

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

Os municípios no sistema tributário *ave*

JOSÉ SERRA E FERNANDO COELHO

Os males tradicionais do sistema tributário brasileiro têm sido apontados e analisados exaustivamente há pelo menos dez anos: (a) a excessiva centralização de recursos e decisões em mãos de União e em detrimento dos Estados e municípios; (b) a forte regressividade social da carga tributária, onerando mais do que proporcionalmente os setores de menores rendimentos; (c) a exagerada proliferação de incentivos, isenções e benefícios fiscais, sem critérios e avaliações claras quanto ao seu retorno e à sua validade, mas com óbvios efeitos na perda da receita tributária líquida; (d) a relativa "desproteção" do contribuinte, que se sente vítima de frequentes e bruscas mudanças, de teor legal duvidoso.

É interessante sublinhar que na crítica e na contestação a esse sistema, a vanguarda não esteve nas classes mais pobres ou nos sindicatos, que deveriam, em tese, mobilizar-se contra a característica (b). Nem tampouco nos Estados, grandes vítimas, junto com os municípios, do processo de centralização. A dissipação de recursos pelos benefícios fiscais mal aplicados não comoveu muito nem o governo nem o Parlamento, salvo raras exceções.

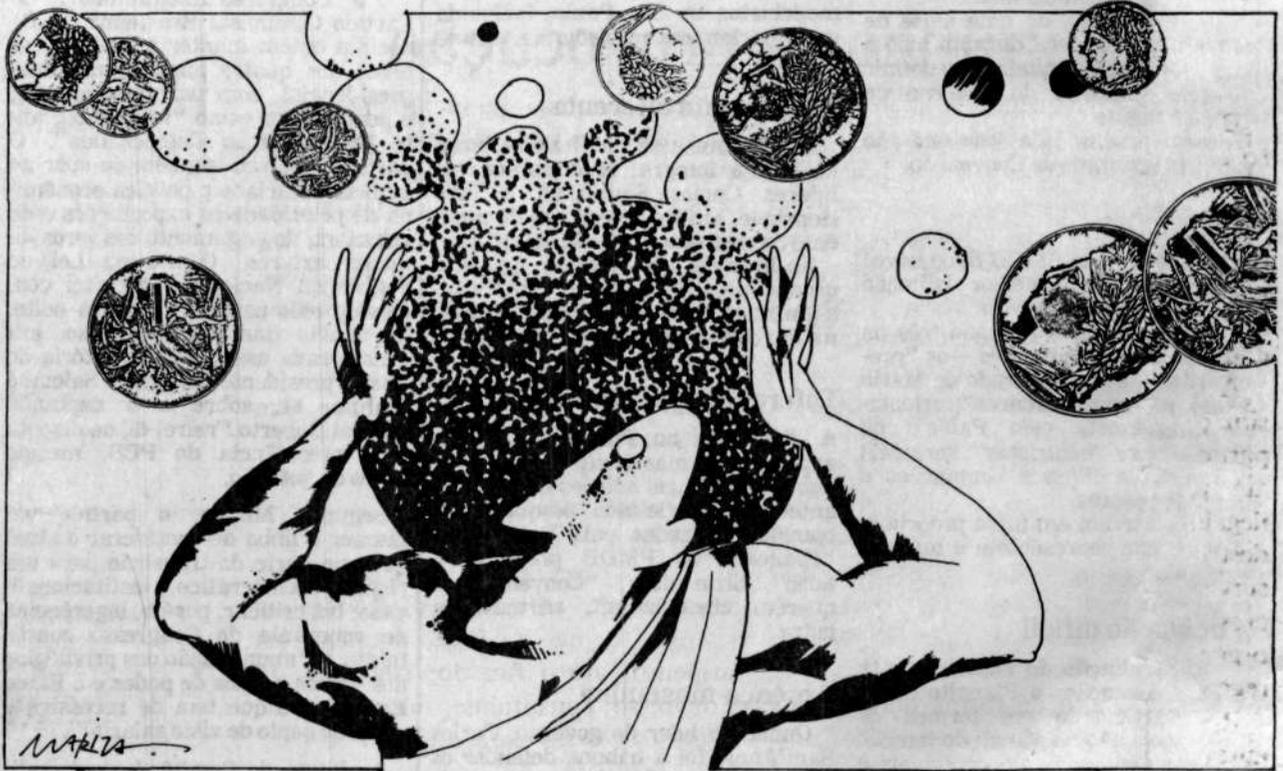
De fato, a vanguarda de luta pela reforma esteve nos municípios, nos prefeitos, nas frentes e associações municipalistas que se multiplicaram no país e multiplicaram suas ações.

