

Constituinte deverá completar a reforma tributária

Dos Sucursos e do Reportagem Local



A futura Constituinte deverá consolidar uma reforma tributária que, na opinião de políticos, juristas e economistas, começará logo no início do governo Tancredo Neves. "Com a Constituinte teremos o restabelecimento e a restauração do regime federativo com autonomia financeira dos Estados e a melhoria da condição dos municípios em termos de receitas", afirma o governador de Pernambuco, Roberto Magalhães. Ele espera, a exemplo de outros políticos, que antes mesmo da Constituinte o atual Congresso possa melhorar a condição dos municípios através da legislação ordinária, da reforma do Código Tributário e de outras resoluções.

É muito difícil, porém, que Tancredo Neves leve a efeito modificações profundas tanto em relação ao sistema tributário quanto aos mecanismos que hoje colocam os Estados na dependência da União. É mais provável que ele opte por mudanças menos radicais, deixando para a Constituinte um exame mais atento da questão. O senador catarinense Jorge Bornhausen, um dos líderes da Frente Liberal, acredita, por exemplo, que "a reforma tributária não pode ser utópica, tem que ser compatível com a realidade", mas defende a sua realização antes da Constituinte.

Bornhausen considera fundamental que a questão dos Estados e municípios seja logo atacada, e que eles possam dispor de mais recursos do que atualmente, "mas a doses homeopáticas". Para o senador, "esse é um problema que só pode ser resolvido a médio prazo, pois a curto prazo não dá". Ele argumenta que a União não pode se dar ao luxo de abrir mão de parte importante de sua receita, pois também ela enfrenta muitas dificuldades nesse momento da crise nacional.

Proposta

O PMDB, no entanto, tem uma proposta detalhada sobre a alteração do sistema tributário brasileiro. Ela está no documento "A Nova República", no capítulo sobre "Descentralização e Desburocratização", elaborado sob a coordenação do deputado Irajá Rodrigues, ex-prefeito de Pelotas. O partido sustenta a necessidade de os Estados e municípios não apenas serem melhor aquinhoados na repartição do bolo tributário nacional, mas também de terem a prerrogativa de utilizar-se da política fiscal para a consecução de objetivos econômicos a nível regional.

A proposta peemedebista lembra que prover o setor público de recursos financeiros não é o único objetivo do sistema tributário. Existem dois outros: o de equilibrar a distribuição nacional de renda (de caráter social) e o de orientar a atividade produtiva (de caráter econômico). Segundo o documento, os Estados e municípios, a partir da reforma tributária de 1966 — que deu origem ao atual Código Tributário Nacional —, foram despojados de qualquer possibilidade de exercer a política fiscal para atingir tais objetivos. Não podem criar impostos e, salvo algumas exceções, não podem também conceder isenções com objetivos sociais ou econômicos. Assim, limitam-se à arrecadação.

O documento peemedebista propõe a instituição de três grandes impostos de âmbito nacional, que substituiriam todos os demais impostos existentes, tanto federais como estaduais

ou municipais. Seriam o Imposto de Renda, o Imposto sobre a Propriedade (que incluiria o IPTU, o ITR, as taxas sobre herança etc) e um imposto sobre o uso ou consumo de bens ou serviços (que abrangeeria todos os impostos indiretos). A receita destes impostos nacionais seria automaticamente distribuída, segundo percentuais a serem estudados, para as esferas federal, municipal e estadual.

Antes de se estabelecer tais percentuais, o documento peemedebista propõe a definição das funções de cada uma daquelas esferas. Exemplos: o município poderia ficar com o ensino de primeiro grau, o Estado com o de segundo grau, e a União com o ensino superior. As atividades mais intimamente ligadas à vida comunitária ficariam com o município, e assim por diante. Definidas as funções específicas, seriam fixadas então as porcentagens da renda tributária nacional que caberia a cada uma das esferas.

O jurista Yves Gandra, presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo, lembra ter defendido durante um seminário sobre a reforma tributária, na Câmara Federal, em 1981, a adoção de um único imposto incidente sobre a circulação (abrangendo o Imposto sobre Produtos Industrializados, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e o Imposto sobre Serviços) e o IVA, imposto sobre o Valor Agregado. Para ele, os Estados ficariam com a administração desse tributo, pois têm a maior máquina de fiscalização. E o contribuinte que trabalhasse nas três áreas (indústria, comércio e serviços) teria a vantagem de administrar uma única escritura. Seriam também reduzidas as despesas de União, Estados e municípios com a arrecadação.

