

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 41

CONSTITUINTE, REFORMA TRIBUTÁRIA E FEDERALISMO:
algumas notas críticas

Fabrício Augusto de Oliveira

Janeiro de 1988

336.11.5

048c Oliveira, Fabrício Augusto de.

1988 Constituinte, reforma tributária e federalismo: algumas notas críticas. - Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1988.

24p. - (Texto para Discussão, 41)

1. Reforma Tributária - Constituinte - Brasil. I. Título.

II. Série.

CDU 336.11.5

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL

C E D E P L A R

CONSTITUINTE, REFORMA TRIBUTÁRIA E FEDERALISMO:

algumas notas críticas (*)

Fabrizio Augusto de Oliveira(**)

(*) Trabalho originalmente apresentado no 11º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) realizado em Aguas de São Pedro, SP, entre os dias 20 e 23 de outubro de 1987. Revisto e atualizado para esta publicação em janeiro de 1988.

(**) Doutor em Economia pela UNICAMP e Professor da Faculdade de Ciências Econômicas e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais.

Janeiro de 1988

SUMÁRIO

	Página
1. INTRODUÇÃO.....	01
2. A PROPOSTA DA CRETAD.....	03
3. O FEDERALISMO NO PROJETO DA SISTEMATIZAÇÃO.....	06
3.1. A autonomia fiscal dos Estados e Municípios.....	07
3.1.1. A distribuição das competências.....	08
3.1.2. Criação de impostos e determinação de alíquotas: a autonomia ferida.....	12
3.2. A repartição das receitas tributárias.....	15
3.3. A redivisão dos encargos entre as esferas de governo	20
4. A CORREÇÃO DOS DESEQUILÍBRIOS DO PROJETO.....	22

CONSTITUINTE, REFORMA TRIBUTÁRIA E FEDERALISMO:
algumas notas críticas

Fabício Augusto de Oliveira

1. INTRODUÇÃO

O equilíbrio federativo tem constituído, ao lado de outras aspirações da sociedade brasileira, um dos principais objetivos perseguidos pelo Congresso Constituinte que se encontra reunido desde o início de 1987 com a finalidade de elaborar uma nova Carta Magna para o País.

Reivindicação que remonta à década de 70, o Brasil convive com este desequilíbrio - expresso na concentração de poder, recursos/ encargos e na centralização das decisões relativas à política fiscal numa determinada órbita governamental - desde meados da década de 60, quando o Estado autoritário que se implantou ceifou, inter alia, para governar sem oposição, a autonomia técnica, política e financeira de que desfrutavam as esferas subnacionais, submetendo-as à tutela do Poder Central. Somente com a alternância de poder recentemente ocorrida com a substituição do governo militar pelo civil, o que trouxe em seu bojo a possibilidade concreta de formulação de um novo projeto de sociedade, o ideal de (re)construção do federalismo encontraria um campo fértil para deitar as suas raízes e florescer, corrigindo o desequilíbrio de poder entre as esferas governamentais propositadamente provocado pelo autoritarismo.

Esta, entre outras não menos importantes, a tarefa que está sendo desenvolvida no Congresso Constituinte. Todavia, o que ali se tem observado é que a volúpia com que este objetivo tem sido perseguido pelos constituintes sob a influência de composições políticas fortemente recortadas por interesses regionais, tem emitido sinais de que a equação estabelecida pelo governo militar em 1964 estaria apenas

sendo invertida, uma vez que o fortalecimento financeiro dos Estados e dos Municípios teria, como contrapartida, uma fragilização do governo federal. A predominar essa situação - que se afigura, a essa altura, bastante provável - apenas se estaria reproduzindo, com o sinal trocado, o desequilíbrio contra o qual tanta munição foi gasta anteriormente. Com isso, o objetivo de (re)edificação do federalismo poderá estar comprometido, a menos que a União lance mão de outros expedientes - nem sempre recomendáveis - que lhe são atribuídos no Projeto da Comissão de Sistematização para compensar as suas perdas.

