

Reforma tributária projetada

O Projeto mantém praticamente o que já existe na atual C.F., sem maiores progressos no campo da política tributária visando diminuir a carga fiscal incidente, direta ou indiretamente, sobre o fator trabalho. Algumas inovações são positivas, outras, negativas. Aumentou exageradamente o número de dispositivos entrando em minúcias, o que não é recomendável, principalmente em relação a tributos cujo dinamismo das legislações ordinárias é notório.

DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO

A União continua com os impostos atualmente de sua competência impositiva abrindo mão, apenas, do chamado imposto único e do imposto sobre transporte e comunicações. Continua com o poder de decretar, taxas, contribuições de melhoria e sociais, impostos extraordinários, além de deter a competência residual. Pode ainda instituir empréstimo compulsório nos casos de: I — investimento público de relevante interesse nacional; II — conjuntura que exija absorção temporária do poder aquisitivo; III — guerra externa ou sua iminência; IV — calamidade pública que exija despesas extraordinárias, concorrentemente com os Estados e Distrito Federal.

A hipótese prevista no item I corresponde ao famigerado investimento compulsório que vimos combatendo desde o início, quer por contrariar a ordem econômica fundada na livre iniciativa, quer por acabar impondo ao contribuinte o ônus das construções de obras faraônicas, como Ferrovia do Aço, Angras dos Reis, Ferrovia Norte — Sul etc., tendo em vista o conceito elástico, vago e difuso. Ora, num país em desenvolvimento todas as obras de infra-estrutura podem ser consideradas de relevante interesse nacional. Daí porque tais obras devem ser executadas ao longo do tempo e na medida das possibilidades dos recursos orçamentários normais, sob pena de transferir para uma determinada geração todo ônus do desenvolvimento.

A hipótese de guerra externa deveria ser excluída porque já existe previsão para decretação de impostos extraordinários.

Outrossim, a competência concorrente no caso de calamidade pública poderá conduzir a bitributação. O fato que provoca a calamidade pública, necessariamente ocorre, ou no território do D.F., ou no território de um dos Estados, em qualquer hipóte-

se abrangido no âmbito da União. Daí a possibilidade de decretação de empréstimo compulsório por duas entidades políticas pela ocorrência de um único evento.

DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

Além das taxas, contribuições de melhoria, contribuições previdenciária e assistencial de seus servidores podem decretar os seguintes impostos: I — transmissão "causa mortis" e doação, de quaisquer bens ou direitos; II — operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; III — propriedade de veículos auto-motores; IV — adicional do imposto de renda incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos do capital, até o limite de 5% do imposto pago à União. Pertencem, ainda, o imposto de renda incidente na fonte pelos pagamentos feitos por eles, suas autarquias ou pelas fundações instituídas e mantidas por eles. Participam, ainda, de 10% do produto de arrecadação do IPI proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, além de integrarem o Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, constituído por 21,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI.

Reintroduziu-se o Imposto de Transmissão "Causa Mortis" sobre bens móveis o que prejudicará a agilidade imprimida nos processos de inventários, graças às modificações de natureza processual estabelecidas pela Lei n.º 7.019/82, onerando o custo desses inventários, não pelo imposto em si, mas pelos entraves burocráticos.

O Imposto Sobre Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal trará inevitavelmente conflitos de competência entre os diferentes estados, que a lei completará será incapaz de dirimi-las a contento. A admissão da seletividade do ICM e do ISS em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços, aliada à diferenciação de alíquotas para operações e prestações interestaduais, de exportação e para as operações internas realizadas com minerais e às demais minúcias previstas no Projeto tornará infernal a vida dos contribuintes desses impostos.

