

## Carta de Gramado

Carta de Gramado

Belo Horizonte

Editora Fórum

2004

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

ficha catalográfica

## Sumário

Apresentação

Carta de Gramado

Anexo

## **Apresentação**

É com grande satisfação que apresentamos a **Carta de Gramado**, texto técnico lavrado por uma Comissão Especial designada durante o evento, à qual se outorgou a necessária independência, de forma a que viesse a contemplar as conclusões técnicas levadas a efeito durante a realização do III Congresso de Direito Tributário “em Questão”, organizado pela Fundação Escola Superior de Direito Tributário – FESDT, ocorrido na cidade de Gramado, nos dias 17 a 20 de junho de 2004.

A estruturação do evento levou em consideração temas polêmicos e atuais, que envolvessem as três esferas federativas, de forma a que, mediante este qualificadíssimo fórum de debates, tivéssemos esclarecido, se não dúvidas, ao menos a conformação das questões que estão em relevo no cenário nacional da Tributação.

Para que as conclusões do evento restassem abalizadas e tivessem repercussão objetiva, novamente o colegiado da Fundação houve por bem convidar autoridades federais, estaduais e municipais, contando com representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tudo como forma de compor um quadro de palestrantes a ser somado aos maiores especialistas e doutrinadores nacionais nas áreas previdenciária e tributária.

Nossa preocupação com o que acontece fora de nossas fronteiras, em especial quanto à experiência internacional, foi reafirmada mediante os convites efetuados a doutrinadores originários do Mercosul e Europa.

Fazendo eco ao que foi dito na abertura do Congresso, a Carta de Gramado, em espelhando o pensamento dos congressistas, é uma manifestação científica, com inegável repercussão política, tendo como objetivo central se constituir em contribuição objetiva à Agenda de discussões junto ao Congresso Nacional; bem como às Instituições de proa integrantes do Primeiro, Segundo e Terceiro Setores.

Não há por que negar que a FESDT está entre as Instituições que se constituem em importante instrumento de formação de opinião, mas sempre tendo presente o viés técnico e o compromisso estatutário com a plena observância da Constituição da República.

Agradecemos o esforço de sistematização levado a efeito pelos integrantes da Comissão Especial, nem sempre individualmente concordes, mas cientes de que sua missão transcendia esta situação, pois deveriam espelhar o pensamento dos conferencistas,

palestrantes, autoridades públicas, congressistas e representantes de entidades civis que participaram do Congresso.

Desde logo, avisamos que em 16.06.2005, na cidade de Gramado, os integrantes da FESDT, instituição que já conta com representantes em diversos Estados da Federação, estarão novamente recepcionando todos os brasileiros e estrangeiros, que venham a se dispor a contribuir para o engrandecimento do Direito Tributário e aperfeiçoamento do Sistema Tributário Nacional, como vetores na conformação do Desenvolvimento Econômico com Responsabilidade Social.

Luiz Fernando Rodriguez Júnior

*Presidente da FESDT*

## Carta de Gramado

1 Os congressistas e os membros da Fundação Escola Superior de Direito Tributário, reunidos em Gramado/RS, de 17 a 20 de junho de 2004, após ouvirem as palestras e discutirem os temas do **III Congresso de Direito Tributário em Questão** relacionados à tributação, decidiram redigir o seguinte documento como proposta.

2 A carga tributária vem avançando continuamente e é ingênuo pensar que as promessas para a sua diminuição possam facilmente tornar-se realidade, a partir do discurso político de candidatos a qualquer esfera de governo.

3 Uma vez eleitos, os governantes deparam-se com um sem-número de obrigações e pressões por mais obras e serviços públicos, alguns dos quais inadiáveis. A solução dessas questões depende de crescentes recursos financeiros, partindo então a administração pública para a fórmula simplista da majoração dos tributos atuais ou da criação de novos.

4 Assiste-se, também passivamente, à redução gradual da efetividade do direito à autotributação, que deveria ocorrer, pelo consentimento dos próprios contribuintes, que vêm sendo cada vez menos ouvidos a respeito das formas como são tributados.

5 A par disso, dentro da Federação, grande e complexa como é a nossa, observa-se a paulatina centralização das atribuições legislativas na unidade central e a diminuição da importância das autonomias regionais e locais, o que também vem criando sérias distorções e dificuldades para estas.