O objetivo deste trabalho é o de problematizar essa questão. Para tanto, toma-se como referência a proposta da Comissão de Reforma Tributária e Administrativa (CRETAD) que melhor espelha, a nosso juízo, por um lado, os ideais de um sistema federativo, e sugere, por outro, as mudanças necessárias para a sua materialização. Em seguida, procede-se à avaliação do Projeto de Constituição apresentado pela Comissão de Sistematização, visando contrapô-los e apreender suas diferenças e o seu significado para o ideal federativo. Por último, a nível de conclusões, são indicadas sugestões para que o seu equilíbrio seja atingido.

Ressalte-se que, embora existam efetivas possibilidades de alterações na arquitetura do capítulo tributário pelo plenário da Constituinte, não se deve esperar por mudanças significativas em seu conteúdo. No processo de elaboração da nova Constituição, este foi um dos capítulos que menos modificações sofreu. E mesmo o projeto alternativo apresentado pelo grupo de parlamentares denominado "Centrão" no início de 1988 para votação no plenário, não sugere alterações de essência na proposta da Sistematização. Assim, ainda que a análise aqui desenvolvida sobre o Projeto da Comissão de Sistematização possa ser comprometida com os resultados da votação do plenário do Congresso

Constituinte, sabe-se não serem grandes esses riscos; pelo menos no tocante ao novo formato tributário que será legado ao País.

1

2. A PROPOSTA DA CRETAD

A proposta mais completa para a (re)construção das bases do federalismo no Brasil apresentada à Constituinte foi, a nosso juízo, a que teve origem na Comissão de Reforma Tributária e Administrativa (CRETAD) criada em 1985 pelo Ministério do Planejamento sob a coordenação inicial da Professora Sulamis Dain, posteriormente sucedida pelo Professor Fernando Rezende. Embora mais abrangente, e, portanto, não restrita a este objetivo, procura-se apontar, em seguida, somente as mudanças nela contidas voltadas para a correção deste ponto. Como se verá, várias de suas sugestões foram incorporadas ao capítulo tributário do anteprojeto da nova Constituição e ainda que, conformam elas, em seu conjunto, uma determinada concepção do sistema federativo.

A proposta se preocupa, por um lado, com o fortalecimento financeiro das esferas subnacionais. Por isso propõe um amplo reordenamento do quadro tributário, onde, ao lado da redistribuição das competências, figura uma importante modificação no sistema de partilha dos tributos que passa a ter como referência a sua própria geração. Para se ter uma idéia do que a proposta representaria para a distribuição do bolo tributário entre as esferas governamentais, as estimativas nela contidas apontavam - ainda que em bases precárias - que, considerando-se o conceito de recursos efetivamente disponíveis - i.e., deduzidas as transferências intergovernamentais - os Estados teriam a sua participação aumentada de 35% para 40%, os Municípios de 18% para 21%,

(1) Uma análise mais abrangente e detalhada dessa proposta encontra-se em: OLIVEIRA, F.A. O Sistema Tributário Brasileiro: análise crítica da proposta da CRETAD. Rio de Janeiro, FGV, maio de 1987. (mimeo).

enquanto a União veria a sua reduzida de 47% para 39%. Essa expressiva diminuição de receitas da União seria compensada, entretanto, com a transferência de alguns encargos atualmente de sua responsabilidade para os governos subnacionais, especialmente daqueles onde estes comprovadamente são mais eficientes. E essa medida constitui, na proposta da CRETAD, um ponto vital para a edificação do federalismo.

Assim, a proposta em tela não se preocupa, sensatamente, apenas com a redistribuição de receitas, mas também com a descentralização de encargos apoiada na sua importância para o fortalecimento político dos Estados e Municípios. Com esse propósito, é sugerida, entre outras medidas, a criação de um Fundo de Descentralização que seria formado com recursos do FINSOCIAL e do Salário-Educação, cobrados sob a forma de um adicional do imposto sobre o valor agregado de competência estadual a ser criado, e com recursos do Fundo de Assistência Social (FAS). Esse Fundo propiciaria a transferência gradativa e simultânea de recursos e encargos do Governo Federal para os governos subnacionais daquelas atividades onde eles são indiscutivelmente mais eficientes, assumindo um papel-chave na estratégia de seu fortalecimento técnico e político e na consolidação do sistema federativo. Por detrás dessa posição, a hipótese de que, se por um lado, tal fato acarreta maiores responsabilidades para os Estados e Municípios e exige maior eficiência na administração dessas esferas, dele resulta que, por outro lado, não somente a sociedade é beneficiada, como também se apresenta, para estes poderes públicos, a oportunidade de resgatarem, concretamente, a credibilidade e a importância de seu papel que havia sido obliterado durante os anos em que reinou o poder autoritário.

