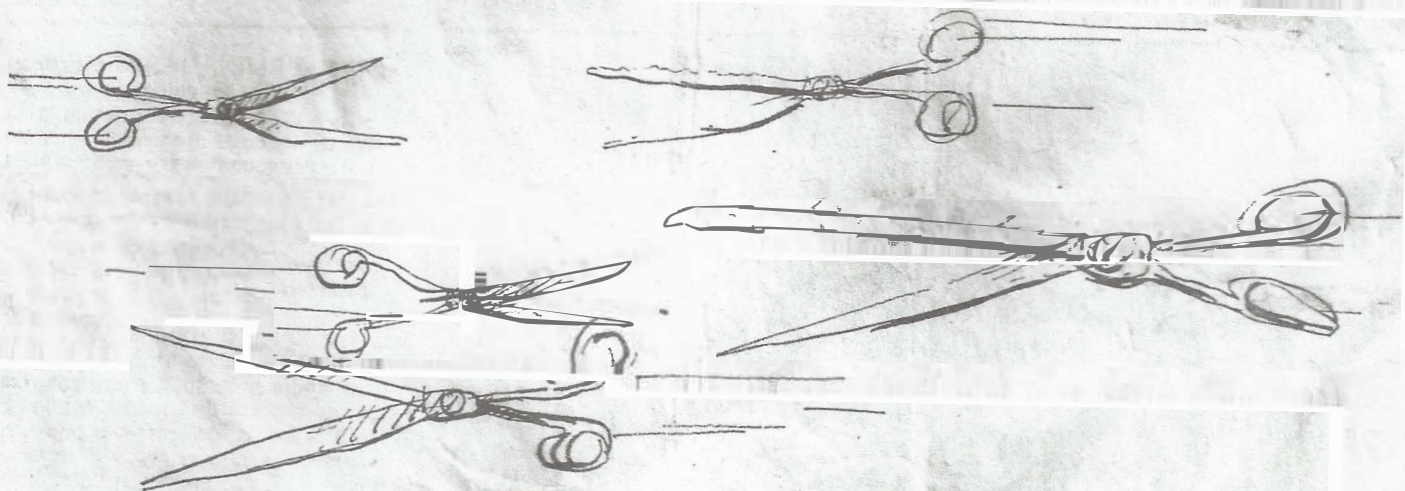


MEDIDAS DO GOVERNO

PREJUDICAM CONTRIBUINTE

OS FANTASMAS LEGISLATIVOS



mo/sica

OS contribuintes brasileiros têm amargado o pesadelo do fantasma legislativo criado pela regra constitucional que autoriza o Presidente da República a expedir decreto-lei sobre finanças públicas, inclusive normas tributárias.

No sistema político consagrado pela Constituição, aquela autorização tem caráter excepcionalíssimo, porque o princípio geral é o de que o processo de elaboração legislativa compete ao Congresso Nacional, que exerce a função de Poder Legislativo. Esse princípio resulta claro de diversos postulados constitucionais, como (a) o da separação tripartite dos Poderes da União em Legislativo, Executivo e Judiciário; (b) o de que o Brasil é uma República Federativa na qual prevalece o sistema representativo; e (c) o de que é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e quem for investido na função de um dos Poderes da União não poderá exercer a do outro.

A lei é a expressão maior da vontade geral. A natureza cogente da norma jurídica impõe que ela resulte do consenso público, que se manifesta pelo processo de sua elaboração. Daí a Constituição prescrever o princípio geral de que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, integrado por representantes do povo.

A autorização constitucional ao Presidente da República para expedir decretos com força de lei subtrai ao povo o direito de — através de seus representantes eleitos para esse fim — discutir e criar as leis que regerão sua conduta, seus direitos e deveres.

A natureza excepcional daquela autorização é confirmada pelos limites e restrições que são condicionantes expressas ao seu exercício. A Constituição limita a utilização de decreto-lei às matérias de segurança nacional, de finanças públicas, inclusive normas tributárias, e de criação de cargos públicos e fixação de vencimentos, e restringe o recurso àquele instrumento legislativo aos casos de *urgência* ou de *interesse público relevante*, e desde que não haja aumento de despesas. Três são, portanto, os requisitos constitucionais para a expedição de decretos-leis: (a) que a matéria nele tratada seja uma das enumeradas no artigo 55 da Constituição; (b) que haja urgência, ou interesse público relevante, para a utilização daquele instrumento; e (c) que dessa utilização não decorra aumento de despesas.

Esses requisitos demonstram o caráter excepcional daquela autorização constitucional, cuja existência tem sido objeto de ampla discussão e de inúmeros estudos doutrinários.

A doutrina predominante condena a existência daquela autorização constitucional no regime democrático, e os que a defendem apontam a necessidade de conferir ao Poder Executivo instrumento hábil para promover com eficácia o desenvolvimento do País — e alegam que a figura legislativa do decreto-lei é adotada no sistema constitucional de outros paí-

ses, como a Itália, a França e a Espanha.

Em que pese os argumentos apresentados pelos que defendem expedição de decretos-leis, parece-nos que a experiência brasileira tem demonstrado que a razão está com aqueles que propugnam pela sua extinção.

O uso daquela autorização constitucional tem sido excessivo no Brasil e demonstra a inexistência de cuidado na utilização do decreto-lei. A ele se tem recorrido para legislar sobre diversas matérias (inclusive não previstas na Constituição), mas principalmente para elevar a carga tributária imposta à sociedade.

A legislação tributária é o melhor exemplo de uso excessivo e descriterioso do decreto-lei. Na área do Imposto de Renda praticamente só se legisla através desse instrumento: de janeiro de 1970 a novembro de 1982 foram expedidos mais de 150 decretos-leis alterados ou inovando a legislação daquele imposto federal. No mesmo período, promulgadas pelo Congresso Nacional, não chegam a uma dúzia as leis sobre esse imposto.

