

# A reforma tributária e os contribuintes

## MUDANÇAS QUE PRIVILEGIAM O CONTRIBUINTE PRECISAM SER FEITAS E PODEM SER FEITAS JÁ

RODRIGO S. MUZZI

O professor Paulo Nogueira Batista promoveu, em abril, sob o patrocínio do IEA-USP, um seminário sobre a reforma tributária. Presentes o deputado Mussa Demes e o secretário Pedro Parente, autores das propostas de maior evidência.

Em um determinado momento, o dr. Osíris Lopes Filho interveio, com seu discurso peculiar e bombástico, para dentre outros pontos fazer uma pergunta fundamental: e o contribuinte?

A pertinência da pergunta era, a meu ver, absoluta. O que presenciávamos no seminário era a presença maciça de representantes do Fisco e de agremiações de fiscais, preocupados majoritariamente com as necessidades de arrecadação dos três níveis de poder tributante. Sendo eu possivelmente um dos poucos, se não o único, representante dos contribuintes no plenário, aqueceu-me o coração a investida do dr. Osíris.

Esperava, talvez, que a pergunta do ex-secretário da Receita tocara uma corda cívica no coração da massa anônima de contribuintes e, a partir dali, veríamos uma movimentação concertada da opinião pública. Meses depois, irrealizado o sonho de contribuintes em barricadas, ensaio um acorde adicional, com o intuito de reativar a chama, tão oportunamente acesa pelo dr. Osíris.

Para o cidadão, a característica essencial do Estado de Direito está na limitação aos poderes dos governantes, assegurando-se duas ordens de direitos individuais: aqueles que poderíamos chamar de políticos (integridade física, inviolabilidade do lar, direito à opinião, direito ao voto, etc); e aqueles de conteúdo econômico (direito ao patrimônio, ao exercício de atividades produtivas, à vedação ao confisco, dentre outros). São, portanto, as Constituições, cartas de direitos do cidadão contra o Estado.

Permita-me o leitor lembrar que os processos históricos de independência política, quando envolveram ruptura institucional, resultaram, quase sempre, de revolta de natureza tributária. O herói nacional brasileiro, Tiradentes, é um mártir de um parcimonioso tributo

indireto de 20% "flat" sobre a produção do ouro; a independência americana está ligada à revolta da tributação sobre o chá; o Estado de Direito tem a sua origem na Magna Carta, regulatória do poder real de tributar; o herói lendário que povoa o imaginário britânico, Robin Hood, roubava para devolver ao povo o que o rei, por intermédio de seus verdugos, arrecadava como tributos. A história quase milenar da Suíça reflete a luta do povo helvético para manter a questão tributária como matéria de decisão no chão comunitário.

Não nos parece existir nenhuma linha de pensamento consistente que advogue a tributação sem representação. Menos direta que no passado, mais social do que individual, a legitimidade do poder de tributar passa ainda pelo referendo popular.

Na prática, contudo, o Fisco brasileiro tem buscado, de forma persistente e ardilosa, assegurar-se de direitos confiscatórios e abusivos com o intuito de atender à crescente voracidade dos orçamentos públicos.

No momento em que o governo da Revolução de 64 se instalava, a Constituição Brasileira incorporou uma invejável Carta de Direitos do Contribuinte, a Emenda Constitucional n.º 18, seguida da Lei n.º 5.172 de 1966, o Código Tributário Nacional.

Desde então, o esforço do Fisco brasileiro tem sido, com razoável sucesso, para dilapidar essa carta de direitos. Na verdade, em algumas manifestações públicas, o Executivo, ou seus porta-vozes no Congresso, chegou a propor o absurdo de incluir, na Constituição, um capítulo dos direitos do Estado contra os contribuintes. Todos nos lembramos do discurso oficial contra a indústria de liminares. O reparo devido é que a proliferação das liminares indica apenas a busca individual, por milhares de contribuintes, da proteção do Judiciário contra, esta sim, a indústria estatal de abusos e achaques contra o patrimônio e a renda dos indivíduos.