Não se esgota aqui, entretanto, a proposta da CRETAD para a consolidação do princípio do federalismo. Em um país marcado por profundas discrepâncias das bases econômicas e tributárias regionais, o

sistema federativo não se sustentaria se não fossem criados mecanismos para equilibrá-las. Assim, a proposta contempla a criação de um Fundo de Equalização dos Estados (FEE) e de um Fundo de Equalização dos Municípios (FEM), que seriam alimentados por um percentual da receita da União - eliminando-se os casuísmos tributários para reduzir as transferências e atenuando a sua instabilidade motivada pela sensibilidade de alguns impostos aos ciclos econômicos - e cujo rateio levaria em conta os seguintes critérios: para os Estados, a população, o inverso da renda per capita, e o inverso da participação da unidade federativa na arrecadação de um imposto sobre o valor agregado (IVA) de base ampla de competência estadual, que seria criado e que resultaria da fusão do imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM) com o imposto sobre serviços (ISS), com os impostos únicos (combustíveis e lubrificantes, energia e minerais) e com os impostos sobre transportes rodoviários (ISTR) e sobre comunicações (ISC); para os municípios, os critérios a serem observados seriam a população e a cota-parte de cada unidade na arrecadação do IVA. A proposta ainda apresenta pontos importantes para essa questão, tais como: a extinção de todas as vinculações; a exclusão dos territórios dos recursos do Fundo de Equalização dos Estados; e o abandono da distinção entre municípios das capitais e do interior.

Para complementar estes Fundo de Equalização, é contemplada a criação de um Fundo Social que também seria alimentado com recursos da União e que teria o objetivo de financiar a ampliação de gastos sociais realizados pelos Estados e Municípios em educação, saúde, habitação popular, saneamento básico e abastecimento. O rateio dos recursos desse Fundo obedeceria o critério de variação anual da participação dos gastos nessa área no total da despesa, visando incentivar as administrações mais preocupadas com os programas sociais.

Essas peças que conformariam o federalismo no País - fortale-

cimento financeiro das esferas estaduais e municipais, descentralização dos encargos, mecanismos de equalização tributária etc - seriam completadas com a reatribuição aos governos subnacionais da autonomia de decidirem sobre as alíquotas de seus tributos - observados determinados limites para inibir as guerras tributárias interestaduais - e sobre a criação de novos impostos, ao mesmo tempo que retirava da União seu poder de conceder isenções sobre os tributos daquelas esferas. Completava-se, com isso, o arsenal de medidas necessárias para resgatar o princípio do federalismo no País.

3. O FEDERALISMO NO PROJETO DA SISTEMATIZAÇÃO

Peça vital para a consolidação do processo democrático no País, dadas as gritantes desigualdades econômicas e tributárias existentes entre as suas regiões, o federalismo foi contemplado, no tocante à recuperação de seu equilíbrio, com propostas que suscitaram grandes polêmicas e demandaram intensas negociações entre os constituintes engajados na elaboração do novo formato tributário. Uma avaliação de seu primeiro esboço contido na proposta da Subcomissão de Tributos e do formato aprovados na Comissão de Sistematização revela, de forma cristalina, a penosa trajetória de sua elaboração e da obtenção do consenso em torno dos pontos aprovados. O que não significa, como se verá, que não apresentem eles problemas, inter alia, para a ordem federativa.

