

Estados conquistam receita maior

A União repassará 47% do Imposto de Renda e do IPI para os estados e municípios

Derrotado nas votações realizadas em abril, o governo torceu o nariz aos discursos das lideranças municipalistas e tentou, por todos os meios, derrubar a reforma tributária aprovada pela Constituinte. A contra-ofensiva oficial mobilizou vários técnicos na tentativa de evitar, segundo os cálculos do Palácio do Planalto, uma perda de receitas próxima de 20%, algo como Czs 400 bilhões este ano. O governo ameaçou com o caos e a ingovernabilidade, mas acabou derrotado também na votação do segundo turno.

Em essência, o que a Constituinte fez foi fundir num único imposto — o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) — o ICM e os atuais impostos uni-

cos sobre energia elétrica, minerais, combustíveis e lubrificantes, transportes e comunicações, que eram arrecadados pela União e foram transferidos aos Estados. Os constituintes aprovaram ainda a ampliação dos fundos de participação dos Estados, municípios e do especial para 47% das receitas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A transferência dos recursos para os fundos de participação se dará de maneira gradual, ao longo de cinco anos, até atingir os 47%, fixados na nova Constituição. O repasse já evoluiu de 33% para 40%, divididos em 18% para o fundo de participação dos Estados, 20% para os municípios e 2% para o fundo especial das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os cálculos preliminares indicam que, contrapondo-se à perda de 20% da União, os Estados terão suas

receitas aumentadas em 13,5% e os municípios em 31%. Em antecipação à futura regulamentação das disposições constitucionais, por lei ordinária ou complementar, a Sepplan já está listando quem deixará de receber o dinheiro federal.

O impacto das mudanças nos 4.157 municípios brasileiros será maior nos de pequeno e médio portes. "Haverá uma revolução em termos finan-

ceiros e os municípios vão florescer", diz Celso Tosi, superintendente de assistência técnica do Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (Cepam), da Fundação Faria Lima, em São Paulo. "Mas, se os prefeitos não tiverem discernimento, poderão provocar o caos econômico", alerta ele. Em vez de construir, com os recursos adicionais, mais escolas e hospitais, os prefeitos pode-

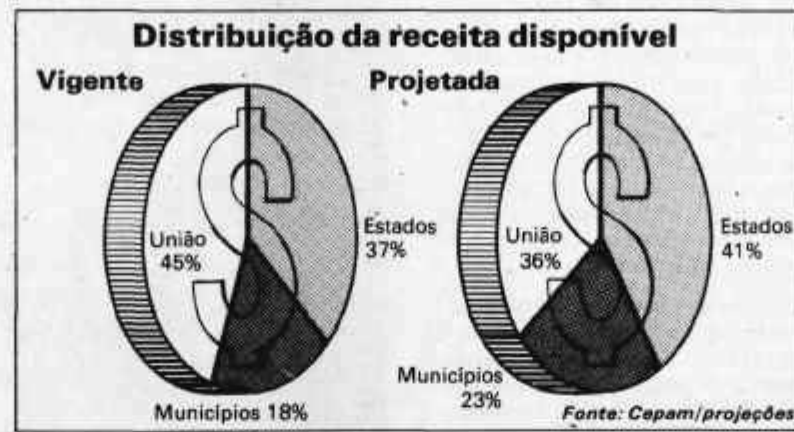
rão, por exemplo, torrar o dinheiro em coretos, fontes luminosas e festas. Um risco que Tosi, de todo modo, espera seja reduzido com o reforço de poder que será concedido às Câmaras Municipais.

Se o superintendente da Cepam elogia, Jair de Carvalho Monteiro, secretário de Planejamento da Prefeitura de São Paulo, critica os constituintes: "A reforma é insuficiente para dar combate ao enorme déficit social dos municípios maiores", garante ele. Conforme seus cálculos, São Paulo, com 11 milhões de habitantes e uma receita própria de Czs 210 bilhões este ano, será beneficiada com um míngua acréscimo de 12,5% em sua renda.

Apesar de insuficiente, Monteiro não despreza o adicional, atento à evidência de que, desde 1983, o custeio da máquina administrativa e a amortização de dívidas consomem mais de 100% da receita da Capital, que arrecada 23% do total de impostos federais

recolhidos no País, mas vê retornar a seus cofres apenas 0,6% desses recursos. Com os Czs 26,25 bilhões adicionais que receberá, a Prefeitura poderá, por exemplo, pagar integralmente o serviço de coleta de lixo ou construir dois hospitais, quatro mini-hospitais, 40 creches, 40 escolas municipais de educação infantil (Emeis), 40 grupos escolares e seis pronto-socorros. Para fazer essas obras sem apoio federal, está gastando Czs 20,25 bilhões.