Uma lista reduzida dessa progressiva caminhada para o que poderíamos chamar de tributação sem legitimidade seria: 1) a lei de execução fiscal, com poderes abusivos e excessivos dados ao Fisco, sem nenhum parâmetro com as

condições oferecidas pelo sistema jurídico aos demais credores; 2) a eliminação de certos direitos constitucionais, como o princípio da anualidade; 3) as medidas de cobrança indireta, como vedação de crédito, ou de acesso a linhas de crédito; 4) o Cadin, o Sincor e a CND (débito pré-inscrito!!!!????); 5) a transferência do ônus documental e de prova para o contribuinte; 6) as representações criminais, como procedimento de rotina nos autos de infração; 7) os abusos da Lei n.º 9.532/97; 8) os sucessivos atos normativos que tentam eliminar a possibilidade de concessão de liminares, submetê-las a depósito, ou autorizar a sua cassação.

Isso tudo antes que se fale das alterações substantivas, materiais, violadoras de direitos dos contribuintes, em relação às quais o Judiciário tem sido, no mínimo, acanhado. A lista aqui seria muito maior, e os tópicos que indicamos abaixo são apenas exemplificativos: 1) a proibição de aproveitamento de prejuízos fiscais nos casos de sucessão; 2) o limite de 30% para o aproveitamento de prejuízos fiscais; 3) as limitações arbitrárias e irrealistas à utilização de deduções e abatimentos; 4) as manipulações nos índices de correção; 5) as contribuições do tipo Cofins, PIS, CSSL; 6) a constrangedora CPMF; 7) os empréstimos compulsórios para financiar rombos do Estado ou campanhas políticas.

É curioso notar que também no resto do mundo é atual e pertinente essa discussão. Nos Estados Unidos, por exemplo, a reforma fiscal restringe-se exatamente a isso, à edição de uma Bill of Rights para o contribuinte. A revolta popular, da mídia, da opinião pública e dos setores empresariais e científicos não se preocupa, como aqui, com a repartição de receita entre Estados, municípios e governo federal. Lá, a preocupação e a indignação são com os abusivos poderes do IRS para cobrar. Fundamentalmente, a proposta americana - com amplo apoio de todos os setores e patrocínio do próprio governo Clinton - busca impor ao Fisco americano os mesmos limites impostos aos demais credores na obtenção da satisfação de seus créditos.

Creio ser essa uma proposta razoável e pertinente para o Brasil. Mais que isso, com certeza a proposta mais relevante. Deveríamos começar por aí, o Fisco passaria a cobrar com todos nós, sem direitos especiais.

Terá os direitos dos credores normais, ressalvada apenas uma preferência de ordem com os créditos trabalhistas. Note-se que o Brasil tem um surpreendente track record de crédito privado. Por exemplo, para consumidores finais, os dados são reconfortadores. No Brasil, o setor privado consegue receber razoavelmente bem. É de supor que o Fisco poderia ter índices de sucesso melhores, ou no mínimo equivalentes, sem precisar de mecanismos que atropelam a dignidade do contribuinte, o impeçam de trabalhar, invertam o ônus da prova, ou resultem em procedimentos vexatórios.

O que os Estados Unidos estão fazendo é impor ao Fisco os mesmos procedimentos e cautelas, de respeito ao direito básico dos cidadãos, sem tirar-lhe a possibilidade de cobrar. A pergunta latente no processo americano é aqui também pertinente. Por que o privilégio? Qual a razão para autorizar a inversão do ônus da prova, ou para impor formas draconianas de cobrança que excluem, na prática, a possibilidade de defesa? Por que razão uma organização criada e treinada para cobrar deve ter condições tão favoravelmente exageradas, quando aqueles cujo objetivo, atividade e treinamento não é este (cobrar) conseguem sobreviver, criar produto e valor agregado com regras mais amenas e decentes?

Comece-se, portanto, pela lei de execuções. Além disso é preciso uma norma expressa que proíba e puna a cobrança indireta ou vexatória. É preciso também que se proíba a subordinação de atividades legítimas à certificação de quitação fiscal.

Também é preciso que se estabeleça uma clara responsabilidade do Estado por custos adicionais e não autorizados, assim como pelos prejuízos e lucros cessantes causados ao contribuinte, em decorrência de uma atuação abusiva, na cobrança de tributos, e em violação dos princípios constitucionais ou da lei complementar.

Eis aí uma agenda interessante para os nossos legisladores. Essa reforma privilegiando o contribuinte precisa ser feita, e pode ser feita já. As outras, que estão em pauta, talvez dependam antes de uma reforma do Estado e de um ajuste estrutural das contas públicas.

■ Rodrigo S. Muzzi é advogado em São Paulo