A nosso ver, podem ser apontadas como causas principais desse fenômeno legislativo:

a) a limitada independência do Congresso Nacional em relação ao Poder Executivo, que jamais desaprovou decreto-lei expedido pelo Presidente da República, não obstante alguns casos de indiscutível inconstitucionalidade;

b) a orientação do Poder Judiciário de que não lhe cabe apreciar se na edição dos decretos-leis foi observado o pressu-

posto constitucional de urgência ou de interesse público relevante;

c) a exclusão da Constituição do princípio que submetia a cobrança de tributos à prévia autorização orçamentária; e

d) o receio de muitos contribuintes (revelado aos advogados) de sofrerem represálias caso recorram ao Poder Judiciário em defesa dos princípios constitucionais.

A prática do conteúdo da maioria dos decretos leis sobre o imposto de renda mostra que não havia urgência ou interesse público relevante para o emprego desse instrumento legislativo de caráter excepcional.

A Constituição (Art. 51, § 2º) prevê que o Presidente da República pode solicitar ao Congresso Nacional que qualquer projeto de lei do Poder Executivo seja apreciado em caráter de urgência. Feita essa solicitação, o projeto deve ser votado no prazo de 40 dias em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sob pena de ser considerado automaticamente aprovado.

Essa previsão constitucional é suficiente para restringir o uso da autorização para expedir decretos-leis. Somente em casos excepcionais deve o Presidente da República recorrer a esse instrumento legislativo, e sempre que for necessário a imediata apreciação pelo Congresso Nacional dos projetos de lei de interesse da União deve utilizar a faculdade previstas no artigo 51 da Constituição.

A questão, todavia, que merece destaque é a utilização do decreto-lei no final do ano para elevar a carga tributária. O exame de legislação do imposto de renda mostra que, invariavelmente, no último trimestre civil se tem adotado medidas através daquele instrumento legislativo para aumentar a receita da União.

Esse hábito das autoridades tributárias tem se tornado um tormento para os contribuintes brasileiros, especialmente para as empresas privadas: ele não permite que os contribuintes conheçam com a precisão necessária suas obrigações tributárias e possam — com Base em elementos conhecidos — elaborar seu planejamento econômico-financeiro.

No ano de 1982 a sociedade não escapou àquele hábito governamental: o Presidente da República acaba de expedir os Decretos-leis n°s 1.867 e 1.868, alterando a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas — cujos efeitos se farão sentir na próxima declaração de rendimentos.

A finalidade dos decretos-leis n°s 1.867 e 1.868 é aumentar a receita da União Federal no próximo exercício financeiro. Segundo declarações à Imprensa do Secretário da Receita Federal, as novas medidas tributárias elevarão a arrecadação da União no próximo ano em Cr\$ 400 bilhões. Pode-se, todavia, estimar que o aumento da arrecadação líquida da União não se limitará a esses Cr\$ 400 bilhões, mas ficará próximo ao tri-lhão de cruzeiros.

Entre as causas apontadas pelo Secretário da Receita Federal para o aumento previsto de arrecadação não foi incluído o critério de correção monetária do imposto pago na fonte pelas pessoas físicas como antecipação do devido na declaração de rendimentos. Nos termos do artigo 2° do DL n° 1.868, o imposto retido pelas fontes pagadoras sobre rendimentos pagos às pessoas físicas será corrigido por coeficiente fixado com base na média das variações do valor nominal da ORTN, ocorridas entre cada um dos meses do ano anterior e o mês do exercício financeiro determinado para apresentação da declaração de rendimentos.

E SSE critério (embora mais justo do que o anterior) importou em que o coeficiente de correção monetária do imposto pago na fonte pelas pessoas físicas durante o ano de 1982 fosse fixado em 70% — ao invés dos 95% que resultariam da aplicação do critério anterior. Não há dúvida de que com isso se elevou a carga tributária dos assalariados e autônomos e se conseguirá aumento substancial da receita líquida da União Federal já no próximo exercício financeiro.

Os contribuintes pessoas jurídicas também tiveram aumento significativo de sua carga tributária real. A redução da alíquota geral de 35% para 30% é nitidamente insuficiente para compensar o efeito da correção monetária introduzida na base de cálculo e no imposto, de modo que, na realidade, ocorreu aumento indireto da alíquota efetiva, no bojo das medidas que aprimoraram o sistema de imposição e arrecadação do tributo.

As grandes empresas privadas nacionais, as instituições financeiras e as sociedades corretoras e distribuidoras de valores mobiliários, contribuirão com a maior parte do aumento da arrecadação, em razão da elevação dos adicionais previstos nos Decretos-leis n°s 1.704/79 e 1.885/81 para, respectivamente, 10% e 15% da parcela do lucro real que exceder ao valor de 60 mil ORTN's. O adicional foi instituído pelo DL n° 1.704/79 à alíquota de 5%, para vigorar pelo prazo limitado de 2 anos. Em setembro de 1981 (DL. 1.885) o adicional foi elevado para 10% para as instituições financeiras e sociedades corretoras e distribuidoras de valores mobiliários — e, naquela ocasião, a previsão era de que o adicional seria cobrado apenas em mais um exercício financeiro...

É fundamental que não se continue a perseguir soluções para os problemas de caixa da União através do caminho fácil do aumento da receita tributária, pois a única solução adequada é a que se atinge através do caminho difícil do controle das despesas públicas. Medidas como as que acabam de ser tomadas pelo Governo Federal contribuem para desorganizar a economia e acelerar o processo de insolvência de inúmeros contribuintes.

Carlos Eduardo Bulhões Pedreira é advogado no Rio de Janeiro.