No tocante ao ICM o Projeto, botando por terra uma sólida jurisprudência conquistada às duras penas,

ao longo desses anos, dispõe que: a) — incidirá o imposto sobre o bem importado destinado a consumo ou ativo fixo do estabelecimento importador; b) — a isenção ou não incidência, salvo determinação em contrário, acarretará a anulação do crédito do imposto, relativo às operações anteriores. Trata-se da incorporação do que está na Emenda n.º 23/83 conseguida pelos estados derrotados na Suprema Corte. Ora, tributar bens e capital é afrontar a própria conceitualização constitucional do imposto que tem natureza nitidamente mercantil. Outrossim, deixar a critério da norma impositiva de cada estado a manutenção, ou não, do crédito do imposto nas hipóteses de isenção e não-incidência, além de afrontar o princípio da não-cumulatividade que o Projeto reafirma pode conduzir ao absurdo de buscar o aumento de arrecadação tributária por via de isenção, invertendo e pervertendo o efeito desse favor legal. Quanto mais próxima da etapa final de comercialização das mercadorias for outorgada a isenção maior será a receita do estado, na medida em que maior será o montante do crédito a anular, relativo às etapas anteriores. Quem está familiarizado com o ICM sabe que todos os estados previam em suas legislações o estorno do crédito na hipótese de isenção, até que vencidos no Judiciário conseguiram a promulgação da indignada Emenda 23/83. É fácil, pois, de prever que todos os estados continuarão com a faculdade de determinar o estorno nas hipóteses de isenção e de não-incidência, transformando o imposto em cumulativo, gerando verdadeiras cachoeiras de causar inveja ao efeito "cascata" do antigo IVC.

A faculdade de os estados e Distrito Federal instituírem adicional do Imposto de Renda, além de tecnicamente ilógico, é de difícil operacionalização. Já tivemos experiência semelhante no início da vigência do ICM, quando 20% se inseria no âmbito da competência municipal e o restante, na competência estadual. Dificuldades de toda a ordem decorrentes da partilha do mesmo imposto por duas entidades tributantes tornaram inexecutível a norma constitucional, caminhando para a formação do Fundo de Participação dos Municípios, que não guardava qualquer simetria com o mandamento constitucional, até que a matéria passou a ser regida pela Emenda n.º 17/80.

DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS

Além das taxas, contribuição previdenciária e assistencial de seus servidores e contribuição de custeio de obras e serviços decorrentes de uso do solo urbano competem aos Municípios a decretação de seguintes impostos: I — o tradicional IPTU; II — transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia; III — vendas de combustível líquido e gasoso a varejo, exceto óleo diesel; IV — serviços de qualquer natureza definidos em lei complementar. Além das receitas próprias pertencem aos Municípios: a) o imposto de renda retido na fonte por eles, suas autarquias e fundações que instituírem ou mantiverem; b) 50% do ITR; c) 50% do IPVA, 20% do ICM e ISSTC. Integram, ainda, o Fundo de Participação dos Municípios constituído por 22,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI. Finalmente, são contemplados com o repasse de 25% que os Estados receberem da União a título de participação destes no produto da arrecadação do IPI (10%), proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

O projeto permite dar ao IPTU caráter progressivo de forma a assegurar a função social da propriedade, vale dizer, o imposto poderá ter função ordinatória, o que não deixa de ser um ponto altamente positivo.

O imposto sobre a transmissão imobiliária inter vivos, com a exclusão da doação, que ficou na competência dos Estados deixou de obedecer o critério lógico e racional.

O imposto sobre as vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos representa uma vitória da tese municipalista.

Quanto ao ISS, tudo indica que continuarão os problemas atuais a menos que, em vez de alíquota máxima a ser fixada por lei complementar, como está no Projeto, determine a fixação de alíquotas uniformes para Municípios integrantes da mesma região geoeconômica. Isso evitará a localização de contribuintes em Municípios que adotam alíquotas menores apesar de prestarem serviços em outros Municípios.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

O "Sistema Tributário" padece de uma disposição metódica e técnica perdendo-se num cipal de arti-

gos, incisos e parágrafos. Determinado fato econômico é truncado para parte dele servir de veículo de incidência de imposto de determinada entidade, e outra parte para servir como fato gerador de imposto de competência de outro poder tributante.

Perdeu-se a oportunidade de estabelecer uma política tributária uniforme ao manter as isenções de um lado, e os incentivos fiscais de outro. Estes últimos sempre foram discutíveis do ponto de vista do interesse público, prestando-se, muitas vezes, a fraudes. Seria preferível substituí-los, bem como as isenções subjetivas, por subvenções que se traduzem em uma política transparente, onde os benefícios outorgados podem ser levantados e quantificados por órgãos específicos e divulgados para o conhecimento do povo em geral. Isso eliminaria também os problemas no campo da fiscalização e arrecadação tributária pondo fim a milhares de litígios entre Fisco-Contribuinte, decorrentes das exceções às regras de Tributação.

