

ANU  
P.M.

# Volta à Federação

Reynaldo Sant'Anna

**A**ssembléia Nacional Constituinte está votando o Título IV, relativo ao Sistema Tributário e Orçamento, matéria polêmica e de grande significado para a nação, uma vez que consolidará a nova sistemática de distribuição aos estados e municípios, das cotas de participação nos impostos cobrados pela União nos seus territórios. Há várias décadas, vêm as unidades federativas e seus municípios sofrendo vertiginoso processo de empobrecimento, no que se relaciona com os recursos hauridos pelo Tesouro Federal, que deveriam, em retorno, ser carreados para o próprio erário. Assim, durante anos a fio, à União, amparada na sua incontestável hipertrofia, funcionar como verdadeira bomba de sucção, aspirando diariamente, nos estados e nas comunas, o maior quinhão que a persistente máquina arrecadadora retira às combalidas populações, sem dar-lhes sequer a compensação de uma contrapartida razoável em bens e serviços públicos. Essa injusta sangria, debilitadora do organismo social, atingiu tais proporções, que o desequilíbrio verificado na distribuição de cotas correspondentes ao montante arrecadado determinou, ainda na vigência do regime político anterior, a aprovação, pelo Congresso Nacional, da emenda constitucional nº 23, de 1º de dezembro de 1983. A nova disposição da Lei Magna trouxe correções pequenas, mas significativas, na melhoria da distribuição das cotas do Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios, dos Municípios, bem como do imposto único sobre combustíveis líquidos e gasosos.

Exemplo de relutância da União, em repassar melhor fatia às áreas onde ela arrecada, está no tempo que decorreu, desde os primeiros reclamos, até se transformar em lei a pretensão justa dos estados e municípios de participar dos *royalties* do petróleo, explorado na plataforma submarina. Foram longos anos de espera para a consecução da medida. A avarice do poder central pode ser testemunhada na distribuição tributária referente a 1980. Levantamentos efetivados pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda indicavam, naquele exercício, a seguinte estrutura de distribuição da receita tributária (em cruzeiros): Cr\$ 1 trilhão, 2 bilhões e 740 milhões para União; Cr\$ 618 bilhões e 383 milhões para os estados e o distrito federal; Cr\$ 87 bilhões e 372 milhões para os municípios. Como se vê, foram drenados para a União 58,7% de toda a arrecadação fiscal do país, enquanto os estados e o distrito federal detiveram 36,2%, restando para os municípios apenas 5,1%.

Em 1982, a receita do Orçamento Fiscal da União ultrapassou Cr\$ 4 trilhões e 700 bilhões, equivalendo a quase o dobro das receitas do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias — ICM, arrecadas pelos estados-membros, no valor de Cr\$ 2 trilhões e 467 bilhões. Quanto à receita tributária, a União recolheu cerca de Cr\$ 3 trilhões e 900 bilhões, superando em mais de 1 trilhão e 500 bilhões toda a arrecadação do ICM pelas unidades da federação. No caso particular do Rio de Janeiro, a contribuição do estado para a formação da receita orçamentária da União, nesse mesmo ano, foi de Cr\$ 1 trilhão e 118 bilhões, correspondente a 23,4% do total. Em relação à receita tributária da União, o estado contribuiu com, aproximadamente, Cr\$ 713 bilhões, que significaram mais de 18% do total arrecadado no país, enquanto foram restituídos, sob a

forma de repasses constitucionais e legais — cotas-parte federais —, apenas Cr\$ 28 bilhões, equivalentes, portanto, ao ínfimo percentual de 3,93% do que a União recolheu em nosso estado. Essa tremenda disparidade entre o valor arrecadado e o distribuído configura bem a crise com que se defronta a Federação: estados financeiramente aniquilados em decorrência da forte centralização tributária, municípios sem recursos, dependentes de repasses do governo federal, a fundo perdido, para um desempenho mínimo de suas atribuições sociais e econômicas. Como consequência, vive a nação um sistema federativo anacrônico, onde o poder central, há mais de vinte anos, se assemelha a um pai a distribuir mesadas aos seus filhos de acordo com o procedimento de cada um. Melhores mesadas aos mais obedientes.

Não fica aí o predomínio esmagador da União sobre os estados na distorcida política fiscal do país. As isenções por ela concedidas no pagamento do ICM, na área da exportação, apesar de compreensíveis, atingem a receita estadual, muitas vezes, de forma vigorosa. O resultado de tudo isso: o crescente endividamento dos estados e municípios. E para citar apenas o Estado do Rio de Janeiro, demonstraremos o que ocorreu de 1983 a 1986. Em 31.12.83, o total da dívida pública interna e externa do estado alcançava (em cruzados) Cr\$ 2 bilhões e 359 milhões, passando em 1986 para Cr\$ 45 bilhões e 393 milhões. No decorrer de apenas três exercícios, a dívida estadual cresceu perto de 20 vezes, ou seja, em torno de 2.000 por cento. Convenhamos, é espantoso. A ficção em que se transformou o nosso regime federativo constitui a causa direta e principal deste descalabro. Por isso, encaramos auspiciosamente a reforma tributária que está sendo consagrada na nova Constituição. E intolerável que os estados e municípios continuem de pires na mão a procurar a Seplan, outros ministérios ou órgãos federais para receberem, diretamente, recursos que devem ter seus repasses disciplinados na lei. Tal fato gera, como tem gerado, ávida clientela e intermediações indesejáveis que devem ser banidas dos nossos hábitos, se almejarmos atingir os foros de nação desenvolvida. As administrações estaduais e municipais, estou certo, bem conhecem suas necessidades. Muitas vezes até dispõem de planos e programas para enfrentá-las. Faltam-lhes, apenas, os recursos. O desejável é que estes sejam repassados legalmente, em maior volume, para serem aplicados mediante planejamento integrado das necessidades de cada coletividade. Os governos estaduais, bem como as administrações municipais terão, quase sempre, visão mais correta das dificuldades de suas respectivas áreas. Devem atentar, todavia, para o fato de que maiores repasses corresponderão, obviamente, a novos encargos.

Daí tornar-se indispensável que a reforma tributária em exame na Assembléia Nacional Constituinte venha a fornecer aos estados e municípios os recursos orçamentários próprios, com os quais possam planejar e executar suas políticas com justas ao bem-estar social de suas populações. Este o ponto primordial do sistema federativo. A autonomia dos estados e municípios não pode dispensar uma auto-suficiência no que respeita aos recursos, para dotar as comunidades das condições mínimas de seu atendimento, vale dizer, das condições de manutenção da dignidade humana.

Reynaldo Sant'Anna, ex-deputado federal, é conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro