

## **Memória tributária – Palestra de Ives Gandra Martins na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88**

Dando sequência à série “Direito Tributário na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88”, iniciada com a [conferência de Alcides Jorge Costa](#), apresentamos hoje a palestra do Professor Ives Gandra Martins na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. O eminente jurista expôs suas ideias acerca do Texto Constitucional, tendo trazido inclusive um Anteprojeto para apreciação dos Constituintes, na 6ª Reunião da Subcomissão, ocorrida no dia 29 de abril de 1987.



Recomendações como a extinção da competência tributária dos Municípios, a criação de um mecanismo pelo qual os valores das transferências da União aos Estados e Municípios fossem imediatamente entregues, sem passar pelas mãos da Administração Federal, além da sugestão de um ICMS nos moldes do IVA europeu, que permitiria maior integração com os países da América Latina, constituem contribuições interessantíssimas, dotadas de grande valor histórico e muito atuais.

Disponibilizamos a seguir a íntegra da brilhante conferência.

**“O SR. IVES GANDRA DA SILVA MARTINS:** – Inicialmente, agradeço o convite para falar nesta Comissão, e também as palavras de meu querido amigo e mestre Francisco Dornelles. Mesmo quando estávamos em campus opostos nossa amizade foi crescendo e se solidificando. Se algum título eu tenho é este, de admirador e aluno, em matéria tributária, de meu amigo Dornelles, eminente professor.

Pretendo colocar rapidamente alguns pontos, para reflexão conjunta, e, depois, passaremos ao debate sobre os mesmos. Estou trazendo para V. Ex.<sup>a</sup> um anteprojeto articulado, do primeiro ao último artigo. Esse anteprojeto foi entregue ao Prof. Dornelles e ao Constituinte Relator, que tive o privilégio de conhecer pessoalmente hoje, mas a quem já conhecia muito de nome.

Nesse anteprojeto, na verdade, encontra-se toda uma filosofia tributária, preparada por um grupo de especialistas na matéria. Quando assumi a Presidência do Instituto dos Advogados de São Paulo, em 1985, quando já se falava em Constituinte, organizei uma Comissão daquele Instituto. Falei com o Prof. Gilberto Ulhoa Canto, que era Presidente da ABDF, indaguei-lhe se gostaria de participar, e ele aderiu por inteiro ao nosso projeto de estudos. Formamos então uma Comissão conjunta, do

Instituto dos Advogados de São Paulo, instituição com 112 anos de existência, e da Associação Brasileira de Direito Financeiro. Participaram desse anteprojeto, por São Paulo, Geraldo Ataliba, Rui Barbosa Nogueira, Milton Dias de Souza, Alcides Jorge Costa, Marco Aurélio Grecco e eu, além do economista Carlos Alberto Nobre; pelo Rio de Janeiro, o próprio Gilberto Ulhoa Canto, Carlos da Rocha Guimarães – que participaram intensamente da revisão do anteprojeto do Rubens Gomes de Souza para o Código Tributário Nacional – Mairo (sic) Caldeira de Andrade e Gustavo Muniz de Melo.

Depois de um ano de discussão, esse anteprojeto foi aprovado pelo Instituto e pela ABDF e levado à Comissão Afonso Arinos pelo Prof. Gilberto Ulhoa Canto. De certa forma, 80% a 90% de nosso anteprojeto foi aprovado, albergado e hospedado pela Comissão Afonso Arinos.

Levei o anteprojeto para o Congresso Nacional da OAB, em Belém do Pará, onde o discutimos amplamente com todos os advogados – eram quase três mil – e, com uma única alteração, nosso anteprojeto foi aprovado pela OAB. Trago, então um anteprojeto articulado, com o respaldo e da ABDF, do Instituto dos Advogados de São Paulo e da Ordem dos Advogados do Brasil. E, mais do que isso, levamos esse anteprojeto para discussão no Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, em Maceió, onde ele também foi aprovado sem qualquer restrição – e também o foi, recentemente, pelo Congresso Brasileiro de Direito Tributário, que se realizou em dezembro do ano passado em São Paulo. Mais do que isso, levou-se o anteprojeto para a Comissão de Estudos Constitucionais da Prefeitura de São Paulo e lá, ingressando mais quatro juristas, o constitucionalista Celso Ribeiro Bastos, Hely Lopes Meirelles, Cláudio Mesquita Pereira e Cássio Mesquita de Barros Junior, também foi aprovado.

