

A lei de participação dos Municípios no impôsto sôbre a renda

OCÉLIO DE MEDEIROS.

Influenciados pelo movimento de recuperação econômica de nossos municípios, os constituintes brasileiros desdobraram-se por consolidar uma Constituição à altura das reivindicações municipais, não titubeando mesmo em inaugurar no país uma revisão da tradicional discriminação de rendas tributárias.

Das inovações que mais calaram na opinião pública, está a disposição que concedeu aos Municípios Rurais participação no produto do impôsto sôbre a renda, hoje consubstanciada na lei n.º 305, de 1948.

E' do citado dispositivo legal que se ocupa o presente artigo, vasado no estilo escoreito de um grande especialista na matéria. (N. R.)

I — INTRODUÇÃO

A PARTICIPAÇÃO dos Municípios Rurais no impôsto sôbre a renda, instituída pela Carta Magna de 18 de setembro de 1946, acaba de ser regulada pela Lei n.º 305, de 18 de Julho de 1948.

O histórico do dispositivo constitucional sôbre a matéria, caldeado no movimento de revigoração do interior brasileiro que se processou no seio da Assembléia Nacional Constituinte, tendo à frente a influência doutrinária da Associação Brasileira de Municípios (A.B.M), há de revelar, por certo, um acervo de atitudes precursoras, entre as quais se inclui a primeira palavra sôbre o assunto, modesta entrevista do autor, publicada no "Diário de Notícias".

A essa época, a campanha contra o centralismo, que inicialmente se processou no plano político, logo mais se fêz sentir no âmbito financeiro e econômico, dentro da tése de que pouco adiantaria

proporcionar aos Governos Municipais o maior grau de autonomia, se os mesmos, pela tradicional precariedade de receitas, continuassem sob a dependência dos Governos Estaduais e do Governo da União, para cujos cofres se canalizaram sempre as fontes tributárias de maior volume. Quando o exame das finanças nacionais acentuava, ainda mais, a triste realidade da indigência dos Municípios, ousamos clamar, por diversas vezes, ao se apontarem medidas para solucionar a histórica injustiça, que não havia insuficiência de receitas, mas, tão sômente, má discriminação tributária. E, ao defendermos, perante os ilustres constituintes, a conveniência de uma revisão tributária, clamávamos pela necessidade da participação dos Municípios no impôsto sôbre a renda, de vez que esta, em considerável parte, provém do interior do país, onde residem as verdadeiras fontes de produção nacional.

Não é, pois, sem grata satisfação que, após estar a matéria consagrada na Constituição de 1946, vemos-a hoje transformada em realidade, pelos atos de regulamentação do dispositivo constitucional. Transcrevemos, portanto, os referidos atos, que serão comentados a seguir:

II — OS ATOS DE REGULAMENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS RURAIS NO IMPÔSTO SOBRE A RENDA

Coube ao Congresso Nacional a elaboração da Lei, que tomou o n.º 305, de 18 de julho de 1948. Seu texto é o seguinte:

"Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º A União, por intermédio do Ministério da Fazenda e respectivas delegacias fiscais nos Estados, promoverá a distribuição, em partes iguais, de uma cota anual correspondente a 10% (dez por cento) da arrecadação geral do imposto de renda e proventos de qualquer natureza a todas as municipalidades do país, excluídas as capitais.

Parágrafo único. No ano de 1948, será entregue apenas a metade da cota prevista.

Art. 2.º As importâncias devidas na forma do artigo anterior serão distribuídas em duodécimos, nos termos do Código de Contabilidade Pública, às exatorias federais, a fim de que estas efetuem mensalmente o pagamento.

Art. 3.º O pagamento será feito diretamente à Prefeitura de cada Município pela Coletoria nêle instalada ou pela que nêle tiver jurisdição, mediante ordem, nêste último caso, da Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional, no respectivo Estado.

Art. 4.º A apuração e fixação da importância devida aos Municípios, como cota de cada exercício, a partir de 1948, inclusive, terão por base o total consignado no balanço da Contadoria Geral da República, a título de imposto de renda.

Parágrafo único. A parte devida a cada Município será fixada pela Diretoria da Receita Pública, que tomará por base o número dos Municípios existentes, a 31 de dezembro do ano anterior.

