

- 2 FEV 1987

GAZETA MERCANTIL

Novas regras em debate

Com. Brasil

por Celso Pinto
de São Paulo

Quando passar pelo crivo soberano da Assembleia Nacional Constituinte, que se instala neste domingo, a economia brasileira pode pelo menos emergir, teoricamente, com a propriedade privada abolida, os impostos federais eliminados e o capital estrangeiro nacionalizado.

A trajetória provável dos debates, contudo, deverá caminhar em direção menos turbulenta, até porque o perfil dos constituintes não combina com mudanças revolucionárias. Algumas questões, como a delimitação do papel do Estado, da propriedade privada e do capital estrangeiro

certamente abrirão fortes polémicas. Em outros temas, ao contrário, poderão surgir surpreendentes concordâncias.

Aparentemente, as únicas coisas que os deputados Delfim Netto (PDS-SP, 76 mil votos), José Serra (PMDB-SP, 160 mil votos) e César Maia (PDT-RJ, 93 mil votos) têm em comum são os fatos de serem economistas respeitados, terem tido experiência no Executivo, serem parlamentares de primeiro mandato e, seguramente, comporem o restrito grupo de constituintes que terão grande influência na discussão das questões econômicas.

Os três, no entanto, têm concepções muito parecidas em relação à necessidade da descentralização tributária e de responsabilidades. Todos eles defendem uma reestruturação dos impostos existentes, com maior ênfase para os impostos diretos; um reforço dos recursos dos estados e municípios; e uma extensa descentralização da responsabilidade pelos serviços sociais básicos, como educação e saúde.

Outra área onde deverá haver convergência entre contrários, e onde os avanços podem acabar surgindo por consenso, é a do reforço do papel do Legislativo nas questões econômicas. Delfim Netto e César Maia, por exemplo, descrevem o que querem do orçamento público de uma forma similar.

Ambos têm em mente a implantação, no Brasil, de

um sistema de orçamento público com a importância que ele tem nos Estados Unidos e na Inglaterra. O orçamento teria de ser bianual e abranger todas as contas públicas da forma mais transparente possível.

O Congresso teria pelo menos de seis a sete meses para examinar as contas e solicitar explicações dos ministros envolvidos. Todos os projetos de investimento importantes teriam de ser examinados e aprovados pelo Legislativo. A credibilidade do governo para aprovar seu orçamento do ano seguinte estaria vinculada à sua capacidade de respeitar o orçamento do ano em curso.

Para contornar o problema de montar orçamentos sérios num país de forte inflação, Maia sugere uma inovação. O orçamento da União embutiria uma previsão inflacionária para itens básicos como salários e câmbio. Se a inflação subisse de patamar, o Executivo poderia pedir uma revisão na projeção inflacionária, em caráter urgente.

Hoje, para acomodar essas variações de preços, o Executivo está autorizado a alterar até 30% das rubricas de gastos. Esse poder, somado às enormes reservas de contingência e aos encargos gerais, faz com que, embora o orçamento seja aprovado pelo Congresso, o governo possa alterar, a seu exclusivo juízo, metade dos gastos previstos.

Com esse novo sistema, Maia imagina que a margem de flexibilidade do Executivo poderia reduzir-se a não mais do que 7 a 8% do total. Com isso, estaria restabelecida a importância do exame orçamentário prévio pelo Congresso.

A questão da delimitação de poderes entre Executivo e Legislativo nas questões econômicas tem suas sutilezas. Delfim desembarca no Congresso com várias idéias para reforçar o poder de controle do Legislativo, mas, ao mesmo tempo, endossa e defende a manutenção do decreto-lei.

(Continua na página 5)

por Celso Pinto
de São Paulo.
(Continuação da 1ª página)

Em sua opinião, o Executivo deve ter o poder de lançar mão deste recurso em casos extremos — a atual definição destes casos é satisfatória. O ex-ministro diz que o que está previsto em lei, hoje, é muito razoável. "Nós, da Velha República, sempre respeitamos os limites do uso do decreto-lei", argumenta. "Quem abusou destes limites foi a Nova República."