Esses movimentos, pelo número de líderes locais que congregam e pelo "appeal" eleitoral que exercem junto aos parlamentares, revelaram-se fortes, mostraram permanência no tempo e alta capacidade mobilizadora. Isto porque, também e principalmente, empunharam a bandeira de uma tese irresistível: a necessidade de descentralização a favor das unidades da Federação — os municípios e até certo ponto os Estados — que são mais próximas da população, que melhor conhecem os problemas locais, têm capacidade de fazer as coisas de forma mais econômica, são as principais responsáveis pelos serviços públicos básicos e também mais suscetíveis de controle por parte dos usuários desses serviços.

Em pelo menos duas circunstâncias o movimento municipalista obteve conquistas significativas, no sentido de maior obtenção de recursos: em 1983, com a famosa emenda Passos Porto e em 1985, já na Nova República, quando, além de um novo aumento no Fundo de Participação dos Municípios (que reúne parcela do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados) passaram a receber 50% da antiga Taxa Rodoviária Única (TRU), então transformada em imposto (IPVA).

Juntamente com a proposta de maior proteção ao contribuinte, diminuição da regressividade social da carga tributária e dos desequilíbrios regionais, a tese da descentralização foi, sem dúvida, um dos principais fatores que gravitaram dentro do processo constituinte na reformulação mais ampla do sistema tributário. Os passos dados nessa direção pela Comissão que tratou do assunto foram substanciais e vamos resumilos, no caso dos municípios.

É importante registrar que a partir da nova repartição de receitas entre União, Estados e municípios, de acordo com todas as simulações feitas, por diferentes especialistas, os ganhos de receita dos municípios são sempre equivalentes ao dobro dos ganhos dos Estados (da ordem de 30% para 15% aproximadamente). Tais ganhos são aproximadamente pelas seguintes mudanças:



Em primeiro lugar, foi elevada a participação dos municípios no ICM de um quinto para um quarto (ou seja, um aumento de 25% e não de 5% como pensaram alguns aritmeticamente desavisados).

Em segundo lugar, tal elevação adquire um significado ainda maior quando se considera que o ICM foi expressivamente ampliado, pois passou a incorporar seis outros impostos, que são extintos: impostos sobre minerais, combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos (IULG), energia elétrica (IUEE), transportes rodoviários (ITR), telecomunicações (IT) e sobre serviços de qualquer natureza (ISS). Nos casos do IUM, IULG e IUEE, as participações atuais dos municípios são, respectivamente, de 20%, 20% e 10%; passarão agora a 25%, além de pesarem, como no caso do IUM, no rateio estadual do novo ICM entre os municípios, segundo o critério do valor adicionado, beneficiando as localidades que produzem minerais.

No caso do ISS, que hoje é imposto municipal, convém lembrar, a fim de relativizar o significado de sua perda pelos municípios que: (a) hoje talvez não mais de 15% dos municípios brasileiros cobram o ISS "para valer"; (b) do produto de arrecadação relativa às prestações de serviços ao consumidor final serão entregues 50% ao município onde ocorreu o fato gerador; (c) os poucos municípios que arrecadam bastante ISS, são, além de centros de serviços, importantes centros comerciais, que geram muito ICM (e portanto se beneficiarão significativamente da elevação da cota-parte do ICM e do aumento da base desse imposto, com a inclusão dos outros impostos acima citados) e onde concentrar-se-á a arrecadação do novo Imposto sobre Vendas a Varejo de competência municipal; (d) a inclusão dos serviços na base do ICM permitirá eliminar conflitos que hoje existem entre a cobrança do ICM e ISS, favorecendo a arrecadação global; (e) do mesmo modo, devido a outras mudanças no texto constitucional, à inclusão de transportes rodoviários e telecomunicações na base do ICM e ao maior peso político dos Estados, será possível ampliar consideravelmente a base de incidência sobre serviços (não necessariamente as alíquotas) beneficiando fortemente os municípios onde os fatos tributá-

os são gerados, direta (50% na partilha direta) e indiretamente (maior participação no rateio estadual).

