

Os obstáculos para redistribuir recursos estão na União

JOÃO BATISTA NATALI (*)
Do Reportagem Local

A "Nova República" possui uma única e enfática promessa no campo tributário: permitir que Estados e Municípios disponham de mais recursos — e portanto de maior poder administrativo — para que o sistema federativo não seja um simples penduricalho enfeitando a Constituinte.

Em outras palavras, a União deve ceder uma parcela do que arrecada e das atribuições que centralizou excessivamente nos últimos vinte anos.

Há, porém, dois obstáculos para que esse projeto se execute de maneira indolor. De um lado, o argumento nunca explicitado abertamente pelo primeiro escalão da área econômica de que, com a atual dívida pública (Cr\$ 151 trilhões em Letras e Obrigações Resgatáveis do Tesouro Nacional, dados de abril), quanto mais os cofres federais abdicarem de seus recursos, maior será a dificuldade de se caminhar para uma situação de equilíbrio, ou ao menos de controle desse assustador mastodonte. De outro lado, a União tem um poder redistributivo, arrecadando dinheiro nos Estados ricos para aplicar nos Estados pobres. Só em "repasses" — previstos pelo atual Código Tributário, sobre o qual pesa a unanimidade de considerá-lo centralizador — Estados e Municípios receberão, este ano, Cr\$ 24 trilhões, de um total de receitas de Cr\$ 110 trilhões.

Vamos por partes, já que essas duas dificuldades adquirem o contorno de transparentes obstáculos para que tudo fique como está, e a própria reforma tributária corra o risco de não passar de uma maquiagem superficial.

Dívida pública e orçamento

Décio Munhoz, 50, professor da Universidade de Brasília e primeiro coordenador da assessoria econômica do então candidato Tancredino Neves, rejeita de maneira categórica a possibilidade de a dívida pública ser evocada como pretexto para se conter a descentralização. Seu argumento: a partir do governo Médici, a dívida passou a crescer não para financiar investimentos internos (escolas, ferrovias, saúde), mas sim como instrumento de "uma política monetária perversa". Em outras palavras, os sucessivos governos desovavam a emissão de títulos em função da liquidez financeira, ou então estimulavam altas taxas de juros para forçar a tomada de empréstimos no Exterior. Isso para fazer com que entrassem mais dólares, equilibrando artificialmente a balança de pagamentos. Além disso, diz Munhoz, houve o próprio aumento vegetativo da dívida a partir do momento em que ela escapou do controle do Banco Central. Caiu-se na dinâmica pela qual emite-se ORTNs para compensar a falta de dinheiro que pague os juros e a correção monetária das ORTNs já em circulação.

Moral da história: Estados e Municípios nada têm a ver com a dívida pública, e por isso mesmo não cabe penalizá-los invocando esse pretexto para retardar indefinidamente os mecanismos de redistribuição. "É impossível, por via fiscal (arrecadação de taxas e impostos) resolver um problema que só esse ano se traduziu em Cr\$ 80 trilhões para remunerar os títulos já em circulação", diz o prof. Décio Munhoz, para quem, "ao chegarmos à Constituinte é preciso já termos equacionado esse problema gerado por uma política irresponsável".

Irresponsabilidade apenas da velha República? O ex-assessor de Tancredino teme que ela persista com roupagens novas. Ao "jogar dentro do orçamento fiscal o custo da dívida", afirma ele, o ministro da Fazenda adota uma postura triplamente para-

lisante. Primeiro: oferece um perfil das dificuldades do Tesouro que obstaculiza qualquer reforma fiscal. Segundo: o orçamento fiscal é muito pequeno para o tamanho da dívida. Terceiro: pressupõe uma majoração de impostos para que ela se confunda com a reforma fiscal que adquiriria, nessa hipótese, uma função oposta à filosofia com a qual ela tem sido reivindicada. A saber, o reforço dos cofres federais, em lugar de uma descentralização de seus recursos. Munhoz diz, em conclusão, que o Congresso tende a ficar numa postura defensiva, em lugar de assumir agressivamente o papel político de modular a tendência descentralizadora.