Art. 5.º No ano seguinte ao do recebimento da respectiva cota-parte, cada Município enviará ao Congresso Nacional e ao Ministério da Fazenda um relatório acerca da aplicação que lhe houver dado, para comprovação de que foi observada a parte final do § 4.º do artigo 15 da Constituição Federal.

Art. 6.º Revogam-se as disposições em contrário”.

Ato de tamanha relevância política, cuja elaboração deveria sujeitar-se à obediência de uma técnica própria, fóra do tumulto das discussões parlamentares, poderia ter partido, originariamente, da iniciativa do Executivo. Em virtude, porém, do Congresso Nacional se haver antecipado, só foi possível ao Executivo dar algumas sugestões, quando, na Mensagem apresentada por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1948, sugeriu o Sr. Presidente da República:

... “Já no corrente ano e, na sua integridade, a partir de 1949, será entregue aos municípios a parte do imposto de renda que lhes foi atribuída pela Constituição. Metade da importância recebi-

da deverá ser aplicada, por força do próprio mandamento constitucional, em benefícios de ordem rural, cláusula cujo sentido cumpre seja fixado na lei complementar, ora em elaboração. Estabelecida, como foi, uma restrição, — de ordem constitucional — à livre disposição do que fôr entregue pela União a cada Município, — parece-me ter o Congresso autoridade para fazer fiscalizar o seu cumprimento.

Para êsse fim, lembro a possibilidade de serem utilizados, sem desvirtuamento de suas atribuições normais, as delegações do Tribunal de Contas, junto às Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional, e o sistema do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”.

Mesmo assim, o Executivo atinou no sentido político da matéria, quando fez preceder a assinatura do Decreto n.º 25.252, de 22-7-48, de uma importante mensagem, cujo texto é o seguinte:

“Ao assinar o Decreto n.º 25.252, que regula as providências administrativas para a execução do parágrafo 4.º do artigo 15 da Constituição Federal, de tão relevante importância para o revigoramento econômico das Municipalidades, julgo oportuno exprimir a minha confiança em que a efetivação do princípio consagrado, no campo da discriminação tributária, pela Carta de 1946, venha a constituir, a breve prazo, um marco de progresso e desenvolvimento na vida local brasileira. Embora ainda cogite o Poder Executivo de encarecer a atenção do Congresso para a conveniência de um reexame do assunto, com o objetivo não só de simplificar o processo de entrega dos recursos que foram conferidos ao poder municipal, mas ainda de definir claramente a responsabilidade no cumprimento das cláusulas constitucionais — não tenho dúvida em assinalar, na assinatura do Decreto n.º 25.252, o ponto de partida para uma fase de intenso aperfeiçoamento dos fatores básicos da organização nacional.

Assegurando sensível reforço às finanças municipais, com destinar-lhes parte da arrecadação do imposto de Renda, e determinando que metade da importância correspondente aos Municípios seja empregada em benefícios de ordem rural, os Constituintes de 1946 favoreceram, de maneira inédita na experiência republicana, o estabelecimento de bases equitativas para a estrutura econômica e social do país, permitindo, ao mesmo tempo, o encaminhamento através de simples ação administrativa, de planos de reforma que anulem os chocantes contrastes ainda verificados, in-

felizmente, entre as conquistas de nossa civilização litorânea e as deficiências do Brasil interior.

Uma das preocupações fundamentais do meu governo tem sido o acatamento à dignidade do poder municipal e a garantia de seu pleno e eficiente exercício, em salvaguarda aos preceitos do Federalismo, que assinalam à terceira órbita da administração pública um papel básico na vida nacional. Essa maneira de pensar e agir evidencia-se, reiteradamente, nas Mensagens que, em 1947 e no corrente ano tive a oportunidade de dirigir ao Congresso, por ocasião da abertura das respectivas sessões legislativas.

No primeiro desses documentos, falando a propósito das atribuições específicas da União, dos Estados e dos Municípios, assim me expressei: "A esfera de ação própria a cada um está delimitada na Constituição, quanto à área administrativa e à competência, não devendo a colaboração entre todos, no interesse público, sofrer restrições de espírito de facção".

