

Descentralização de encargos é desafio para a União

FOLHA DE SÃO PAULO

ANDREW GREENLEES

Da Sucursal de Brasília

Ao aprovar a reforma do sistema tributário nacional, o plenário do Congresso constituinte criou um desafio para a União, os Estados e os municípios: como equilibrar a descentralização de verbas e encargos. O texto da nova Constituição determina a transferência de aproximadamente 20% dos recursos da União para Estados e municípios, mas trata de forma menos específica a divisão das responsabilidades de cada administração.

Um dos principais responsáveis pela reforma tributária, o deputado José Serra (PMDB-SP), apresentou emenda ao Título das Disposições Transitórias (ainda não votadas) com uma proposta para solucionar o problema. União, Estados e municípios teriam seis meses a partir da promulgação da nova Carta para elaborar de forma conjunta planos de descentralização de encargos. A emenda determina os setores prioritários: educação, saúde, habitação, saneamento básico e transportes

coletivos urbanos. A transferência de responsabilidades levaria, no máximo, cinco anos para ser completada.

A área social tem prioridade na descentralização porque é considerada a que permite melhor atuação dos governos estaduais e municipais. Os administradores estão mais próximos das comunidades a serem atendidas. Pelo novo texto constitucional, os Estados terão um aumento médio de 15% em suas receitas. O de São Paulo, por exemplo, poderá gastar entre 7 e 8% a mais a partir do próximo ano, segundo cálculos do secretário estadual da Fazenda, José Machado de Campos Filho.

Municípios

Para os municípios, a situação é melhor. Os aumentos de receita poderão chegar a 30%. As transferências serão realizadas ao longo dos próximos cinco anos, com predominância em 1989, ano em que começa a vigorar a reforma tributária.

Mesmo que sua emenda não seja

aprovada, o deputado José Serra diz que a descentralização ocorrerá. A diferença será a troca de um processo planejado por outro, feito na prática, mais suscetível de erros. Serra lembra que as transferências negociadas entre União, Estados e municípios já existem, sem a necessidade de lei específica. A prática seria ampliada.

Na opinião do deputado Francisco Dornelles (PFL-RJ), outro responsável pelo texto da reforma tributária, a perda de recursos não deve ser encarada como um golpe contra as já combatidas finanças federais. As dificuldades do governo, segundo Dornelles, resultam da grande intervenção estatal na economia — a formação do Estado-empresário — e não de questões de arrecadação tributária. O deputado do Rio, que já comandou a Receita Federal e foi ministro da Fazenda, considera que a principal perda da União é o poder de distribuir verbas.

Fundos

Os fundos de participação de Estados e municípios são os elemen-

tos centrais da reforma tributária. Atualmente, a União repassa 33% da arrecadação de Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) a estes fundos. O novo texto determina a transferência de 47% do total. Em 1987, o governo federal recolheu CZ\$ 780 bilhões com estes dois tributos.

A divisão entre os fundos é a seguinte: os Estados passam a receber 21,5% da arrecadação (hoje, são 14%); os municípios terão direito a 22,5% do IR e IPI (atualmente, são 17%). Existe ainda um fundo especial destinado exclusivamente ao Norte e Nordeste, que recebe, pelas regras atuais, 2% do total. A nova Constituição inclui o Centro-Oeste no fundo e amplia o repasse para 3%.

A União também perde o direito de arrecadar os chamados impostos únicos sobre energia elétrica, combustíveis e lubrificantes, minerais, transportes e comunicações. Estes tributos serão incorporados ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), cobrado pelos Estados.

O Congresso constituinte definiu ainda que as alíquotas do ICM serão fixadas pelos próprios Estados, possibilitando a redução da cobrança sobre produtos de primeira necessidade.

Adicional

O plenário da Constituinte aprovou ainda a cobrança, pelos Estados, de um adicional ao Imposto de Renda, que recairá sobre lucros e ganhos de capital, até o limite de 5% do IR pago à União pelos contribuintes envolvidos, sejam pessoas físicas ou jurídicas.

Segundo o deputado José Serra, mesmo com este novo tributo, haverá diminuição da carga tributária. Segundo o deputado, o adicional ao IR, isoladamente, eleva a carga em 0,14% do PIB (Produto Interno Bruto). Mas existe a compensação dos impostos únicos. A inclusão destes valores ao ICM, simplificando a cobrança, representará uma diminuição de 0,2% do PIB na carga tributária, afirma Serra. Desta forma, na prática, o "bolo" dos impostos será reduzido em 0,06%.