

A reforma tributária na Constituinte

ERNANE GALVÊAS

Ao que tudo indica, deverá passar pelo plenário da Assembléia Constituinte o projeto de reforma bancária aprovado pela Comissão de Sistematização, apesar da resistência e da oposição inicial ensaiada pelo Ministério da Fazenda, cujas críticas esbarram na frente cerrada das bancadas do Norte/Nordeste/Centro-Oeste.

Segundo o Ministério da Fazenda, o novo "sistema tributário, como está concebido, vai elevar brutalmente a carga tributária. Não só porque a União vai tentar recompor suas fontes de receita, mas pela superposição inadequada de tributos".

No sistema atual, a União transfere 16% do Imposto de Renda e do IPI para os Estados e 17% para os municípios, de cada um desses tributos, além de outras participações em outros impostos. Dessa forma, atualmente, a União fica com 39% da receita disponível, os Estados com 41% e os municípios com 20%. O sistema proposto reduz a União para 30%, eleva os Estados para 47% e os municípios para 23%. O resultado é que a União perde 26% da arrecadação tributária, ou seja, com base no orçamento de 1987 (receita bruta de Cz\$ 1.047 bilhões), as transferências chegariam a Cz\$ 502 bilhões ao invés de Cz\$ 316 bilhões, com perda de cerca de Cz\$ 180 bilhões, inclusive 10% de IPI para compensar a perda de ICM com a exportação de manufaturados.

Sobre essa proposta reforma tributária, disse o presidente Sarney, em entrevista ao "Jornal do Brasil", em 2/9/87, que "a Constituição pode tornar o país inviável". E o ex-ministro da Fazenda, Bresser Pereira, em relatório entregue ao presidente e divulgado pela imprensa em 20/9/87, declarou, mais enfaticamente, que "a União poderá ir à falência se o projeto da Comissão de Sistematização se transformar no novo texto constitucional." Essa mesma posição — que teria sido elaborada pela Secretaria da Receita Federal — já havia sido antecipada pelo ex-ministro Bresser Pereira a um grupo de constituintes, conforme noticiário de 30/8/87, reiterando as preocupações do Ministério da Fazenda no sentido de que, "se aprovado o anteprojeto da Constituição as metas de controle do déficit público estarão comprometidas. Resultado: está abalado o controle da inflação e, por conseguinte, um eventual acerto com o sistema financeiro internacional. De resto, fazer um orçamento para o próximo ano será uma obra de ficção" (do noticiário de imprensa, 29/7/87).

A reação do setor privado não chegou nem mesmo a ter consistência, embora os empresários se deem conta de que a reforma vai subtrair 26% da receita fiscal, sem a concomitante redução dos encargos que deveriam, em tese, ser transferidos aos Estados e municípios. Isso significa que, na prática, a União vai procurar se defender, aumentando substancialmente a carga tributária, eis que, contrariamente ao que alegam os defensores do projeto, dificilmente se poderá esperar que o governo federal se compense dessa perda brutal cortando subsídios, incentivos fiscais ou ajuda financeira aos bancos estaduais. O mais certo, mesmo, é que vão chover impostos e empréstimos compulsórios sobre a cabeça dos contribuintes.

Mas há outros aspectos preocupantes no projeto, como, por exemplo, o adicional de 5% do Imposto de Renda para os Estados; a transformação em ICM, na competência dos Estados, dos impostos únicos sobre energia elétrica, combustíveis, transportes e minerais, que atualmente suportam programas nacionais; a introdução do princípio progressivo em impostos tais como o ISS e o IPTU; e, mais importante ainda, a falta de limite à competência dos Estados para aplicar o ICM nas operações internas. O Senado somente limitará



o ICM interestadual e o de exportação.

Este último ponto é realmente temerário. Imagine o que podem fazer certos Estados com o ICM sobre automóveis, cigarros, bebidas, obrigando a uma redução ainda maior das receitas do IPI, na esfera federal. E observe-se bem: na medida em que se substitui o IPI pelo ICM, desfalca-se a base mais importante da transferência de renda para as regiões mais pobres. É por isso que se diz que a reforma tributária da Comissão de Sistematização é a reforma dos Estados ricos.

Disse bem o "Jornal do Brasil" (8/10/87), que "não há mais como promover o crescimento alegre através das emissões de papel-moeda e, se a dívida pública chegou a limites que levam os investidores prudentes a se afastarem dos papéis do governo, como então continuar financiando o Estado deficitário?". E mais: "... instalou-se na Constituinte um sistema onde muitos dos eleitos pelo voto são, hoje, advogados do Estado, esquecidos de que seu voto não veio do poder público, mas dos pagadores de Impostos".

Os parlamentares surgiram, com o início da democracia, basicamente com a finalidade de defender o povo contra a capacidade tirânica do "príncipe" de lançar impostos e "tributos de guerra" sobre a comunidade. Nas democracias modernas, o orçamento de despesas é que traça esse limite, obrigando o governo a refrear seus gastos e conviver com os recursos disponíveis.

A infeliz idéia de convocar uma Assembléia Constituinte, em um momento de transição e completa indefinição política, ainda assim acendeu uma chama de esperança em muitos brasileiros de que uma nova ordem democrática poderia por

fim aos demandos e descalabros financeiros, presentes e passados, da administração pública federal, nos Estados e municípios, tratando de resolvê-los pela disciplina rígida da contenção dos gastos, especialmente de pessoal.

