

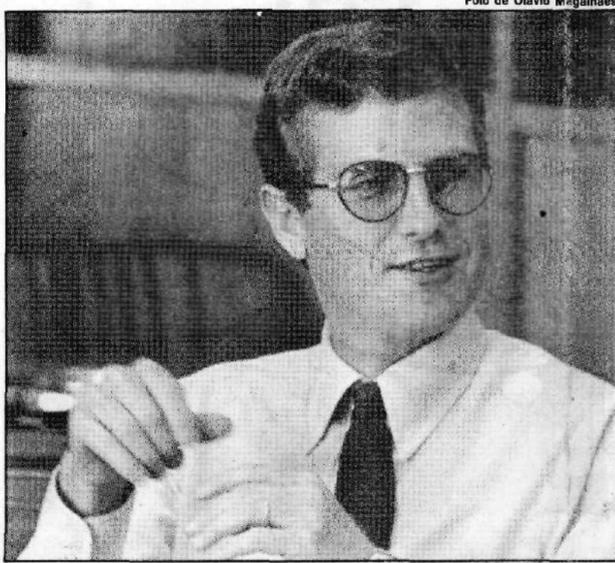
# Reforma tributária consolida federalismo

O projeto de reforma tributária que será votado, esta semana, pela Assembleia Nacional Constituinte, tem grandes chances de ser aprovado como está, consolidando sua principal proposta: a volta ao federalismo, através de uma maior transferência de recursos, por parte da União, aos Estados e Municípios. A consequência será uma maior autonomia administrativa e política das unidades da Federação, que passarão a ser menos dependentes do Governo federal.

Há poucos pontos polêmicos, afirma o Diretor da Área Tributária da empresa de consultoria fiscal e financeira Arthur Andersen, Rubens Branco. O principal deles é o que cria o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) sobre as operações de crédito relativas a bens de consumo. Ou seja, além de incidir sobre o valor do produto, a alíquota de 17% também incidirá sobre os juros, que hoje se encontram em níveis elevadíssimos: cerca de 25% ao mês.

O projeto prevê a ampliação da base de arrecadação de alguns impostos e cria novos tributos. Mas o impacto imediato das medidas sobre a economia é previsível, na opinião do especialista: uma pressão inflacionária decorrente das medidas preventivas que serão adotadas pelas empresas, de forma a compensar o aumento de custo que as inovações tributárias provocarão. Isso será repassado aos preços, afirma.

Está previsto um aumento da arrecadação total. Mas o problema da perda de receita provocada pela inflação permanecerá. Há, por exemplo, uma defasagem de 30 a 45 dias entre o fato gerador do imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o recebimento, pelo Governo, do valor correspondente. Com as altas taxas de inflação, as perdas de receita são grandes e estão provocando defasagem entre a folha de pagamentos do setor público e a receita líquida do Governo.



Rubens Branco: o aumento de custos deverá criar pressão inflacionária

Quando à sugestão de que o Governo proteja sua arrecadação contra a inflação, indexando-a à Obrigação do Tesouro Nacional (OTN) fiscal (corrigida diariamente), Branco avalia que isso anularia totalmente a perda financeira provocada pela inflação, mas tornaria oficial a indexação à OTN, hoje bastante difundida na economia.

A principal proposta do projeto de reforma tributária, porém, é mesmo o aumento da transferência de recursos para os Estados e Municípios. Ainda assim, Branco observa uma falha: o texto não estabelece a contrapartida, que seria o repasse também de encargos.

Não há grandes novidades, opina, mas uma das alterações que poderá

não contar com a aprovação da maioria dos constituintes é a que permite aos Estados criar empréstimos compulsórios — hoje de competência exclusiva da União — para cobrir despesas provocadas por calamidades públicas. "Dependendo do que for considerado calamidade, qualquer chavinha pode levar à criação de mais um empréstimo compulsório", comenta Branco.