Trago, então, para V. Ex.<sup>a</sup> uma contribuição de dois anos de trabalho, um anteprojeto articulado do primeiro ao último artigo, para reflexão e meditação. É um trabalho de profissionais que procuraram discutir amplamente com as mais variadas categorias e nos mais variados cenários.

Gostaria de fazer uma segunda observação rápida, antes de passar a abordar alguns aspectos. **Nosso anteprojeto parte do princípio de que, não obstante o atual sistema tributário ter profundas distorções, sua espinha dorsal é boa. Vale dizer que foi-se criando, no Brasil, depois que saímos da dessistematização dos sistemas – porque tínhamos sistemas isolados – para a sistematização do Direito Tributário. Com a Emenda Constitucional nº 18/65, passamos, de certa forma, a evoluir no campo tributário, construindo toda uma doutrina tributária e procurando moldá-la às realidades brasileiras; esforço esse que, passados vinte anos, demonstrou, sob diversos aspectos, ter sido positivo. Seria uma loucura jogar tudo isto fora, partindo do princípio de que teríamos de reescrever o Brasil** dizer onde está o Estado de São Paulo vamos colocar o Oceano Atlântico, ou transferir todas as montanhas do Estado

de São Paulo para o Estado do Ceará. Teríamos de verificar de que forma poderíamos

melhorar essa paisagem. E a partir daí fizemos, durante um ano, no Instituto e na ABDF, um exame do que havia de positivo e do que havia de negativo dentro do sistema tributário. Mantivemos aquilo que consideramos fundamental, que deu bons resultados, e procuramos alterar aquilo que apresentava notórias deficiências.

Partimos de um princípio, que quero trazer aqui para V. Ex.as, que me parece de profunda reflexão, algo que mereceu, durante dois meses, pelo menos, ampla discussão e decisões de participantes da primeira comissão; **valeria ou não a pena continuar mantendo, a nível de Constituição Federal, poderes impositivos ao Município? A única Constituição de Federação que dá competência impositiva aos Municípios é a do Brasil. E essa competência impositiva não se tem revelado positiva, na medida em que, nas demais federações desenvolvidas, o Município não tem, a nível constitucional, competência impositiva, e não pode, a nível constitucional, exigir tributos, até por que não é um ente federado, e tem uma receita tributária muito maior, porque recebe um percentual da carga tributária consideravelmente maior do que no Brasil.** Fazendo uma comparação – V. Ex.as já devem ter esses dados se considerarmos a média das federações desenvolvidas que não consideram os Municípios entes federados a nível constitucional, vamos encontrar

aproximadamente 30% da carga tributária nacional destinada aos Municípios. Quando

eles têm competência impositiva, a têm por determinação das Constituições estaduais

ou das leis estaduais. No Brasil, segundo os últimos elementos, temos competência impositiva outorgada aos Municípios, que dela retiram aproximadamente 7% da carga tributária nacional, e 10% decorrem dos fundos, das transferências de fundos. Parece-me que ao Município interessa muito mais receber a receita do que ter o direito de exercício de um poder que muitas vezes não exerce, Como acontece em relação ao ISS. Depois de discutirmos amplamente, em nossa Comissão, chegamos a conclusão de que, em função do **status** municipal ser uma espécie – permitam-me uma reflexão, já que não sou político, sou apenas um profissional, um professor universitário – de “vaca

sagrada”, que condicionou que o Município teria de se transformar em direitos programáticos e não exercidos na Constituição. Será muito difícil transferir outras experiências para o Brasil, na medida em que os Municípios devem ter seu **status** constitucional, mesmo que não possuam uma fortaleza constitucional. E a nossa intenção era dar força constitucional, e não **status** constitucional, até porque a Federação não é senão a união de Estados. Se estudarmos o fenômeno federativo nacional, vamos verificar que em todas as federações do mundo o que se une são os Estados, que limitam a sua soberania para permitir que um poder central coordene. Os Municípios são entes que pertencem aos entes federados. De qualquer forma chegamos a conclusão de que não se poderia mexer nesse ponto, porque se teria que reformular toda uma mentalidade. Por esta razão, não tivemos a

competência impositiva municipal. Dentro dessa linha, qual foi a orientação? Vamos abordar os seis pontos que, parece-me, mais têm-se discutido nesta Comissão.