Na verdade, pode-se dizer de antemão que, marcado e dominado pelos interesses regionais, o Congresso Constituinte, se no capítulo referente ao sistema tributário, se destacou, por um lado, por acirradas disputas pela repartição das receitas fiscais, não se preocupou, por outro, com uma definição mais precisa sobre o importante componente da descentralização dos encargos - um dos pilares do espírito fede-

rativo contemplado na proposta de reforma da CRETAD. Disso resultaria uma estrutura desequilibrada, similar à de 1964/66, apenas com o sinal trocado, onde o Governo Federal sai prejudicado em favor dos Estados e Municípios e praticamente se incapacita - caso não utilize, o que é pouco provável, das prerrogativas que o Projeto lhe outorga - ao cumprimento das tarefas que lhe são destinadas. A busca de um federalismo integrado e cooperativo resulta, assim, no Projeto, em um federalismo, onde uma das pernas do tripé pode comprometer toda a sua estrutura. Vejamos mais de perto essa questão.

Vários são os pontos que devem ser apreciados para que, analisados em conjunto, permitam ilações mais seguras sobre a capacidade do Projeto em examinar e materializar o objetivo de recuperação do equilíbrio federativo no Brasil. Entre estas, a autonomia fiscal dos Estados e Municípios, a descentralização dos recursos tributários acompanhada de mecanismos redistributivos, que compensem desigualdades econômicas e tributárias inter-regionais, e a redivisão de encargos entre as esferas governamentais, são as que merecem um exame mais detido. A análise que se segue procura avaliá-las, visando aquilatar a importância das mudanças propostas para a (re)edificação do federalismo no País e os problemas a elas subjacentes.

3.1. A autonomia fiscal dos Estados e dos Municípios

A análise dessa questão - um dos pilares do federalismo - deve observar: a autonomia de que desfrutam as esferas governamentais para criarem novos impostos e decidirem sobre as alíquotas dos que integram o seu campo de competência; sobre a sua capacidade de geração própria de recursos, o que depende da questão anterior e da definição de sua área de competência, etc.

3.1.1. A distribuição das competências

Uma questão crucial para o equilíbrio federativo é, indiscutivelmente, a capacidade das esferas que o compõem de geração própria de recursos. O sistema erigido em 1966 concentrou fortemente os impostos na esfera federal e tornou dependentes de suas transferências os Estados e Municípios. Com isso, reduziu-se apreciavelmente a sua autonomia e a sua capacidade de resistir às determinações do Poder Central. O fortalecimento do federalismo no Brasil - indispensável para o avanço do processo democrático - coloca, assim, como uma de suas peças vitais, a ampliação dessa autonomia - que exige, também, uma melhor distribuição das competências tributárias - para as esferas subnacionais, de forma que seja atingido o equilíbrio federativo.

Nesse aspecto, o Projeto da Sistematização revela um inegável avanço. No Quadro 1 encontram-se dispostas as competências tributárias de cada uma das esferas da Federação propostas no texto constitucional. As alterações mais importantes em relação à proposta da CRETAD foram, como é fácil perceber, a atribuição da competência aos Estados do Imposto sobre a Transmissão "Causa Mortis" e Doação; a exclusão do ISS do imposto estadual de base ampla e sua reatribuição aos Municípios; a transferência do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis "Inter Vivos" para a órbita estadual; e a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas, de competência da União, que deverá cumprir o papel que fora reservado na proposta da CRETAD ao Imposto sobre o Patrimônio Líquido das Pessoas Físicas. Encontra-se também retratada no Quadro 1 a estrutura atual. Salta aos olhos, quando feita a comparação entre elas, a profunda mudança sugerida que tornará a distribuição das competências inegavelmente mais equilibrada.

Em primeiro lugar, à redução do campo de competência da União contrapõe-se uma ampliação das competências relativas aos Estados e Municípios. De fato, enquanto a primeira vê reduzido de 11 para