Iniciativa corajosa

Já o economista Luís Carlos Bresser Pereira, presidente do Banco do Estado de São Paulo (Banespa), está entre aqueles que acreditam que "o governo Tancredo Neves só poderá distinguir-se com clareza do atual na medida em que, logo nos primeiros dias de sua administração, quando gozar ainda do apoio de toda a sociedade, propuser uma corajosa reforma tributária". Para Bresser Pereira, "uma reforma tributária que onere principalmente as altas rendas das pessoas físicas e os rendimentos provenientes de juros, poderá ter um efeito criador de receita para o Estado e distribuidor de renda da maior importância".

Para outros economistas, como o ex-ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, a elevação dos recursos auferidos pelos Estados e municípios, bem como a maior autonomia tributária que eles venham a ter, exige, como contrapeso, algumas limitações no campo das despesas. Por exemplo, limites às contratações de pessoal. Do contrário haverá o risco de desequilíbrio nas finanças públicas. Para Simonsen, deve haver mecanismos constitucionais capazes de garantir que os governos estaduais e as prefeituras sejam máquinas administrativas e não máquinas político-eleitorais.

Com relação à devolução aos Estados e municípios da competência tributária (capacidade própria para legislar sobre impostos), João Medeiros Neto, secretário de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, faz uma advertência: isso poderá beneficiar os Estados ricos e prejudicar os pobres. Os primeiros têm maior poder de barganha para conceder isenções fiscais, por exemplo, com o objetivo de apoiar determinada atividade econômica. A consequência é que os Estados mais ricos acabariam atraindo mais investidores, em detrimento dos Estados mais pobres.

de poderes, em caso de duplicata, e de reorganizar as finanças do Estado insolvente".

Em 1934, a Constituinte ampliou a competência federal para legislar, por exemplo, sobre diretrizes da educação, direito penal, comercial, civil e processual, regime penitenciário, comércio exterior e normas fundamentais do direito rural. Mas não excluiu a "legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias", afirmando que "as leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências destas".

A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas para inaugurar o Estado Novo, concede ao poder federal uma enorme competência para intervir nos Estados, por exemplo, mediante a nomeação, pelo presidente da República, de interventores. A competência para decretar a intervenção era do próprio presidente da República, nos casos de invasão, mas principalmente para "reestabelecer a ordem nos casos em que o Estado não queira fazê-lo ou não possa fazê-lo". Os municípios também ficavam amarrados.

A Constituinte de 1946 regulou os casos de intervenção levando em conta as prováveis circunstâncias em que se configuravam e, em cada um, transferindo a competência ou para o Supremo Tribunal Federal ou para o Tribunal Superior Eleitoral. Ao presidente da República cabia apenas decretar a intervenção em casos de manutenção da integridade nacional.

A partir de 1967, com a Constituição referendada pelo Congresso, e de 1969, com a Carta assinada pela Junta Militar, vários mecanismos ampliaram a dependência dos Estados em relação à União. As polícias militares e os corpos de bombeiros, por exemplo, passaram a ser considerados "forças auxiliares, reserva do Exército". Mas a centralização maior ocorreu mesmo no campo tributário.



Roberto Magalhães espera melhora para municípios antes da Constituinte



Bresser Pereira: governo Tancredo ganha se propor reforma fiscal corajosa

O espírito federativo e a Nova República

ESPERIDIÃO AMIN
Especial para a Folha

A crise dos problemas humanos se exibe na intensidade inteira ao perfeito municipal, menos dramaticamente ao governador do Estado e com escassa iluminação à República. No entanto, os recursos que podem dar cabo aos problemas se repartem na ordem inversa: a República pode quase tudo; o Estado-membro um pouco; o município nada. Ninguém voluntariamente quis assim. Mas é assim que os fatos se apresentam, e é assim que o cidadão vê os fatos. Parece chegado o momento de reorganizar a Federação, redistribuindo competências e atribuições e meios para exercê-las.

A Federação é um pacto

Os Estados alienaram à Federação os poderes que pertencem a seus povos. Bem verdade que isto não se deu por vontade dos Estados mas sim pela vontade de um poder revolucionário que se pôs acima das instituições.

A Federação, que se alimenta da energia dos Estados, gerou crises, seja pelo emprego impróprio da energia, seja pelo uso inoportuno dela. A Federação está doente porque está frágil os Estados que a formam.

