da pressão tributária sobre o IPTU.

Considerando também as situações peculiares das grandes metrópoles — verdadeiros pólos atrativos de populações de regiões menos favorecidas, que estão a exigir recursos cada vez maiores para a solução de problemas diversos e imprevisíveis que exsurtem com o crescimento vertiginoso e desordenado da população — poder-se-ia conferir a esses municípios gigantes, e apenas a esses, a competência residual para a decretação de impostos, quer de natureza fiscal, quer de caráter ordinatório. Via de regra, os municípios componentes das grandes metrópoles estão tecnicamente aptas a operar com qualquer tipo de imposto por mais complexo que seja. Não temos, ainda, experiência nessa matéria, mas já é tempo de o futuro Congresso Constituinte pensar em algo que limite o crescimento populacional geométrico e desordenado em certos municípios, conferindo-lhes, ao mesmo tempo, instrumentos tributários diferenciados dos demais milhares que se espalham pelo País agora, cujos problemas e necessidades são bem menores que os das megalópoles, invariavelmente circundados por verdadeiros cinturões de pobreza.

O futuro dos municípios gigantes dependerá, enfim, da imaginação

criadora dos congressistas-constituintes. Até agora nada indica renovação ou inovação na partilha de competência tributária onde aos municípios sempre coube, por tradição, uma fatia menor do bolo. Essa tradição há que ser rompida, pois não tem dado bons resultados.

DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO CONTRIBUINTE

Deverá o futuro Estatuto Magno prever de forma clara os princípios concernentes à garantia constitucional do contribuinte de se ver tributado de maneira justa e equitativa, impedindo os confiscos sob qualquer forma, pretexto ou denominação.

Neste campo, a perda manutenção dos princípios da anualidade e da reserva legal, para que ninguém seja surpreendido com o bonde andando nem seja obrigado sem a autorização do Parlamento, é preciso expandir o universo de tributação para diminuir a pressão tributária onde ela já se acha saturada. Como exemplos podemos citar a tributação sobre os ganhos de capital; a tributação seletiva em maior escala; o imposto sobre a herança com função redistributiva de bens; a tributação progressiva do imposto territorial rural como instrumento de reforma agrária. Enfim, é preciso reorientar a tributação vigente, de sorte a onerar menos o fruto do trabalho, principalmente da classe média que, invariavelmente, tem sido o grande bode expiatório dos últimos anos. As comparações do nível de tributação que têm sido feitas em relação a outros países pecam pela base na medida em que são desconsideradas as infra-estruturas de cada país, existentes para o atendimento das necessidades da população.

É preciso também que o Poder Legislativo passe a assumir com exclusividade a tarefa de elaborar normas tributárias, vedando-se o emprego de decretos-leis, como também, o expediente do decurso de prazo. A própria origem do Parlamento está na necessidade de o representado ser tributado com a pré-prévia autorização de seu representante. Entretanto, a conduta do Legislativo nas últimas décadas tem sido escandalosamente omissa permitindo a aprovação por decurso de prazo de inúmeros decretos-leis confiscatórios. Se o deputado não representa o povo; se omite naquilo que mais de perto interessa ao povo; se, não legisla ou não quer legislar, pergunta-se, por que então postulou o voto popular? A persistir tal omissão, já tradicional, seria preferível a "blonificação" dos parlamentares, pois, ao menos

pouparia o dispêndio inútil de volumosos recursos nas campanhas eleitorais.

Outra questão que merece ser tratada a nível constitucional é aquela pertinente à política tributária onde predomina o caos pela dualidade de instrumentos: as isenções casuísticas de um lado, e os incentivos regionais de outro, ambos discutíveis do ponto de vista do interesse público. Em prevalecendo a política de isenção fiscal deve ser vedada aquela de caráter subjetivo que só beneficia certas castas privilegiadas, com resultados maléficis de toda ordem que lhe são inerentes: ordem jurídica, ordem ética, ordem moral, ordem filosófica, ordem fiscal, etc. A pior consequência do privilégio é a perda de autonomia e independência do privilegiado sempre sujeito à pressão de quem o concede.

Finalmente, se o tributo representa retirada compulsória de parte do patrimônio do indivíduo não há como deixar de observar o princípio da capacidade contributiva de cada um para que a legislação tributária seja justa, e, portanto, passível de cumprimento voluntário pela maioria esmagadora. Só que tal princípio não deve figurar meramente como regra programática como estava na Constituição de 1946. É preciso que a Nova Carta fixe critérios objetivos mediante inserção de textos de eficácia vinculativa para que o princípio constitucional não fique no campo da demagogia, da retórica.

Lamentavelmente, as poucas propostas de reforma tributária discutidas e debatidas com vistas à futura Constituição não revelam ino-

vações nem imaginações criadoras para enfrentar as duas questões que abordamos no presente artigo. A única inovação diz respeito à instituição da figura de investimento compulsório para custeio de obras prioritárias da União, que não possam ser atendidas por recursos orçamentários normais, preconizada pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que já encerrou os seus trabalhos.

Ora, a instituição de tão aberrante e contraditória figura representaria uma sutil alfinetada mortal no princípio da discriminação de rendas tributárias, imprescindível para a manutenção do equilíbrio da Federação. A União poderia decretar um sem-número de impostos inominados a pretexto de custear as indefectíveis "obras prioritárias". Seria o mesmo que conferir o foro de constitucionalidade aos últimos confiscos do tipo "empréstimo compulsório" sobre o consumo de gasolina e automóveis. Aliás, tudo indica que o autor, ou autores, da propositura se inspiram nessas últimas medidas decretadas pelo Planalto.

O povo, que em breve elegerá os futuros congressistas-constituintes, tem o direito e o dever de exigir que estes passem das retumbantes retóricas ao plano concreto, elaborando uma constituição que efetivamente dê autonomia político-administrativa ao município e assegurem de forma cristalina os direitos e garantias do contribuinte perante o Poder Tributante.

*Advogado Tributarista e Procurador do Município de São Paulo.