O primeiro ponto é que efetivamente deveríamos dosar de um lado, progressividade com regressividade. No mundo inteiro, hoje – quando falo em mundo inteiro, estou falando em nível de países desenvolvidos – está se começando a reexaminar o conceito da regressividade em relação aos tributos indiretos. Sempre se teve o conceito de que o tributo indireto pode ser, fundamentalmente, injusto, deve ser utilizado em nível de política tributária, não da forma de tributos progressivos, os tributos diretos. Mas se tem percebido no mundo inteiro que os tributos progressivos e diretos são aqueles que provocam grande revolta dos contribuintes, porque incidem sobre o que efetivamente eles recebem. Ao contrário, em nível de política de relacionamento entre o fisco e o contribuinte, o tributo indireto pode ter a justiça de nivelar os ricos e os pobres; que pode ter uma conotação inflacionária na medida em que não é um tributo para combater a inflação. Pelo contrário, é um tributo acelerador da inflação, que os tributos indiretos facilitam o relacionamento. Em países como os Estados Unidos, Holanda e Inglaterra, concretamente, está-se começando a reformular toda uma teoria, em nível apenas doutrinário, – na França – da função do tributo indireto em relação ao tributo direto. Porque o tributo direto, quando progressivamente incidir de uma forma incorreta, quase sempre se retira a potencialidade de reinvestimento da Nação, porque o tributo direto e progressivo incidindo sobre a capacidade de reinvestimento, vale dizer, de desenvolvimento nacional, faz com que necessariamente, afóra a reação violenta, que verificamos nessa campanha recente contra o imposto sobre a renda, como o povo reage, afóra esse aspecto, de certa forma desincentiva o que é essencial. Esta é a razão pela qual um cidadão que no ano passado ganhou uma renda líquida de cinquenta mil cruzados está na faixa de 50%; enquanto, neste ano de 1987, Rockefeller vai pagar 39,5% em 1988, 28% de alíquota máxima de imposto progressivo, acrescido de um adicional de 5% por ser milionário. Por quê? Porque desta forma está-se procurando reincentivar o direito de reinvestimento dentro do próprio país. Achamos – e é evidente – que o imposto progressivo é extremamente importante. Mas se formos dosar para evitar regressividade, chegaremos à conclusão de que incidentes sobre as aparências exteriores, virão tributar de certa forma quem não quer reinvestir. Mas não permitir uma tributação maior sobre aqueles que terão capacidade de reinvestimento. E criamos dois tributos em nosso sistema, que representam, de um lado, o de consumos especiais, que substituiria o IPI, objetivando, efetivamente, a incidência sobre as indústrias fiscais, como cigarros, bebidas, automóveis etc. E criamos mais: em nível de competência estadual, o imposto sobre a aparência da riqueza. Se o cidadão ganhou muito, mas resolveu reaplicar esse dinheiro, fazendo com que novos empregos fossem criados, ele não seria atingido. Se, ao contrário, quis manter seus iates, seus Mercedes

Benz, seus luxos, suas casas de veraneios, haveria um imposto sobre isto. Porque, assim ele vai pagar sem nenhum ônus para a sociedade. Mas, ao contrário, se se pretender tributar excessivamente as empresas geradoras de emprego, passaríamos, efetivamente, a retirar a capacidade de desenvolvimento do próprio país. Então, encontramos, na criação desse novo tributo, um incentivo ao desenvolvimento e um desincentivo às aparências exteriores. Desta forma,

mantendo naquilo que entendemos deva ser uma política tributária correta, uma incidência sobre quem tem, de forma que quem tem, não tem por que reclamar. E aí já apresento algo que está aprovado apenas pelo Congresso Nacional da OAB de Belém do Pará, não foi aprovado nem na Comissão do Instituto nem na Comissão Afonso Arinos. A minha proposta havia sido derrotada na Comissão do Instituto. O Prof. Gilberto Ulhoa Canto não a levou para a Comissão Afonso Arinos: eu a levei para o Congresso Nacional da OAB em Belém do Para. Foi debatedor, naquela ocasião, o atual Secretario de Justiça do Estado

