

Implicações financeiras da reforma tributária

CARLOS A. LONGO

Editoria de Arte

Convencionou-se chamar alterações do capítulo tributário da nova Constituição de reforma tributária. É preciso cuidado para não generalizar demais o uso do termo reforma. Em 1967, o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) dos Estados foi substituído por um Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), que apresentava pouca semelhança em relação ao regime anterior. O ICM não é cumulativo, e suas alíquotas e isenções não são fixadas a nível Estadual, como era o antigo IVC. Este é um caso típico de reforma tributária, onde a estrutura de arrecadação foi significativamente alterada pela nova legislação. Claramente, os seguidos pacotes tributários que costumam aparecer em fins de ano, procurando fechar brechas fiscais e reduzir prazos de recolhimento, não têm características de reforma, mas de simples ajustamentos circunstanciais.

Uma reforma tampouco implica em desmontar tudo que existe em termos de estrutura de arrecadação. A diferença entre propor um "imposto ideal" e uma reforma tributária não deve ser desprezada. Por exemplo, pode-se conceber um imposto de renda que alcance a totalidade dos rendimentos auferidos pelas pessoas físicas no regime de competência. Na prática, contudo, o imposto não se aplicaria a uma sociedade em vias de desenvolvimento ou avessa à explicitação do montante dos negócios individuais. Nesse sentido, há que se respeitar um pouco de história, cultura ou nível de desenvolvimento ao se introduzir propostas inovadoras, sem o que corre-se o risco de condená-las prematuramente ao fracasso.

A "reforma tributária" aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte está mais para ajustamentos circunstanciais do que para uma verdadeira atualização da estrutura de arrecadação. Cabe notar, de início, que a Constituição não é lugar adequado para se definir a conformação final dos impostos, cuja normatização se dará em leis complementares e ordinárias. De fato, a legislação do Imposto de Renda passa totalmente ao largo da Carta Magna, nem poderia ser o contrário. A Constituição cria impostos, estabelece competências, e a partilha dos tributos entre os três níveis de governo. No caso do ICM chega a fixar o alcance da tributação no comércio interestadual e nas exportações. De fundamental, a nova Constituição muda pouco a estrutura de arrecadação existente, mas altera muito a partilha dos tributos entre esferas de governo.

A reforma de 1967 comparada com a de 1988, pode-se dizer, foi elitista e centralizadora. Uma comissão especial encarregou-se de formulá-la e o Executivo de aprová-la, em pouco tempo. De conformidade com a filosofia predominante na época, a União centralizou não só as competências, mas também a legislação e a partilha dos tributos. Portanto, não é surpreendente que a redação do capítulo tributário da nova Constituição tenha seguido caminho inverso. Pouca atenção deu-se a propostas contidas em estudos preparados por comissões especiais. Mais do que estudar a melhor forma de arrecadar e repartir tributos, os congressistas voltaram-se para o caminho fácil de aumentar a participação dos seus respectivos Estados e municípios nas receitas federais.

É isto é lamentável, pois especialmente a partir de 1985, a União tem sido obrigada a abrir espaço para as unidades subnacionais de governo na partilha dos tributos. De fato, até meados da década de 70 os Estados e municípios ficavam com apenas 10% do produto da arrecadação dos principais tributos federais: o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados. Esse percentual, nas vésperas da nova Constituição, tinha subido para 33%, e agora nos próximos anos terá que chegar a 50%. Os Estados e municípios terão ainda ampliada a base de cálculo do seu imposto sobre o valor adicionado (ICMS), poderão criar novos impostos — Imposto sobre Herança e Doações e o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustível —, impor um adicional de 5% sobre o Imposto de Renda, e receberão verbas de um fundo de ressarcimento para exonerações tributárias das exportações. A nível federal extinguem-se os Impostos Únicos sobre Combustíveis, Energia Elétrica, Comunicação e Minerais, antes compartilhados

entre os três governos. A União terá direito de criar um improdutivo imposto sobre grandes fortunas, e continuará titular da competência residual para criar novos impostos.

