

A desaceleração do crescimento econômico e a necessidade de se imprimir maior equidade na distribuição do ônus fiscal entre as diversas categorias de contribuintes, levaram o governo a promover no período de 1979 a 1984, transformações na legislação tributária que, por sua profundidade, poderiam ser classificadas como uma verdadeira reforma tributária.

Essas alterações, além de aliviar a carga fiscal das classes de renda menos favorecidas, particularmente mais vulneráveis à crise econômica, permitiram uma maior participação dos estados e municípios no bolo de recursos tributários efetivamente disponíveis, principalmente a partir de 1983, quando importantes medidas foram adotadas visando propiciar maiores recursos financeiros àquelas unidades.

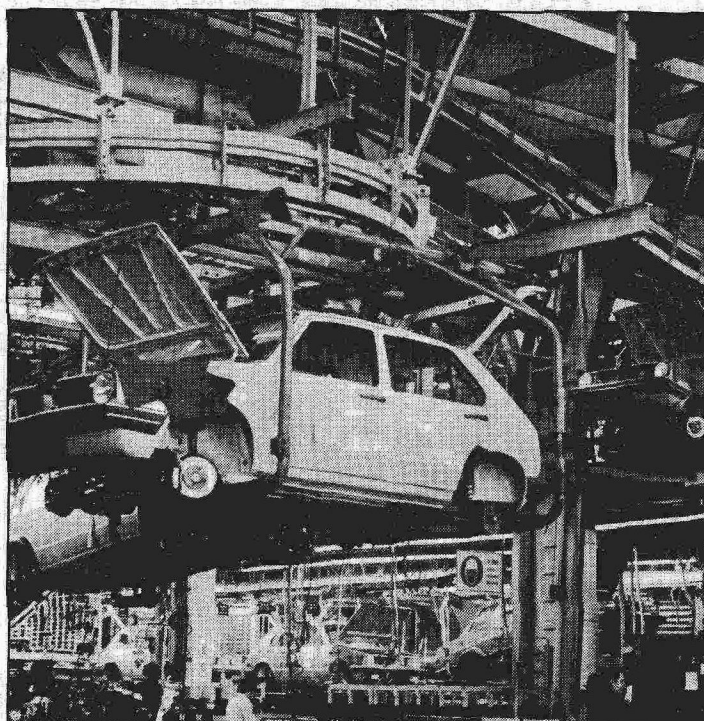
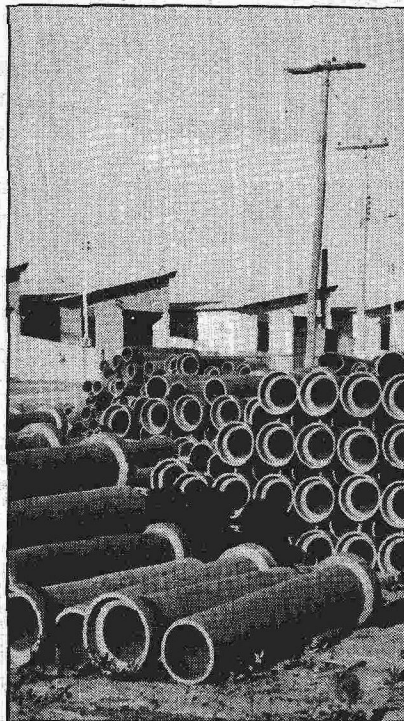
O Imposto de Renda, o Imposto Sobre Produtos Industrializados e, em outra escala, o próprio Imposto Sobre Operações Financeiras, foram os principais instrumentos fiscais atingidos pelas modificações da área dos tributos federais, enquanto a Emenda Constitucional número 23/83 — Emenda Passos Pôrto — coube a maior parcela de responsabilidade na descentralização financeira em benefício de estados e municípios.

IMPOSTOS

A partir das transformações introduzidas na sistemática do Imposto de Renda, esse tributo passou a ser a principal fonte de receita para a União, ao mesmo tempo em que se reforçou sua condição de instrumento de justiça social. Para a pessoa física, as modificações introduzidas visaram à eliminação de privilégios fiscais das classes de renda mais elevada, como, por exemplo, a extensão do sistema de antecipação do imposto aos rendimentos de profissionais liberais, por serviços prestados às pessoas físicas e aos locadores de imóveis.

As alterações introduzidas na área do Imposto de Renda Pessoa Física contemplaram dois aspectos distintos. Além de taxar mais os ganhos de capital, procuraram aliviar a carga fiscal das classes de renda mais baixa. No primeiro, as principais modificações foram a redução dos limites de dedução do imposto decorrente de investimentos incentivados; extinção do incentivo do Decreto-Lei 157; eliminação de abatimentos de natureza regressiva, como prêmios de seguros e juros de dívidas pessoais, e redução real do limite de abatimentos de despesas com instrução; aumento de 55% para 60% da alíquota marginal da tabela progressiva; indexação do imposto de renda a pagar; tributação efetiva dos lucros imobiliários pela extinção do limite de isenção; aumento e ampliação da incidência na fonte sobre rendimentos de capital, particularmente dividendos e ganhos de operações financeiras.

