

# Constituinte vence Sarney e faz reforma tributária

## Uma revolução contra o Rambo de Brasília

BRASÍLIA — A Constituinte aprovou ontem, num clima tranqüilo e sem grandes discussões, a reforma tributária, que, a partir do próximo ano, garantirá automaticamente a estados e municípios uma parcela maior nos impostos arrecadados e deixará a União, pelo menos, 17% mais pobre. O presidente José Sarney sofreu uma severa derrota, pois se empenhou pessoalmente para impedir a reforma tributária, que, por várias vezes, acusou de tornar o país ingovernável.

A decisão representa um golpe mortal na centralização de recursos financeiros praticada desde 1966, a partir do governo do presidente Castello Branco, e praticamente ressuscita a Federação, asfixiada nos últimos 22 anos por Brasília. Mais do que uma decisão técnica sobre um tema árido e distante da vida do cidadão — como pode sugerir, à primeira vista, uma discussão sobre alíquotas, percentagens em fundos de participação ou fusão de impostos —, a reforma tributária é um passo político decisivo para a democratização do país, tão importante como a ampliação dos direitos individuais, o fortalecimento do parlamento ou a liberdade de greve.

Com mais dinheiro nos cofres de estados e municípios, governadores e prefeitos não precisarão rondar, de pires na mão, os gabinetes dos ministros em Brasília em busca de recursos para tocar obras ou pagar funcionalismo, oferecendo em troca apoio político incondicional ao presidente da República.

**Partilha** — A partir de agora, o fundo de participação de estados e municípios passa a retirar 47% do bolo tributário formado pelo Imposto de Renda e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados, que são os dois principais tributos cobrados pela União. Atualmente, apenas 33% dos dois impostos são partilhados com estados e municípios. Na divisão dos recursos os municípios ampliam sua faixa de participação de 17% para 22,5% e os estados de 14% para 21,5%. O Fundo Especial destinado ao fomento das regiões mais pobres do país, agora entregues aos bancos de desenvolvimento regionais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, cresce por sua vez de 2% para 3%. A expansão das alíquotas será implantada gradativamente até 1993.


A partilha dos recursos destinados aos estados será regulamentada por lei ordinária, mas os constituintes firmaram o compromisso de cumprir a legislação atual que destina aos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste 78% da receita do Fundo de Participação dos Estados. As bancadas das três regiões, contabilizando 292 constituintes, garantiram também que os valores das alíquotas interestaduais do ICM serão fixados pelo Senado, em decisão tomada por maioria absoluta da casa. "Como detemos esta maioria, poderemos determinar alíquotas diferenciadas nas relações comerciais entre o Sul-Sudeste e o Norte-Nordeste e Centro-Oeste", explicou o deputado Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE).

Para compensar os benefícios das três regiões mais pobres com a partilha do FPE, as bancadas do Sul-Sudeste garantiram que 10% dos recursos do IPI serão distribuídos entre os estados exportadores de produtos industrializados, que estão isentos do pagamento de ICM. As duas regiões serão ainda beneficiadas com o direito de cobrar 5% de adicional do imposto de renda incidente sobre rendimentos de capital, conforme ficou decidido na sexta-feira.


Questão tão antiga quanto a despres-tigiada coroa do rei João Sem Terra, que por ela terçou armas com os barões da Inglaterra, no século XIII, e acabou lhes concedendo uma *Carta Magna*, a reforma tributária insinuou-se na nova Constituição brasileira assim como quem não quer nada, quase em surdina. Muito mais se falou no mandato presidencial. Hoje se verifica que se há uma obra revolucionária, entre a copiosa produção dos constituintes que há um ano e meio se reúnem em Brasília, é justamente a questão tributária — tão revolucionária que, como toda revolução, provoca reações que vão do pavor ao êxtase. "Entre os Estados federais, depois da promulgação da nova Constituição, o Brasil será o que tem a União mais fraca, em todo o mundo", afirma, alarmado, o ministro da Fazenda, Mailson da Nóbrega, integrante do time que encara com pavor as inovações trazidas pela nova Carta. Do time do êxtase faz parte do senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), para quem, sem a reforma, a democracia não seria viável, mas também alguém tão insuspeito quanto o deputado e ex-ministro Antonio Delfim Netto. "A reforma tributária promovida pela Assembléia Constituinte é uma exigência do regime democrático", diz Delfim.