de São Paulo, Mario Sergio Duarte Garcia, que propôs concretamente, depois de conversarmos longamente sobre o mecanismo adotado no projeto da OAB, o ICMS, que seria o sistema europeu adaptado a realidade brasileira. Nós eliminaríamos a competência impositiva dos Municípios em relação ao imposto sobre serviços, a qual eles não exercem. Por outro lado dou um exemplo – os dados que tínhamos quando discutíamos na Comissão do Instituto, e que no Rio Grande do Sul, por exemplo – se há Constituintes do Rio Grande do Sul aqui presentes, eles poderão confirmar isto – de duzentos e poucos Municípios, apenas 20 cobram o ISS. E desses vinte, quatorze têm receita negativa. A máquina administrativa é mais cara do que a receita. O Município de São Paulo – o Deputado José Serra conhece esse fenômeno – cobra o ISS e o Município de Embu não cobra. Resultado: muitas empresas estão instaladas no Município de Embu, apesar de trabalharem só para o Município de São Paulo, numa drenagem de receita prejudicial para um Município do tamanho de um Estado, que é o Município de São Paulo. As empresas, como nas Ilhas Cayman, são mero rótulo de pequenas salas, sendo aquelas a sede da empresa.

**Com a adoção do imposto de Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços, o ICMS, aumentaríamos a receita dos Municípios em 20 para 25% e não teria que ter máquina para cobrar. Mas, em compensação os Estados aumentariam o seu campo de abrangência, na medida em que todas as prestações de serviços desses Municípios, que poderiam exercer a competência impositiva, e que não a exercem ficariam em uma máquina neutra, dos Estados, com competência de exercê-la. Haveria, portanto, uma justiça tributária muito maior, porque todos pagariam: ou a produção, ou a comercialização, ou a prestação de serviços.** Desta forma, entendemos que nos aproximaríamos muito do sistema do IVA, e o imposto teria de ser, evidentemente, em função da prestação de serviços, apesar de jungido a um sócio eletivo, porque senão cairíamos em injustiça, nesse campo, aliás, como acontece no imposto de valor agregado na Comunidade Econômica Européia. Mais do que isto, permitiríamos, se adotado esse esquema, que os Estados, que tem, realmente, a maior

maquina tributaria – nem a União nem os Municípios a tem semelhante – exercessem

corretamente a sue função de justiça tributária e da incidência de um tributo indireto de grande importância. **Como outros países da América Latina estão adotando o sistema do imposto sobre o valor agregado, é evidente que nós nos aproximaríamos, até por uma revitalização de acordos regionais, já que a Alalc e a Alade precisam ser reexaminados, repensados, reeditados como acordos.**

**Teríamos maior facilidade de circulação de produtos por uma área regional, sul-americana, maior, com adoção de técnica semelhante a dos impostos indiretos.** V. Exas sabem que na Comunidade Econômica Européia, o IVA sempre foi considerado um imposto necessário para facilitar o relacionamento. Por esta razão, todos os países signatários, a partir da experiência francesa, que começou em 1917, e só em 1953, 1954 ganhou dimensão, a partir dessa experiência, foi sendo estendida para todos os países. Estaríamos nos assemelhando ao IVA adotado por exemplo, na Argentina desde 1976, ou a sistema de outros países que já estão reestudando o mesmo sistema que estamos pretendendo apresentar aqui no Brasil. Mas retirá-íamos – gostaria de trazer esta reflexão a V. Ex.as – os impostos únicos de circulação. E que os impostos únicos incidem sobre riquezas exauríveis e têm que dizer respeito a uma política nacional, não podendo ficar sujeitos a uma mera política tributária.