QUADRO 1

A DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS
ESTRUTURA ATUAL E PROPOSTA DA SISTEMATIZAÇÃO

ATUAL	COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO
UNIÃO	UNIÃO
-Importação	-Importação
-Exportação	-Exportação
-Renda	-Renda
-Propriedade Territorial Rural	-Propriedade Territorial Rural
-Produtos Industrializados	-Grandes Fortunas
-Operações Financeiras	-Produtos Industrializados
-Transportes Rodoviários	-Operações Financeiras
-Serviços de Comunicações	ESTADOS (1)
-Combustíveis e Lubrificantes	-Circulação de Mercadorias e Serviços
-Energia Elétrica	-Transmissão "causa mortis" e doação
-Minerais	-Veículos Automotores
ESTADOS	MUNICÍPIOS
-Circulação de Mercadorias	-Propriedade Territorial Urbana
-Transmissão de Bens Imóveis	-Transmissão de bens imóveis "inter vivos"
-Veículos Automotores	-Serviços
MUNICÍPIOS	-Venda de Combustíveis a Varejo
-Propriedade Territorial Urbana	
-Serviços	

(1) Os Estados podem ainda cobrar um adicional de até 5% do Imposto de Renda devido à União pelas pessoas físicas e jurídicas incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos do capital.

7 o número de impostos de sua competência, os Municípios ampliam os de sua responsabilidade de 2 para 4 e os Estados permanecem com o mesmo número de 3. Na prática, entretanto, amplia-se expressivamente a capacidade de geração de recursos próprios dos Estados, dado que, embora mantendo o mesmo número de impostos em seu campo, amplia-se consideravelmente a sua base de tributação.

Em relação aos Municípios, são inegáveis os ganhos obtidos, nesse aspecto, na estrutura proposta. Permanecem em sua esfera os dois impostos atualmente por eles administrados - o IPTU e o ISS - e ainda lhes são destinados mais dois: o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis "Inter Vivos" e o Imposto sobre Vendas de Combustíveis a Varejo, exceto óleo diesel. Ademais, além da cobrança de Taxas e de Contribuição de Melhorias, passam eles também a desfrutar do direito de instituir, como tributo, contribuição de custeio de obras ou serviços resultantes do uso do solo urbano.

Quanto aos Estados, embora tenha permanecido o mesmo número de tributos na estrutura proposta face à anterior, seu campo de competência e sua capacidade de geração própria de recursos são, indiscutivelmente, ampliados. Em primeiro lugar, se perdem eles o ITBI, ganham, por outro lado, o Imposto sobre a Transmissão "Causa Mortis" e Doação. A avaliação sobre ganhos/perdas provocados por essa mudança só pode ser feita quando forem definidas as alíquotas para o novo imposto e se tiver mais conhecimento sobre o seu potencial de arrecadação. Em segundo lugar, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e a Prestação de Serviços de Transportes e de Comunicações resulta da fusão de seis tributos - ICM, ISTR, ISC, IUCL, IUEE, IUM - com uma base fiscal ampliada, portanto, em relação ao atual ICM. Em terceiro lugar, o Projeto autoriza-lhes instituir adicional ao Imposto de Renda devido à União por pessoas físicas e jurídicas incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos do capital, observado o limite de 5% do imposto pago. Em

quarto lugar, é-lhes concedida a autonomia para a instituição de empréstimos compulsórios motivada por calamidade pública. Ademais, à semelhança das demais esferas, continuam os Estados com o poder de instituir taxas e contribuição de melhorias.

No tocante à União, ocorre uma nítida redução de seu campo de competência. Perde ela os Impostos sobre Transportes Rodoviários (ISTR), Comunicações (ISC), Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), Energia Elétrica (IUÉE) e Minerais (IUM). Ganha, em contrapartida, o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), do qual se desconhece, entretanto, o potencial de arrecadação. Por outro lado, contudo, é amplo o espaço que lhe é reservado para aumentar a sua captação de recursos. Em primeiro lugar, restringe-se à União o poder para criar impostos e contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas. Em segundo, são mantidos infindos ao princípio da anualidade os Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI), Operações Financeiras (IOF), Importação (II) e Exportação (IEx). Embora justificável para não imobilizar a política econômica, certo é que essa medida propicia à União amplo raio de manobra para enfrentar períodos de dificuldades financeiras. Em terceiro lugar, à União é outorgado poder para instituir empréstimos compulsórios não somente para o atendimento de despesas provocadas por calamidade pública, mas também para outros objetivos como o de realização de investimento público considerado de relevante interesse social e ainda para a cobertura de despesas em caso de guerra externa ou de sua iminência. Em quarto lugar, ainda lhe é atribuída competência para, neste último caso, instituir impostos extraordinários compreendidos ou não em sua competência tributária, que serão suprimidos gradativamente, cessadas as causas de sua criação. Finalmente, pode ela, como os Estados e Municípios, cobrar taxas pelo exercício do poder de polícia e pela uti-

lização dos serviços públicos prestados ou postos à sua disposição, e contribuição de melhorias pela valorização de imóveis decorrentes de obras públicas.

