

Federação e equilíbrio tributário

■ Ives Gandra da Silva Martins

A boa regra do planejamento exige que as despesas públicas sejam programadas a partir da estimativa das receitas. A boa regra do planejamento exige, também, que mecanismos constitucionais sejam criados para que os planejadores governamentais não invertam a fórmula para projeção de receitas em função de despesas. Por fim, a boa regra do planejamento exige, nas Federações, que as unidades federativas tenham condições de viver, autonomamente, no plano financeiro, por força dos ingressos próprios derivados da imposição tributária.

A evidência, a boa regra do planejamento não existe no Brasil.

Em relação à programação de despesas, não obstante as sucessivas imposições de sacrifícios sobre o segmento privado da Nação, responsável por mais de 40 milhões de empregos, o Governo Federal, que se utiliza de pouco mais de 1 milhão de brasileiros, tem-nas projetado sem qualquer preocupação com a receita. E, via de consequência, a contrapartida ao sacrifício imposto aos governados é o desperdício permitido aos governantes.

A imprensa de S. Paulo publicou em 25-07-83 que, no primeiro semestre, os gastos federais diretos atingiram Cr\$ 3,99 trilhões, com crescimento nominal de 138,4% e real de 4,9%. Só no mês de junho, as despesas foram de Cr\$ 801,9 milhões, crescendo 170,1% nominais e 18,8% em termos reais.

O secretário do Tesouro norte-americano, por outro lado, em entrevista publicada no dia anterior, declarou que o FMI — principalmente seu diretor-gerente — aborreceu-se com o Brasil pelo não-cumprimento da palavra, tendo o fracasso da carta-compromisso assinada no início do ano (inflação de 70% prometida contra uma inflação real de 138% e programada de 160%) abala-

do a posição daquela autoridade junto ao organismo financeiro, razão pela qual passou a desconfiar das promessas brasileiras.

O Governo Federal, na área econômica, acostumado a prometer e não cumprir aos brasileiros, julgou pudesse fazer o mesmo com os estrangeiros. E o resultado está sendo a penosa renegociação de nossa dívida, pela falta de credibilidade externa dos ministros da área econômica.

Por outro lado, na segunda proposta de carta-compromisso, admite o Governo Federal que o déficit do setor público será de Cr\$ 18 trilhões, em 1983, quando sua receita tributária está programada para apenas Cr\$ 11 trilhões (antes do imposto empréstimo-calamidade).

Assim sendo, no Brasil, a primeira boa regra do planejamento não é seguida e as despesas é que comandam as receitas.

A segunda boa regra de planejamento também não é seguida, pois os mecanismos constitucionais inexistem, não controlando os Tribunais de Contas, por falta de poder legal, os desperdícios oficiais, no máximo sugerindo bom-senso.

A terceira boa regra do planejamento, no Estado federativo, também inexistente. O Brasil não é uma Federação, senão no papel, faltando a suficiente autonomia política, necessária autonomia administrativa e a imprescindível autonomia financeira, sem a qual as duas outras são autonomias rotulares.

As três regras inexistem no Brasil, porque o Governo Federal gasta demais, absorve o grosso das receitas tributárias, sobre pressionar o sistema financeiro e gerar a inflação oficial, não tendo condições, por força do modelo constitucional adotado, de abrir mão de qualquer ingresso. O modelo é fundamentalmente errado e se alicerça em dois princípios tributários de lamentável inserção na Constituição Federal.

O primeiro deles é o princípio decretino da legalidade, pela qual o Congresso Nacional é reduzido a um poder inútil e o Poder Executivo delibera o que bem entende, sem consultar os legítimos representantes do povo, previamente, em matéria tributária. As recentes declarações de inconstitucionalidade dos aumentos do IOF e da criação do Finsocial para os respectivos exercícios de sua instituição, por ferir o princípio da anterioridade, são a prova inequívoca do desrespeito possível, em matéria tributária, à Constituição, por meio do princípio decretino de legalidade, que permitiu a veiculação de ambas as inconstitucionais exigências.

O segundo princípio constitucional tributário, que auxilia a desordem econômica e financeira da Nação, é o princípio das mordomias oficiais, isto é, a faculdade permitida pelo artigo 21 item IV da Emenda Constitucional n.º 1/69 de as ajudas de custo e diárias pagas pelo segmento privado serem tributáveis, estando fora de qualquer incidência aquelas pagas pelos cofres públicos.

A apoteose mordômica que caracterizou o festival de gastos federais é mera decorrência constitucional do princípio garantido, a nível de lei maior, sem quaisquer espécies de controles.

Esta longa introdução para um curto exame sobre a reforma tributária visa, fundamentalmente, mostrar que qualquer alteração é inviável a permanecer o modelo atual, em que não obstante a excessiva centralização, toda a exorbitante receita tributária federal é insuficiente para cobrir a insaciável voracidade de seus dispêndios, anárquicos, descontrolados e, em grande parte, desnecessários. O tema é dos mais interessantes e a ele voltaremos.

Ives Gandra da Silva Martins é advogado de empresas em São Paulo, especializado em Direito Tributário, conselheiro da OAB de São Paulo, além de professor titular da cadeira de Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie.

DCI - 09.08.1983