No Congresso

E, de fato, o conflito velado já existe em Brasília, provocado pelo encavalamento do cronograma de tramitação da emenda Airton Sandoval, que deve ser votada na próxima semana, e da apresentação das conclusões da comissão de reforma tributária instituída a 18 de março pelo presidente Sarney e chefiada pelo ministro do Planejamento, João Sayad. A emenda Sandoval retira a Taxa Rodoviária Única da alçada federal (Cr\$ 1 trilhão este ano) e sobretudo obriga a União a compensar Estados e Municípios com o equivalente aos recursos perdidos na isenção do ICM para produtos exportados. Só o Estado de São Paulo ganharia Cr\$ 3,4 trilhões caso se adote esse critério. O Executivo aparentemente não quer perder a iniciativa nem o poder de imprimir o ritmo dessas medidas.

Por enquanto, os parlamentares centram-se em difundir soluções muitas vezes engenhosas para que a União aumente suas receitas, de acordo com os princípios da justiça fiscal, mantenha uma fatia considerável do bolo em seus cofres, e ainda possa redistribuir.

O senador Roberto Saturnino Braga (PDT-RJ), 54, opõe-se, por exemplo, ao corte indiscriminado dos investimentos das estatais — decidido em nome da contenção de despesas para aliviar o déficit público — na medida em que uma parcela dessas empresas têm investimentos produtivos, capazes de gerar lucros. Ele também estima que uma redução dos juros e da correção monetária no mercado interno levaria a uma economia de até Cr\$ 100 trilhões, permitindo o repasse de dez a vinte por cento dessa quantia a Estados e Municípios. Também defende um aumento da arrecadação pela taxa-ção maior dos ganhos de capital, das heranças e sobre terras improdutivas.

Cid Sampaio (PMDB-PE), 74, também senador, advoga a instituição de um imposto sobre o patrimônio líquido das empresas. Seu raciocínio: entre as quinhentas maiores empresas do País (na relação há as grandes multinacionais), 110 não pagaram no ano passado Imposto de Renda porque se declararam "no vermelho" em seus balanços, sobretudo em função de investimentos que aumentaram seus respectivos patrimônios. O novo imposto variaria, portanto, esse dinheiro destinado ao aumento patrimonial, que "artificialmente transforma em prejuízo os lucros reais auferidos no exercício".

Mais radical, o deputado Iraja Rodrigues (PMDB-RS), 49, quer a suspensão no pagamento dos juros da dívida externa das empresas públicas, o que permitiria levantar Cr\$ 40 trilhões que enriqueceriam os cofres federais com novos recursos e possibilitaria um repasse quase duas vezes superior ao previsto para 1985.

De qualquer modo, conforme afirma, em Porto Alegre, César Rogério Valente, 44, presidente da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul, "a reforma tributária significa perda de poder político e o governo central não vai permitir isso de graça. Pode canalizar recursos aos Estados, vinculando-os a encargos, destinando por exemplo Cr\$ 3 trilhões ao governo gaúcho, mas passando-lhe a responsabilidade de conservar as estradas federais".

Para parlamentares, governo tem que provar sua eficácia

O dinheiro que o governo federal gasta para fazer funcionar sua imensa máquina e promover investimentos poderia ser em tese bem menor caso aumentasse sua competência administrativa. Arrecadando o mesmo montante, ele teria mais fundos para repassar.

É um axioma que independe da reforma tributária, por mais que esta, acompanhada de uma redistribuição de atribuições, tenda a acentuar ainda mais a eficácia na aplicação dos recursos públicos.