O projeto propõe ainda a criação de um imposto sobre as grandes fortunas, um imposto de renda estadual, de 5% para pessoas físicas e jurídicas; o Imposto Único sobre Minerais passa a ser municipal; os Estados passam a cobrar ICM sobre energia elétrica e combustíveis, bem como os serviços de comunicação (este imposto, hoje, é da União).

## Chega ao fim o ciclo de centralização do poder

A centralização dos poderes, atribuições e recursos, como consequência imediata da intervenção e das reformas administrativas e tributárias promovidas pelo Governo federal em 1964, está chegando ao fim. O capítulo sobre o Sistema Tributário a ser votado na Assembleia Nacional Constituinte deverá aumentar a participação dos Estados e Municípios no bolo tributário arrecadado à União, bem como nos encargos.

Se as propostas do anteprojeto da Reforma Tributária forem aceitas na íntegra, os Estados obterão um incremento de 10% a 18% na participação da receita total, e os Municípios aumentarão a parcela entre 20% e 25%. Atualmente, do volume de impostos recolhido no País, 45,5% são concedidos à União, 36,9% aos Estados e 17,6% aos Municípios.

Na esteira da redistribuição da renda nacional, o Estado começa a realizar uma série de transferências, recebendo e repassando atribuições aos Municípios fluminenses e ao Governo federal. O objetivo é aproximar os serviços públicos da população para que os recursos provenientes de impostos sejam aplicados de maneira mais eficiente, principalmente nas áreas ligadas a transportes, saúde, educação e segurança.

O Governo federal deve deixar a cargo dos Estados e Municípios todos os serviços sociais, exceto os que demandam grandes investimentos. O único risco da descentralização é o repasse de verbas a níveis insuficientes para a continuidade da prestação dos serviços — explica o Secretário de Estado de Planejamento, Antônio Cláudio Sochaczewski.

O Estado pretende federalizar a dívida do Metrô junto ao Governo federal, contraída inicialmente através da Operação 4131, com recursos tomados diretamente de bancos estrangeiros com o aval da União, mas



Sochaczewski: risco é falta de verbas

que foi transferida para a Operação 63, passando ao Estado a responsabilidade pelo ônus.

De acordo com o Secretário, a capitalização da dívida do Metrô pela União, que a transformaria em acionista da empresa, ainda está sendo pleiteada pelo Estado. A operação não aumentaria o déficit público, garante, porque os recursos já foram empregados, e a transação seria meramente contábil.

Sochaczewski lembrou que a participação acionária da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) no Metrô está reduzida a aproximadamente 5%, em razão da queda da injeção de recursos na

Companhia do Metropolitano do Rio.

A estadualização da Light também é tese defendida pelo Estado, pois a realização de programas federais e a expansão do sistema de Furnas acabam por interferir no desenvolvimento da política energética estadual, segundo o Secretário. Ele observa que os programas sobre as três usinas do Vale do Paraíba foram relegados a segundo plano: "A única preocupação em assumir a Light está relacionada ao seu vínculo com a dívida contraída pela Eletropaulo".

No setor de saúde, as primeiras providências já estão sendo tomadas. A estadualização do Sistema Unificado de Saúde (Suds), do Inamps, foi adotado por alguns estados, e o Rio de Janeiro concluiu negociações com a instituição para receber a rede hospitalar federal, composta de 13 hospitais. Numa segunda etapa, o Estado deverá repassar postos e subpostos situados no interior para os Municípios locais.

Para obter a reabertura das escolas rurais, o Estado está transferindo a gestão escolar a 16 Municípios através de convênios e iniciando o repasse de verbas para a compra de equipamentos e merenda. Na área de transportes, o Departamento de Engenharia de Tráfego do Detran já pertence aos quadros municipais, e a ideia é de que todo o sistema seja repassado à cidade. Para Sochaczewski, os investimentos no setor de saneamento básico dificultam o processo de municipalização, mas a ideia é passar à Prefeitura do Rio a operacionalização do sistema.

Com relação à segurança pública, Sochaczewski admite haver alguma resistência para a criação de uma guarda municipal. "Esta é uma área bastante delicada. Basta lembrar os protestos contra a guarda municipal que o Prefeito paulista Jânio Quadros pretendia criar."