6 Se por um lado há aspectos benéficos, como a uniformidade da legislação e a pretendida erradicação da guerra fiscal, também se questiona como tal empreitada é levada a cabo. É sabido que a Federação constitui-se sobre um arranjo na repartição das competências tributárias e o documento que a consagra é a Constituição. No entanto, nessa área vão surgindo sucessivas emendas ao próprio texto constitucional, sem que ainda se tenha noção de onde se vem e para onde se vai.

7 Perante esses e outros questionamentos, é que o III Congresso de Direito Tributário em Questão iniciou a análise dos principais temas do momento, averiguando o panorama desenhado normativamente desde a Constituição de 1988, as implicações jurídicas dentro de

todo o sistema tributário, as conseqüências práticas e, ainda, o que deve ser realizado na busca da melhora das relações fisco-contribuinte.

**8** O aumento da tributação em nível nacional vem embasado por uma recomendação de organismos internacionais, dos quais o País participa, no sentido de que se reduza o percentual de endividamento do Estado Brasileiro em relação ao Produto Interno Bruto, mediante a obtenção de sucessivos superávits primários. Essa orientação, também conhecida como *ajuste fiscal*, tem ocasionado o aumento do peso dos tributos e “legitimado” a edição de normas que concretizam esses propósitos.

**9** Embora a tentativa de reduzir esse endividamento oneroso e até perigoso que acomete o País seja de todo louvável, não se pode negar que a solução do problema tem sido prejudicial para a sociedade. Essa redução da relação entre a dívida pública e o PIB, ainda não verificada na prática, pode causar a médio e longo prazos (como já se percebe) a retração da atividade econômica e o atraso no desenvolvimento humano, econômico e social.

**10** É notório que, nos últimos governos, o Executivo, com a aquiescência do Legislativo, tem-se preocupado praticamente só em obter aumento na arrecadação, o que resultou numa altíssima e perniciosa carga tributária, com o agravante de não haver redundado em melhoria dos serviços públicos e dos investimentos.

**11** É voz geral que para o crescimento da nossa economia cabe urgentemente inverter essa tendência e reduzir o custo-Brasil, devendo o Executivo e o Parlamento conscientizarem-se da imperiosa necessidade de que o equilíbrio orçamentário seja atingido através da contenção das despesas públicas e de um intenso combate à sonegação, com fórmulas que tornem mais eficientes os procedimentos fiscalizatórios, bem como mais rápidas as execuções fiscais, o que redundaria na recuperação de bilhões de reais lançados em Dívida Ativa. Por outro lado é igualmente recomendável a eliminação da guerra fiscal entre os Estados, e a revisão de alguns incentivos e vantagens concedidas mas que de fato não mostram efetivo benefício para o País.

**12** Outrossim, deveriam ser chamados os devedores inscritos em Dívida Ativa da União e suas autarquias, que também possuem títulos da dívida pública, para eliminar administrativamente uma boa parte da mesma. Questiona-se: como pode alguém preocupado em obter receita, ao invés de cobrar seus antigos devedores, partir pura e simplesmente para a majoração e a instituição de novas contribuições? Ou será que vale a pena pagar juros e correção monetária a pessoas que também devem ao governo?



**13** Da Administração Tributária espera-se agilidade, precisão e eficiência. Para isso é necessário que ela efetivamente goze no plano concreto da autonomia anunciada pela recente Emenda Constitucional nº 42/2003, inclusive com recursos prioritários destinados ao exercício da sua atividade. Também é imperiosa uma maior integração entre os Fiscos das pessoas federadas, com o compartilhamento de sistemas e cadastro único, de forma a evitar a sobreposição de tarefas internas, a baixa produtividade dos seus agentes e os demasiados encargos aos contribuintes.

**14** No campo do planejamento tributário, é igualmente necessário regular de forma clara até onde pode ir o Fisco nas atritadas relações com os contribuintes, — traçando-se uma linha divisória firme entre o lícito e o ilícito. As pessoas não podem ser impedidas de escolherem os caminhos lícitos menos onerosos ao desempenho de suas atividades econômicas e organização de suas vidas, considerando a garantia do Estado de Direito — o princípio da reserva legal.

**15** A justiça fiscal, que deve ser perseguida na criação e regulamentação de qualquer tributo, reveste-se ainda de maior importância nos países em que imperam uma péssima distribuição das riquezas e uma imensa desigualdade entre as várias classes da população, como é o caso do Brasil.