O Imposto Único sobre Mineral é tipicamente de segurança nacional. Não é um imposto que pode ser tratado em nível de mera circulação de mercadorias como de um cigarro, de automóvel, de perfume, ou de um móvel, porque aquelas riquezas são

exauríveis. No momento em que as tivermos esgotado, não haverá mais a possibilidade de exploração. Então, esse imposto não pode ficar jungido ao imposto sobre Circulação. O Imposto Único sobre Minerais tem de ser sempre estudado à luz de uma política tributária maior, vinculada à segurança nacional daqueles bens. Ou mesmo em relação aos combustíveis, porque quase sempre vinculados, com exceção do álcool, etc., às riquezas exauríveis. É o caso, também da eletricidade. V. Ex.as sabem – aqueles que gostam de estudos antecipatórios – que o World Watch Institute, dos Estados Unidos, é financiado pela ONU e dedicado exclusivamente a estudos antecipatórios, a estudos futuroológicos colocam que o grande problema que teremos em 40 ou 50 anos – esse instituto está em Washington – é o da falta de água no mundo. É evidente que também em relação à energia elétrica que decorre, fundamentalmente, das nossas riquezas [hidrológicas], nós não poderíamos vinculá-la a um tributo, neutro, indireto. Essa é a razão pela qual na nossa proposta continuamos a manter os impostos únicos sobre minerais, sobre combustíveis, sobre energia elétrica desvinculados do ICM. Eliminamos o IPI e criamos um imposto único, o Imposto sobre Consumos Especiais, a ser determinados por lei complementar.

Eu pediria mais cinco minutos, porque já decorreram 20 e verifiquei que há alguns assuntos que ainda não foram ventilados.

Então, essa idéia do ICMS ficaria desta forma.

Mas há alguns assuntos que eu gostaria de trazer, também, para a reflexão de V. Exas. Um deles diz respeito ao imposto sobre a renda de proventos de qualquer natureza. Em 1979, houve um congresso da Associação Brasileira de Direito Financeiro, na qual o Prof. Dornelles esteve presente e fomos relatores, com o Prof. Henry Tilbery. Houve a tentativa de se estudar o imposto sobre acréscimos patrimoniais, doações, heranças e legados. Naquela ocasião, depois de termos estudado em todo o mundo as legislações que tratam dessa matéria, chegamos a algumas conclusões interessantes: nos países que adotam o imposto sobre

heranças, doações, legados, separado do imposto sobre a renda, a receita decorrente desse imposto, é muito pequena. Não representa, efetivamente, um aporte substancial. Por outro lado, sempre que se pretendeu – como na Inglaterra, logo depois da Segunda Guerra Mundial – uma tributação muito grande sobre essa forma de proventos, o que se conseguiu foi dificuldade de controlar os valores e se criou, praticamente, uma indústria de corrupção e de sonegação. Tínhamos, antes do atual sistema tributário – e todos aqueles que têm cabelos brancos, como eu, lembram-se do fato – o imposto progressivo estadual em relação às heranças. Em decorrência disto, na experiência brasileira havia sonegação profunda desse tributo. Os valores eram colocados lá embaixo; os laudos eram preparados, e foi

isto que levou a uma alteração substancial, a uma não tributação excessiva, para se ter um quadro exato do patrimônio nacional. Então, sem retirar e até aumentando o espectro atual do imposto sobre transmissão de heranças – porque hoje incide apenas sobre os bens imóveis – estendemos sobre todos os bens, e procuramos não retirar do imposto sobre a renda o seu enquadramento. Porque, na verdade, o imposto sobre a renda de proventos de qualquer natureza, como hoje existe no sistema brasileiro, é perfeitamente coberto pelo eventual imposto sobre heranças, doações, legados, acréscimos patrimoniais. Nós temos um imposto – que foi estudado e aperfeiçoado no inciso I do art. 43 do Código Tributário Nacional – que tem sido extremamente agilizado. Ele diz que a renda é disponibilidade econômico-jurídica do produto do capital e do trabalho. Mas não tem sido em nada agilizado em relação aos proventos de qualquer natureza, que diz respeito ao inciso II. Entendemos que o espectro do Imposto de Renda permite perfeitamente a utilização desse tributo como um tributo regulador neste campo de doações, acréscimos, legados e heranças. Mas em relação ao chamado imposto que se pretende adotar sobre o patrimônio líquido, sobre a integração da pessoa jurídica e da pessoa física, temos nossas dúvidas. No ano passado examinei, numa banca de doutoramento, a tese do Prof. Henry Tilbery, que é o melhor estudo que se fez no Brasil sobre esse tributo, seja em nível de Direito Comparado, seja a nível dos problemas que encontraríamos com a sua adoção no Brasil. E é interessante que em países como os Estados Unidos, que mais estudaram essa matéria, os tributaristas têm sérias resistências, e o Governo ainda não resolveu adotá-la. E os países que a estão adotando não aumentaram a receita e passaram a ter um complicador seríssimo na sua administração.