José Serra também acha que o reforço necessário das atribuições do Legislativo nas questões econômicas não deve implicar a eliminação de uma certa flexibilidade para a ação econômica do Executivo. César Maia acha que o Congresso pode criar despesas, desde que crie as fontes de recursos (considerando a elasticidade dos impostos, nos casos de elevação de alíquotas). Serra vê esta questão com mais reservas.

Na fiscalização do Executivo, Delfim pede rigor. Ele quer que o Tribunal de Contas tenha seus poderes reforçados (não para exame dos méritos, mas de forma) e acompanhe com extremo rigor a execução orçamentária. Mais ainda: ele quer que seja fixado por lei um teto, estreito, para expansão da moeda e do endividamento mobiliário. O teto só poderia ser superado com autorização do Congresso por maioria absoluta e, se o Banco Central desrespeitasse a norma, seu presidente estaria sujeito a pesadas sanções. Seu argumento é de que, com limites para expansão monetária e da dívida interna, a inflação acabará cedendo e a negociação para ampliação dos tetos será desnecessária.

Delfim anuncia projeto com as regras para as estatais

Delfim quer, da mesma forma, submeter as estatais a regras estritas. Deverá apresentar, o mais rápido possível, um projeto de lei (não é matéria constitucional) criando o "estatuto das empresas estatais", para "defendê-las das pressões políticas". O Executivo poderia designar apenas alguns membros do "board" das estatais; todos os demais funcionários seriam profissionais e de carreira.

No capítulo tributário, Serra defende a discussão

de um novo Código Tributário, simultânea à Constituição. O Código detalharia os princípios estabelecidos na Constituição como o da simplificação, descentralização, maior justiça tributária, etc.

Serra quer unificar os impostos indiretos num único Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), cuja receita seria repartida para estados e municípios (o governo federal ficaria com o IPI apenas sobre alguns itens, como automóveis, bebidas e cigarros). Maia concorda com a unificação, mas sugere em lugar do IVA o retorno do antigo Imposto sobre Vendas e Consignações, que é, segundo ele, menos sujeito a fraudes.

Todos querem maior ênfase nos impostos diretos. Serra defende a tributação sobre o patrimônio e sobre heranças e quer integrar o IR das pessoas físicas e jurídicas. Sua proposta é inverter o sentido da atual tributação no campo: em lugar de taxar a produção de alimentos e isentar o proprietário, ele sugere a taxação da propriedade e o IR para o proprietário, e a isenção para a produção.

Serra defende tributos sobre patrimônios e heranças

Sua idéia mais ousada, contudo, é a de permitir aos estados a criação de adicionais sobre o Imposto de Renda. "Todo mundo quer beneficiar-se de recursos, mas ninguém quer cobrar impostos", constata Serra. A descentralização, em sua concepção, iria até o ponto da autonomia estadual para cobrar impostos.

Os três querem uma extrema descentralização de responsabilidades, acompanhando a redistribuição dos recursos fiscais. Serra diz que o ideal seria que, no futuro, o Ministério da Saúde e da Educação fossem apenas organismos pequenos para corrigir distorções localizadas. O grosso dos serviços nestas áreas estaria nas mãos dos estados e municípios.

Delfim e Maia querem uma municipalização dos serviços básicos. Ao mesmo tempo, Maia propõe que a desconcentração urbana imponha limites para o tamanho dos municípios; sempre que superasse 1 milhão de habitantes, um município seria desmembrado em termos administrativos. Esta desconcentração é, em sua opinião, vital tan-

to do ponto de vista político quanto econômico.