Em relação ao ICM, o Projeto repete o arcaico sistema de equilibrar as receitas entre os Estados produtores e consumidores, através de alíquotas diferenciadas nas operações interestaduais a serem fixadas por resolução do Senado. A instituição do sistema de compensações financeiras entre os Estados resolveria o problema e eliminaria as possibilidades de fraudes fiscais, como têm ocorrido com as falsas operações interestaduais, a exemplo da pseudo-interações de mercadorias na Zona Franca de Manaus, de conhecimento do público em geral.

Por outro lado, fez-se muito barulho em torno do fortalecimento dos municípios, mas o projeto não chega a lhes proporcionar a autonomia financeira, indispensável à autonomia política. Dos quatro impostos apenas em relação ao IPTU é assegurada aos municípios a competência plena. A participação no produto da arrecadação do ITR cai de 100% atuais (art. 24, § 1.º da CF) para 50%, ficando mantidos os percentuais no que tange ao IPVA e ao ICM. O sistema de participação é sempre incoerente por tolher a autonomia municipal, na medida em que entraves burocráticos, até mesmo os de natureza política, se interpõem dificultando o recebimento oportuno das verbas a que têm direito. Aliás, o

projeto prevê a possibilidade de a União reter esses recursos em relação aos municípios devedores.

Outrossim, o repasse condicional de 25%, aos municípios, pelos estados, da sua participação de 10% no produto de arrecadação do IPI não tem sentido lógico dentro do sistema federativo brasileiro em que as três entidades políticas sempre se posicionaram no mesmo nível. Tal repasse mais se assemelha à operação de desconto do Bancentral...

A competência residual deveria ser atribuída aos municípios. Assim, os municípios gigantes — verdadeiros pólos atrativos de populações de regiões carentes — que estão a exigir recursos cada vez maiores para fazer frente aos problemas imprevistos, que se multiplicam com o crescimento desordenado, poderiam instituir impostos que mais lhes conviessem, quer do ponto de vista fiscal, quer do ponto de vista ordinatório. Concluído, as grandes metrópoles estão aptas a operar com qualquer tipo de imposto por mais complexo que seja. O projeto, como está, não só priva os municípios de parte, e preciosas receitas, como também impossibilita o estudo, o desenvolvimento e a prática da extrafiscalidade tendente a desestimular o fluxo migratório para os grandes centros urbanos. Freia o exercício da imaginação criadora os municípios grandes que poderia levar a descoberta de um imposto de caráter regulatório para resolver os problemas de explosão demográfica nas megalópoles. A União nada perderia com isso. A experiência demonstra que ela não tem lançado mão dessa competência residual, preferindo acionar outros instrumentos para satisfazer suas necessidades financeiras. Além do mais, continua com a maior fatia do bolo tributário. A perda com a transferência de 47% da arrecadação do IR e do IPI, contra os atuais 33%, é apenas aparente. Basta a União deixar de distribuir dinheiro a fundo perdido, como vem ocorrendo frequentemente.

Enfim, o projeto tem seus pontos positivos e negativos, mas, tratando-se de reforma embutida na nova Constituição a ser promulgada ela poderia ser melhorada com o estudo, empenho, colaboração e participação de todos os constituintes. * Advogado tributarista e procurador da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Presidencialismo ou Parlamentarismo?

JOSÉ DOMINGOS DA SILVA MARINHO
PROMOTOR DE JUSTIÇA

O debate que ora se trava em torno desse tema, diga-se de passagem, de grande importância para os destinos da Nação, tem merecido um enfoque muito mais emocional, ao sabor das conveniências pessoais, do que racional e científico.

Assim, pretende-se o parlamentarismo apenas com o objetivo de deslocar a administração do País para o Poder Legislativo, pretendendo-se que a desmoralização desse poder seja fruto da falta de poder. A impopularidade do Presidente da República com o fracasso do plano Cruzado I está aí para demonstrar que não é.

