

Contas à vista: Disputas Federativas, Confaz e royalties do petróleo

Spacca



Estou convencido que o maior entrave para uma reforma tributária e fiscal no Brasil não são as relações Fisco/Contribuinte, mas as relações entre os Fiscos.

Para as relações Fisco/Contribuinte muita coisa poderia ser facilmente resolvida — seria suficiente que os governos (federal, estaduais e municipais) decidissem reduzir um percentual de cada tributo anualmente. Assim, por exemplo, o Imposto de Renda poderia passar da atual alíquota de 27,5 para 27,0 em 2013, e para 26,5 em 2014 — e assim sucessivamente, até um patamar mais condizente com as relações econômicas e os serviços prestados. Esta redução de percentuais resolveria boa parte do sufoco tributário dos contribuintes, embora não esgotasse os problemas.

Para esta singela redução progressiva das alíquotas seria suficiente a vontade política dos governos, em uma espécie de “pacto federativo em prol do contribuinte”. Para solução mais ampla, seria necessário reformar o sistema, pois temos muitos tributos indiretos e sobre o faturamento, que não captam a real capacidade econômica das pessoas envolvidas — mas, para isso, seria necessária uma reforma constitucional, para a qual não existe clima político.

Todavia — e este é o ponto que trato —, no atual encaminhamento da matéria por nossas autoridades políticas, o problema se coloca muito mais como uma disputa Fisco/Fisco, do que Fisco/Contribuinte. E isto se caracteriza pelo debate existente em vários âmbitos, dos quais pinçarei apenas dois para expor: a regra da unanimidade do Confaz e o rateio dos Royalties do Petróleo — poderia falar de outros, mas esta coluna se transformaria em um tratado de vários volumes, o que não é adequado.

Um dos maiores problemas para resolver a questão do ICMS é a regra de unanimidade do Confaz. Este é um foro criado para a harmonização da cobrança do ICMS. É composto por um representante de cada estado, coordenados por um representante da União. As decisões desse órgão acerca de redução do valor do ICMS devem ser adotadas por unanimidade dos membros, o que implica em dizer que um estado só poderá conceder benefícios fiscais a seus contribuintes se todos os demais concordarem. Essa regra parece-me muito perniciosa para o desenvolvimento do sistema, pois a exigência de unanimidade contraria qualquer noção de democracia.

Recentemente, um grupo de especialistas do mais alto calibre, reunido sobre o tema, recomendou a manutenção da regra da unanimidade nas deliberações do Confaz, arguindo inclusive que sua alteração feriria a Constituição. Com a devida venia, discordo frontalmente — e com isso me alio a uma análise percutiente formulada por Regis Fernandes de Oliveira acerca da matéria. Expõe este professor que a manutenção da unanimidade é inconstitucional, pois “o órgão representativo da federação é o Senado (...). Para as deliberações do Senado objetivando a manutenção da *unidade da federação* em relação ao poder tributário, há necessidade de decisão por *dois terços de seus membros*. Daí a incongruência não admitida pela Constituição Federal de que as decisões do Confaz se façam por unanimidade. Ora, se o órgão de representação política dos estados pode e deve decidir por maioria absoluta ou de dois terços, (...) nenhuma lógica estrutural ou sentido jurídico tem a exigência de unanimidade prevista para as



deliberações do Confaz, em relação à outorga de *benefícios*. Não se deduz, com todo respeito a vozes divergentes, da arquitetura constitucional que possa lei ou mesmo lei complementar (cuja diferença é apenas de conteúdo e não de hierarquia) estabelecer a exigência de unanimidade para deliberação de órgão administrativo, o que pode resultar em prejuízo a qualquer unidade federativa que é ente federativo e político. A regra da *unanimidade* é incompatível com o Estado federativo que pressupõe, até mesmo por decorrência histórica, a desigualdade de seus integrantes. Daí se conclui a *absoluta inconstitucionalidade* do parágrafo 2º do artigo 2º da Lei Complementar 24/75.”

Subscrevo estas palavras. *A regra que impõe a unanimidade nas deliberações do Confaz é inconstitucional, podendo ser arguida como tal perante o STF — e não o contrário.*

Observe-se que esta é uma disputa federativa, e não com os olhos voltados ao contribuinte. Este seria beneficiado com a redução do ICMS, mas o órgão criado para harmonizar sua cobrança se transformou em uma camisa de força pela regra da unanimidade. *Pela lógica da unanimidade, o Confaz se torna o dono do ICMS, e não cada estado individualmente considerado.*

Outro problema de partilha federativa é a infundável e inefável briga dos royalties do petróleo, onde a disputa se dá entre estados produtores e os estados não produtores. A rigor, até mesmo estas expressões estão incorretas, pois os Estados nada produzem. O correto seria dizer estados de onde é extraída a produção do petróleo, que é um bem da União, ou seja, de todos. Se o bem é de todos, por qual motivo só alguns Estados (ou pessoas nele residentes) podem ter direito à estas receitas?

Aqui os contribuintes também em nada são afetados, pois não se debate (ainda) aumento do valor dos royalties, mas apenas sua partilha.

Este aspecto traz à baila um argumento muito usado, mas que não possui nenhum respaldo jurídico — a meu ver. O projeto de lei aprovado determinou novas regras de partilha dos royalties referentes aos contratos já concedidos, bem como para as novas concessões. Argumenta-se que se trataria de quebra de contrato no que tange às concessões já em curso. Discordo. Os contratos estavam e permanecem em vigor, sem alteração. Esse argumento não tem como prosperar juridicamente. O problema neste passo é de previsibilidade orçamentária, e não de quebra de contrato. Por certo os estados já comprometeram esta receita com despesas em função de seu Plano Plurianual, sua Lei de Diretrizes Orçamentárias e sua Lei Orçamentária Anual. Logo, haverá aqui uma quebra de fidúcia, de previsibilidade orçamentária, jamais de um contrato. Este é um bom caminho a ser trilhado no debate judicial interfederativo que se avizinha.

Com uma Federação tão grande e governos tão gastadores — mal gastadores — a melhor fórmula é concentrar a arrecadação das receitas e ratear as despesas. Temos muitas máquinas arrecadatórias no país. Unificá-las e dividir o bolo através de Fundos de Partilha e de Equalização parece-me ser uma fórmula de diminuir estes impactos e melhor racionalizar estes procedimentos, obedecendo a Princípios da Economicidade, Praticidade e Eficiência previstos na Constituição. Gastar menos e melhor, diminuindo a carga fiscal — este deve ser o lema.

Nesta briga federativa entre Fiscos, quem defende o contribuinte?

Date Created

04/12/2012