## Governo federal pretende resistir à desconcentração

BRASILIA — Apesar de ter um espaço limitado de ação, o Governo federal vai tentar reduzir, no plenário, a ampliação dos percentuais de participação dos Estados e Municípios no bolo tributário, estabelecida pelo Projeto de Constituição aprovado na Comissão de Sistematização. O Governo não está disposto a abrir mão do poder político que a concentração tributária lhe confere e definitivamente não aceita aumentar as receitas estaduais e municipais sem repassar encargos.

A discussão sobre o sistema tributário na Constituinte envolve ainda a questão regional — o antagonismo das regiões Norte-Nordeste/Sul — além de inovações que desagradam os maiores empresários do País, como a taxa sobre fortunas, patrimônio líquido e sobre os lucros das operações financeiras.

O texto aprovado pela Sistematização conseguiu resolver parcialmente as disputas. Um acordo firmado entre as bancadas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste assegurou vantagens a estas regiões. Detentoras de 296 votos, estas bancadas conseguiram aprovar até agora na Constituinte um adicional de 3% para aplicação em programas especiais de desenvolvimento, além das quotas ampliadas dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios.

As atuais regras de distribuição já beneficiam o Norte do País, e os critérios não foram alterados pelo projeto de Constituição. O Fundo de Participação dos Estados é distribuído levando-se em conta a relação direta da população e da dimensão do território, de forma inversamente proporcional à renda per capita do Estado. Desta maneira, o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste sempre conseguiram receber um volume maior de recursos.

O Maranhão, por exemplo, contribuiu, em 1986, com 0,2% e recebeu da União 5,6%, enquanto o Rio de Janeiro contribuiu com 21,6% e recebeu apenas 3,6%. Mesmo considerando injusta a distribuição, nenhum constituinte ousou alterar estes critérios, temendo uma reação das poderosas bancadas unidas. Falta ainda acertar com os representantes destas regiões a aprovação da ta-



xação adicional sobre a renda de bens de capital.

Desde o início dos trabalhos da Constituinte, a questão regional foi determinante quando se falava em sistema tributário. Prova disso é que o Centrão, para conseguir 280 assinaturas para suas emendas substitutivas, teve que fazer uma série de concessões às bancadas do Norte-Nordeste e Centro-Oeste. O Deputado Luis Eduardo Magalhães (PFL-BA) confessa que pessoalmente gostaria que o Centrão tivesse apresentado alterações substanciais no que se refere ao sistema tributário, "aliviando a União", mas isso foi totalmente impossível.

Se processássemos qualquer mudança radical, nós não teríamos as assinaturas. É uma questão muito complicada. Tivemos que agrandar os governadores, prefeitos e a União. Por isso não mexemos muito no texto aprovado.

Para a equipe de parlamentares tributaristas que vem se dedicando à elaboração do novo sistema tributário, a maior parte das questões regionais está resolvida e os problemas hoje estão concentrados na resistência do Governo federal em relação ao Projeto.

Dados da USP e do IPEA — Instituto de Planejamento Econômico e Social — informam que o Projeto de Constituição estabeleceu uma perda de receita para a União da ordem de 20%. A União, que atualmente repassa 33% da arrecadação aos Estados e Municípios terá, se o projeto for confirmado pelo plenário, de redistribuir 54% do bolo tributário aos Estados e Municípios.

Para alterar esta divisão do bo-

lo, restaram ao Governo poucas alternativas. O Planalto gostaria de ter interferido mais na elaboração do projeto, mas foi forçado a recuar diante das pressões dos governos estaduais, que reivindicam há muito uma reforma tributária que lhes permita alguma autonomia financeira. O Consultor Geral da República, Saulo Ramos, chegou a fazer críticas explícitas quando o texto estava sendo apreciado pela Sistematização, mas o Governo não conseguiu formular uma emenda capaz de corrigir os pontos que ele considerava inaplicáveis.

