

ANC 88

Pasta Setembro/86

031

Tendências/Debates

Os artigos publicados com assinatura não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros e mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo

A economia na Constituinte

JOSE SERRA

A Constituição deve representar, para a sociedade brasileira, a fixação das regras do jogo social, político e econômico, e não procurar, de antemão, assegurar o resultado da partida. Creio que a Constituição deve superar os casuísticos, a regulamentação de tudo e de todos, que representam um verdadeiro vício na história brasileira. Participo, neste particular, das idéias do jurista Miguel Reale, expostas em artigo publicado na Folha de S. Paulo (29/06/86), de que "uma Constituição não é, nem pode ser, a premoldagem da sociedade civil, mas sim o enunciado de modelos jurídicos abertos, capazes de propiciar-lhe meios de modos para superar inevitáveis conflitos econômicos, políticos ou culturais, através do livre jogo dos interesses e das idéias, conforme as futuras opções soberanas do eleitorado".

"Não é pois — escreveu ainda Reale — um rol de soluções compulsórias, mas uma garantia de soluções a serem livremente alcançadas na concretude da experiência social, através do debate crítico dos programas políticos e das categorias coletivas. Desse modo, quando o legislador se substitui ao povo, impondo-lhe normas rígidas e bloqueando o processo de livre construção de seu próprio caminho, caímos no 'holismo', uma das mais nocivas formas de autoritarismo".

Dentre os aspectos mais importantes a serem fixados na Carta, a ordem econômica e social merece especial atenção. Em primeiro lugar porque a economia mundial — e particularmente a brasileira — vem sofrendo transformações no último meio século que modificam a relação tradicional entre sociedade, Estado e economia. Em segundo lugar porque é um campo onde é mais sutil o equilíbrio entre a ausência de regras e o excesso de normas. Gostaria de salientar quatro pontos de maior relevância: a questão tributária, o problema da descentralização, a questão urbana e o problema do consumidor.

A questão tributária — Em primeiro lugar, advogo uma repartição do bolo tributário de modo a favorecer mais os Estados e municípios, principalmente os maiores, ao contrário do que ocorre hoje. Em segundo, defendo maior autonomia dos Estados no que se refere à criação de impostos e fixação de alíquotas.

Por que a melhor repartição do bolo? Porque Estados e municípios são as unidades da Federação que atendem à população nas suas demandas pelos serviços públicos mais essenciais, e dispõem de melhores condições para realizar a tarefa do que a União. Em termos potenciais, podem ser mais eficientes do que a União. E inegavelmente conhecem melhor o perfil de necessidades da comunidade.

A maior autonomia na criação de impostos e fixação de alíquotas é necessária para flexibilizar a ação do setor público a nível estadual. São Paulo, por exemplo, tem dez vezes a renda por habitante do Piauí, e dispõe exatamente dos mesmos recursos tributários para administrar seu setor público. Lembro que os Estados vivem de dois impostos: um insignificante, o ITBI — Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis, e o ICM — Imposto sobre Circulação de Mercadorias. E que não podem sequer fixar livremente a alíquota do ICM, nem conceder ou eliminar isenções com autonomia.

A autonomia é assim essencial para compatibilizar o desenvolvimento do conjunto do país com as desigualdades espaciais que caracterizam o desenvolvimento brasileiro.

Querem passar por cima dessas desigualdades, através de preceitos que igualem a todos do ponto de vista das ferramentas tributárias, é tentar igualar os desiguais. O ICM, no Piauí, é insignificante, mas em São Paulo corresponde a 96% da receita tributária. Como é, pois, que o Piauí pode avaliar eventuais mudanças no ICM, e eventualmente vetar medidas que correspondem às necessidades de São Paulo e Rio de Janeiro?

Evidentemente a maior autonomia implica reajustes importantes no atual sistema tributário — inclusive na forma de incidência do ICM, que deveria passar a ser cobrado segundo o princípio do destino da mercadoria e não de sua origem. Isto, é bem verdade, exigiria uma forte compensação para São Paulo, que é o único Estado "exportador" líquido (no comércio interestadual) de mercadorias que geram ICM. Por outro lado, seria preciso também fixar normas que impedissem uma concorrência tributária predatória que poderia decorrer da maior autonomia dos Estados e municípios. Mas isso tudo, é importante frisar, é equacionável tecnicamente. A questão, em que pese o lugar comum, é de natureza política.

