ESTADO DE SÃO PAULO

# O nó górdio constitucional

FRANCISCO CESAR PINHEIRO RODRIGUES

Políticos e economistas brasileiros, quando, finalmente, compreenderem, com clareza, o encadeamento das dificuldades que acorrentam a economia nacional — por enquanto estão meio perdidos em tópicos isolados como, v.g., a duração do mandato presidencial, sem saberem o que, precisamente, deve fazer um futuro presidente —, defrontar-se-ão, provavelmente, com um dilema de ordem jurídica: modificar, ou não, já, por emenda constitucional — isoladamente, antes da nova Constituição — a segunda parte do § 29 do art. 153 da vigente Constituição Federal.

Dispõe a segunda parte do referido § 29 que nenhum tributo será (...) "obrado, em cada exercício, sem que a lei que o houver instituído ou aumentado esteja em vigor antes do início do exercício financeiro, ressalvados a tarifa alfandegária e a de transportes, o Imposto sobre Produtos Industrializados e outros especialmente indicados em lei complementar, além do imposto lançado por motivo de guerra e demais casos previstos nesta Constituição".

Estados e municípios estão, no momento, em dificuldades financeiras para realizar um mínimo de obras que justifiquem suas existências e ao mesmo tempo pagar o funcionalismo, nos termos do chamado "gatilho salarial". Ou pagam apenas o funcionalismo (se tanto), ou realizam algumas obras, sem correção dos vencimentos, penalizando os servidores públicos.

Lembre-se que os orçamentos do corrente ano foram elaborados quando do congelamento do Plano Cruzado, com previsão de inflação zero, ou pouco mais que isso. Assim, no âmbito dos municípios, as prestações do IPTU estão sendo pagas sem correção monetária, o que traz um progressivo empobrecimento do município, complicando-se um quadro de forçada inércia com as sucessivas greves decorrentes do descumprimento do "gatilho" previsto em lei federal.

O que podem fazer os municípios, nesse quadro? Aumentar ou criar novos impostos não podem, em razão da proibição constitucional do já referido § 29 do art. 153 da Constituição Federal. Pedir empréstimo ao exterior é problemático, em razão da nossa moratória e considerando que tal providência, se atendida, só agravaria nossa dívida externa, sendo o caso de se recorrer à União, que, por sua vez, não pode fazer isso, pois está sujeita a uma rígida disciplina de contenção de gastos.

Qual a alternativa para essas dificuldades? Extinguir o "gatilho" do funcionalismo é politicamente difícil, podendo os servidores alegar que não lhes cabe suportar sozinhos os equívocos da política econômica, enquanto os demais trabalhadores podem manter a conquista de correção dos salários (à custa do aumento contínuo do preço dos produtos e serviços).

Só restam, assim, os caminhos mais antipáticos de demissão em massa de funcionários ou lançar ou aumentar novos impostos estaduais ou municipais, o que só seria possível, com vigência a partir de janeiro de 1988, em razão da atual proibição constitucional.

Demissões em massa de funcionários desnecessários e não concursados é também medida politicamente áspera, mesmo admitida a brilhante idéia de um governador que se dispõe a pagar metade dos vencimentos do funcionário durante os seis meses seguintes à dispensa.

Resta, portanto, aos Estados e municípios o único caminho de aumentar ou criar tributos ainda neste exercício, com modificação da segunda parte do § 29 do art. 153 da Constituição Federal, porque se isso não ocorrer, somente no ano que vem será solucionado o impasse. E não dá para esperar o término do ano.

Dir-se-á que com a nova Constituição o problema poderá ser solucionado. É evidente, porém, que a nova Carta Magna só estará promulgada, no mínimo, no final do ano. Mesmo que, por milagre, houvesse uma grande pressa na elaboração da Constituição, dificilmente esta dispensaria um prazo, mesmo exíguo, para que novos tributos fossem cobrados.

O anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, em um rasgo de grande coragem — afrontando a tradição — aboliu o princípio da anualidade (um tributo só pode ser cobrado a partir do início do exercício seguinte ao da sua criação) evitando o problema de eventualmente surgir uma necessidade estatal, v.g., em fevereiro ou março de um ano, e que só possa ser resolvido a partir de janeiro do ano seguinte. No anteprojeto Arinos surgiu a inovação (art. 82 do Título III): "As leis que instituem ou aumentam tributos, bem como as que definem novas hipóteses de incidência, entrarão em vigor não menos de noventa dias após a sua publicação, ressalvadas as relativas aos impostos a que se refere a alínea b do selhável — é certo que, prevalecendo a sugestão do referido anteprojeto, somente no ano de 1988 será possível a Estados e municípios aumentar ou criar tributos, de modo a sanar suas economias e cumprir a lei do "gatilho salarial".

Resta, portanto, se não se quiser o agravamento da inflação — com emissões do governo federal em socorro dos Estados e municípios — modificar rapidamente o § 29 do art. 153 da atual Constituição Federal, sem esperar a nova Constituinte.

A atual Carta Magna prevê que na hipótese de guerra externa e nos casos de tarifa alfandegária e de transportes, bem como no caso do IPI, não vigora, para a União, a restrição geral. Isso porque existe a necessidade urgente da mudança. Nos tempos modernos as mutações são por demais rápidas para que se justifique a permanência do princípio da anualidade. A "guerra" referida no texto constitucional é, na economia, mais ou menos constante e generalizada, não se justificando dispositivos constitucionais que estrangulem a economia, forçando emissões monetárias de socorro que só agravam o problema inflacionário. A meu ver, nem mesmo a restrição dos noventa dias entre a publicação da lei e sua cobrança deveria existir. Basta a anterioridade da lei aprovada pelo legislativo. Emergências podem ocorrer, nos Estados e Municípios, de modo a se abolir de vez essa tradição de constantes pedidos de socorro à União.

Finalmente, uma sugestão marginal, factível, sem grandes óbices jurídicos está em permitir aos fiscais a participação nas multas. Somente com tal estímulo é que será possível esperar uma severa fiscalização do ICM. Pouco importa que com tal participação um fiscal venha a ganhar muito mais que o presidente da República. Realisticamente, só assim é que o fiscal ficará motivado para uma efetiva fiscalização, o que aumentará consideravelmente a arrecadação dos impostos já em vigor, sem necessidade de tão grandes aumentos de futuros tributos. Infelizmente, é o medo do fiscal que leva o contribuinte a cumprir bem suas obrigações tributárias. Raros aqueles que pagam imposto apenas por espírito de civismo. Principalmente quando não se vê uma boa destinação para os tributos arrecadados.

Gostaríamos de ver negado o presente dilema, como solução política e jurídica de um problema eco-