O argumento é do deputado Cunha Bueno (PDS-SP), 36, que, em que pese o previsível exagero para reforçar seu raciocínio, afirma que uma rede de esgoto contratada por uma prefeitura de cidade pequena sai pela metade do preço que a mesma obra contratada, em Brasília, pelo ministério do Interior. Por que então não se descentraliza tudo de vez? Seu diagnóstico: a tecnocracia e a "nomenclatura" brasileira não querem perder poder. "Os tecnocratas — acrescenta irônico — não gostam de reforma tributária".

É uma tese com a qual não discordaria o também deputado Eduardo Matarazzo Suplicy (PT-SP), 43, que coloca o dedo numa ferida pouco aventada. Os recursos federais, diz ele, não são apenas repassados aos Estados e Municípios através dos chamados "fundos de participação" (uma parcela dos impostos). Há quantias inenunciáveis de dinheiro que transitam por instituições financeiras como o BNDES e o BNH. Ora, os critérios e as aplicações dessas instituições "não são em absoluto transparentes", podendo servir de instrumentos de pressões e jogadas eleitorais. Ele defende, por

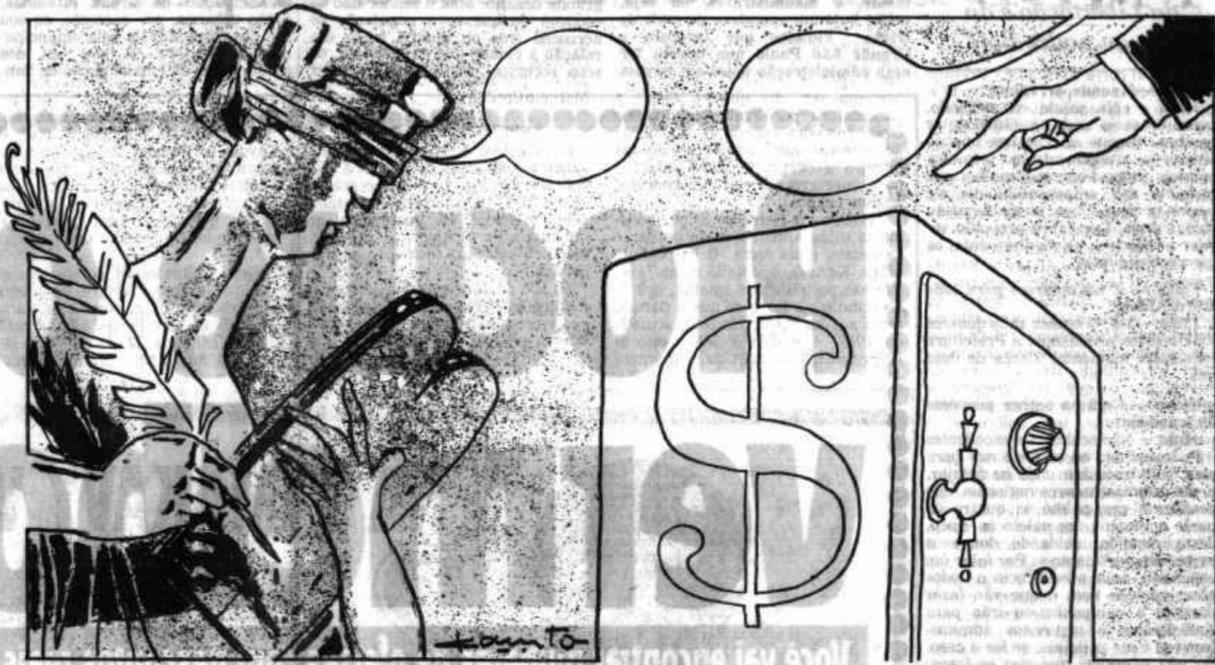
isso, uma transparência maior da política de investimento desses dois bancos, para que tenha, então, uma ideia precisa não só da eficácia, mas também do quanto o dinheiro arrecadado num Estado mais rico é aplicado num Estado mais pobre.

