

# O que está faltando na nova ordem tributária

NOV 1987

A medida que os trabalhos da Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte vão chegando ao fim, já é possível se ter uma idéia mais clara dos contornos da futura ordem constitucional a que estaremos submetidos — ou melhor, das normas que jamais sairão do papel, pelo seu caráter falacioso e sua forma ambígua, e das normas que serão imediatamente impostas pelos diferentes braços e pelas diferentes instâncias do aparelho estatal, em virtude das atuais condições políticas, administrativas e econômicas do País.

Entre as normas constitucionais que seguramente "pegarão", ou seja, que serão imediatamente executadas por parte das autoridades estatais, estão todas aquelas que compõem o capítulo relativo ao sistema tributário, orçamentário e financeiro. Inspirado num anteprojeto do deputado José Serra, antigo secretário de Planejamento do governo Montoro, e aceito pelo relator-geral da Comissão de Sistematização após intensas negociações com as bancadas nordestinas, esse capítulo tem como objetivo principal o fortalecimento de nossa estrutura federativa, mediante uma intrincada estratégia de descentralização dos recursos da União para os Estados e municípios. De acordo com esse processo, a União perde a competência para impor tributos sobre minerais, combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, transportes e comunicação, enquanto os Estados ganham total autonomia para fixar as alíquotas do novo ICM, o qual incidirá em caráter não-cumulativo sobre as diversas etapas do processo produtivo. Em termos concretos, isso significa que o governo federal terá, até 1993, uma perda de 20% de sua receita total, percentual esse que será assumido pelos Estados e municípios.

Graças a esse processo de transferência de receitas, segundo o seu idealizador, deputado José Serra, o novo sistema tributário vai pôr fim "à política do pires na mão", ou seja, à eterna submissão dos governadores estaduais e dos prefeitos municipais à vontade política e aos caprichos dos burocratas e governantes de Brasília, em troca de recursos para o pagamento das despesas de custeio de suas respectivas máquinas administrativas. Em média, explica o antigo secretário de Planejamento de São Paulo, o sistema tributário a ser adotado pela futura Constituição irá aumentar a receita dos Estados em 15% e a receita dos municípios em 32%, fornecendo-lhes assim as condições necessárias até mesmo para novas despesas de investimento em infraestrutura básica.

Do ponto de vista de seu objetivo global, portanto, o novo sistema tributário tem um aspecto louvável, na medida em que, ao promover a descentralização tributária, também contribui para desmontar — ainda que parcialmente — a engrenagem totalitária que está por trás do tão decantado Leão da Receita Federal. Na prática, porém, o que nos garante que a União não tentará compensar sua perda de receita avançando no bolso do contribuinte?

Quem pode negar que esse novo sistema tributário traz embutido em suas disposições e em suas normas a séria ameaça de uma brutal elevação da carga fiscal? Que certeza poderá ter o contribuinte de que os governadores estaduais e os prefeitos municipais não transformarão o reforçamento da Federação numa novela a ser paga por ele com novas parcelas do produto de seu trabalho?

Examinando-se com realismo e objetividade o sistema tributário, orçamentário e financeiro aprovado pela Comissão de Sistematização, veremos que essas dúvidas carregadas de angústia são mais do que justificadas. A verdade é que, embora o espírito desse capítulo da futura Constituição seja louvável, sua redação não fornece segurança alguma aos contribuintes do País. O próprio José Serra, aliás, reconheceu, em entrevista publicada em nossa edição de ontem, que os integrantes da Comissão de Sistematização "não previram", em sua proposta, uma descentralização de cargos e funções correspondentes à descentralização de receita e falou na "necessidade de uma política corajosa" para promovê-la. Mas, como autor do projeto, ele foi o primeiro a não ter coragem de propor essa política... Trocando em miúdos: as normas do capítulo relativo ao sistema tributário, orçamentário e financeiro são bastante claras, precisas e objetivas no que se refere ao tipo e ao percentual dos impostos a serem transferidos para os estados e municípios, mas são convenientemente omissas no que se refere à transferência de atribuições e encargos hoje de responsabilidade da União.

Dada a tendência — comprovada ao longo de nossa história — de nossos dirigentes municipais e estaduais para multiplicar suas despesas de custeio com a finalidade de alimentar e engraxar suas máquinas clientelísticas e fisiológicas, mediante o empregulismo desenfreado e a construção de obras inócuas ou faraônicas, como fontes luminosas e estádios de futebol, não é difícil imaginar o que poderá ocorrer caso, por ocasião das votações do plenário, os constituintes "se esqueçam" de "completar" o texto aprovado pela Comissão de Sistematização. Na ausência da obrigação constitucional, prefeitos e governadores não irão assumir espontaneamente parte das funções que hoje são de responsabilidade da União, e podemos contar como certo o desperdício dos novos recursos obtidos com a reforma constitucional, com a permanência dos déficits crônicos, do "pires na mão", das reivindicações de novas transferências de receita, e, consequentemente, das pressões sobre a União para que promova sucessivos aumentos na carga tributária.

Para evitar esse risco, só há um caminho: nos meses que faltam para o término dos trabalhos da Constituinte, a mobilização da opinião pública com a finalidade de persuadi-la a estabelecer, no capítulo relativo ao sistema tributário, orçamentário e financeiro, uma transferência de encargos e atribuições correspondente à transferência da receita. Se os constituintes realmente estiverem à altura da sua missão, eles não apenas estarão fortalecendo de fato a Federação brasileira, uma das condições para a descentralização e efetiva democratização do poder, como também estarão recuperando a própria máquina administrativa, hoje desgastada e corroída pela ação corruptora e desagregadora das práticas clientelistas, contribuindo assim para uma modernização de nossos costumes políticos e para a transformação das administrações municipais em autênticos centros de formação de homens preparados para o exercício de funções públicas.

É por isso que, embora ao longo destes últimos nove meses a Constituinte tenha aprovado uma quantidade incrível de bobagens, tolices, absurdos e utopias, nem tudo o que ela produziu merece o destino da lata do lixo. Se corrigir a omissão da Comissão de Sistematização no que se refere à correspondência entre receita e encargos transferidos da União para os Estados e municípios, e se consagrarem os dispositivos segundo os quais os empréstimos compulsórios não mais poderão ser criados mediante decretos-leis e os juízes, militares e políticos não mais terão isenção de Imposto de Renda sobre seus rendimentos, a Assembléia Nacional Constituinte terá dado uma contribuição importante, ainda que pequena, para o desenvolvimento político e para a modernização sócio-econômica do País.