

A União e as mudanças CORREIO BRAZILIENSE • 4 JAN 1988 no sistema tributário

FIRMO DE CASTRO

Entre os diversos questionamentos que têm sido feitos em torno da futura Constituição Brasileira, um dos mais insistentemente suscitados versa a respeito do novo Sistema Tributário Nacional e de suas reais repercussões sobre a sociedade como um todo e sobre as já combalidas finanças da União, em particular. O assunto chegou mesmo a provocar uma ligeira polêmica entre críticos do Governo Federal e alguns constituintes mais diretamente envolvidos com a elaboração do Capítulo I, Título VI, do atual Projeto de Constituição.

A verdade é que não se pode negar os importantes avanços contidos na proposta de sistema tributário inserida no projeto aprovado pela Comissão de Sistematização.

Inicialmente, não cabe deduzir, aprioristicamente, que o Sistema virá, necessariamente, acompanhado de uma maior carga tributária bruta, se bem que a tendência pareça ser esta, dependendo do conjunto de alíquotas a serem estabelecidas em legislação complementar e ordinária. Espera-se que a adoção de níveis diferenciados de tributação proporcione, a um só tempo, um maior volume de recursos ao Estado e uma adequada progressividade ao Sistema.

Mesmo que se venha a ter um aumento de carga tributária bruta — situada nos últimos anos por volta de 22 a 24 por cento do PIB e, portanto, tecnicamente ainda passível de crescimento — essa expansão terá que advir de uma maior tributação do capital em relação ao trabalho, não comportando ônus adicional sobre a massa dos assalariados.

Analisando-se a distribuição dos recursos tributários pelas três esferas de Poder, as simulações oficiais e as da Comissão do Sistema Tributário indicam que, no período de 1988 a 1993, a União perderá, em comparação com a situação atual, 20 por cento de suas receitas, a serem transferidos para os Estados e Municípios, especialmente através dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), os quais crescerão, respectivamente, de 14 para 21 por cento, e de 17 para 22,5 por cento (do total do IPI e Imposto de Renda), até o ano de 1993.

A primeira observação a ser feita acerca dessa conclusão é a de que a perda de posição relativa da União — equivalente acerca de 10 por cento do bolo tributário nacional, ao final da implantação do novo Sistema Tributário — não significará obrigatoriamente, perda absoluta de recursos, pois se estima que a arrecadação global se elevará, no período, a uma taxa anual superior a 4 por cento, índice que corresponderá à transferência média adicional a ser feita em favor dos Estados e Municípios em cada ano.

Ressalte-se que o Plano de Ação Governamental (PAG) prevê um incremento do PIB da ordem de 5 por cento ao ano, até 1991, permitindo projetar a expansão de receita pública em níveis semelhantes, observados a atual carga tributária e o fator de correlação entre essas duas variáveis identificado nos últimos exercícios.

Conforme estudos realizados pela Seplan Ipea, nos anos imediatamente anteriores (1961 a 1967), era a seguinte a distribuição dos recursos tributários efetivamente disponíveis por nível de Governo: União, 40 por cento; Estados, 47 por cento; e Municípios, 13 por cento. A partir de então, ocorreu a tão propositada centralização em torno do Governo Federal, em prejuízo, principalmente, dos

Estados, do que resultou a seguinte participação das três esferas administrativas no bolo tributário nacional, no triênio 1984/1986: União, 49 por cento; Estados, 35 por cento; e Municípios, 16 por cento. Para se ter idéia de quanto os Estados perderam, calcula-se que somente em 1986 o Governo Federal apropriou mais de 4 bilhões de dólares que lhes seriam destinados caso houvesse se mantido a distribuição de recursos anterior à reforma de 1967. Se somente naquele ano a apropriação atingiu cifra tão alta, quanto não representaram para os Estados os vinte anos de centralização tributária (1968/1987)?

Com o novo Sistema o que se pretende é, basicamente, promover uma repartição de recursos públicos aproximadamente igual à prevalecente no início dos anos sessenta, reforçando-se, sobretudo, as finanças municipais, medida considerada imprescindível face à nova realidade da Federação brasileira.

Outra observação concernente à perda de receita da União é que a esta ainda restará o caminho do aumento dos seus recursos disponíveis por meio da redução dos subsídios e outras transferências de menor prioridade, de modo a obter uma elevação na carga tributária líquida. Considerando que hoje essa carga, segundo fontes oficiais, está reduzida a aproximadamente 10 por cento do PIB, quando no início da década de setenta manteve-se em torno de 17 por cento, reside aí uma das alternativas que terá a União para compensar, pelo menos em parte, a perda de recursos decorrente da futura descentralização. Aliás, o Governo Federal vem anunciando, repetidamente, sua disposição de se encaminhar nesta direção, visando a um maior controle do gasto e do déficit públicos.