Austeridade e correção

César Maia, 39, secretário da Fazenda do Rio de Janeiro, acredita que falta ao governo federal austeridade nos gastos e a aplicação correta dos recursos públicos. Cita o exemplo do último aumento do funcionalismo público, baseado no INPC de março e não de maio. A diferença a mais de nove pontos percentuais corresponde a um adicional de despesas de Cr\$ 3 trilhões, que serão de certa forma compensados com o recolhimento antecipado, por parte das empresas, do imposto sobre Produtos Industrializados, o IPI. Ele também vê incoerências entre a origem dos recursos e os encargos operacionais, segundo mecanismos gerados pelo modelo centralizador. É o caso dos transportes, que se expandem através de programas financiados pelo BNDES, ficando com os Estados o déficit operacional.

"Os Estados devem ter receitas permanentes para cobrir seu custo — argumenta Maia —, pagar os juros de sua dívida e parte dos seus investimentos". Isso pressupõe uma reforma institucional (justamente a tarefa da Constituinte) incluindo redistribuição de dinheiro e deveres. (JBN)

(*) Colaboraram: HELIVAL RIOS, da Sucursal de Brasília, RODRIGO BARBOSA, da Sucursal do Rio, e NELSON ADAMS FILHO, da Sucursal de Porto Alegre.



As lições do passado podem evitar novos erros

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS
Especial para a Folha

A previsão do déficit público apresentado pelo governo para o ano de 1985 é alarmante, na medida em que qualquer dos mecanismos sugeridos para combatê-lo, exceção feita à contenção de despesas, é acelerador do ritmo inflacionário (emissão de moeda, empréstimo público e aumento da carga tributária) e na medida em que o "impulso deficitário" não desaparecerá no dia 31 de dezembro mas se agregará a novos elementos a partir do dia 1º de janeiro. Tais elementos, pelas lições do passado e pela realidade presente, não serão menos assustadores que aqueles que conhecemos em 1985.

A Constituição Federal, por seus artigos 60 a 69, cuida do Orçamento e, pelos artigos 70 a 72, da Fiscalização Orçamentária, o primeiro devendo ser aprovado pelo Congresso Nacional e a segunda sendo exercida pelos Tribunais de Contas. Em rigor, nem o Congresso Nacional aprova o orçamento, posto que examina apenas o de natureza fiscal, é informado do orçamento monetário e desconhece em profundidade o orçamento das estatais; nem o Tribunal de Contas pode fiscalizá-los, pois que suas

deliberações são de natureza exclusivamente moral, à falta de instrumental próprio para executar as decisões proferidas.

A Constituição Federal, portanto, no momento oferta princípios gerais de omissão pura, mas não possui as armas eficazes para, em matéria tão grave, agilizá-lo e controlá-lo e a fiscalização da aplicação orçamentária, capaz de gerar déficits crônicos — o que é pior — a irresponsabilização das pessoas encarregadas de executá-la.

Em tal contexto, a evidência mister se faz reforma constitucional que permita, simultaneamente, a unificação orçamentária, o controle de sua proposta por parte de um Legislativo responsável e a fiscalização por parte de Tribunal de Contas, que deveria surgir como um quarto poder ou como um órgão do Poder Judiciário equipado para exigir o cumprimento de suas sentenças condenatórias.

O problema, todavia, pela brilhante alocação do ministro Dornelles no Congresso Nacional e pelas sucessivas manifestações das autoridades econômicas sobre a condução do processo, está menos no diagnóstico da triste realidade e no novo estilo de

dizer a verdade — melhor que o anterior — e mais nos remédios que parte da equipe teima em apresentar, em que o aumento da carga tributária surge alçando a tradicional falácia que termina por gerar mais recessão, mais inflação, mais desemprego, mais desestímulo à iniciativa privada, como ocorreu em todas as elevações de tributos dos últimos anos.