O problema da descentralização — A descentralização da receita tributária deve ser acompanhada por uma descentralização de funções. Os beneficiários da descentralização gostam de receber novos e maiores encargos. Refiro-me à educação, saúde, habitação, transporte. Hoje, a centralização permanece. O Ministério da Educação distribui verbas diretamente a municípios para a construção de prédios escolares, o que é um absurdo. Com que critérios é feita a distribuição? De natureza clientelista é óbvio. A receita gasta, nesse caso, pelo Ministério da Educação, deveria ir diretamente para os municípios e esta decidirem como e onde aplicar. Analogamente, quando o município quer fazer obras de infra-estrutura, tem que se entender com o BNH. Evidentemente, a descentralização encontra muitas resistências. Não apenas daqueles que vão perder poder, mas dos que tendem a receber novos encargos. Acho, por exemplo, que as universidades federais deveriam ser estadualizadas, mas há resistência dos governos e dos corpos docentes, mesmo em casos em que ocorreria transferência

de recursos adicionais para a instituição.

A questão urbana — Outro aspecto importante na Constituição refere-se ao direito de taxar os proprietários que se beneficiam de melhorias urbanas proporcionadas pelo poder público, ou seja, a questão da "contribuição de melhoria". O poder público deve contar com instrumentos mais efetivos desse tipo, seja para coibir a especulação com terrenos urbanos, seja para que parte dos recursos que advém da valorização decorrente de obras públicas retorne à comunidade através de obras de infra-estrutura urbana.

Creio, por outro lado, que o governo, qualquer que seja sua esfera, não pode por si só resolver o problema da habitação. Um dos grandes equívocos é do governo ter-se atribuído essa função. O que é fundamental, nas esferas estadual e principalmente municipal, é contribuir para criar as condições para o desenvolvimento habitacional adequado através de políticas próprias para o transporte coletivo, o uso do solo e a oferta de infra-estrutura básica adequada.

A problemática do consumidor — O Estado não deve ele próprio fazer a proteção ao consumidor, mas tem o dever de orientar e dar assistência jurídica. A ação do Estado não deve ser paternalista, pois poderia funcionar bem durante um período de dois ou três anos, e depois cairia no burocratismo, na ineficiência que caracteriza boa parte dos serviços públicos e que é preciso encarar como inevitável.

A teoria econômica implícita na atual Constituição brasileira baseia-se em uma hipótese que não existe na prática: a de que nossa economia seja liberal; que o mercado funcione bem; que a concorrência seja perfeita, ou quase isso; que a uma elevação de preço corresponda uma reação natural do consumidor; que a deterioração da qualidade implique sanção para o produtor; que os consumidores sejam bem informados; que não haja Estado intervencionista, produtor de bens e serviços, nem cartéis, monopólios ou sindicatos. Pois esse mundo não existe, como se sabe. A presença do Estado originou-se de um quadro em que não havia competição e liberdade de iniciativa em muitos setores.

Em função desses dados, o consumidor está inserido em questões

maiores da ordem econômico-social, devendo a Constituição inspirar-se na teoria do poder de equilíbrio, o countervailing power referido em obras como "O Capitalismo Americano", de John Kenneth Galbraith. Trata-se de facilitar a criação, na sociedade, de poderes que possam contrabalançar a força desproporcional dos grandes aglomerados face ao indivíduo.

Analisadas as questões tributária, urbana, da descentralização e do consumidor, creio que o ordenamento econômico e social pode ser favorecido por práticas de ordem política, como a adoção de sistemas eleitorais mais modernos. Eu seria favorável a um sistema distrital de tipo misto. Hoje, muitos se opõem ao voto distrital, argumentando que o poder econômico ensejaria distorções. Acho que, nesse particular, pouco se mudaria, mas abrir-se-ia a possibilidade de resolver dois problemas. O primeiro é o da sub-representação das regiões metropolitanas devido à pulverização do voto, facilitada pela imensa aglomeração demográfica (a região metropolitana de São Paulo tem 60% da população do Estado e apenas 15 a 20% dos deputados estaduais e federais). O segundo é o de contribuir para permitir a cobrança do trabalho dos representantes. Sua identidade com os eleitores seria bem definida, e do seu esforço e dedicação dependeria a manutenção do espaço eleitoral para a reeleição.

Creio ser essencial aperfeiçoar formas de consulta à população, por exemplo, através de plebiscitos a nível nacional, estadual e municipal sobre questões importantes e de forte controvérsia dentro da sociedade, entre Executivo e Parlamento ou dentro do Parlamento. Presenciei, nos Estados Unidos, a nível municipal um plebiscito sobre um aumento de imposto para gerar recursos destinados à construção de equipamentos esportivos. A população podia escolher entre aceitar ou não o imposto adicional. A Carta Constitucional brasileira deveria facilitar as condições para o desenvolvimento de mecanismos de consulta como esse. Sem dúvida, a sociedade teria muito a ganhar.

JOSÉ SERRA, 44, é economista, doutor pela Universidade de Cornell (EUA) e professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); foi secretário do Planejamento do Estado de São Paulo.