Entre um extremo do leque de opiniões e o outro, extrai-se uma certeza: o Brasil está na iminência de uma virada histórica. O que a reforma tributária significa é o tiro de calibre mais graúdo jamais disparado contra a fortaleza da centralização, da rigidez administrativa e da concentração de poderes edificado em Brasília. Pela nova Constituição, uma parte considerável dos recursos hoje manipulados em regime de exclusividade pelo poder central passarão aos estados e aos municípios. Esboroa-se o sistema pelo qual, segundo contou o falecido ministro Golbery do Couto e Silva, até o percentual de aumento dos táxis de Curitiba eram discutidos nas célebres "reuniões das nove" que o círculo mais íntimo do poder mantinha durante o governo Figueiredo. Mais extraordinário ainda, no entanto, é quando se atina para o fato de que reforma tributária não quer dizer apenas reforma tributária, e que muito se engana quem se embrenha nela armado apenas de números e percentuais. O que está em jogo é o poder. Disso sabiam muito bem o rei João Sem Terra e os barões da Inglaterra, como sabem hoje os barões de Brasília. Com a nova Constituição, especialmente no capítulo tributário, criam-se as bases para uma reviravolta no sistema de poder em que no papel de perdedor está um antigo Rambo de 570 mil funcionários na administração direta e 1,6 milhão na indireta, chamado governo federal.


**Efeito letal** — A reforma tributária pela qual está assediada esta Brasília não só das legiões de funcionários mas também dos dez mil apartamentos funcionais, dos dez mil veículos em sua frota, dos 27 ministérios e das centenas de empresas estatais e autarquias sob seu comando, se exprime em um punhado de artigos constitucionais de efeito letal. Por um deles, prevê-se que o Fundo de Participação dos Estados — pedaço da massa



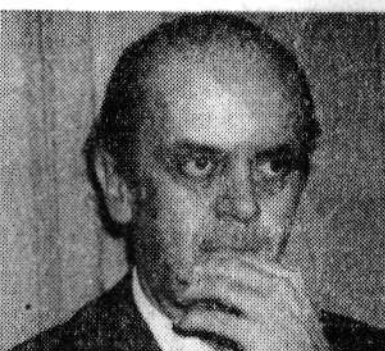
1988		1989		1993	
União	Estados e municípios	União	Estados e municípios	União	Estados e municípios
67	33	57,5	42,5	53	47



1988		1989		1993	
União	Estados e municípios	União	Estados e municípios	União	Estados e municípios
40	60	0	100	0	100



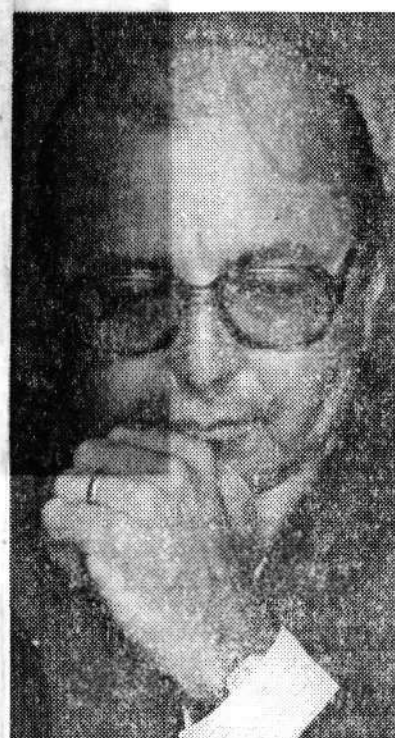
1988		1989		1993	
União	Estados e municípios	União	Estados e municípios	União	Estados e municípios
67	33	43	57	47,5	52,5



Serra: Sul sai perdendo



Delfim: democracia vence



Mailson: União mais fraca

total arrecadada pela União com o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados que deve ser repassado obrigatoriamente aos estados da federação — aumentará progressivamente, entre 1989 e 1992, dos atuais 14% para 21,5%. Da mesma forma, o Fundo de Participação dos Municípios — dinheiro da mesma origem que deve ser repassado às prefeituras — crescerá, no mesmo período, dos atuais 17% para 22,5%. Outro artigo da nova Constituição prevê que os impostos hoje chamados de "únicos" sobre energia elétrica, minerais, transportes e comunicações, hoje embol-

sados pela União, passarão para os Estados, enquanto outro imposto único — sobre combustíveis — passa para os municípios. Os estados ganham além disso a facilidade de cobrar imposto sobre heranças e um adicional de 5% do total do imposto de renda pago pelos contribuintes à União.

O que significará essa transferência de recursos da União para os estados e municípios é questão aberta e sujeita a um tiroteio em que os prognósticos variam em geral de acordo com os interesses do freguês. O ministro do Planejamento, João Baptista de Abreu, inte-

grante, com Mailson, do time dos que encaram com pavor a reforma tributária, calcula que a descentralização tornará ociosos de 30% a 40% dos funcionários federais. O pior, raciocina Abreu, é que a União não poderá demitir esses funcionários, todos garantidos por uma estabilidade de que sai reforçada do novo texto constitucional. O remédio, segundo o ministro do Planejamento, seria uma transferência em massa de funcionários de setores tornados obsoletos da administração federal para setores onde haveria falta de pessoal, como a fiscalização dos ministérios da Fazenda, do Trabalho e da Previdência Social. Outras possibilidades seriam o congelamento das vagas surgidas por força de aposentadorias e a transferência de funcionários federais para os estados e municípios. Pode-se prever que a capital federal sofrerá uma mudança em sua paisagem, com a nova Constituição. "Brasília se tornará uma cidade de aposentados", afirma, com malícia, o consultor da República, Saulo Ramos. Outros prognosticam que haverá mais vagas nos hotéis e os preços dos imóveis baixarão, por falta de demanda.