Do que precede - e embora algumas críticas possam ser tecidas à estrutura proposta - pode-se afirmar, sem receio de incorrer em equívocos, que a distribuição de competências no Projeto da Sistematização é bem mais equilibrada do que a atual, sendo, portanto, positiva para a recuperação do equilíbrio federativo no Brasil.

3.1.2. Criação de impostos e determinação de alíquotas: a autonomia ferida

Se em relação à distribuição das competências tributárias entre as esferas governamentais, o Projeto da Sistematização representou importantes ganhos para o federalismo, o mesmo não se pode dizer sobre a autonomia conferida às esferas subnacionais em relação à sua liberdade para criarem impostos e decidirem, por moto próprio sobre as alíquotas dos tributos que integram seu campo de competência.

No tocante à primeira questão - criação de novos impostos - o Projeto, reeditando o Código Tributário Nacional de 1966 e a Constituição de 1967, mantém a exclusividade da União na matéria, vetando essa liberdade para os Estados e Municípios. Com isso, esmorecem-se os alicerces do federalismo e perde-se a oportunidade de corrigir uma das distorções do sistema introduzida pelo autoritarismo.

Esse recuo em relação aos textos anteriormente aprovados parece, à primeira vista, estranho para os que não acompanharam mais de perto o processo de negociação para a feitura do projeto constitucional. Afinal, a concessão da autonomia para as esferas subnacionais não somente constava das principais propostas apresentadas à Constituinte, como também figurou, de fato - ainda que restrita aos Estados e Distrito Federal - nos textos aprovados até o Primeiro Substitutivo Cabral.

É fato, entretanto, que o recuo explica-se pelas negociações desenvolvidas para a aprovação do texto. Como os Estados e Municípios pretendiam ampliar a sua participação nos recursos oriundos do IR e do IPI - o que efetivamente ocorreu - tiveram de abrir mão de sua competência residual, restringindo-a à União para a qual se abria a possibilidade, com isso, de compensar/atenuar suas perdas de receita. De qualquer forma, a retirada do poder residual dos Estados de criarem novos impostos repõe uma das distorções da estrutura tributária montada em 1966. Ainda que as esferas subnacionais tenham sido compensadas com a ampliação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPEM), nada garante que essa barganha lhes tenha sido vantajosa. Nem para as suas finanças, e menos ainda para o equilíbrio federativo.

No que diz respeito à liberdade dos Estados e Municípios de determinarem as alíquotas de seus impostos, o Projeto apresenta avanços, embora não na dimensão pleiteada e sugerida na proposta da CRETAD. Isto se deve, em boa medida, ao fato de não ter-se adotado a sugestão da Comissão relativa à sistemática de incidência que deveria ter o imposto estadual cobrado sobre a circulação de mercadorias e serviços. Estranhamente não somente foi descartada a sua imposição pelo princípio do destino - o que daria ampla liberdade aos Estados para definirem suas alíquotas, já que incidente sobre o consumo - como também excluiu-se de sua base - como resultado das pressões municipalistas - os serviços municipais. Com isso, restringiu-se a autonomia que os Estados teriam para a administração do principal tributo das duas órbitas.

Na forma como aprovado no Projeto da Sistematização, as alíquotas do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes e Comunicações poderão ser diferenciadas de acordo com a essencialidade do bem, sem estarem submetidas à restrição

atual do ICM da existência de um limite superior determinado pelo Senado Federal. Cada Estado terá, portanto, liberdade para fazer política fiscal consoante os seus objetivos econômicos e sociais. Há, todavia, algumas restrições: caberá ao Senado estabelecer as alíquotas aplicáveis às operações interestaduais e de exportações e ainda as alíquotas mínimas sobre as operações internas. Isso significa que somente a partir deste piso mínimo fixado pelo Senado é que os Estados poderão manejá-las livremente para cima. Para baixo, somente se forem realizados acordos - como ocorre atualmente - com o conjunto dos outros Estados. Se aprovada a proposta da CRETAD da incidência do imposto pelo princípio do destino, a autonomia seria plena. Como optou-se por manter a sua sistemática, as restrições tornaram-se inevitáveis. E, com isso, mais frágil a autonomia fiscal.