**16** Todavia, conforme salientado neste III Congresso de Direito Tributário, nas mais recentes modificações introduzidas em nosso sistema fiscal e nas propostas de reforma ainda em tramitação, tal aspecto não tem sido colocado em primeiro plano, embora seja essencial para melhorar o crescimento interno do País e seu desempenho dentro do novo quadro decorrente da globalização e até mesmo no que se refere apenas ao Mercosul.

**17** No setor do comércio exterior, diante do incremento das exportações, faz-se necessário o ajuste da legislação interna aos tratados firmados com outras nações e blocos econômicos, visando a uma tributação neutra — que não signifique a agregação de custos aos produtos exportados.

**18** É impossível esquecer a prejudicial criação de exageradas contribuições sociais e a elevação de suas alíquotas, não só asfixiando os empresários com uma descapitalização cada vez maior, mas também colocando-os em desvantagem perante a concorrência desleal e os mercados internacionais. Criticável também é a criação constante e sucessiva de novas obrigações acessórias, que exigem a contratação de mais funcionários especializados para

atenderem a essa insuportável burocracia, além de aumentar o risco a pesadas multas por descumprimento involuntário desses deveres instrumentais.

**19** A comodidade da forma escolhida pela União para incrementar a sua renda vai gerando resistências e questionamentos. No amplo leque que ela abre sob a denominação de contribuições, avança com voracidade no terreno da intervenção no *domínio econômico*, bem como em outras áreas para o pretense custeio da *seguridade social*. Neste caso é necessária a estrita observância da Constituição, de forma que não sejam criadas novas contribuições que sirvam tão-somente ao incremento das receitas federais, caindo na vala comum da arrecadação.

**20** Por outro lado, a opção política pela tributação não-cumulativa, como forma de reduzir o impacto da carga fiscal, tem gerado algumas queixas pois em certos casos a inclusão desse sistema tem sido mais onerosa do que o modelo anterior. Além disso, o aumento de alíquotas vem criando embaraços à capacidade competitiva de determinados setores — notadamente aqueles que mais intensamente utilizam mão-de-obra, como é o caso dos prestadores de serviço.

**21** As esperanças de uma tributação melhor, mais simples e menos onerosa, após a edição da Emenda Constitucional nº 42/2003 frustraram-se. Outrossim, a reforma previdenciária ainda está incompleta. Primeiramente, em face da demora na tramitação do projeto de emenda paralela que irá disciplinar o período de transição e os tetos salariais nos Estados. Finalmente, porque a efetivação das ousadas propostas aprovadas ainda pende da palavra final do Judiciário.

**22** A novidade mais alentadora dessa Emenda foi sem dúvida aquela que ampliou o papel da lei complementar prevista no art. 146 da Constituição Federal, para possibilitar a criação de um novo regime simplificado de tributação e ainda mais abrangente, como preconiza o SEBRAE. A lei geral da microempresa permitirá que as micro e pequenas empresas participem do processo de desenvolvimento econômico, da geração de empregos e riquezas, de forma a contribuírem na redução das desigualdades sociais.

**23** Urge que a legislação facilite o acesso às exportações, às licitações, ao cadastramento e a baixa nos órgãos públicos, e possibilite o pagamento de todos os tributos devidos em um único documento. Não se pode deixar de reconhecer que o projeto de lei das micros e pequenas empresas, tramitando atualmente no Congresso Nacional e gestado em parceria com o Sebrae, cumpre o papel de fomentador e indutor do desenvolvimento desses

importantes setores, realizando concretamente a norma inserida pela Emenda Constitucional nº 42/2004. A sociedade espera que a aprovação desse projeto se torne realidade o mais breve possível.

**24** Noutro campo, a formação de cooperativas, de pequenos produtores do setor primário, deve ser estimulada, bem como compreendido o seu funcionamento, de forma a tornar efetivo o dispositivo constitucional que determina a concessão de um tratamento tributário adequado a estas sociedades. Outros ramos da atividade cooperativa, especialmente aquelas destinadas a fomentar o crédito e as de prestação de serviços também devem ter um tratamento legislativo compatível com a valorização do trabalho desenvolvido, expressando a importância socioeconômica dessas atividades como mecanismo de geração de empregos e diminuição de custos pelas atividades por ela realizadas.