Contrariamente a essas expectativas, ingênuas diga-se de passagem, nos defrontamos com uma Constituinte que desconsiderou todas as atuais dificuldades das finanças públicas federais, não só procedeu à elaboração de uma reforma à revelia dessa realidade como enveredou abundantemente na criação dos chamados "direitos onerosos", impondo à União novos encargos com o ensino público gratuito, previdência social, campanhas eleitorais, criação de novos Estados, ampliação da Justiça Federal. Ao mesmo tempo em que se desfigura a sistemática orçamentária, impondo rígidas vinculações de receitas: 2% para a Cultura, 18% para a Educação, 3% para a Justiça Federal, além da emissão de um cheque tributário em branco, estabelecendo que "sempre que as dotações dos municípios e Estados forem insuficientes para aplicar 25% da arrecadação em educação, a diferença será coberta com recursos transferidos (?) através de fundos específicos, respectivamente pelo Estado e pela União".

É claro que o projeto tem o mérito particular de resolver o problema financeiro dos Estados mais ricos do Sudeste, dando-lhes maior capacidade de tributação, ao mesmo tempo em que procura atender os Estados do Norte e Nordeste, transferindo-lhes rendas da União. E a União? Sem dúvida vai procurar desapertar em cima dos contribuintes, transferindo o ônus da conta, como bem alega o deputado Guilherme Afif, para os trabalhadores. Dessa forma, a projetada reforma tributária pode-

rá se transformar em um verdadeiro lto ao setor privado. Na medida, porém, que a União não encontrar espaço para ampliar a sua carga tributária, ou, atente-se bem, para recorrer aos empréstimos compulsórios, é evidente que vai ter de cortar seus programas de investimentos de âmbito nacional, bem assim as transferências que, tradicionalmente, se dirigem aos Estados mais pobres da Federação.

Os benefícios para os Estados ricos são evidentes. São eles que produzem os produtos que mais comportam pesadas alíquotas de ICM. São eles que arrecadam a maior parcela do Imposto de Renda. São eles que consomem mais energia, mais combustíveis. E mais ainda, são eles que vão receber 90% da compensação do ICM na exportação de manufaturados, subtraídos do IPI. Uma simulação feita pela Secretaria da Receita Federal, com base no exercício de 1987, nos dá uma idéia de quem ganha com a reforma, em milhões de cruzados.

O difícil, em todo este contexto, é imaginar que foram os Estados pobres, as bancadas do Norte/Nordeste/Centro-Oeste que se empenharam, que brigaram pela aprovação da reforma.

Paralelamente, dois outros pontos do projeto da Comissão de Sistematização causam profunda inquietação nos meios empresariais: 1) o que trata dos empréstimos compulsórios da União, sem estipulação de resgate e sem cláusula de correção monetária, ainda mais quando o projeto admite que tais empréstimos poderão ser lançados para financiar projetos de relevante interesse nacional (!?); e 2) o "cheque em branco" da Seguridade Social, cuja contribuição poderá recair indiscriminadamente, sobre o faturamento das empresas, sobre seus lucros e/ou sobre a folha de salários. Uma temeridade! Ainda bem que há uma firme disposição do Centrão em derrubar em plenário essas agressões para-fiscais.

Em suma, o projeto da reforma tributária da Comissão de Sistematização é uma bomba que vai explodir nas costas dos contribuintes, com estilhaços sobre o Nordeste...

A reforma tributária de 1965, louvável sob todos os aspectos, ainda guarda fortes características de regressividade, apesar dos esforços desenvolvidos posteriormente para aperfeiçoar o sistema e reforçar os princípios de equidade e de justiça fiscal. Esse sistema, se de um lado limitou a competência tributária dos Estados e municípios, de outro criou um mecanismo de distribuição automático e compulsório das receitas dos impostos de competência da União, sem ônus, principalmente em direção aos Estados e municípios do Norte e do Nordeste. A rigor, não se pode dizer que o atual sistema tributário seja centralizador, eis que, como é evidente, centralizador é o processo de decisões sobre a alocação das despesas orçamentárias e extra-orçamentárias. O ideal, segundo uma análise criteriosa, em relação aos tributos básicos, seria manter o imposto sobre a renda como receita exclusiva da União, transferir aos Estados a maior parcela do imposto sobre produtos industrializados e orientar a cobrança do ICM no destino, em favor dos municípios, diferenciado pela essencialidade do consumo, acabando com a guerra fiscal e as barreiras fiscais entre os Estados, instituição medieval, fonte de empreguismo e corrupção, que entrava o progresso e empobrece o país.

Essa, a meu ver, poderia ser uma proposta de reforma tributária de que cuidaria a Constituinte, sem necessidade de subverter a ordem financeira nacional.

	Norte-Nordeste Centro Oeste	Sudeste	Sul
Fundo de Participação	62.397	22.244	11.652
Impostos Únicos	(1.807)	30.091	5.455
Compensação s/exportações	2.356	21.855	5.890
I.R. Adicional	1.279	2.224	1.221
	64.225	83.524	24.228
		107.752	

ERNANE GALVÊAS, 64, mestre em Economia pela Universidade de Yale (EUA), foi ministro da Fazenda (governo Figueiredo) e presidente do Banco Central (governos Médici e Costa e Silva).