Fala-se das conveniências e inconveniências de um e de outro sistema, mas sem indagação profunda das causas dos problemas que se pretende solucionar.

Por exemplo, o problema mais agudo, cuja solução é buscada nessa discussão, é o da instabilidade do nosso regime democrático. Porque com o presidencialismo a nossa experiência histórica mostra uma democracia frágil, intercalada por vários períodos de autoritarismo militar, pensa-se, ingenuamente, que o parlamentarismo seria a solução para essa instabilidade.

Esta ingenuidade é demonstrada, indubitavelmente, pelo exemplo de outras nações: os Estados Unidos têm estabilidade democrática com presidencialismo e, a Inglaterra, tem igual, senão maior, estabilidade com o parlamentarismo. Isto deveria ser o bastante para evidenciar aos nossos políticos que o problema da instabilidade não reside aí.

para parlamentarismo é uma mudança de cúpula, de telhado, que no máximo poderá impedir algumas gotelas, mas não evitará o desmoronamento do edifício, perigo que só será afastado por mudança de base, de estrutura.

Conseqüentemente, se não mudarmos a base, tanto com presidencialismo quanto com parlamentarismo, ou mesmo com o sistema misto que se pretende introduzir, continuaremos a ter uma democracia frágil e uma tendência inextinguível para os acidentes de percurso. Aliás, com parlamentarismo ou com o sistema misto, se continuarmos com a mesma estrutura política de base, esta tendência será ainda mais acentuada.

Como temos dito em inúmeros artigos publicados neste mesmo jornal, a estabilidade da democracia, um regime de liberdades por natureza, reside na consciência política de seu povo, na confiança do povo no seu regime e não na cúpula do poder. Não reside sequer na cabeça de seus políticos, nem tampouco na cabeça da elite intelectual da Nação. Essa consciência política do povo existe nos Estados Unidos, na Inglaterra e em todos os países em que há regime democrático estável. Frise-se: regime democrático estável, o que exclui os países que chegaram recentemente a esse regime. Nestes a democracia ainda não deu provas de resistência.

No Brasil, essa consciência política do povo não existe porque a nossa democracia nunca foi participativa, em que pese os "slongns" que se usa com o intuito de enganar o povo. A possibilidade de emendas populares que se prega como grande avanço democrático, com o devido respeito, é apenas mais uma demagogia nesse

sentido. O editorial intitulado "Eis o que são as emendas populares", publicado em no O Estado de S. Paulo de 21 de agosto de 1987, o demonstra irrefutavelmente. Dentre aqueles que assinam uma emenda popular, apenas alguns poucos, talvez unicamente os seus autores intelectuais, têm consciência plena do seu significado. Os demais, assinam levados por propaganda demagógica e enganosa.

Não é que sejamos contra essa participação. Nada obsta que tenhamos também esta, já que nenhum mal poderá causar. Entretanto, é preciso registrar que não é essa a participação que despertará a consciência política do povo e, por conseqüente, que dará estabilidade ao regime.

A verdadeira participação, aquela que o povo tem condições para exercer com consciência e que, por isso mesmo, poderá provocar a conscientização política, é a participação nas eleições. Entretanto, estas eleições não de situar-se nos limites da possibilidade racional do eleitor, ou seja, não de ser eleições com poucas alternativas de escolha, porque a inteligência do homem não alcança a consciência de uma escolha entre mil alternativas possíveis.

A escolha, então, deverá ser feita por meio de eleição distrital pura e, para oferecer mais uma possibilidade de participação consciente à população, deverá ser instituída a cassação popular do mandato obtido na eleição, instrumento pelo qual o povo poderá retirar a representatividade confiada ao político.

Esses dois instrumentos combinados é que darão ao País a estabilidade democrática com que tanto sonhamos. Adotando-os, poderemos dormir tranquilos tanto com o parla-

mentarismo quanto com o presidencialismo, ou até mesmo com a mistura dos dois regimes como parece ser a tendência da nossa Constituição.

Pessoalmente temos preferência pelo parlamentarismo, mas o clássico, que é mais racional que o presidencialismo. Esta racionalidade repousa na instabilidade do governo refletindo a estabilidade do regime. Entretanto, é preciso cuidado no entendimento dessa afirmação, porque racionalidade é coerência no todo, transformando-se em irracionalidade se a cadeia de racionalidade é quebrada.