Há quem, entretanto, dê razão aos queixumes oficiais. "Quando tiro força da União, estou gerando uma carga tributária elevada para sustentar uma Federação distorcida", adverte o tributarista Ives Gandra da Silva Martins. Em sua opinião, a população vai se transformar em "mera produtora de tributos, para sustentar novas e crescentes despesas representadas, entre outras, por mais tribunais, mais deputados e maiores atribuições do Executivo".



O peso do município

FERNANDO BEZERRA COELHO

A Nação brasileira está possuída de animadora expectativa em virtude da transferência de recursos, da União para os Estados e municípios.

É fundamental destacar o que orientou a elaboração, na Constituinte, do capítulo dedicado ao Sistema Tributário Nacional:

a) a abertura política constituiu uma exigência dos anseios democráticos da sociedade brasileira;

b) a centralização dos serviços públicos não se compadece com a organização política de uma sociedade democrática, na medida em que o cidadão, na prática, fica impedido de exercer, com eficácia, o acompanhamento, a fiscalização e a cobrança dos serviços públicos;

c) por isso, é imprescindível, para o funcionamento de uma verdadeira sociedade democrática, aproximar o responsável pelo serviço público dos usuários desse serviço;

d) nesse contexto, a prioridade para a execução dos serviços é dos municípios; aos Estados caberão os serviços que os municípios não possam prestar convenientemente; e, à União, restarão apenas, aqueles serviços que os municípios e os Estados não sejam capazes de administrar com eficácia;

e) a descentralização de serviços públicos impõe a descentralização de recursos públicos, da União para municípios e Estados: dados os meios, a comunidade deles exigirá os serviços, fiscalizando sua eficácia e eficiência.

Como caminho para a saída de um Estado autoritário para um Estado democrático, a Constituinte procurou fortalecer financeiramente municípios e Estados, transferindo-lhes recursos da União ou para eles criando novas fontes de recursos.

A transferência de recursos para Estados e municípios podem ser evidenciados em alguns dispositivos da nova Carta, que destacamos a seguir:

— do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que representam mais de 80% da arrecadação federal, 44% passam para Estados e municípios, quando em 1969 esse montante ascendia só a 10% e, nos termos da vigente Constituição, a 31%;

— os impostos federais sobre energia elétrica, sobre combustíveis e lubrificantes, sobre minerais do País, sobre comunicações e sobre transportes passam à competência dos Estados, mediante a inclusão desses fatos no campo de cobrança do Imposto Estadual sobre Circulação de Mercadorias (ICM), de

cuja arrecadação 25% revertem para os municípios, e não mais 20% como ocorre atualmente;

— a ampliação da base do ICM, com a absorção de cinco impostos federais, e adicional ao Imposto de Renda, beneficiou a todos os Estados, mas, indubitavelmente, em maior proporção, os do Sul e do Sudeste do País, que, por serem mais desenvolvidos, contam com uma atividade econômica mais pujante e, conseqüentemente, suscetível de produzir maior arrecadação.

Já os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, compostos por 44% da arrecadação do IR e do IPI, têm seus recursos partilhados, por determinação expressa da nova Constituição, de forma a obter equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre municípios. Na prática, o critério utilizado para esse objetivo consiste em distribuir recursos segundo o inverso da renda per capita, com o que se direciona a grande maioria desses recursos para os Estados menos desenvolvidos, localizados em geral no Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O Fundo integrado pelos 3% do IR e do IPI está direcionado para o setor produtivo dessas Regiões com o que se mobiliza capital para espaços territoriais onde a carência desse fator constitui condicionante limitativa do processo de desenvolvimento.

Com a criação do Fundo de Exportação (10% do IPI), contorna-se o problema dos Estados cuja economia está voltada para o comércio exterior, que produz importantes divisas para o País importar os bens de que necessita. Com a providência, estão igualmente beneficiados os Estados das diversas Regiões do País, evitada a concentração dos recursos, pelo salutar princípio que proíbe qualquer Estado de absorver mais de 20% do Fundo, revertendo o excesso em benefício das demais unidades federadas.

Finalmente, destacamos a importante mudança no quórum do Senado de 2/3 dos seus membros para o quórum de maioria absoluta na fixação das alíquotas interestaduais do ICMS. A redução da alíquota que será obtida através das bancadas majoritárias do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, eliminará o efeito perverso e regressivo nas relações comerciais entre os estados pobres e ricos, quando hoje a maior parte do imposto fica com o Estado produtor do bem em detrimento dos Estados consumidores, que são em regra os Estados pobres da Federação.

Fernando Bezerra Coelho, deputado (PMDB-PE), participou ativamente da reforma tributária adotada pela Constituinte.

Aumenta verba para educação

Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, gratuidade do ensino público em todos os níveis, autonomia para as universidades, valorização dos profissionais do ensino e destinação obrigatória de mais verbas para a educação — estas são algumas das novidades da nova Constituição na área do ensino.