A idéia a ser explicitada consagra a Federação reenergizada por Estados-membros densamente autônomos, primeiro, por municípios intensamente autônomos e por pessoas humanas também intensamente livres, em simultaneidade. Os homens inventaram formas de governo e praticaram experiências de várias

naturezas. As formas que prosperaram e que produziram efeitos mais duradouros e mais fecundos, da Grécia a Roma, e da Europa à América, vitalizaram-se na liberdade e nos direitos fundamentais da pessoa humana. Não há outra receita aceitável para organizar a sociedade e o Estado que não a que liberte as pessoas das sujeições e dos jugos, sejam eles materiais ou simbólicos, ocasionais ou mais extensos. A nova Federação brasileira deve forjar-se sobre o cerne da solidariedade que liberta, reparte e ilumina.

Não há pois como imaginar-se uma reorganização da sociedade brasileira sem que se reorganize os vários níveis de governo tanto no que se refere a "poder" quanto no que se refere a "recursos".

A descentralização do poder

O Brasil é muito grande e multifacetado para ser governado quase exclusivamente por Brasília. Aliás, quem está em Brasília não está no Brasil. Uma cidade plano piloto que não apresenta problemas de educação, de saúde e de transportes coletivos com toda certeza não é uma cidade "brasileira". Quem mora nela não consegue interpretar o "novo Brasil" e não, por consequência, pretender governar sozinho.

Na Nova República, o poder deverá estar voltado à promoção da cidadania política que é a oportunidade que todo cidadão deve ter de participar do poder. Esta oportunidade vai desde a participação livre e democrática em eleições, para todo e qualquer nível de governo, até a decisão sobre a ação do governo em cada comunidade. A real concretiza-

ção da cidadania política se expressa pela cidadania social que é oportunidade do acesso às condições mínimas de sobrevivência da pessoa humana, vale dizer o acesso à educação, saúde, trabalho e terra, casa e comida. Que sensação terá um faminto ao votar? De que vale uma eleição a quem é espoliado no seu dia-a-dia? O poder na Nova República deve estar voltado às pessoas e não ao Estado.

É por isso que ele deve "sair" de Brasília e manifestar-se de forma concreta e consequente nos Estados, nos municípios, nas comunidades. Brasília deve se convencer que ela não é nem mais competente nem mais honesta que qualquer outra comunidade brasileira. Para o cidadão comum, a competência do poder não é apenas a capacidade de nomear e demitir. A competência é antes de tudo a capacidade de avaliar os sentimentos e as aspirações da sociedade provendo os meios necessários à sua satisfação. Na prática, isto implica soluções locais: ou seja, os problemas serão resolvidos pelo nível de governo mais próximo, independentemente do que "pensa" Brasília. O caminho para chegar a isto deve ser "escrito" pelos juristas. Aos detentores do poder compete dizer aos juristas que este é o sentimento da sociedade brasileira e que esta é a sua grande aspiração.

Desconcentração dos meios

A reorganização da sociedade brasileira somente se efetivará se forem capazes de promover uma ampla desconcentração dos meios, tanto a nível de governo, quanto a nível de organizações e de pessoas. Isto passa necessariamente por dois caminhos:

— Uma reforma tributária que promova antes de tudo a justiça tributária.

— Uma redistribuição do produto tributário feita ao abrigo de uma filosofia de Federação e não de acordo com o humor de um "mago das finanças".

A justiça tributária se fará a partir do princípio que o bem comum exige a participação e o esforço de todos e que, portanto, é dever de cada um contribuir com sua parcela tributária. Não se pretende uma demagógica anistia que beneficie indistintamente os mais carentes.

O que se espera é que os ônus tributários se dilua proporcionalmente aos respectivos ganhos independentemente das suas origens. A redistribuição do produto tributário levará em conta — no mínimo — o esforço comunitário que foi feito para que o tributo fosse gerado. O mínimo que se espera é que o nível de governo que investiu para possibilitar a geração de tributos não seja punido por causa de sua eficiência.

Essa é a Nova República que esperamos; por esse caminho, acreditamos, estaremos contribuindo e distribuindo a riqueza nacional de forma mais equânime e, de consequência, estaremos mais próximos da indispensável e inadiável justiça social que almejamos. E, certamente, foi também em busca dessas conquistas que o povo saiu às ruas clamando pelas eleições diretas, que não aconteceram. Mas, é imperioso e inadiável que aconteça o que estava contido naquele enorme clamor.

ESPERIDIÃO AMIN é governador de Santa Catarina.