Estou convencido de que se criássemos um imposto progressivo no campo do sistema financeiro, ou pretendêssemos um imposto da pessoa jurídica que também fosse progressivo na pessoa física ou de integração pela qual a pessoa jurídica, recebendo a sua lucratividade e distribuindo, seria também, automaticamente, já tributado a pessoa física, ou, num sistema contrário, em que a pessoa física do detentor fosse o único a suportar o tributo da pessoa jurídica, o Prof. Henry Tilbery estudou todas as alternativas, e nenhuma delas funcionaria adequadamente no Brasil. Em relação ao sistema financeiro, se viéssemos a adotar um tributo progressivo, estaríamos – estou absolutamente convencido – encontrando uma fórmula extraordinária de aceleração inflacionária. Porque o progressivo teria de ser repassado no custo financeiro. E como o mercado financeiro é aquele mais sensível da economia – e esta é a razão daquilo que eu chamo da injustiça justa de uma

tributação na fonte, que não acelere a inflação – estaríamos com um custo de dinheiro absolutamente impossível, inviável, porque aqueles que aplicam são aqueles que detêm mais. Lembro-me de uma palestra proferida em Nassau, nas Bahamas, em 1979. O Prof. Michael Weber falava logo depois de mim. Falando sobre a tributação, na Inglaterra, quando ela estava entrando na Comunidade Econômica Européia, mostrava que eles tinham criado um imposto progressivo e regressivo em relação a determinados setores: a empresa, na medida em que atingisse um determinado nível de tributação, passava a pagar um imposto regressivo. E no **open form**, não resisti e, apesar de ser conferencista para responder, tomei-me debatedor e disse: Prof. Michael, os senhores, que criaram o Imposto de Renda, que criaram a progressividade, adotam agora um imposto regressivo, pelo qual o pequeno é mais tributado do que o grande? Ele disse: é um imposto progressivo e regressivo injusto do ponto de vista de teoria tributária, mas justo para a Inglaterra. Porque, se a Inglaterra mantiver o mesmo nível de tributação, esses empreendimentos passarão a ir para outros países da Comunidade Econômica Européia. E nós estaremos, então, com uma tributação justa e sem empreendimentos. E os outros países, que oferecem uma outra tributação melhor, passarão a receber, porque o custo tributário justificaria a transferência de recursos para outros países.

Então, temos de analisar, numa política tributária, o que é um princípio programático e aquilo que é um mero princípio de aplicação, que justifica também a utilização de uma das onze finalidades da política tributária que a Royal Commission on Taxation do Canadá preparou na década de 60, das quais o Brasil, infelizmente, só adota uma, porque, na prática, deveríamos ter onze finalidades de desenvolvimento: regular, comércio internacional, justiça tributária etc. E em função da nossa política tributária ser uma política jungida a cobrir déficit público, ela é praticamente uma política de arrecadação, apesar de corretamente instrumentalizada.

Dentro dessa linha, entendemos que neste campo não se poderá fazer uma alteração muito grande. Mas se alteração houver, também não poderá ser a nível constitucional, pois, aí caberia apenas a colocação do tributo. Mas deverá ser a nível de legislação complementar, que deverá manter a tributação das pessoas jurídicas e analisar até que ponto o peso de uma tributação progressiva no sistema financeiro não viria a acelerar o processo inflacionário, ou, numa eliminação dos títulos ao portador, criar problemas muito mais sérios numa economia que ainda não definiu concretamente a linha a seguir. E sabemos que grande parte dos recursos aplicados decorrem de uma economia informal.

Trago aqui, embora seja apenas professor de Direito Econômico e não de Economia a teoria de Samuelson, pela qual uma forma correta de política tributária no campo dos impostos progressivos é aquela que combate a inflação sem recessão pela redução tributária, isto é, jogando-se incentivos para que as empresas que não aumentassem os seus preços ou tivessem os seus preços, durante um determinado período, abaixo da inflação, teriam urna contrapartida de subsídios, pagando menos Imposto de Renda. Com isto, o que acontece? Naqueles segmentos que se podem apresentar ao povo como lutando pelo combate à inflação, vai-se criar uma propaganda que trará, como consequência, naturalmente, a necessidade de os seus concorrentes acompanharem. E acompanhando, passamos a ter uma luta contra a

inflação, sem, necessariamente, ter-se recessão nem queda de arrecadação. Porque pelo simples fato de essas empresas começarem a vender mais, automaticamente passaríamos a ter maior desenvolvimento, com uma carga tributária menor e uma arrecadação maior.

A teoria de Samuelson é muito mais complicada, até por que “Os Fundamentos da análise Econômica” é um livro extremamente difícil de se ler, porque praticamente baseado em fórmulas matemáticas. Mas a linha geral do pensamento é algo que mereceria ser refletida, porque há formas tributárias de se combater a inflação, não necessariamente pelo aumento da carga tributária.

Tenho ouvido discutir-se aqui sobre os fundos de participação. Parece-me que ao invés de 5% sobre o imposto de pessoa física, ou 5% do imposto de pessoa jurídica ser destinado... **o que a Constituinte poderia – é a fórmula que apresentamos no anteprojeto – é definir qual é a destinação a ser enviada a Estados e Municípios, e não deixar que esse dinheiro entre para ser administrado pela União. Se, da mesma forma, quando pagamos um imposto sobre a renda das pessoas jurídicas já destinamos aquilo que é do PIS, poderíamos encontrar um mecanismo pelo qual, no momento em que se recolhe o tributo, o que pertence aos Municípios e aos Estados, já seria automaticamente transferido, independente de ter de ser administrado pela União.** Desta forma, chegaríamos, talvez de uma maneira até mais simplificada – apenas quantificando o que deveria ir para Estados e Municípios – do que o sistema atual, que é incorreto. A incorreção do sistema atual está menos no percentual e mais

na administração que se dá à União, para que transfira, posteriormente, da sua administração aqueles recursos que já recolheu para Estados e Municípios.

Um último aspecto – e sobre este também tenho ouvido ampla discussão aqui – é o que diz respeito ao local do fato gerador do ICMS. Confesso que tenho profundas preocupações se, em relação às operações interestaduais, transferirmos o fato gerador

para o Estado destinatário. Dei uma palestra, no ano passado, a convite do Secretário da Fazenda do Estado de Pernambuco – presentes como debatedores dois eminentes elementos do Ministério da Fazenda na época, inclusive o Dr. Osíres – e mostrava esta preocupação. Para minha surpresa os representantes de Estados do Nordeste que estavam naquele seminário patrocinado pela Secretaria da Fazenda deram total apoio. Se criarmos, nas operações interestaduais, um fato gerador no destinatário, vamos precisar criar uma legião, um exército de fiscais. O Exército nacional talvez tenha menos elementos para a fiscalização necessária de fronteira do que os fiscais de que precisaríamos, porque, facilmente, perderemos o controle das operações interestaduais daquele Estado que está remetendo, e passaremos a um controle absolutamente difuso, impossível de ser realizado. Esta é a razão pela qual parece-me o melhor encaminhamento da Constituinte não seria partir para o destinatário, mas partir para o percentual correspondente do Estado produtor e do Estado destinatário. Mas sendo o fato gerador no Estado produtor, porque daí o controle é perfeito e se eliminam a sonegação e a corrupção. Desta forma parece-

me que, encontrando um percentual adequado, preservaríamos um sistema que até agora tem-se revelado o melhor dentro do atual sistema tributário.