E mais adiante:

"A cooperação que a todos asseguro, de parte do Governo Federal, deve assumir caráter generalizado e recíproco, de sorte que, pelos esforços comuns, possa o país transpor o atual momento de dificuldades, proporcionando-se ao povo tranquilidade e bem-estar".

As bases dessa reforma, já assegurada, sob o aspecto político, pelo intransigente respeito à integridade da autonomia municipal e às manifestações da soberania popular, recebem, agora, importante reforço no plano econômico. A entrega aos governos municipais da nova parcela tributária resultante do dispositivo constitucional, representa o mais decisivo estímulo à estabilidade financeira, sem a qual o princípio da autonomia política se converte em mera ficção jurídica.

Saudando, pois, os Municípios brasileiros, no momento em que se concretiza uma de suas legítimas aspirações, manifesto a grande certeza de que quanto mais fortes, mais saberão eles ser dignos de sua missão histórica, a serviço da unidade, do progresso e da grandeza do Brasil".

Eis o texto do Decreto n.º 25.252, de 22 de julho de 1948, a que se refere a Mensagem:

"Considerando a necessidade de facilitar a pronta execução do parágrafo 4.º do artigo 15 da Constituição, a fim de possibilitar aos municípios o desenvolvimento de suas atividades financeiras em prol das populações locais:

Considerando que o objetivo daquele mandamento constitucional é permitir, por parte das municipalidades, a sa-

tisfação do maior número possível de necessidades coletivas;

Considerando que cabe ao Governo Federal facilitar o exercício das funções peculiares aos municípios, dando-lhes toda a assistência possível, decreta:

Art. 1.º A apuração e fixação da cota do imposto de renda arrecadada, devido aos municípios, caberá à Diretoria das Rendas Internas, observado o disposto no artigo 4.º da lei número 305, de 1948.

Art. 2.º A Diretoria da Despesa Pública, em face da requisição da Diretoria das Rendas Internas, promoverá, imediatamente, a distribuição, a cada uma das Delegacias Fiscais, nos Estados, dos créditos necessários ao pagamento da cota anual de dez por cento (10%) prevista no artigo 1.º da Lei n.º 305, de 1948, que cabe às municipalidades situadas no território de sua jurisdição.

Art. 3.º Dentro de dez dias, após o recebimento da ordem de créditos expedida pela Diretoria da Despesa Pública, os Delegados Fiscais deverão autorizar as exatarias federais a entregarem, mensalmente, à competente Prefeitura, em duodécimo, a importância correspondente à cota que lhe couber.

Art. 4.º As exatarias federais farão entrega das cotas de que trata este Decreto diretamente ao Prefeito Municipal ou à pessoa por este legalmente autorizada, mediante recibo, em três vias, devendo a primeira via ser anexada ao respectivo balancete mensal, e a segunda encaminhada imediatamente à Delegacia Fiscal, para efeito de controle, ficando, a terceira arquivada na exataria.

Art. 5.º O relatório a que alude o artigo 5.º da Lei número 305, acima referida, deverá ser remetido à Diretoria das Rendas Internas.

Art. 6.º As dúvidas suscitadas na aplicação deste decreto serão resolvidas pela Diretoria da Despesa Pública.

Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário".

A Lei n.º 305, pela sua natureza e finalidades, não poderia deixar de ser recebida da maneira como o foi, isto é, com entusiasmo e gratidão, conforme bem o provam as mensagens que a interpretaram. Teve, por isto, a maior repercussão, tanto no âmbito do Governo Federal quanto na órbita dos próprios Municípios. Daí as proclamações que se seguiram. Daí os telegramas de congratulações e agradecimentos encaminhados, por quasi todos os Chefes dos Executivos Municipais, ao Sr. Presidente da República.

III — A TÉCNICA DA LEI N.º 305 E OS MOTIVOS
PORQUE NÃO FOI VETADA

Os constituintes brasileiros, influenciados pela campanha de revitalização municipal levada a efeito pela Associação Brasileira de Municípios (A. B. M.), sob a patriótica orientação do Prof. Rafael Xavier, fizeram o que lhes foi possível, dentro das possibilidades do momento, no sentido de favorecer os Municípios Brasileiros, pela revisão de uma partilha tributária que já possuía foros de tradição.