Depois de muita discussão, a Constituinte chegou a uma solução, nesse campo, que parece ter sido do agrado geral. "Só tenho ouvido elogios", assegura o deputado Eraldo Tinoco (PFL-BA), que foi secretário da Educação do governo Antônio Carlos Magalhães, na Bahia. Um dos poucos pontos polêmicos, na fase de elaboração da nova Carta, foi a destinação de verbas públicas para escolas particulares. Decidiu-se que, além das escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que não tenham fins lucrativos, também as bolsas de estudos no ensino fundamental e médio — para quem não disponha de meios financeiros ou quando não houver

vagas e cursos da rede pública no local de residência do educando — poderão ser financiadas por recursos do Tesouro Nacional.

Uma das novidades é que, agora, o ensino não pode ser simplesmente profissionalizante, mas deve ter por objetivo "o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". Outra: o acesso ao ensino obrigatório e gratuito (inicialmente, o básico e depois, progressivamente, o médio) é um "direito público subjetivo", o que permite exigí-lo judicialmente por aqueles que não conseguem matrícula — incluindo as pessoas que não tiveram acesso ao ensino fundamental na idade apropriada.

Com a nova Constituição, as comunidades indígenas poderão, pela primeira vez, utilizar suas línguas nativas e processos próprios de aprendizagem no ensino básico. O ingresso no magistério se fará exclusivamente por meio de concurso público e os professores terão plano de carreira e piso salarial profissional. As universidades, por sua vez, adquirem autonomia didáti-

co-científica, administrativa e de gestão patrimonial e financeira.

Também foi elevado de 13% para 18% da receita tributária o mínimo de recursos que a União aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, enquanto verbas provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários financiarão a alimentação e a assistência à saúde dos escolares. As empresas poderão continuar deduzindo do salário-educação as parcelas aplicadas no ensino fundamental que proporcionarem a seus empregados e dependentes.

Na área da cultura, contudo, o texto constitucional não inovou. Pela nova Carta, "o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional". Também protegerá "as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras". Além disso, são transformados em "patrimônio cultural brasileiro" os bens de natureza material e imaterial referentes à identidade, ação e memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Prazo até 93 para demarcar terra indígena

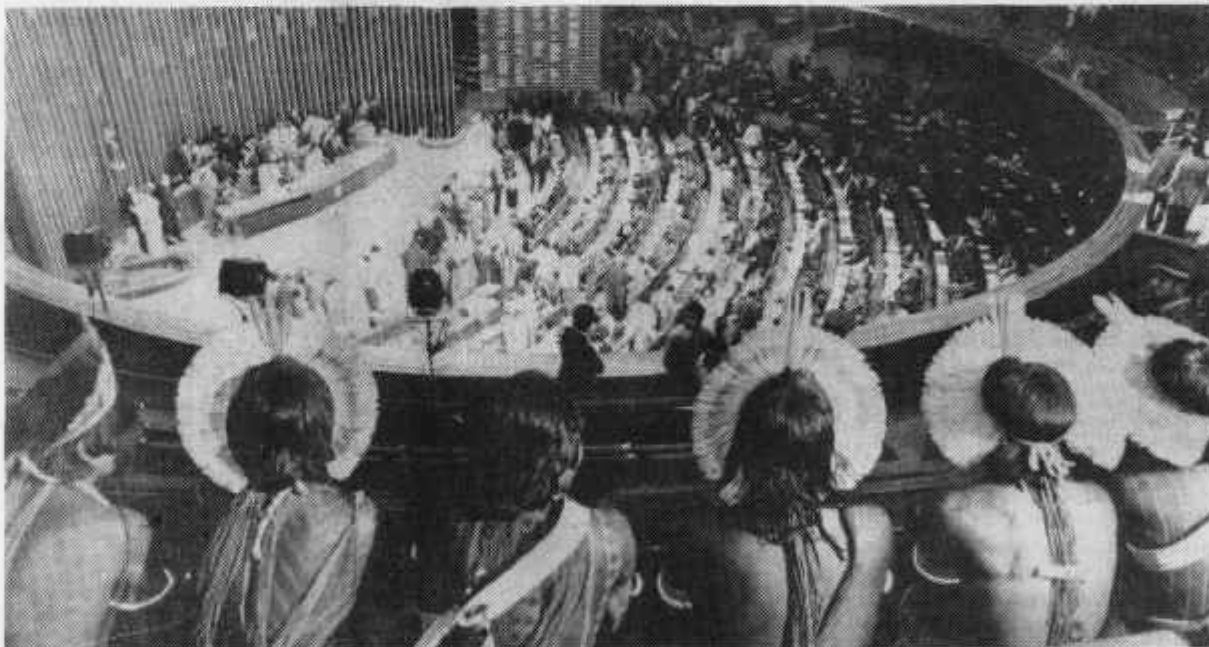
Os índios terão maior proteção da lei e suas terras deverão ser demarcadas no prazo de cinco anos. A própria Funai acha difícil o cumprimento dessa meta, pois ainda estão sem demarcação 52 milhões de hectares, área que equivale a dos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul juntos.