Paul Anthony Samuelson (Foundations of Economic Analysis), ao assessorar o presidente Kennedy, sugeriu a redução da carga tributária como uma forma de aumentar a arrecadação, combater a inflação, gerar empregos e produzir desenvolvimento. Sua fórmula, eliminados os complicadores matemáticos, poderia ser simplificada em uma política de estímulos fiscais pelos quais as empresas pagariam menores tributos, desde que conseguissem manter, por períodos pré-determinados, os preços de seus produtos abaixo da inflação.

Pela fórmula de Samuelson, as empresas beneficiárias pela redução da carga tributária recolheriam mais tributos, pois, vendendo suas mercadorias por preços concorrenciais menores, acabariam por alienar quanti-

dades maiores gerando empregos, obrigando seus competidores a acompanhá-las e promovendo desenvolvimento, queda de inflação e aumento de receita, reduzir a corrupção fiscal e a sonegação tributária.

Há momentos em que o aumento da carga tributária representa sensível redução da arrecadação, flexibilização da moral tributária e inequívoca demonstração de ineficiência administrativa.

Dornelles, em 1982 na Escola Superior de Guerra, declarou, enfaticamente, que a carga tributária suportada pelos brasileiros já era excessiva. De lá para cá esta só aumentou sem que nenhum dos grandes problemas da economia tivessem sido solucionados, apesar do sensível crescimento do déficit público e da inflação.

Que os atuais administradores da "Nova República" e os futuros constituintes aprendam as lições passadas, porque, como escreveu Roberto Campos em prefácio para livro nosso, conhecer os fatos é forma de evitar a fatalidade.

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS, 50, advogado, é presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo e professor titular de Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie, de São Paulo.

Há uma armadilha liberal no caminho

FRANCISCO DE OLIVEIRA
Especial para a Folha

O processo em direção à Assembleia Nacional Constituinte já foi deslançado e tende a colocar-se como prioridade absoluta. Está nos jornais cotidianamente, está nos partidos, nas universidades, nos sindicatos e nos movimentos sociais. A correspondência histórica entre forças políticas e sociais e formas da institucionalização já está estabelecida; no passado mais recente, ainda quando já fosse gritante a defasagem entre a forma institucional e as novas relações sociais, uma parte importante da sociedade ainda não se tinha posto a campo para lograr aquela correspondência.

Mas convém não ser ingênuo no que respeita aos interesses que trabalham pela Constituinte. De início, um tremendo esforço será necessário para lograr-se uma Constituinte realmente representativa: sabemos que a eleição de um simples vereador já constitui hoje um "tour de force" em termos econômicos, e o custo de uma eleição para a Constituinte poderá vir a ser acessível apenas aos nababos, o que seria trágico.

Do modo como se está pondo a questão da Constituinte, há uma armadilha liberal no caminho: em primeiro lugar, tende-se a vender a ideia de que uma Constituinte é um processo (e sua consequência — uma Constituição) neutro, em que a forma jurídica abre-se para acolher qual-

quer demanda e qualquer direito. E a velha história de que a vontade geral é uma soma das vontades particulares. Em segundo lugar, uma Constituinte e sua consequência, deve representar o jogo de interesses e de suas forças em sentido estático, uma espécie de coagulação das mudanças já realizadas, apenas a letra da lei que expressa o que já se fez. Em terceiro lugar, e o que é mais perigoso, a Constituinte deverá marcar o terreno dos interesses individuais, segundo a velha fórmula liberal de que "o meu direito termina onde começa o seu".

Uma Constituinte e sua consequência maior não deve ser a coagulação das relações societárias já estabelecidas; ela é antes de tudo um instrumento para criar novas relações societárias, um espaço aberto onde o direito à contestação, à desestabilização, à construção de novas formas, e mesmo, em última instância, o direito de ultrapassar o "status quo" tem prioridade sobre quaisquer outros. Deste ponto de vista, a Constituição que se elabora pela Constituinte não pode ser uma vontade geral que é uma simples soma das vontades particulares, mas uma vontade geral que é a negação das vontades particulares; uma Constituição que regule o presente abrindo-se para o futuro. E por isso ela não pode ficar no terreno do direito liberal de que "o meu termina onde o seu começa", mas adotar uma