Ao apoiar a descentralização de responsabilidades, contudo, Delfim tira consequências que tanto Serra quanto Maia não endossam. Delfim quer que o Estado se limite às funções básicas como Justiça, Segurança, etc. e tenha seu poder cerceado, constitucionalmente, em relação às áreas de atuação não tradicionais, como a empresarial. Ao mesmo tempo, o ex-ministro quer uma definição clara em favor da propriedade privada e acha que o problema do capital estrangeiro não deve ser tratado na Constituição.

"Eu não quero nem o estatismo dos anos 50 nem o antiestatismo do século XVIII", define Serra sobre a questão do Estado. A Itália, a seu ver, é um exemplo bem-sucedido da combinação entre Estado forte, democracia e desenvolvimento econômico. O problema não seria o tamanho do Estado, mas a existência de "poderes compensatórios", na sociedade, para regulá-lo (como o plebiscito mais frequente, uma maior organização dos consumidores e uma presença de setores da sociedade nos meios de comunicação).

Maia já tem preparado um esboço dos pontos principais que gostaria de incluir no capítulo econômico da nova Constituição. Na atribuição das responsabilidades do Estado, a lista é grande. Além de zelar pelo desenvolvimento econômico e social, o Estado teria a função de produzir bens e serviços tendo em vista o interesse nacional e social, distribuir renda, corrigir distorções de monopólios, desconcentrar a economia, compatibilizar desenvolvimento urbano e rural (onde entram as questões da reforma agrária e urbana), dar condições aos pequenos produtores, estimular a gestão e implantar um sistema de planejamento econômico, baseado em planos de curto e longo prazos.

Maia acha que, na definição da propriedade dos meios de produção, a Constituição deve mencionar além das formas privadas e públicas, outras formas, como cooperativas, associativas e comunitárias. E entre as funções do Estado deveria ser atribuída a de estimular o desenvolvimento dessas outras formas de propriedade.

Ele defende, também, que a Constituição preveja a possibilidade de desapropriação de meios de produção em casos especiais, como o de abandono da propriedade. E que se criem instrumentos de defesa econômica no interesse nacional e social, como nacionalização, intervenção e disciplinamento do capital estrangeiro.

Na questão do capital estrangeiro, Serra e Maia concordam que a Constituição deve limitar-se a princípios gerais, cabendo às leis ordinárias fixar as regras. "A Constituição deve criar as regras do jogo, mas não determinar o resultado da partida", define Serra. A "partida" seria jogada pelos governos e pelos partidos que os sustentam.

Nenhum dos três, aliás, acha que a Constituição deve ser extensa e excessivamente detalhada. Delfim quer uma Carta enxuta, apenas com definições gerais de princípios, no estilo norte-americano. Serra diz que não quer nem algo tão extenso quanto o anteprojeto Afonso Arinos, nem algo tão conciso quanto a Constituição dos Estados Unidos. Algo como declarar os princípios e definir as prioridades, como sugere Maia, mas sem entrar nos detalhes. Quanto mais detalhada a Carta, menor a chance de incluir idéias progressistas, diz ele.

O resultado final da Constituição será o produto de muita negociação e de debate. Quando a discussão centrar-se nas questões econômicas, contudo, certamente muitas das idéias nascerão destes três deputados. Para fazê-las transformar-se em artigos da nova Carta, cada um aposta numa trajetória.

Delfim imagina que as posições estritamente partidárias desaparecerão ao longo dos debates da Constituinte e coloca suas fichas na formação de um grande centro, majoritário e suprapartidário, decidindo as questões de princípio. "Prevalecerá o bom senso", prevê Delfim.

Para Maia, o texto genérico favorece teses progressistas

Maia imagina a formação de blocos. O PDS se uniria ao PFL; o PT ficaria mais independente; os outros partidos, incluindo o PDT, tenderiam a atuar em conjunto na maioria das questões.

Serra supõe um contínuo aglutinamento e rompimento de forças, conforme as questões postas em votação.

Os temas e os interesses é que ditariam a formação, temporária, de blocos regionais ou partidários. Nas questões menos polémicas, a tendência dos constituintes seria a de acompanhar a posição da direção de seu próprio partido.