Os motivos que os inspiravam resultaram, em última análise, da própria interpretação dos fatos econômicos do país, que por si mesmos revelavam a situação de indigência dos núcleos vitais da Nação, a precariedade das fontes de produção e o vertiginoso crescimento adventício dos centros urbanos, mercê de uma política financeira inflacionária, do desenvolvimento de um surto industrial sem base na realidade e dos desfalques de população causados no interior pelo recrutamento de mão de obra, empregados assalariados, soldados e outros elementos que forçaram o crescimento demográfico das capitais.

Qual a solução para sanar esses males que tanto arruinaram os centros rurais brasileiros? A resposta indica uma política de desconcentração, de renda, de serviços, de populações, de iniciativas, desconcentração de tudo, enfim, para que todos os esforços convergissem no sentido da recuperação das áreas rurais do país. Diante dessa realidade, os constituintes deram o primeiro exemplo, incluindo no texto da Carta Magna de 18 de Setembro uma revisão verdadeiramente revolucionária do sistema tributário:

a) pela atribuição da totalidade do imposto de indústrias e profissões aos Municípios e não apenas de 50%, conforme vigorava anteriormente, quando os Estados participavam constitucionalmente dos outros 50%;

b) pela atribuição da cota de 10% aos Municípios, excetuados os das capitais, do total arrecadado do imposto sobre a renda, feita a distribuição

equitativa pela União e predispondo-se a aplicação da metade, pelo menos, em benefício de ordem rural;

c) pela devolução, aos Municípios, da parte dos Estados, anualmente, de 30% dos excedentes da arrecadação estadual, salvo a do imposto de exportação, do total das arrecadações locais;

d) pela atribuição de 40% de novos tributos da União e dos Estados a serem criados, além dos fixados pela Constituição, e entrega da referida percentagem na área em que sejam cobrados.

Ora, conquanto a revisão tributária instituída pela Constituição afetasse mais as finanças dos Estados que os da União, é evidente que a mesma muito favorecerá o revigoramento econômico dos municípios, principalmente os de ordem rural. Vários expedientes legais já foram tentados, por parte dos Governos Estaduais, a fim de atenuar o sacrifício que lhes foi imposto pela Constituição, expedientes esses que foram favorecidos e estimulados pela inexistência de melhor classificação de tributos, mas que podem ser sanados pela legislação complementar e adoção de um perfeito código tributário.

A participação dos municípios rurais no imposto sobre a renda pode ser apreciada, em virtude da lei n.º 305, como a primeira medida concreta da execução da reforma tributária, no sentido de revigorar as finanças municipais. Foi sancionada, além do mais, num período ainda angustioso para a economia nacional. E, pelo fato de vir ao encontro de prementes necessidades, só poderia ser aceita, de maneira como o foi, sem nenhuma crítica, senão com elogios e gratidão, o que serve para demonstrar ainda mais, o estado de indigência em que vegetam as comunas da interlândia, que precisam de auxílio, seja como fôr.

A elaboração da Lei n.º 305 obedeceu, por isso mesmo, a critérios quasi que exclusivamente de ordem política. Apressaram-se os parlamentares em proporcionar, quanto antes, aos Municípios Rurais, os benefícios que a Constituição lhes facultou. E como o Executivo não atinou, em tempo, sobre

o significado político da medida, senão quando foi o projeto aprovado, conformou-se a Presidência da República em observar a marcha do projeto, na sua *via crucis* pelas Comissões do Congresso, e influir apenas no seu apressamento.

Entretanto, ao ser aprovado o projeto, a hipótese do veto, pelo Executivo, não deixou de ser considerada, pesando-se tôdas as razões. De um lado, impunha-se o veto, tendo-se em vista a necessidade de uma nova técnica legislativa, a fim de melhor beneficiar os Municípios Rurais. De outro lado, sua aprovação, por decreto executivo, se revestia também de um caráter eminentemente político, pois a rejeição poderia significar que o Governo Federal não quizesse dar cumprimento ao dispositivo constitucional, cuja efetivação legal, de qualquer modo, tantos benefícios trará aos exangues cofres das municipalidades do interior brasileiro. A solução aconselhável, portanto, seria a da sanção, no momento, e, logo após, a de apresentação, mediante mensagem, de um novo projeto, no qual melhor se exprimirá o pensamento do Executivo sôbre a matéria.

