

Contas à Vista: 50 anos de tributação e finanças como um desafio ao país

Spacca

Neste mês de março de 2014 a [Lei 4.320/64](#) completa 50 anos de vigência. Esta lei veicula normas gerais de direito financeiro e regula a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, estados, Distrito Federal e municípios. Sua apresentação como o Projeto de Lei 201/1950 pode ser vista no [Diário do Congresso Nacional](#) na edição de 5 de maio daquele ano, consoante informação recuperada por Hélio Tollini e Mônica Santos, e divulgada pelo boletim informativo de José Roberto Afonso.



Trata-se de uma lei relevante, que permanece em vigor e vem sendo aplicada quotidianamente em todas as esferas do poder público no Brasil, como bem [acentuaram José Maurício Conti e Élidea Graziane Pinto](#). Qualquer pessoa que já tenha tido a oportunidade de prestar serviços ou vender mercadorias para o Estado brasileiro conhecerá termos como *empenho das despesas*, sem o qual o recebimento dos valores devidos será quase impossível; ou ainda como *créditos adicionais*, que se classificam como *suplementares, especiais e extraordinários* e que são de extrema importância quando os recursos orçamentários se tornam insuficientes para fazer frente a uma despesa. Estas e outras disposições encontram-se nesta norma e são de conhecimento obrigatório para qualquer profissional que lide com a Administração Pública, seja político, advogado, economista, contador ou administrador.

A Lei 4.320/64, a despeito de ser fortemente centrada na organização e execução da despesa pública, também possui normas referentes à receita, tais como a que estabelece o princípio da reserva legal tributária, lançamento tributário e dívida ativa, disposições que foram posteriormente constitucionalizadas ou detalhadas em Leis, como o Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66) e a Lei de Execuções Fiscais (Lei 6.830/80).

Aqui introduzo outra norma que faz parceria com a Lei 4.320/64, se revelando quase como a outra face da mesma moeda, e que está às vésperas do cinquentenário. Trata-se da [Emenda Constitucional 18](#), de 1965, que promoveu várias alterações no sistema tributário brasileiro estabelecido pela Constituição de 1946. É interessante notar que entre as duas normas ocorreu no Brasil o golpe de 1964, revelado à Nação entre 31 de março e 1º de abril daquele ano. A Lei 4.320 foi promulgada em 17 de março de 1964, tendo partes vetadas pelo Presidente João Goulart e, em face da rejeição dos vetos pelo Congresso Nacional em 29 de abril de 1964, foram estes publicados pelo general presidente Castello Branco em 4 de maio de 1964. Já a Emenda Constitucional 18 foi promulgada pelo Congresso Nacional em 1º de dezembro de 1965, em pleno regime militar. Esta característica não faz de ambas “normas do período autoritário”, pois foram vastamente discutidas antes do golpe. Basta ver que para a Emenda Constitucional 18/65 foram aproveitados os debates que ocorriam em torno de um projeto de lei de reforma tributária apresentado há mais de uma década, cuja autoria era de Rubens Gomes de Souza.

Na Lei 4.320/64 havia a imposição de modelos para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços



do setor público de todos os entes federados, e sua contrapartida foi a Emenda Constitucional 18/65, que sistematizou a arrecadação tributária no Brasil. A EC 18/65 trouxe várias inovações à arrecadação pública no Brasil, dentre elas a adoção de um “sistema tributário”, que até então não existia. Antes da EC 18/65 a divisão da competência tributária se pautava por um critério meramente político, sem nenhuma correspondência econômica. A legislação de estados e municípios não possuía nenhum vínculo com as incidências federais, se constituindo em sistemas autônomos. Estados e municípios criavam incidências amparados no que atualmente se chama de “competência residual”, que antes era ampla em todos os entes federados e tornou-se centrada na União, onde remanesce até os dias atuais (embora hoje a amplitude da arrecadação federal ocorra no âmbito das contribuições, e não no dos impostos). Foi através dessa Emenda que se passou a instituir constitucionalmente três espécies tributárias: impostos, taxas e contribuições de melhoria, sendo estabelecido taxativamente quais impostos poderiam ser cobrados por cada ente federado. Foram criados impostos únicos sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais (de saudosa memória, pois quando foram extintos e seu âmbito de competência foi transferido para o ICMS, o conceito de “sistema” foi para o brejo). Foi extinto o antiquado Imposto sobre Vendas (IVC) e Consignações e criado o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), ambos estaduais. Foi extinto o Imposto de Consumo e o Imposto do Selo e criado o IPI e o IOF. Ou seja, o que estava mesclado, com critérios impositivos confusos, foi melhor especificado, modernizando sobremaneira o vetusto sistema anterior.