Por outro lado, dentre as medidas adotadas visando o fortalecimento do papel social desse imposto, figuram a elevação dos limites de abatimentos de aluguéis, de juros pagos a agentes do Sistema Financeiro da Habitação



Todos os tributos federais tiveram mudanças, em benefício de maior justiça social

Reforma tributária já é um fato. Com resultados

e de dependentes, em percentuais superiores aos aplicados aos demais valores do imposto de renda; aumento do limite de isenção na fonte sobre rendimentos do trabalho assalariado e instituição do reajuste semestral de correção da tabela, além da indexação do imposto a restituir.

O estabelecimento da progressividade na aplicação do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica foi a grande novidade nessa área, permitindo que atualmente sua imposição varie da isenção às microempresas até uma tributação nominal de 50% para as grandes empresas financeiras. Outras medidas de impacto foram adotadas nessa área, como, por exemplo, a elevação de 700 para 10 mil Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs) de receita bruta anual, do limite de isenção do imposto aplicável às microempresas; redução de 30% para 25% da alíquota das peque-

nas empresas que optaram pela tributação simplificada com base no lucro presumido; elevação de 30% para 35% da alíquota aplicável ao lucro real das empresas de grande porte; criação de adicionais do imposto, incidentes sobre a parcela de lucro excedente a 40 mil ORTNs, de 15% para as instituições financeiras e de 10% para as demais pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real; indexação do imposto a pagar; ampliação e aumento da incidência na fonte sobre rendimentos auferidos por pessoas jurídicas.

Todas essas alterações conduziram a um aumento da participação do Imposto de Renda no total da arrecadação tributária federal que, de 36% em 1978 evoluiu para 56% em 1984, sendo que 79% de sua receita foi proveniente dos rendimentos e ganhos do capital e os restantes 21% dos rendimentos do trabalho. Com a evolução

dos instrumentos contidos no imposto de renda, na área da pessoa física, apenas 10% da população economicamente ativa — cerca de 50 milhões de pessoas — está sujeita ao imposto. No âmbito da pessoa jurídica, cerca de 30 mil empresas respondem por 75% do total do tributo arrecadado, enquanto 800 mil estão isentas, num universo de 1.167.000 pessoas jurídicas.

As modificações introduzidas na sistemática do Imposto Sobre Produtos Industrializados foram orientadas no sentido de tornar sua aplicação mais seletiva. Isso permitiu isentar do tributo uma variada gama de produtos de consumo popular, ao mesmo tempo em que teve elevadas alíquotas daqueles bens de consumo característicos das classes de melhor poder aquisitivo, os quais respondem, hoje, por cerca de 70% da arrecadação total do IPI.

Na área do Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF), as decisões orientando sua aplicação nas operações externas foram fundamentais, juntamente com os incentivos às exportações de manufaturados e controles tarifários, para o alcance dos sucessivos superávits comerciais registrados nos últimos anos. A ampliação da incidência desse tributo alcançou as operações de crédito e seguro e também as operações cambiais e de valores mobiliários.

ESTADOS E MUNICIPIOS

Todas as transformações operadas na legislação tributária conduziram ao fortalecimento do federalismo fiscal no Brasil, na medida em que foram adotadas, paralelamente, decisões que visaram uma maior participação dos Estados e Municípios no bolo fiscal. Dados concretos mostram que a concentração em favor da União, dos recursos tributários efetivamente disponíveis, isto é, após efetuadas as transferências, atingiu seu ápice em 1976, quando a União ficava com 51,4%, os Estados 34,3% e os Municípios 14,3%.

A partir daquele ano delineou-se uma tendência decrescente no percentual de recursos da União, favorecendo principalmente os Municípios. Dados de 1982, os últimos publicados, indicam que a União teve reduzida para 48% sua participação na divisão dos recursos, enquanto os Estados passaram a ter 35,7% e os Municípios 16,3%.

No final de 1983 foram adotadas importantes medidas visando propiciar maiores recursos financeiros a Estados e Municípios. A primeira foi a elevação da alíquota interna do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICM) de 16% para 17%, o que, em tese, pode proporcionar um aumento total da receita daquele imposto de cerca de 6,25%.

Outra importante modificação foi introduzida pela Lei Complementar nº 44, que institucionalizou a figura do contribuinte substituto "para frente", proporcionando um instrumento eficiente de controle administrativo da arrecadação do ICM, ao mesmo tempo em que possibilita aos fiscais estaduais desonerar os pequenos contribuintes.

Finalmente, deve ser ressaltada a importância e amplitude da Emenda Passos Pôrto, que elevou o percentual dos Fundos de Participação de 23% das receitas do imposto sobre a renda e do imposto sobre produtos industrializados, para 28% no ano passado e para 32% este ano. Além dessa substancial alteração nos Fundos de Participação, a Emenda Passos Pôrto elevou a participação estadual e municipal na receita do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes; alargou a base de cálculo do ICM sobre cigarros, a qual atingirá a integralidade em 1986; alterou e introduziu dispositivos constitucionais tendentes a elevar a receita do ICM, e facilitou a cobrança da contribuição de melhoria, uma velha aspiração municipalista. Os resultados dessas alterações já estão sendo sentidos, devendo ter reflexos crescentes até 1988.