Em terceiro lugar, foi elevada a alíquota do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de 17 para 22,5%. A elevação, no caso dos Estados, foi de 14% para 21,5%. Isto não significa que os municípios teriam sido relativamente menos favorecidos, porquanto, hoje, sua receita tributária total é cerca da metade da que corresponde aos Estados, de modo que cada percentual de Fundo de Participação tem, para os municípios, o dobro do significado que tem para os Estados. Convém, além disso, no cotejo Estados-municípios, lembrar o aumento de cota-parte municipal do ICM e os outros itens citados neste artigo.

Em quarto lugar, foi assegurada a participação de 25% aos municípios através de um fundo, novo, para compensar a não cobrança de ICM nas exportações industriais.

Em quinto lugar transferiu-se aos municípios a totalidade do imposto sobre transmissão "intervivos" de bens imóveis. No sistema vigente os municípios recebem 50% do imposto sobre transmissão de bens imóveis, hoje de competência estadual.

Em sexto lugar, os municípios participarão com 50% na receita do Imposto Territorial Rural. Este imposto é hoje de competência da União, pertencendo sua receita aos municípios. De acordo com o Projeto, este imposto passa à competência estadual, devendo a arrecadação produzida, hoje insignificante, aumentar consideravelmente, de modo a compensar folgadoamente, para os municípios, a diminuição do percentual transferido.

Em sétimo lugar, prevê-se que pertencerá aos municípios o produto de arrecadação do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem ou mantiverem.

Em oitavo lugar, além de se preservar a possibilidade da contribuição de melhoria pela valorização de imóveis decorrente de obras públicas (que, como diz seu maior defensor, o professor Geraldo Ataliba, não é cobrada por falta de vontade político-administrativa) a Comissão de Sistematização incorporou um outro dispositivo ao seu

projeto (que não veio da Comissão Tributária), garantindo a possibilidade de os municípios instituírem, como tributo, contribuições sobre obras ou serviços resultantes do uso do solo urbano, exigíveis de quem promover atos que impliquem aumento de equipamento urbano em área determinada e a serem graduídas em função do custo desse acréscimo. Ao mesmo tempo, definiu-se que as taxas pela utilização de serviços públicos não mais se limitam aos serviços divisíveis.

Em nono lugar, vedou-se à União a concessão de isenções (permitidas pela atual Constituição) de tributos de competência dos Estados ou dos municípios; vedou-se qualquer restrição à entrega e ao emprego de recursos repartidos pela União e pelos Estados com os municípios; criou-se um Conselho de Representantes dos Municípios para acompanhar o cálculo e a liberação das participações em impostos e obrigou-se a divulgação, pela União e pelos Estados, dos montantes de cada um dos tributos arrecadados, dos valores entregues e a entregar e da expressão numérica dos critérios de rateio dos mesmos, possibilitando melhor fiscalização dos procedimentos e verificação da correta entrega dos recursos pertencentes a municípios, que a União e Estados arrecadam.

Evidentemente, os maiores recursos e a maior autonomia municipal deverão ser como contrapartida descentralização de encargos especialmente por parte da União. Este processo, ademais, não se deterá na descentralização de recursos já prevista na nova constituição — a descentralização do Inamps, em marcha, e a que também desejamos promover, do Finsocial, representarão um papel fundamental nesse sentido. Seria um grande equívoco dos constituintes corrigir o desequilíbrio federativo decorrente da reforma tributária na segunda metade dos sessenta, criando-se outro, com sinal trocado.

JOSÉ SERRA, 44, deputado federal (PMDB-SP), é economista, doutor pela Universidade de Cornell (EUA), professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e foi secretário do Planejamento do Estado de São Paulo (1983-1986).

FERNANDO COELHO, 30, deputado federal (PMDB-PE), é administrador de empresas pela Fundação Getúlio Vargas (SP) e foi chefe da Casa Civil do governo do Estado de Pernambuco (1985-1986).