

# O sistema tributário possível

Economia  
F A 24

CLÓVIS PANZARINI

Editoria de Arte

## SISTEMA TRIBUTÁRIO APROVADO PELA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

Impostos	Distribuição %		
	União	Estados	Municípios
<b>A) Federais</b>			
- Importação	100,0		
- Exportação	100,0		
- Renda	53,0	24,5	22,5
- Grandes Fortunas	100,0		
- Operações Financeiras	100,0		
- Produtos Industrializados	43,0	32,0	25,0
- Territorial Rural	50,0	50,0	
<b>B) Estaduais</b>			
- Circulação de Mercadorias e Serviços de Transportes e Comunicações		75,0	25,0
- Transmissão "Causa-Mortis" e doações		100,0	
- Propriedade de Veículos Automotores		50,0	50,0
- Adicional de IR sobre rendimentos de Capital		100,0	
<b>C) Municipais</b>			
- Predial e Territorial Urbano			100,0
- Venda a varejo de Combustíveis			100,0
- Transmissão "Intervivos" de bens imóveis			100,0
- Serviços de qualquer natureza			100,0

Deve-se destacar ainda, como mudanças tributárias relevantes contempladas no projeto, as que seguem:

a) — Nas operações interestaduais com mercadorias e serviços para uso e consumo, destinadas a contribuintes, a alíquota do ICM será a interestadual, cabendo ao estado de destino a cobrança do imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual.

b) — Nas operações interestaduais, a alíquota do ICM será fixada por resolução do Senado, aprovada por um mínimo de dois terços de seus membros; nas operações internas, salvo deliberação em contrário dos estados, a alíquota mínima será igual à interestadual e acima desse patamar os estados terão liberdade para estabelecer as alíquotas.

c) — O ICM passará a incidir sobre os acréscimos financeiros, relativos a operações de crédito direto ao consumidor, vinculadas à circulação de mercadorias e prestação de serviços;

d) — No âmbito do Imposto de Renda, foram extintos os privilégios fiscais hoje existentes para determinadas categorias profissionais (magistrados, militares e membros do poder legislativo).

O quadro ao lado sintetiza as competências tributárias e a distribuição das receitas que resultaram desse encontro de forças políticas.

A União ficou ainda com a competência para instituir outros impostos desde que não tenham como fato gerador ou base de cálculo aqueles próprios dos impostos discriminados no texto constitucional (competência residual) e empréstimos compulsórios em casos de calamidade pública, para investimentos de relevante interesse nacional e em caso de guerra externa ou em sua iminência. Neste último caso, a União poderá instituir, também, imposto extraordinário. Os estados poderão instituir, também empréstimos compulsórios para atender despesas extraordinárias em caso de calamidade pública.

Os três níveis de governo poderão instituir ainda taxas e contribuição de melhoria.

O capítulo tributário aprovado na Comissão de Sistematização representa o equilíbrio dessas forças políticas. É quase um consenso das aspirações dos estados e municípios. O governo central foi o grande prejudicado nesse projeto, que lhe retira, ao final do processo (1993), 20,8% de sua receita líquida. Deve-se destacar, todavia, que esta perda não decorre das modificações no arcabouço tributário, mas sim do aumento das transferências de recursos para os estados do Norte e Nordeste e para os municípios, via ampliação das alíquotas do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios. A ampliação desses dois Fundos explicam 60% da perda da União. Enfim, nessa correlação de forças, o discurso desconcentrador foi mais forte e raro foram os constituintes que usaram se pronunciar em favor da União: A esta, resta tentar repassar encargos para estados e municípios, mais bem aquinhoados após a promulgação da Carta Magna.

CLÓVIS PANZARINI, economista e assessor da Política Tributária do Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo.

A reforma tributária que se esboça na Assembléia Nacional Constituinte teve seu embrião nos estudos elaborados pela Comissão de Reforma Tributária, Administrativa e de Descentralização (Cretad), criada pela Presidência da República em 1985 e que desenhou um arcabouço fiscal que buscava atingir, simultaneamente, os seguintes objetivos: a) autonomia fiscal aos estados e municípios; b) descentralização administrativa - financeira; c) equidade; d) neutralidade em relação ao comércio exterior; e) eficiência alocativa. Esses objetivos seriam alcançados, segundo aquele documento, com as seguintes medidas:

1) — Incorporação dos impostos sobre transportes (ISTr) e comunicações (ISC), e dos impostos únicos sobre combustíveis e lubrificantes (IUCLLG); energia elétrica e minerais (IUM), todos de competência federal e do Imposto sobre Serviços (ISS), de competência estadual com a característica de imposto sobre valor adicionado.

2) — Extinção do IPI com exceção do incidente sobre veículos automotores, bebidas e fumo, o que possibilitaria aos estados aumentarem as alíquotas do ICM, sem provocar elevação da carga tributária.