Regime do ICM e desequilíbrio regional

JOÃO SAYAD
Especial para a Folha

A reforma tributária, incluindo a questão da divisão de receitas entre a União e os Estados, pode ser examinada sob diversos aspectos: a divisão de renda, quer entre setores da população, quer entre as regiões do país; a promoção do desenvolvimento; o apoio a determinados setores da economia; o desenvolvimento regional. Para os governos estaduais, o aspecto mais importante da reforma se relaciona com o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias — ICM. A relevância da questão para São Paulo salta aos olhos. O Estado vive basicamente das receitas próprias e o ICM responde por mais de 90% dessas receitas.

A estrutura tributária brasileira é, também ela, um produto dessas duas décadas de centralismo. Um regime forte concentrou poderes e recursos, nas mãos da União, eliminando-se parte importante de autonomia dos Estados e Municípios. Temos hoje estrutura tributária homogênea para todos os Estados, quando é evidente a heterogeneidade entre eles. São diferentes as estruturas econômicas e diversas as responsabilidades de cada governo estadual na prestação dos serviços públicos essenciais.

Nos Estados mais desenvolvidos, São Paulo à frente, é o governo estadual o principal fornecedor dos serviços de saúde, educação, segurança, justiça. Claro que esses Estados necessitam de maior volume de recursos. Só que a atual estrutura tributária, esses Estados não têm autonomia sobre a geração dos recursos tributários que necessitam. Nem os governos estaduais, nem as Assembleias Legislativas têm liberdade para fixar o peso dos impostos, conceder ou retirar isenções e dividir a carga tributária entre os diversos setores da economia.

Restabelecer a Federação significa, entre outros aspectos, devolver aos Estados parte da autonomia fiscal. São muitos caminhos que se deve tomar nessa direção. Limite-me a propor um deles ao debate: eliminar o ICM nas operações interestaduais.

Atualmente, há duas alíquotas de ICM nas operações interestaduais: 12% para o Centro-Sul e 9% para o Nordeste. Quer dizer, um automóvel vendido para Pernambuco deixa aqui 9% de ICM; para o Rio Grande do Sul, os 12%. E nenhum dos governos estaduais diretamente envolvidos têm autonomia para fixar essa alíquota. Deve-se dizer que, no quadro atual, nem poderiam ter essa auto-

nomia. Se São Paulo resolvesse, unilateralmente, elevar sua alíquota para 30%, os Estados consumidores ("importadores") teriam razão para reclamar.

Tornando-se nula a alíquota interestadual, o quadro muda substancialmente. O ICM tende a deixar de ser um imposto sobre a produção para ganhar as características de um imposto sobre o consumo. O governo de cada Estado decide sobre o imposto que cobra sobre os produtos ali consumidos, sem afetar consumidores de outros Estados ou alterar a localização das unidades produtoras.

Nessas circunstâncias, cada Estado poderá compor sua estrutura tributária em conformidade com sua base econômica e sua necessidade de gastos. No caso de São Paulo, por exemplo, se poderia isentar arroz, feijão, leite, produtos de consumo básico, aqui pouco relevantes para a arrecadação, taxando-se, de modo diferenciado, o consumo dos produtos industrializados.

Essa proposta, perfeitamente adequada a um novo federalismo, à Nova República, atende, por exemplo, a antiga reivindicação dos Estados do Norte e Nordeste. Importadores, esses Estados sempre reclama-

ram que, junto com produtos, importam também impostos. Isso é, pagam impostos, transferem riquezas para os Estados mais ricos.

Mas de outro lado, a eliminação do ICM nas operações interestaduais representa para São Paulo uma perda de receita da ordem de 30%. Isso precisa ser compensado com outras receitas, como o ICM sobre a exportação de manufaturados, parte dos impostos sobre Produtos Industrializados, sobre bebidas e fumo, por exemplo. Além disso, a proposta criará muitos problemas de fiscalização que precisam ser contemplados.

Finalmente, a relativa autonomia fiscal dos Estados exige necessariamente uma coordenação a nível da União, para que se componha uma estrutura tributária nacional que favoreça o funcionamento ao imenso mercado interno brasileiro. O Conselho de Política Fazendária precisa continuar atuando.

Trata-se não de abolir a União, mas de estabelecer o equilíbrio entre ela e os Estados.

JOÃO SAYAD é professor titular da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo e secretário do Ministério da Fazenda do Estado de São Paulo.