Sem poder reduzir muito o percentual dos Estados e Municípios, que acabaria por desagradar governadores e prefeitos em todo o País, o Executivo teve que achar um percentual intermediário, expresso nas emendas dos Deputados Mussa Demes (PFL-PI) e Artenir Werner (PDS-SC). A primeira emenda reduz de 21,5% para 16,5% o repasse de recursos para os Estados e de 22,5% para 17,5% para os Municípios e na segunda para 14% e 15% respectivamente.

Segundo o Deputado Wilson Souza (PMDB-SC), professor de direito tributário, o Governo deverá concentrar fogo nestas duas emendas mas, mesmo assim, terá dificuldades para aprová-las, já que a ampliação dos percentuais feita pela Sistematização teve o aval dos Secretários da Fazenda de todo o País. O Deputado acha que a votação da matéria poderá marcar o primeiro confronto entre os Governos estaduais e a União, que não tem nenhum interesse na

descentralização dos recursos.

— O Governo não quer perder o controle, o poder de barganha. E poder sem renda é poder vazio — disse o Deputado.

Este é também o raciocínio do Líder do PMDB na Constituinte, Senador Mário Covas. Para ele, o Governo agora vai tentar concentrar ainda mais a renda, impedir a autonomia econômica das regiões e, conseqüentemente, a autonomia política. A Deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ) vai mais longe, vinculando a reação do Governo à aprovação do sistema presidencialista.

Politicamente, para o presidencialismo não existe nenhum interesse que as Prefeituras e os Governos Estaduais tenham recursos próprios. Nós já tivemos o exemplo de que o presidencialismo se sustenta no fisiologismo; para manter esta conta, eles têm que centralizar a arrecadação.

Acusando o Governo de ter utilizado fartos recursos para aprovar os cinco anos de mandato, o Deputado Jayme Santanna (PFL-MA), acha que no capítulo do sistema tributário, "as contas poderão ser resgatadas".

— Acho que os recursos que a União diz que vai perder com a reforma tributária se equivalem ao que ela gastou para aprovar o mandato do Presidente.

A proposta tributária aprovada pela Sistematização cumpre até certo ponto a inspiração da Constituinte de restabelecimento da Federação, mas não chega a alterar na essência o sistema tributário em vigor. Na realidade, os maiores méritos do texto que o plenário vai apreciar estão restritos a uma mais justa redistribuição da arrecadação dos impostos, associada à prerrogativa do Congresso de legislar sobre matéria tributária. Segundo informações da assessoria do Deputado José Serra (PMDB-SP), propostas mais efetivas de mudança do sistema acabaram rejeitadas nas fases anteriores. Um exemplo disso foi a tentativa de se estabelecer a base única de imposto, que reuniria todos os tributos, impedindo a criação de tributos diretos que não entram no bolo a ser redistribuído aos Estados e Municípios. A matéria não chegou nem mesmo a ser votada pela Sistematização.

## Fixação de alíquotas de ICM dá poder de barganha a Estados

Um outro ponto que deverá ser atacado pelo Governo é a prerrogativa que a Constituinte concede a governadores e Assembleias Legislativas, que passarão, se o texto for aprovado, a fixar as alíquotas do ICM, adotando um critério de seletividade.

Produtos essenciais para cada região passarão a ter alíquotas mais baixas do que os produtos supérfluos. Esta autonomia poderia, no entender da União, reduzir o volume global da arrecadação, pois os Governadores tenderiam à cessão de benefícios nas suas áreas de interesse. Na verdade,

os Estados ganhariam instrumentos de barganha semelhantes aos do que estão concentrados hoje nas mãos da União.

Resta ainda o repasse dos encargos. Uma emenda do Deputado José Serra ao texto da Sistematização cria um programa de descentralização dos encargos. O Governo prefere decidir esta questão de acordo com seu gosto político.

— Se não houver controle do repasse de encargos, a merenda escolar da Bahia e do Pernambuco corre sérios riscos — ironizou um dos assessores de Serra.