Explicaremos melhor o que queremos dizer: dissemos que a estabilidade democrática reside na consciência política do povo refletindo a confiança desse povo no seu regime político e agora estamos dizendo que ela repousa, também, na instabilidade dos homens que exercem o poder nos cargos que ocupam. Nada mais coerente: é este último princípio, aliás, que justifica e recomenda a adoção da cassação popular de mandato.

Conseqüentemente, se adotássemos a eleição distrital pura, através dela teríamos o despertar da conscientização política do povo e, com a cassação popular, teríamos a manutenção ininterrupta daquela conscientização despertada na eleição, gerando no povo a sensação de que fiscaliza efetivamente os seus representantes e, só por isso, a política e os políticos seriam sérios, porque diante de um sistema assim seria impossível agir de outra forma. Basta essa seriedade para que o povo dê aos parlamentares a credibilidade de que necessitam para, também, fiscalizarem o primeiro-ministro e todo o gabinete ministerial, formando uma cadeia de confiança ligando a base

do poder (o povo) à cúpula (o governo).

Sabemos que os políticos têm receio de adotar a cassação popular, o que é até explicável: construiríamos, sim, uma democracia, desde que sem o nosso sacrifício pessoal. Não vamos criar um instituto onde as vítimas podem ser nós mesmos que estaremos sujeitos à cassação...

Entretanto, este receio não tem fundamento. Primeiro porque a só existência do instituto na legislação já será o bastante para criar a confiança e a seriedade de que falamos, não só entre os políticos, mas principalmente no povo e, num regime sério, a cassação de mandato será muito rara. Depois, porque não terá outra solução: ou pensamos seriamente no assunto e criamos as instituições capazes de dar estabilidade ao regime democrático, ou, então, não teremos democracia. Basta olhar para a nossa história recente para visualizarmos o que pode ocorrer no futuro se não criarmos instituições que deem seriedade ao regime, ainda que escrevamos na Constituição que os militares só cuidarão da segurança externa do País e que é proibido dar golpes de Estado.

Aliás, este é um tema onde a nossa ingenuidade, talvez, seja maior ainda. Pensa-se que o papel das Forças Armadas na Constituição pode ser responsável pelos golpes de Estado. Quanta ingenuidade! Não passa pela cabeça dos que assim pensam que o sistema jurídico, por inteiro, tem que ter, na sua essência e coerência, explícito ou implícito, todos os remédios necessários a evitar os golpes de Estado, como decorrência lógica dos princípios maiores adotados. A revolução, ou golpe de Estado, ou qualquer outro nome que possa

ter, é sempre uma ruptura com todo o sistema jurídico e é decorrência imediata e inevitável da injustiça do sistema.

Então, a maneira de evitar golpes de Estado é pensar e adotar um sistema justo, sem pretensão de enganar o povo com a falsa e demagógica promessa de dias melhores.

É preciso, então, que tenhamos a coragem cívica de dar ao País as instituições de que ele necessita, se queremos democracia. Se a opção foi outra, se preferimos, por exemplo, autoritarismo ou totalitarismo, então podemos continuar a cuidar mais de nós mesmos, deixando os verdadeiros interesses da Nação para outras ocasiões... Quem sabe, quando tivermos uma próxima Constituinte

Adotemos, pois, o parlamentarismo, quer na sua forma ortodoxa quer na forma mista, mas acompanhado de eleição distrital pura, pelo menos. Se o fizermos, nossos filhos e as gerações futuras nos agradecerão. Se perdemos esta oportunidade, só Deus sabe se teremos outra.

No entanto, se não tivermos a coragem de adotar a eleição distrital, a melhor opção é o presidencialismo. O parlamentarismo é um teto demagógico pesado para a estrutura frágil da eleição proporcional, e, certamente, precipitará a ruína do edifício democrático.

O parlamentarismo-presidencialista, sem a eleição distrital, por sua vez, só terá uma vantagem em relação ao parlamentarismo puro com eleição proporcional: será um caminho mais curto no regresso ao presidencialismo, para cujo retorno precisamos, desde já, invocar a proteção de Deus para que se faça da forma menos traumática possível.