O deputado Alceni Guerra (PFL-PR), relator da subcomissão que estudou a questão das minorias na primeira fase da Constituinte, afirma que o maior ganho obtido pelos índios está no parágrafo 3º do artigo 234: de acordo com o texto, os recursos naturais das áreas indígenas — como os hídricos e os do subsolo — só poderão ser aproveitados com a "prévia autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas". Para o deputado, a medida vai acabar com o "verdadeiro quadro de genocídio" vivido hoje no País pelas populações indígenas.

A política indigenista sofrerá os reflexos da nova Constituição, que suprime a orientação integracionista que existira até agora. A última Constituição, em seu artigo 8º, estabelecia que a legislação a respeito do índio tinha como objetivo "a incorporação do índio na comunhão nacional".

Outro ponto importante é a proibição de remover grupos indígenas do seu habitat sem a prévia autorização do Congresso, como foi feito com os índios nambiquaras, do Norte do Mato Grosso, no início da década dos 70.

O texto inova ainda quando permite que os índios procurem a Justiça para defender os seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.



André Duack/AE — 17/8/88

A presença mais civilizada

Afora as poucas vezes em que dançaram e cantaram junto à entrada do plenário, os

índios foram uma presença muito mais silenciosa do que os outros grupos que freqüenta-

ram os corredores e gabinetes do Congresso para defender os seus interesses.

Regulamentação começa em 89

Para que toda a nova Constituição possa ser cumprida, há necessidade da aprovação ou revisão de mais de 150 leis. Elas vão complementar ou regulamentar muitos dispositivos e, em alguns casos, definir questões complicadas que a Constituinte deixou para a legislação ordinária resolver. É o caso, por exemplo, da demissão arbitrária ou sem justa causa, do aviso prévio proporcional, da definição de serviços e atividades essenciais e da punição dos abusos (para efeito de greve), do exercício do direito de greve no serviço público, da definição da pequena e média propriedade rural e da propriedade rural produtiva, além, naturalmente, da taxa de "juros reais".

Um levantamento feito pela assessoria da liderança do PMDB encontrou, no texto da nova Constituição, 129 referências a futuras leis ordinárias e 26 a leis complementares. Somente na parte dos Direitos e Deveres individuais são 20. Na parte dos Direitos Sociais, 12. Entre ordinárias e complementares, seriam 154

leis. Esse número não tem, porém, maior significado, porque uma só lei pode regulamentar mais de um dispositivo.

E várias outras leis existentes vão ter de ser alteradas para ajustar-se aos novos mandamentos constitucionais. Entre elas, a de Segurança Nacional e a de Imprensa.

A elaboração da nova legislação e a revisão de parte da legislação existente serão a próxima e grande tarefa dos parlamentares, que deixam de ser constituintes para ser somente legisladores ordinários nas suas respectivas Casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Não será, porém, uma tarefa para este ano — ano de eleições municipais. O Congresso Nacional começará esse trabalho em fevereiro do ano que vem, depois do recesso de final de ano. E não terá prazo para concluí-la, a não ser em alguns poucos casos fixados pela Constituição. A lei complementar que disciplinará a entrega das parcelas de arrecadação do Imposto de Renda aos Fundos de Participação dos Estados e dos Muni-

cípios, por exemplo, terá de ser aprovada dentro de 12 meses. Esse é o prazo estabelecido também para a regulamentação das restrições previstas para a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias.

A falta dessa legislação não impedirá, porém, que a imensa maioria dos dispositivos constitucionais seja imediatamente aplicada. Todos os direitos e garantias fundamentais — incluídos os novos direitos trabalhistas — têm aplicação imediata, até por força de norma da própria Constituição. Além disso, há também o mandado de injunção para garantir o exercício de direitos e liberdades constitucionais não regulamentados.

Quanto à reforma tributária, a própria Constituição, no Ato das Disposições Transitórias, encarregou-se de estabelecer como ela irá sendo aplicada nos casos pendentes de regulamentação. Esse é também o caso da indenização prevista para a demissão arbitrária ou sem justa causa do trabalhador.



Luiz Tajati/AE — 2/8/88

O papel dos líderes

Num trabalho que envolveu a discussão de mais de 60 mil emendas, a maioria das decisões foi tomada pelos líderes e não pelo plenário.

Ao pé do ouvido

Na pressa da fase final dos trabalhos, era preciso buscar o entendimento sem demora, ao pé do ouvido, diretamente junto ao presidente



André Duack/AE — 15/8/88