A perda financeira para o Tesouro Nacional decorrente dessas medidas foram estimadas em cerca de 17% da sua receita em 1989, crescendo para aproximadamente 21% em 1993 (ver tabela 1). Em contrapartida, o ganho financeiro para os Estados varia em média de 14% a 16% de suas receitas disponíveis entre 1989 e 1993. Os acréscimos mais expressivos serão desfrutados pelos Estados menos desenvolvidos das regiões Norte e Nordeste, beneficiados pelas maiores transferências dos Fundos de Participação (FPE e FPM) — proporcionais à área geográfica, população e o inverso da renda per capita.

Para os Estados de região Sul e Sudeste, os principais determinantes da receita adicional serão a ampliação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), o adicional sobre o Imposto de Renda (IR) e a implantação do Fundo de Exportação (FX). Os ganhos financeiros dos Estados do Norte e Nordeste serão crescentes nos próximos cinco anos, à medida que aumentam suas quotas nos Fundos de Participação. Já, no Sul e Sudeste, o impacto financeiro das mudanças tributárias será imediato pois está relacionado com a extinção dos Impostos Únicos, e a criação do adicional ao Imposto de Renda e o Fundo de Exportação (Ver tabela 2).

Necessário se faz pensar no próximo orçamento do governo federal as perdas financeiras da União, promovendo-se a desoneração de encargos, cujos beneficiários diretos são as administrações locais. O Executivo com essa finalidade irá transferir do Orçamento Geral da União de 1989, aos Estados e municípios, encargos com educação pré-escolar e básica, serviços urbanos, principalmente transportes, água e esgoto, que hoje são fornecidos pelo governo federal, sobretudo nos Estados menos desenvolvidos. Há naturalmente o risco de que essas desonerações não se concretizem por dificuldades de natureza política. Neste caso, o resultado será o aumento do déficit público.

Desconcentração de rendas foi basicamente o que se praticou na nova Constituição. A extinção dos Impostos Únicos e a correspondente ampliação da base de cálculo do ICM foi um inegável avanço: os impostos únicos não cumpriam mais a função para a qual haviam sido criados, e o ICM deu um passo na direção da universalidade. Entretanto, a maior participação dos Estados e municípios no Imposto de Renda e no Imposto sobre Produtos Industrializados é condenável. Desestimula o esforço de arrecadação e distorce a utilização das receitas fiscais nas três esferas de governo. Daqui por diante, a União terá poucos incentivos para reformular ou até para aumentar seus impostos tradicionais, pois sua receita será em grande parte repassada a outras instâncias. E, os governos locais, enquanto puderem servir-se de abundante receita compartilhada, não terão como avaliar e explorar adequadamente a relação custo-benefício dos serviços prestados, já que a distância entre fisco e contribuinte é elevada no caso dos tributos federais. Estimula-se assim o chamado "caronismo fiscal" nos Estados e municípios, e a criação de novas formas de contribuição a nível federal.

A redivisão de encargos e receitas entre esferas de governo deveria envolver não a desconcentração de rendas, mas a descentralização de competências tributárias. A autonomia dos Estados e municípios é função direta do grau de auto-financiamento, e da liberdade para fixar alíquotas e isenções, em suas respectivas bases de cálculo. Neste sentido, o ideal seria que essas duas instâncias de governo pudessem se restringir aos mais universais impostos sobre o valor adicionado, e sobre a propriedade (territorial e rural). A União caberia sobretudo um abrangente imposto de renda sobre pessoas físicas, que devidamente reformulado — desonerando empresas, incluindo ganhos de capital e simplificando alíquotas — poderia substituir inúmeras contribuições pa-

Tabela 1
Estimativas das perdas adicionais da União devido ao projeto de reforma tributária durante o período 1988/94

Ano	Partilha dos impostos federais		Perdas adicionais (3)=(2)-(1)	Perdas adicionais como proporção da receita líquida % (4)
	(1) Atual	(2) Projeto		
1988	568,7	592,9	24,2	1,5
1989	568,7	836,3	267,6	16,9
1990	568,7	850,2	281,5	17,7
1991	568,7	864,0	295,3	18,6
1992	568,7	877,9	309,2	19,5
1993	568,7	898,7	330,0	20,8