3) — Autonomia aos estados para fixar as alíquotas do novo ICM.

4) — Adoção do princípio de destino tanto no comércio interestadual como no comércio exterior.

5) — Criação de três fundos em substituição aos atuais Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo Especial (FE): o Fundo de Equalização (estados e municípios) com caráter redistributivo; o Fundo Social, com aplicações vinculadas à área social e o Fundo de Descentralização, que seria alimentado com recursos do adicional federal sobre o ICM (que substituiria o atual Finsocial) e com recursos das loterias e teria por objetivo financiar a descentralização de encargos da União para estados e municípios.

6) — Criação de um imposto estadual sobre heranças e doações.

7) — Criação de um adicional estadual do Imposto de Renda (5% do imposto devido).

8) — Criação de um imposto municipal sobre a venda a varejo de combustíveis e lubrificantes.

9) — Aumento de 20% para 25% da quota-parte municipal na arrecadação do ICM, como compensação pela perda do ISS para os estados.

Esse arcabouço, que serviu de base para elaboração do anteprojeto do capítulo sobre o sistema tributário nacional, veio sendo modificado ao longo do processo de elaboração do projeto de Constituição, ao sabor dos interesses regionais e setoriais, das conveniências técnicas e dos conflitos distributivos. Os principais fatores que misturaram o projeto original são os que seguem:

1) — Os estados foram unanimemente contra a adoção do princípio de destino no comércio interestadual. Os estados das regiões Sudeste e Sul por causa das enormes perdas de receita que adviriam dessa medida; os demais porque a alíquota zero no comércio interestadual propiciaria grande evasão de receita:

transformaria o Brasil em uma grande "Zona Franca de Manaus".

2. A instituição de uma alíquota interestadual sobre o ICM abrangente, agora incidindo sobre energia elétrica, combustíveis e minerais, ensejou a criação de duas imunidades: sobre as operações interestaduais com energia elétrica e sobre petróleo e seus derivados. A tributação desses dois insumos básicos na fronteira concentraria grande parte da arrecadação do ICM nos estados do Paraná (Hidrelétrica de Itaipu), Pará (Hidrelétrica de Tubarão) e Rio de Janeiro (Bacia de Campos) prejudicando a grande maioria dos estados que não tem autosuficiência energética.

3) — Os estados, principalmente os da região Sul, que dependem fortemente da arrecadação de ICM nas exportações de produtos primários, não concordaram com a adoção do princípio de destino no comércio exterior. No máximo, concordaram em manter a atual imunidade nas saídas de manufaturados para o exterior, desde que fossem ressarcidos, pelas perdas daí decorrentes, pela União. Assim nasceu o Fundo de Ressarcimento aos Estados, formado por 10% da arrecadação do IPI e distribuído aos mesmos na proporção de sua participação na exportação de manufaturados, limitada essa participação ao teto de 20%.

4) — A criação do Fundo de Ressarcimento das exportações e do adicional estadual do Imposto de Renda, ambas medidas direcionadas para os estados das regiões Sudeste e Sul, aguçou o ímpeto dos representantes dos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que exigiram aumento no Fundo de Participação dos Estados (FPE) que, dos 18,5% da arrecadação do IPI e do Imposto de Renda, acordado no anteprojeto da Subcomissão de Tributos, passou para 21,5%.

5) — Os estados das regiões Norte e Nordeste não concordaram com a extinção do IPI e incorporação de suas alíquotas às do novo ICM, sob o argumento de que, na competência federal, esse imposto rende mais para os estados daquelas regiões, via transferências federais (FPE) do que se cobrado diretamente pelos estados, através da ampliação das alíquotas do imposto estadual.

6) — Os estados das regiões Norte e Nordeste não concordaram com substituição do atual FPE, alimentado com porcentagem da arrecadação do IPI e do Imposto de Renda pelos Fundos de Equalização e Social, formado por uma porcentagem menor incidente, sobre a arrecadação total da União. Em síntese, não aceitaram a troca de redução de alíquota por aumento de base. Perderam, assim, a chance de evitar que a União, centralizando sua arrecadação em impostos não incluídos na base de distribuição, venha escamotear o processo distributivo.

7) — Os municípios das capitais, nos quais a arrecadação do ISS é importante, não aceitaram a troca desse imposto por uma participação maior no ICM ampliado (de 20% para 25%). Assim o ISS voltou para a competência municipal, mas a quota-parte municipal do ISS, que tinha sido aumentada para indenizar os municípios pela perda do ISS, não foi reduzida.

8) — Interesses econômicos fizeram morrer no nascedouro o Imposto sobre o Patrimônio Líquido, um imposto melhor costurado que o imposto sobre Grandes Fortunas aprovado, por descuido dos conservadores, na Comissão de Sistematização.

9) — Por pressão dos municipalistas, os impostos de transmissão "intervivos" de bens imóveis, de competência estadual, foram transferidos para a esfera municipal.