Enfim, com estas normas, dentre outras de menor espectro, foi criada uma racionalidade econômica, um *sistema*, que envolvia *tributação, repartição e utilização dos recursos públicos*. Há cinquenta anos vivíamos em um país essencialmente agrário, com tributos cujas informações eram prestadas pelos contribuintes, que aguardavam a efetivação do lançamento pelo Estado (diferente de hoje, em que o contribuinte declara e paga, deixando ao Estado cinco anos para conferir a correção do pagamento). A população brasileira ainda morava no campo e as cidades eram menores, com segurança pública mais efetiva (embora o conceito de segurança nacional tivesse sido bastante deturpado naquela época). A educação pública era para poucos e a saúde pública ainda engatinhava. Não vivíamos em uma sociedade de massa — conceito que passou a ser conhecido posteriormente.

As disposições da EC 18/65 viriam a consubstanciar grande parte do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66) e as disposições tributárias da Constituição de 1967, inclusive com as substanciais alterações da Emenda 1/69, e grande parte daquelas ideias permanece viva na Constituição de 1988. O mesmo se pode dizer da Lei 4.320/64, que vigora até hoje.

Esta exposição sobre a trajetória da Lei 4.320/64 e da EC 18/65 demonstra que naquela época o estudo do direito financeiro e do direito tributário ocorria de maneira conjunta, pois um ramo do direito se correlaciona diretamente ao outro. Tratar de receitas tributárias sem ter noção do gasto público, do sistema orçamentário e da dívida pública é algo que não abarca a complexidade que o tema requer. Afinal, Direito não é só norma, tem correlação com os desejos e necessidades da sociedade — que grande parte se traduz em despesa pública. Saber *como* e *quem* financia estes gastos é de suprema importância em um país civilizado, que adote práticas de transparência financeira e respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos. É imprescindível o estudo da norma jurídica, mas não é suficiente para se conhecer o Direito, em especial o Financeiro e o Tributário, que se complementam, correspondendo aquele à uma *praça* e este a um *jardim* — metáfora que peguei de empréstimo de [Nelson Saldanha](#). Não



se trata de saudosismo — longe disso —, mas da defesa de um método de análise que embasou estudos feitos há mais de 50 anos, como os desenvolvidos por Celso Furtado na área econômica.

O Brasil mudou em 50 anos e há mais de 25 anos encontra-se sob a égide de uma Constituição democrática e com eleições regulares para todos os níveis de governo. Não se pode mais falar que convivemos com uma “legislação de exceção”. Pouquíssimas são as normas ainda vigentes que antecedem 1988. As que remanescem foram reformadas por parlamentares eleitos por nós, que exercem o poder em razão de voto universal e secreto. O que se vê após 50 anos de vigência destas normas e do estudo apartado dessas duas disciplinas jurídicas?

Verifica-se que o debate dos gastos públicos é completamente picotado no Brasil. Mesmo havendo o princípio da unidade e da universalidade orçamentária, dificilmente se vislumbra toda a *floresta dos gastos*, que são fracionados por programas e entes federados, que muitas vezes atuam de forma superposta. É o caso da saúde, por exemplo, que possui verbas federais, estaduais e municipais, que acabam sendo usadas através de vários Conselhos de Saúde, de cada nível federativo. Pretende-se que estas ações sejam coordenadas, mas nem sempre se pode ter a certeza dessa organização em face do que se verifica em concreto e, ademais, fica-se sem saber quem é realmente responsável por cada ação pública. Tudo se torna mais complexo quando o Poder Judiciário intervêm determinando a um dos entes federados que forneça medicamento ou tratamento a uma determinada pessoa — quem paga? De qual ente federado sai o dinheiro? E, mais curioso, constata-se que a União é regularmente condenada, mas sequer possui ou mantém hospitais. Imaginem a dificuldade de logística para que a União, de Brasília, implemente uma ordem judicial de fornecimento de medicamento proferida no Oiapoque ou no Chuí, usualmente “para ser cumprida no prazo de 24 horas”... Não esqueçamos que no fundo o dinheiro do Estado sai *do meu, do seu, do nosso bolso*.