**25** Espera-se também que a chegada do futuro Imposto sobre o Valor Agregado, a partir da fusão do ICMS, Imposto sobre Produtos Industrializados e do Imposto sobre Serviços, venha a facilitar a compreensão da lógica tributante, ao mesmo tempo em que reduza o fardo fiscal sobre a sociedade, além de solucionar a disputa entre os Estados-membros no que se refere ao critério de tributação na origem ou no destino.

**26** No campo dos municípios, o Imposto sobre Serviços passa por dificuldades de ordem operacional, sendo a primeira, a extrapolação da competência outorgada pelos constituintes originários, praticada na Lei Complementar nº 116/03, que vai além da incidência inerente ao próprio imposto. Ademais, esta norma mostra-se também insuficiente para dirimir alguns conflitos a que ela se propôs. As municipalidades também aguardam a solução definitiva para o custeio das despesas com a iluminação pública, pois a contribuição prevista enfrenta forte resistência dos consumidores de energia elétrica.

**27** O Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana está merecendo maior atenção. Com a redação conferida aos dispositivos constitucionais que tratam do IPTU, antevê-se uma seletividade — mediante a variação de alíquota — em função da *localização* e do *uso*, considerando também que esses princípios devem ser conciliados com aquela *progressividade* em função do valor do imóvel. Esses parâmetros constitucionais devem provocar a alteração das leis municipais para que estas se amoldem ao novo modelo tributário.

**28** Finalmente, o III Congresso de Direito Tributário em Questão recomenda que o sigilo bancário seja melhor compreendido pelos órgãos da Administração Tributária e pelo

Judiciário, não devendo este último frustrar esse importante instrumento de efetivação das normas tributárias. Porém, o acesso aos dados dos cidadãos, além de previamente comprovada a sua necessidade para evitar o proveito das fraudes e evasões fiscais, deve ser limitado a essas situações, sob pena de se proceder a uma devassa na privacidade dos mesmos, diante da possibilidade de compartilhamento e mau uso dessas informações pelos Fiscos das três esferas da Federação.

**29** Em conclusão, à vista do que acima foi apontado, é indispensável que os órgãos competentes dos Poderes Executivo e Legislativo se dediquem detidamente a reexaminar tais temas, o que colaborará de modo substancial para fomentar a economia e melhorar as condições sociais de nosso País.

Gramado, 20 de junho de 2004.

**Comissão Relatora**

Adelino de Oliveira Soares, fiscal de tributos estaduais aposentado

Artur Alves da Motta, procurador da Fazenda Nacional

Fábio Canazaro, mestre e professor de Direito Tributário

Anexo

**III Congresso de Direito Tributário em Questão**

**Palestrantes**

(pela ordem de apresentação das palestras)

**Paulo de Barros Carvalho**

*Professor Doutor pela PUC/SP E USP*

**Roque Joaquim Volkweiss**

*Desembargador do Tribunal de Justiça/RS*

**Alcides Jorge Costa**

*Professor Titular da USP*

**Ricardo Lobo Torres**

*Professor Doutor da UFRJ*

**Luiz Fernando Rodriguez Junior**

*Presidente da FESDT*

**Edvaldo Pereira de Brito**

*Professor Doutor pela USP*

**José Eduardo Soares de Melo**

*Professor Doutor pela PUC/SP*

**Hélio Saul Mileski**

*Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado/RS*

**Juarez Freitas**

*Professor Doutor pela PUC/RS*

**Jair Soares**

*Ex-Ministro da Previdência e Deputado Estadual*

**Floriano Martins de Sá Neto**

*Secretário-Executivo do Ministério da Previdência Social*

**Humberto Ávila**

*Professor Doutor pela Universidade de Munique*

**Ênio Meinem**

*Advogado Especialista em Direito Cooperativo*

**Renato Lopes Becho**

*Juiz Federal, Professor Doutor pela PUC/SP*

**Carlos Roberto Guimarães Marcial**

*Consultor do SEBRAE Nacional*

**Pedro Einstein dos Santos Anceles**

*Auditor Fiscal e Delegado de Julgamento da Receita Federal*

**Ricardo Tortorella**

*Consultor do SEBRAE Nacional*

**Sacha Calmon Navarro Coelho**

*Professor Doutor pela UFMG*

**Cezar Saldanha Souza Junior**

*Professor Doutor pela USP*

**José Roberto Vieira**

*Professor Doutor pela PUC/SP e UFPR*

**Misabel Abreu Machado Derzi**

*Professora Doutora pela UFMG*

**Maria Lúcia Luz Leiria**

*Desembargadora Federal do TRF da 4ª Região*

**Vasco Branco Guimarães**

*Doutor pela Universidade de Lisboa*

**Heleno Taveira Torres**

*Professor Doutor pela PUC/SP e USP*

**Francisco Tadeu Barbosa Alencar**

*Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Nacional*

**Luiz Antônio Bins**

*Diretor da Receita Pública do Estado RS*

**José de Castro Meira**

*Ministro do Superior Tribunal de Justiça*

**Arno Werlang**

*Desembargador do Tribunal de Justiça do RS*

**Henry Lummertz**

*Consultor Técnico de Distribuidora de Energia Elétrica*

**Paulo Roberto Ziulkoski**

*Presidente da Confederação Nacional de Municípios*

**Paulo Caliendo da Silveira**

*Professor Doutor pela PUC/SP*

**Carlos Araújo Leonetti**

*Professor Doutor pela UFSC*

**Hugo de Brito Machado**

*Professor Titular da UFC*

**Roberto Kupski**

*Presidente da Federação Brasileira de Fiscais de Tributos Estaduais*

**Eugênio Lagemann**

*Professor Doutor pela Universidade de Heilderberger*

**Ricardo José de Souza Pinheiro**

*Secretário-Adjunto da Receita Federal*

**Teori Albino Zavascki**

*Ministro do Superior Tribunal de Justiça*

**Mary Elbe Queiroz**

*Professora Doutora pela PUC/SP e UFPE*

**Luis César Souza de Queiroz**

*Procurador da República e Professor Doutor pela PUC/SP*

**Ricardo Mariz de Oliveira**

*Professor de Direito Tributário*

**Denise Lucena Cavalcante**

*Professora Doutora pela PUC/SP e UFE*



**Abel Henrique Ferreira**

*Fiscal de Tributos Estaduais e Mestre pela PUC/RS*

**Humberto Gomes de Barros**

*Ministro do Superior Tribunal de Justiça*

**Fundação Escola Superior de Direito Tributário – FESDT**

Rua Olavo Barreto Viana, 104 conj. 503  
Bairro Moinhos de Vento - CEP 90570-070  
Porto Alegre/RS  
Tel/Fax (51) 3029-5307  
[www.fesdt.org.br](http://www.fesdt.org.br)

*Conselho Administrativo*

*Presidente:* Luiz Fernando Rodriguez Júnior

*Vice-Presidente:* Admir da Silva Oliveira

*Diretor Técnico:* Abel Henrique Ferreira

*Diretora Financeira:* Dolizete Fátima Michelin

*Diretor Administrativo:* Júlio César Linck

*Conselho Deliberativo*

*Presidente:* Luiz Antônio Bins

*Vice-presidente:* Renato Scalco Isquierdo

Artur Alves da Motta

César Loeffler

Daniel Brasil Balbão

Maria Paula Farina Weidlich

Mariana Gomes de Castilhos

*Suplentes*

- 1º) Iolanda Guindani
- 2º) Miguel Fernando Lopes do Couto
- 3º) Paulo Fernando Silveira de Castro

*Conselho Curador*

*Presidente:* Fernando Mombelli

*Vice-presidente:* Luciano Viegas

*Suplentes*

- 1º) Ana Maria Pereira Thaddeu
- 2º) Diego Galbinski
- 3º) João Bellini Júnior

*Membros Instituidores*

Adir Castanho Vidal  
Carlos Alberto Donassolo  
Carlos Eduardo Guerreiro  
Carmen Helena Richter Dreyer  
Cezar Saldanha Souza Júnior  
Conceição Aparecida S. Ramos  
Evandro Lopes Chaves  
Gervásio Nicolau Recktenvald  
Igor Danilevicz  
Jaqueline Maggioni Piazza  
Márcio Dalbello de menezes

Nasser Judeh

Paulo Laerte Melo Zocoli

Paulo Sérgio Modernel Quintela

Pedro Einstein dos Santos Anceles

Rodrigo Dalcin Rodrigues

Romulo Ponticelli Giorgi Júnior

Silma Renilda Duarte de Souza

Simone Sommer Ozório

colofão