IV — LIGEIRAS CRÍTICAS À LEI N.º 305

Com efeito, o ligeiro exame do texto da lei, acima transcrita, revela, entre outros, os seguintes aspectos:

a) O artigo 1.º sujeitará os Executivos Municipais à dependência do Ministério da Fazenda e das Delegacias Fiscais nos Estados, cujo funcionamento, em matéria de entrega de verbas, fornece fatos capazes de dar lugar a uma triste crônica;

b) O artigo 2.º, dispondo sôbre a distribuição em duodécimos, nos termos do Código de Contabilidade Pública, vai acarretar, também, uma série de desvantagens de ordem administrativa, além de reduzir os efeitos da participação da cota, pelo sistema de duodécimos, já tão criticado, pois pequena quantia parceladamente distribuída pouco representará no oceano das necessidades municipais, em matéria de benefícios rurais, ainda não definidos ou regulamentados;

c) O art. 3.º, dispondo sôbre o pagamento diretamente pelas Coletorias, mediante ordem do Delegado do Tesouro, está relacionado com o Art. 1.º e apresenta as mesmas desvantagens;

d) O art. 4.º e seu parágrafo único, também inspirado nos mesmos propósitos de subordinação dos Municípios aos órgãos do Ministério da Fazenda, terão apenas as vantagens de método, para fixação de cotas;

e) O art. 5.º, dispondo sôbre a comprovação, mediante relatórios, da aplicação das cotas, institue um tipo de contrôle que pode afetar a autonomia municipal, além de sobrecarregar as Comissões ou uma Comissão Especial a ser criada, no Congresso, para apreciação dos referidos relatórios, o que parece impraticável.

O Decreto n.º 25.252, que regula as providências administrativas para a execução do parágrafo 4.º do Art. 15 da Constituição, procurou corrigir a técnica da lei n.º 305, mas não poderia jámais fugir ao seu espírito, apesar dos métodos preconizados. Faltou ao legislador um pouco de imaginação, de espírito criador e capacidade de inovação, quando da elaboração do projeto que se transformou na citada lei n.º 305. Um ano de experiência de sua aplicação certamente virá comprovar essas críticas.

As concessões de autonomia política, feitas pela Constituição aos Municípios Brasileiros, sujeitam-se ainda, ao que parece, a métodos de cautela e desconfiança, certamente resultantes da descrença da capacidade, ou melhor, da maioridade, dos poderes, legislativo e executivo, dos Municípios. Dá-se autonomia mas não se crê que a mesma possa ser efetivamente exercida. E essa compreensão informa todo o nosso Direito Objetivo, conforme prova o texto da lei aqui ligeiramente analisada.

E' certo que se rejeitam, hoje, as teses de autonomia, baseadas no pretense Direito Natural dos Municípios. O Município é, antes de tudo, uma técnica de organização, ou melhor, uma concessão, uma delimitação de competência do Direito Objetivo. Mas, se o Direito Objetivo organiza os Mu-

nicípios numa larga base de autonomia, isto é, de liberdade regulada e competências definidas por que não dêixar que os poderes municipais se manifestem por si mesmos, sem tutelas nem contrôles rígidos? E' certo que, na organização estatal de hoje, não se justifica a existência de Municípios fora da alçada de qualquer sistema de contrôle. A idéia de planificação, por exemplo, impõe formas de contrôle e implica em si mesma um sistema de contrôle. A organização interna dos Municípios, porém, onde os poderes executivo e legislativo se movem harmônicamente dentro dos seus limites de autonomia, como fontes criadoras de Direito, parece suficiente para a vida das comunidades locais e o contrôle das atividades governamentais.

A Constituição, na sua orientação municipalista, também preconizou a instituição de um departamento de assistência às municipalidades. Ora, a lei que regula a atribuição das cotas do impôsto sôbre a renda aos Municípios Rurais poderia efetivar a ação dêsses departamentos, se os entrosasse no sistema de distribuição de cotas, o que levaria os Executivos Estaduais a criá-los, se não existissem, ou a reestruturá-los, se ainda funcionassem com os mesmos vícios remanescentes do regime centralista instituído pelo extinto Decreto-lei 1.202, que transformou as Prefeituras em verdadeiras repartições geográficamente desconcentradas dos Governos Estaduais.