Uma das consequências menos previstas da nova situação diz respeito aos próprios constituintes. "Os deputados federais perderão poder para os estaduais, porque prefeitos e governadores não mais precisarão vir a Brasília", diz o mesmo Saulo Ramos. Realmente, se, uma vez promulgada a Constituição, as verbas cairão diretamente nos cofres dos estados e municípios, estarão dispensados de seus serviços os deputados que hoje se especializam num dos ramos mais florescentes do Congresso Nacional — a corretagem das verbas federais. Adeus prefeitos e governadores que, pires na mão, hoje são obrigados a percorrer os gabinetes de Brasília em busca de dinheiro para seus municípios ou estados. Em consequência, adeus deputados que, quase obrigatoriamente, os ciceroneavam na capital federal e usavam de suas influências nos ministérios para facilitar a abertura dos cofres (ver reportagem abaixo). Será um golpe na fisiologia como jamais houve. Talvez ela não morra — seria esperar demais — mas pelo menos terá de se refugiar em outro lugar. A lógica indica que terá de buscar abrigo nos estados ou municípios.

Como se vê, o potencial de mudança contido na reforma tributária não diz respeito apenas à repartição do poder. Ele poderá se fazer sentir também na natureza de seu exercício — e aí está um dos mais promissores possíveis efeitos da nova Constituição. Com o olho no esvaziamento do poder de barganha hoje enfiado pelos deputados, um alto funcionário da Secretaria do Planejamento, Everardo Maciel, afirma: "O Congresso vai se esvaziar no princípio, mas com o tempo passará a ter um papel importante, mais formulador de política do que intermediador de verbas. O governo federal, mais enxuto, cuidará de programas de ação nacional mais pertinentes do que a distribuição de dinheiro para a construção de matadouros."

**Cronograma** — Ainda antes de aprovada no segundo turno, a reforma tributária já começou a gerar efeitos

notáveis. Um deles é a "Operação Desmonte" do governo, cujo coordenador, na Secretaria do Planejamento, é o próprio Everardo Maciel, e cujo objetivo é desativar programas e investimentos do governo federal para adequá-lo à nova realidade orçamentária, ao mesmo tempo em que ataca o déficit público. A "Operação Desmonte", até agora, com a ameaça de fazer desabar sobre estados e municípios encargos correspondentes à poda de verbas da União, serviu tanto para anunciar propósitos reais quanto para tentar arrefecer possíveis excessos de entusiasmo de prefeitos e governadores para com a reforma tributária. Nesta semana, ela desce ao plano concreto, com sua incorporação ao projeto de orçamento que, até o dia 31, o governo deverá apresentar ao Congresso. O que já se pode notar é todo um cronograma disparado a partir da reforma tributária da Constituinte. A reforma gerou a "Operação Desmonte". Esta vai gerar o orçamento. Um próximo passo, segundo se diz com cada vez mais força em Brasília, seria uma inevitável reforma administrativa. O resultado final e desejável seria uma reforma completa no já rodado Estado brasileiro.

Entre os argumentos contra a descentralização há uma maioria que se pode jogar fora e dois sérios. O primeiro é a questão da modernização. O impulso modernizador, no Brasil, historicamente foi dado pela União, cabendo aos Estados e municípios quase o papel antípoda de defensor de interesses e hábitos longamente estabelecidos. Com a União enfraquecida, quem poderia assumir o papel modernizador? Uma resposta possível é a do governador Wellington Moreira Franco. "A descentralização é a própria modernização", diz ele, "porque não há nada mais retrógrado do que o gabinete de um tecnocrata centralizador". O segundo argumento sério é o de que, perdendo a União sua força, perde também o poder distributivo entre os estados, e a consequência disso poderá ser o agravamento das desigualdades regionais. É nesse sentido que raciocina o ministro Mailson da Nobrega, para quem o Nordeste sairá perdendo com a nova situação. "Não sei se estamos plantando a democracia ou as sementes da secessão", chega ele a afirmar. Outros garantem que as regiões mais pobres continuarão preservadas no novo texto constitucional — até demais. No raciocínio do deputado José Serra (PMDB-SP), o Nordeste será extremamente beneficiado com a "regionalização" do orçamento — figura da nova Constituição pela qual, daqui a dez anos, os recursos orçamentários terão de ser aplicados em consonância com a população das diversas regiões do país. Teoricamente, com isso, o Nordeste, hoje contemplado com 12% dos recursos do orçamento, passaria a contar com 32%. "O sul sairá prejudicado", diz Serra.

Participaram desta reportagem: Chico Mendonça, Christiane Samarco, Etevaldo Dias, João Domingos (Brasília), Antônio Matiello (Porto Alegre), Ana Maria Tahan, Terezinha Nunes (Recife), Marcelo Auler (Rio) e Carlos Alberto Sardenberg (São Paulo).