concepção hodierna do direito de que "o meu direito é perpassado pelo seu, ou de que o meu direito é interpenetrado pelo seu", isto é, um instrumento de reconhecimento do "alter" do outro. Na prática, por exemplo, o direito de greve não poderá ser apenas o de que a greve é um instrumento de reivindicação de operários e assalariados, que é a postura liberal mais avançada, mas o de que a greve faz parte do processo de constituição da identidade dos assalariados e portanto, de sua própria alteridade "vis-a-vis" o patronato; alargando a exemplificação, o direito de greve perpassa o direito do proprietário do capital no sentido de que a força de trabalho é uma riqueza social que não pode ser malgastada ou desgastada pelos caprichos de um proprietário individual.

No processo da Constituinte e de sua Constituição, um campo privilegiado para a construção de regras societárias modernas e democráticas, é sem dúvida o da gestão do fundo público. Este é uma riqueza social, que financia tanto a reprodução do capital quanto a reprodução da força de trabalho, em particular, ou mais genericamente, o bem-estar da população. As regras das Constituintes liberais em geral, tratam do fundo público de um ângulo sobretudo do Estado utilizar parte do

produto social para prover necessidades gerais e particulares. Esta é uma concepção antiquada, que esconde o que o fundo público é: um campo de luta social onde se decide a maior parte dos conflitos sociais. Se o Estado, como foi provado durante o período autoritário, decide baixar as quotas das despesas sociais para destiná-las à subvenção ao capital, na tradição liberal parece ser apenas o exercício do direito do Estado, constituído como aquela vontade geral emanada das vontades particulares. O que isto esconde, por trás desse direito do Estado, é a negação do direito de outros grupos e classes sociais. A presença do fundo público é insubstituível e irreversível no capitalismo contemporâneo, pese aos arreganhos autoritários dos "Reagans" e "Thatchers" da vida. Sem regulação do fundo público, que é a peça-chave para a própria regulação do sistema capitalista, toda ordem democrática naufragará em meio às brilhantes tiradas constitucionais. Pela regulação do fundo público se demarcará o projeto do futuro da sociedade. Ele é o fulcro da concepção moderna, pois é o "locus" do embricamento dos direitos, do "meu direito perpassado pelo seu".

FRANCISCO MARIA CAVALCANTI DE OLIVEIRA, 51, sociólogo, é pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e professor do curso de pós-graduação em Economia do Instituto de Filosofia da Universidade Católica (PUC), de São Paulo.

Reforma deve dar mais autonomia a Estados

CLÁUDIA ERIS
Especial para a Folha

"A Constituição da República é excessivamente minuciosa" é lugar-comum comparável a "o Brasil é um País de dimensões continentais". Banal, mas verdadeiro. Um exemplo revela que pormenores acharam caminho até o texto constitucional. Na parte que trata do sistema tributário, o artigo 21, parágrafo 6, estabelece um limite mínimo para a incidência do imposto sobre a propriedade rural. Qualquer que seja este limite, se mudarem as condições de ocupação do solo, isenta-se propriedade que pode vir a ser considerada de tamanho razoável ou se altera a Constituição. Ora, se uma questão é tão pequena que não justifica o trabalho de uma emenda, é da mesma medida quando se decide se merece ser incluída no texto original.

Limitar a incidência de impostos a fatos econômicos impedindo favores ou penalidades fiscais por outros motivos, delinear obrigações e direitos fundamentais do cidadão enquanto contribuinte são tarefas da Lei Maior. Seria necessário muito mais?