Divisão de receitas e atribuição de tarefas

LUIZ ROMERO PATURY ACCIOLY
Especial para a Folha

Quando se fala em "questão tributária" ou em "reforma tributária", ou, ainda, em como a esperada reorganização constitucional do País deveria reger as relações entre a União, os Estados e os municípios em matéria tributária, o tema que tende a monopolizar o debate é o da divisão do total das receitas tributárias no Brasil.

Se examinarmos esse ângulo da questão numa perspectiva histórica verificamos que, em 1964, as porcentagens da participação da União, dos Estados e dos municípios, no total das rendas tributárias, eram, respectivamente, de 48,7, 44,8 e 6,5% (considerando-se a receita própria de cada uma dessas esferas de poder), ou de 36,6, 48,5 e 11,9% (considerando-se a participação real, depois da efetivação das transferências tributárias, especialmente da União para os Estados e municípios).

A partir de 1968, a participação real dos municípios estacionou ao redor de 13 a 14%. A participação dos Estados declinou sensivelmente (para 36/37%) em proveito do aumento da participação da União.

Apesar da atenuação dessa disparidade, por força de sucessivas alterações constitucionais, ela continua

alta. Assim, no ano de 1984, os dados estimados, com as transferências, situam-se em 45,2%, para a União, 37,6% para os Estados e 17,2% para os municípios.

Sem dúvida, uma das preocupações que deve inspirar a revisão da repartição das rendas tributárias no Brasil, na futura Constituição, tem de ser a maior equitatividade nessa partilha. A outra, a atribuição de maior autonomia aos Estados e municípios na regulamentação legislativa de seus próprios tributos, cujo número — inclusive — pode ser aumentado, com a adição de impostos que, pelas suas características próprias, se ajustem melhor à administração pelas autoridades locais.

Entendemos, porém, que essa questão da distribuição das receitas tributárias não pode ser enfrentada em si mesma, sem relação à federação, ou — mais especificamente — com o problema da repartição de encargos e responsabilidades entre as três esferas de governo.

O que na verdade precisamos com urgência é repensar o próprio federalismo vigente no País desde 1891. A solução dos graves dilemas do federalismo financeiro passa pela reforma do federalismo político.

Duas são as distorções mais sérias, que, a nosso ver, afligem nosso

federalismo político: a centralização administrativa e a superposição de tarefas.

Em primeiro lugar, a centralização administrativa. Assim como existem Estados unitários administrativamente descentralizados, existem Estados federais administrativamente centralizados. Este último é o caso do Brasil. É preciso descongestionar a administração central, tanto a nível de União, como a nível de Estados e, até, dos municípios das grandes metrópoles, relativamente a uma série de atribuições operacionais e executivas que emperram o funcionamento dos três governos e desiludem os administrados. O esforço "desburocratizante" no Brasil deveria ser dirigido no sentido de descentralizar as administrações de nossas três esferas de governo.

Em segundo lugar, a duplicidade e, até, a triplicidade das tarefas. As três esferas de governo no Brasil cuidam de saúde, de assistência médica e social, de educação, de agricultura, de desenvolvimento industrial etc. Com isso, recursos são dispersados e mal aproveitados; responsabilidades são difíceis de serem definidas; planos são impossíveis de serem coordenados. Seria necessária, portanto, a meu ver, uma repartição bem mais precisa dos encargos entre as três esferas gover-

namentais. O velho e sempre novo princípio da subsidiariedade deveria presidir essa repartição fundamental. Aquilo que, a nível municipal, pudesse ser cuidado — e bem — não deveria ser transferido aos Estados e, muito menos ao governo central. E aquilo que pode ser bem cumprido a nível estadual não deveria ser absorvido pela União.

Assim, julgamos que se deveria atribuir à União a responsabilidade pela segurança externa e interna do País, pelas relações internacionais, pelas linhas gerais da política econômica e monetária, como pelas demais funções que, como as cidades, digam respeito a todo território nacional.

As demais tarefas públicas, nas áreas de educação, da saúde, dos transportes, da assistência social, da agricultura etc., poderiam ficar atribuídas, pelo menos nos planos operacionais e de execução, aos Estados e aos municípios.

Em resumo: uma nova Constituição que se limitasse simplesmente a transferir um pouco mais de receitas tributárias da União para os Estados e para os municípios, não solucionaria o problema financeiro do federalismo brasileiro.

LUIZ ROMERO PATURY ACCIOLY é secretário do Receita Federal — substituto