É necessário que as leis financeiras demonstrem com maior transparência *quem financia quais gastos*. Menciona-se que as vinculações obrigatórias são a causa maior de engessamento do orçamento, o que contém uma imprecisão jurídica, pois o que acarreta o engessamento são os *gastos obrigatórios*, conceito diverso de *vinculação orçamentária*. Naquele podemos inserir os gastos com pessoal, nestes há correlação entre a receita e o percentual que deve ser destinado a fazer frente a despesas específicas, como saúde, educação e combate a pobreza.

Em um país que tem nota fiscal eletrônica e a contabilidade das empresas está escancarada para os Fiscos, como é que não existe um cadastro fiscal unificado para todo o país? Porque se tem que preencher tantas obrigações acessórias repetitivas para cada Fisco, e muitas vezes repetidas para o mesmo Fisco? Porque não se institui um imposto nacionalizado sobre o consumo, repartido sob a forma de condomínio federativo? Enfim, com tanta tecnologia ao dispor e sendo utilizada pelos Fiscos, porque não recuperar a ideia de *sistema*? Afinal a divisão federativa visa dar maior presteza e efetividade aos serviços públicos prestados aos cidadãos. Não fosse por isso por qual motivo teríamos três níveis de governo?

É preciso usar a tecnologia da administração tributária para recriar um efetivo *sistema* na área tributária e financeira — o que hoje temos é uma colcha de retalhos, seja no âmbito da receita (basta ver a legislação do Pis e Cofins para constatar o que menciono), seja na despesa (vide o caos do desmoralizado sistema de precatórios, que conseguiu piorar com a intervenção do STF na qualidade de



legislador positivo), seja na dívida pública (bom indicador é a questão dos indexadores das dívidas dos entes subnacionais com a União), e no âmbito orçamentário, com os parlamentares criando um sistema de *orçamento vinculativo apenas para suas emendas*, o que é, no mínimo, discutível.

O fato é que para a recriação de um *sistema* tributário e financeiro, é necessário que os governadores toquem perder parte de seu poder de tributar, aceitando participar desse condomínio federativo compartilhado das receitas. Eles abrirão mão de conceder renúncias fiscais e regimes especiais? De perder poder? As empresas terão fôlego para negociar globalmente incentivos fiscais com todos os estados — sobreviverão ao usual impasse? Parece-me que não.

O fato é que temos um sistema financeiro opaco e um sistema tributário regressivo, onde quem ganha mais paga proporcionalmente menos tributo. Durante quanto tempo se mantém um sistema com este grau de perversidade? Devemos voltar a analisar juridicamente o fenômeno financeiro e o tributário em conjunto. Em algum lugar dessa trajetória esta análise foi apartada e é parcialmente responsável pelo caos acima descrito em tintas leves. Temos que ir à *praça* e voltar a pensar o país como um todo e não ficarmos apenas no recôndito de nossos *jardins* privados.

PS 1: Os 50 Anos da Lei 4320 serão objeto de um evento promovido pela Faculdade de Direito da USP, que ocorrerá dia 7 de abril, em São Paulo. Veja [aqui](#) a programação completa.

PS 2: Depois de ler todas as manifestações efetuadas sobre [minha coluna](#) do mês passado, e de comentar o assunto com amigos e alunos de pós-graduação, minhas dúvidas sobre o tema permanecem. Na coluna tratei apenas dos honorários pagos em razão do Decreto-lei 1.025/69, mas existem outras hipóteses de incidência de honorários, o que pode afastar questões de direito financeiro, pois poderão ser valores que não se caracterizem como recursos públicos. Certamente o tema merece maior atenção dos estudiosos desta área e das demais envolvidas.

Date Created

25/03/2014