O cerne da condição de contribuinte que tem lugar natural na Constituição pode ser melhor definido por juristas que por economistas. Contudo, por vezes os primeiros deixam os últimos perplexos. Olhe-se a questão de anualidade e retroatividade. Do ponto de vista econômico, a consideração relevante é se o agente tomou

sua decisão consciente dos impostos decorrentes de seus atos. Ao optar, por exemplo, entre destinar seu capital a um título financeiro ou a um imóvel de aluguel, necessita saber as alíquotas sobre os rendimentos gerados pelos dois tipos de ativos. Qualquer mudança nesta alíquota deve ser-lhe comunicada antes do momento da percepção do rendimento. Não lhe interessa se o aviso foi dado em março, para mudança a ocorrer em maio ou em novembro, para mudança em janeiro. Ou seja, as decisões são tomadas ao longo do tempo e não com data marcada. No Brasil, porém, percebe-se renda desconhecendo-se as alíquotas reais de IRPF que incidirão sobre a mesma ao mesmo tempo que tem-se que aguardar a troca da "folhinha" para se modificar outros impostos.

Outro ponto de difícil compreensão é a tributação, mormente tal como é entendida no Brasil. Para um economista, existe uma base de última instância, esta sendo a renda real do contribuinte efetivo, sobre a mesma recaído todos os impostos. Portanto, enquanto o jurista pode abominar a tributação, o economista convive muito bem com a "tributação". Claro que diferentes impostos abocanham fatias desta base de forma distinta dependendo dos atos do contribuinte como detentor de ativos, como consumidor, etc. Mas, por mais esforço de imaginação que faça, um economista não consegue

distinguir — a não ser pelo tamanho da mordida — os efeitos sobre a renda do consumidor causados pelo IPI dos resultantes do ICM sobre produtos industrializados. Para alguns juristas, este não parece ser um caso de tributação, um é imposto sobre o produto, o outro, sobre sua circulação, seja lá o que for isto (em ambos os casos, produto estocado, não circulante, está imune).

Por outro lado, em alguns países, não só a União como Estados e até mesmo Municípios podem instituir impostos sobre a renda. Para que não se caracterize tributação, basta que o montante pago a um nível de governo seja abatido da renda levada à tributação em outro nível. (O recente projeto de simplificação dos impostos nos Estados Unidos dispensa mesmo este abatimento). No Brasil, porém, a cada fato gerador corresponde um único imposto e este é de competência de um único nível de governo.

Tal tipo de discussão seria meramente acadêmica se não se lembrasse suas implicações para as finanças dos Estados e dos Municípios. Para evitar tributação, a Constituição reparte as diversas bases entre os três níveis de governo. Em adição, limita-se a capacidade dos Estados de fixar as alíquotas dos impostos que lhes competem. Ora, fixados os fatores, não há como deixar de fixar o produto da arrecadação. No caso dos Municípios, a maior liberdade na

escolha de alíquotas pouca diferença faz — já que as bases que lhes cabem são de difícil manejo.

Como se disse, a Constituição impede — com razão — que um dado nível de governo discrimine entre seus contribuintes com base em critérios não-econômicos tais como local de residência. Uma das vantagens do sistema federativo é que, sem ferir este princípio, grupos residentes em vários locais, dotados de preferências diferentes, podem votar para si níveis mais ou menos elevados de serviços públicos (estando, por tanto, dispostos a pagar mais ou menos impostos). Porém, cercando-se em demasia a autonomia das Unidades na sua capacidade de agentes arrecadadores, conserva-se zelosamente o conjunto de vantagens e joga-se fora uma das vantagens de se ter uma Federação.

A ocasião atual é propícia; debate-se a reforma tributária quando se está prestes a convocar uma Assembleia Nacional Constituinte. O grande risco é trocar-se camisa-de-força velha por outra na última moda. Seja em matéria tributária ou não, parece hora de se abandonar a tradição do "põe na Constituinte senão ninguém obedece", torná-la menos rígida para que esta seja não apenas a nova mas a última Constituição da República.

CLÁUDIA CUNHA CAMPOS ERIS, 42, doutora, em Economia pela Rice University (EUA), é professora do curso de pós-graduação da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo e pesquisadora da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.