Composição das perdas adicionais da União como proporção da receita líquida

Ano	Perda decorrente de				Total (5)
	Extinção impostos (1)	FPE FE (2)	FPM (3)	FX (4)	
1988	—	0,9	0,6	—	1,5
1989	4,7	5,3	3,1	3,8	16,9
1990	4,7	5,7	3,5	3,8	17,7
1991	4,7	6,2	3,9	3,8	18,6
1992	4,7	6,6	4,4	3,8	19,5
1994	4,7	7,4	4,9	3,8	20,8

Fonte: Eurico H. Ueda, "Impacto da Reforma Tributária sobre a Receita Estadual", 8ª Carta de Conjuntura da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, outubro 1987; utilizando como dados básicos as informações contidas em Brasil, Seplan/PR, Orçamento da União, Exercício Financeiro de 1988, Projeto de Lei, Brasília — DF, 31 de agosto de 1987

Tabela 2
Composição da variação da receita disponível dos Estados decorrente da reforma tributária de 1989

Estados	ICMs	FX (FPE+FE)	IR	QPIU *	Total	
Norte	4,74	1,04	16,47	1,05	-8,50	14,80
Acre	1,85	—	31,31	0,30	-1,97	31,49
Amazonas	3,04	0,97	10,60	1,16	-12,26	3,51
Pará	6,82	1,51	15,79	1,38	-7,79	17,71
Roraima	5,47	0,84	18,31	0,57	-7,70	17,49
Territórios						
Nordeste	3,89	2,40	12,89	1,33	-3,36	17,15
Maranhão	4,66	0,44	21,91	0,71	-4,36	23,36
Piauí	4,86	0,46	21,61	0,69	-4,08	23,54
Ceará	5,20	0,73	15,04	1,73	-3,16	19,54
R. G. do Norte	5,33	0,65	18,68	0,83	-4,31	21,18
Pernambuco	5,30	1,04	18,27	0,93	-3,00	22,54
Alagoas	4,34	2,05	9,86	1,85	-2,32	15,78
Sergipe	2,20	1,30	12,85	1,19	-2,30	15,24
Bahia	4,28	1,17	19,34	0,93	-2,42	23,30
Sudeste	2,65	4,93	7,47	1,37	-3,97	12,45
Minas Gerais	6,60	3,14	1,19	5,51	-2,58	13,86
Espírito Santo	5,39	4,15	3,12	2,07	-6,89	7,84
Rio de Janeiro	10,05	1,63	6,16	1,82	2,09	10,97
São Paulo	8,52	6,63	1,49	11,90	-1,98	26,56
Sul	6,27	1,93	0,33	4,89	-1,48	11,94
Paraná	6,23	5,92	1,98	2,60	-2,38	14,35
Santa Catarina	9,21	5,98	2,76	2,74	-2,61	18,08
R. G. do Sul	5,18	5,47	2,03	1,68	-3,50	10,86
Centro-Oeste	4,84	6,08	1,48	2,88	-1,76	13,52
Distrito Federal	5,43	0,14	4,65	3,40	-3,37	10,25
Goiás	7,62	—	1,34	9,32	-1,02	17,26
Mato Grosso	4,93	0,05	5,40	1,27	-4,38	7,27
M. Grosso do Sul	5,04	0,57	7,80	0,97	-5,04	9,34
Brasil	3,89	0,11	4,61	2,00	-2,94	7,67
Brasil	5,87	3,15	4,42	3,90	-3,01	14,33

* Quota de Participação nos Impostos Únicos

Fonte: EURICO H. UEDA, "Impacto da Reforma Tributária sobre a Receita Estadual", 8ª Carta de Conjuntura da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, Outubro, 1987

ra-fiscais existentes, ou por se criar, tais como Finsocial e empréstimos compulsórios etc. Aos Fundos de participação dos Estados e municípios reservar-se-ia um papel menos ambicioso, de repartir entre regiões 25% de todas as receitas do

governo federal, e não apenas de alguns dos seus impostos.

CARLOS ALBERTO LONGO, 47, economista, é membro do Conselho Editorial da Folha e professor da Faculdade de Economia e Administração (FEA) da USP.