Sobre os dois últimos aspectos, – e realmente agora são os últimos, pedindo mil perdões por haver estourado todos os tempos. O primeiro diz respeito ao imposto de reorientação de costumes. Entreguei ao digno Relator a minha tese de doutoramento – “Teoria da Imposição Tributária”. Toda a última parte procura estudar os chamados impostos de reorientação de costumes: aqueles tributos que incidem, fundamentalmente, sobre determinadas operações ou atividades numa zona cinzenta. A França criou, e foi denominado popularmente de “imposto sobre a pornografia”. Em 1975, um imposto sobre os filmes pornográficos. Quem quiser fazer filme pornográfico pode fazê-lo, mas terá de pagar muito mais do aquele que quiser fazer um filme artístico. No Brasil, ao contrário, se puser todo o mundo nu, numa praia, e fizer um filme de três horas, poderei ter os mesmos incentivos que teria se estivesse fazendo um filme histórico, sobre a Independência do Brasil ou sobre a Proclamação da República. É o problema das revistas pornográficas. Hoje temos coisas absolutamente contraditórias: sobre as listas telefônicas, de utilidade indiscutível, que dão informações fundamentais, discute-se na Justiça se seriam imunes, porque representam o que há de mais evoluído em processo de comunicação para rápidas comunicações. São periódicos? São livros? – e há pareceres dos Ministros Cordeiro Guerra e Cunha Peixoto nesse sentido. Mas se discute. Mas as revistas pornográficas são imunes! Não há tributação sobre revistas pornográficas. Acho que deveríamos, no campo das imunidades, examinar aquelas que representam serviços concretos – a imprensa, os livros, eu iria até a audiovisuais de educação, aqueles cursos de inglês, francês. Eu retiraria as listas telefônicas dos veículos que são deteriorantes, sobre estes eu poria uma tributação muito grande. E faria mais – faz parte da tese que defendi na universidade: destinaria isso ao sistema carcerário. Como sai de atividades em zonas cinzentas, é evidente que poderíamos aplicar para melhorar o sistema carcerário nacional, o que possibilitaria, para a Comissão de Direitos Humanos, o recebimento de recursos que não teriam de sair de outras destinações. Isso mereceria uma reflexão desta Comissão.

Efetivamente, para encerrar, gostaria, agora, só de trazer um outro aspecto, que diz respeito aos empréstimos compulsórios. Criamos diversas contribuições no nosso anteprojeto. Examinamos a possibilidade de os Municípios criarem uma contribuição de urbanização, que só valeria – conversando com o Prof. Dornelles, ele dá uma sugestão que mereceria uma reflexão: estender a competência residual, que hoje está na União, aos Estados – também para os Municípios, apenas dentro do âmbito municipal, substituindo, portanto, a contribuição de urbanização, que está no nosso anteprojeto, por esta contribuição de competência residual. Parece-nos que em relação aos empréstimos compulsórios temos de deixar nitidamente caracterizado em que circunstâncias esses empréstimos podem ser cobrados e, se têm necessariamente natureza tributária, deveriam respeitar, na medida do possível, o princípio da anterioridade, que no nosso anteprojeto transformamos de anual para 90 dias. Ao contribuinte o que interessa e ter certeza daquilo que vai ter de pagar no futuro, e não ter um direito teórico de, no dia 31 de dezembro ter uma lei que, aprovada neste dia, entre em vigor no dia 1º de janeiro, abrangendo todas as operações que fez à luz de outra legislação. Então, percebendo que o dinamismo

das relações econômicas está a exigir, hoje, maior velocidade, reduzimos o princípio da anterioridade, ou o da anualidade, porque o da anterioridade seria esse que expus agora, e o da anualidade é o que abrange, desde a Magna Carta à totalidade da garantia anual – para um período de 90 dias. Vale dizer, aprovada a lei, ela só poderá entrar em vigor daqui a 90 dias. Mas o governo pode alterar no mês de fevereiro, de março ou abril, sem ficar jungido ao dia 31 de dezembro. Isso está no nosso anteprojeto e merece uma reflexão.

Lamentando, uma vez mais, ter estourado tempo disponível, quis trazer, entretanto, para reflexão, um anteprojeto elaborado por uma comissão de eminentes juristas – participei mais pelo fato de ser Presidente do Instituto de Advogados e trabalhar nesta área – e que mereceria de V. Exas. Uma meditação profunda. Levamos dois anos na sua preparação, e, sem reescrever o Brasil, representa a conservação daquilo que no nosso entender existe de bom no atual sistema, e aquilo que precisa ser modificado para agilizar o sistema tributário aos novos desafios do País.”