Outro ponto relevante que não deve ser esquecido é o de que a maior autonomia financeira a ser conferida a Estados e Municípios ocorrerá **pari passu** a uma redução dos encargos da União, a qual terá restringida sua competência em diversas áreas de atuação do setor público. Alheias a essa realidade, críticas formuladas ao novo Sistema Tributário, relacionadas com o possível definhamento financeiro da União, estão implicitamente associadas à defesa da preservação do "status quo", como se o fortalecimento da Federação e a redução da intervenção estatal no domínio econômico não representassem um anseio nacional inquestionável e uma via de mão única.

Existe a preocupação demonstrada com os graves prejuízos que a proposta acarretaria para as regiões mais pobres do País, sob a argumentação de que o enfraquecimento da União reduzirá sua capacidade de investir e de promover a diminuição das desigualdades regionais. Com efeito, pode parecer paradoxal mas o fortalecimento do Governo Central no Brasil ao invés de ter sido um fator de indução de um desenvolvimento social e regionalmente equilibrado, como seria natural acontecer, representou, ao contrário, um estímulo à concentração de renda e poder.

Assim é que o Nordeste, para citar a região mais atrasada do País, embora detendo quase 30 por cento da população brasileira, vem recebendo somente 12 por cento dos recursos orçamentários federais, menos de 10 por cento dos subsídios e incentivos nacionais e não tem sido contemplado com investimentos estatais importantes ou com crédito oficial compatível com suas necessidades e representatividade. A propósito, estudo elaborado por técnicos do Banco do Nordeste de-

monstra que a União vem aplicando cada vez menos recursos no Nordeste, onde a despesa pública direta do Governo Central tem sido sempre inferior à saída direta e indireta de recursos da região. No período de 1981 a 1985, particularmente, a evasão de recursos daquela área foi equivalente a uma vez e meia os investimentos da União e a três vezes o valor dos incentivos fiscais regionais.

O crescimento dos Fundos de Participação e do Fundo Especial, da ordem de 42 por cento, deverá beneficiar principalmente os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste se conservada, como se espera, a atual participação (60 por cento) dessas regiões na receita total desses Fundos. Por outro lado, o ressarcimento aos Estados das perdas de ICM decorrentes das exportações de produtos industrializados favorecerá, e não podia ser diferente às unidades da Federação responsáveis pelos maiores volumes de negócios com o exterior. Em síntese, a soma dos efeitos da expansão dos Fundos com os do ressarcimento do ICM sobre exportações assegurará, pelas simulações feitas, uma redistribuição de recursos equilibrada do ponto de vista regional.

Outro ponto que certamente tem motivado a burocracia federal a reagir contra a descentralização de tributos refere-se ao previsível esvaziamento do processo de transferências intergovernamentais negociadas, que sustenta um intenso tráfico de influências. As perspectivas são de deterioração do sistema clientelista que se instalou ao redor do apoio financeiro concedido pela União a Estados e Municípios, mediante convênios, programas e projetos. O poder político respaldado na administração desses recursos seguramente será afetado. Dai as reações.

Existe uma questão que decorre de uma comissão do capítulo tributário na parte relativa às atribuições do Senado Federal para a fixação de alíquotas aplicáveis às operações de circulação de mercadorias e prestação de serviços.

A extensão da faculdade atribuída ao Senado às alíquotas máximas torna-se indispensável porquanto o novo ICM terá caráter seletivo e os Estados disporão de ampla liberdade de ação para definir os níveis de incidência deste nas operações internas, podendo surgir conflitos fiscais entre eles e, sobretudo, com a União, que tem o IPI como um tributo concorrente do ICM.

Em resumo, pode-se concluir que não se justifica a maioria das restrições apresentadas ao novo Sistema Tributário, mormente em se tratando de críticas motivadas por perda de receita por parte da União. Nada obstante, subsistem questões como a do adicional do Imposto de Renda e a competência exclusiva atribuída aos Estados para a fixação das alíquotas máximas do ICM nas operações internas, aqui abordadas, que indicam a necessidade de uma revisão na proposta aprovada pela Comissão de Sistematização. Por outro, há outras questões a serem posteriormente analisadas, como as referentes à instituição dos impostos sobre fortunas e de vendas a varejo de combustíveis e lubrificantes, exceto o óleo diesel, bem assim à garantia, a nível constitucional, de imunidade tributária à exportação de produtos industrializados, que exigem profundas reflexões e possíveis revisões do novo texto constitucional.

Firno de Castro é deputado Constituinte pelo Ceará e ex-secretário de Fazenda e de Indústria e Comércio daquele Estado.