Em relação aos demais impostos dos Estados e Distrito Federal, o IPVA e o Imposto sobre a Transmissão "Causa Mortis" e Doação, se é mantida a liberdade dessas esferas para definirem as suas alíquotas, para o segundo é atribuído ao Senado poder para estabelecer a alíquota máxima, com o que fica também reduzida a sua autonomia.

Situação não muito distinta foi estabelecida para os Municípios. O Projeto da Sistematização concede-lhes, por um lado, autonomia para definir as alíquotas de dois impostos que integram o seu campo de competência: o IPTU - cabe lembrar que essa autonomia existe na Constituição em vigor - e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis "Inter Vivos". Todavia, estabelece, por outro, que serão fixadas alíquotas-teto através de leis complementares para os dois outros impostos de sua competência - o Imposto sobre Serviços e o de Vendas a Varejo de Combustíveis. Observados, portanto, esses limites, os Municípios terão liberdade para manejá-las. Aparentemente, os Municípios parecem, apesar das restrições, ter sido beneficiados com o Projeto. Todavia, se se considerar que atualmente eles possuem ampla liberdade

para estabelecer as alíquotas do seu principal tributo, que é o ISS, desfaz-se o equívoco e confirma-se que o Projeto incorre, também aqui, em retrocesso.

Há, entretanto, um importante ganho no Projeto da Sistematização para o federalismo, que merece destaque. É o que resulta da proibição à União de "...instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios." Com a proibição à invasão de áreas de competência, remove-se um dos entulhos do autoritarismo, que tantas perdas financeiras causou aos Estados e Municípios, e reatribui-se às esferas subnacionais maior autonomia na administração de seus tributos.

Analisadas em conjunto, as medidas incluídas no Projeto da Sistematização que visam fortalecer a autonomia fiscal dos Estados e Municípios - um dos pilares do federalismo - representam um avanço considerável em relação à situação atual, mas parecem ainda distantes de um contexto em que predomine o equilíbrio da Federação.

3.2. A repartição das receitas tributárias

Se no tocante à distribuição dos tributos e ao fortalecimento da autonomia fiscal das esferas subnacionais, o Projeto da Sistematização revela-se tímido, o mesmo não se pode dizer sobre a repartição das receitas tributárias entre as três esferas da Federação. Neste aspecto, o Projeto, que apenas reproduziu, com pequenas alterações, os resultados da Comissão Temática de Tributos, Orçamento e Sistema Financeiro - que teve como relator o Deputado José Serra - seguiu orientação distinta da proposta da CRETAD ao ir muito além do que essa sugeria e ao deixar de adotar a recomendação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços pelo princípio do destino.

Assim, sob a pressão dos representantes do norte-nordeste e também dos de São Paulo, descartou-se a importante sugestão do ICMS pelo princípio do destino, que, supostamente, favoreceria os Estados mais pobres, que são predominantemente consumidores/importadores de produtos industrializados, e que teria o papel de atenuar as discrepâncias existentes entre as bases tributárias regionais. Ademais, não seriam incorporadas as sugestões para a criação de um fundo de equalização tributária e de um fundo social e sequer seria contemplado no projeto um programa de descentralização de encargos. Preferiu-se, para melhorar a distribuição do bolo tributário, trilhar o caminho mais fácil, que foi o de manter e ampliar a participação dos Estados e Municípios nos recursos que lhes são transferidos, provenientes do produto do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Como este fundo favorece os Estados mais pobres, dados os seus mecanismos redistributivos, a aprovação de seu aumento exigiu que fosse, também, aprovada a constituição de um fundo para compensar os Estados exportadores de manufaturados de suas perdas de receitas decorrentes da isenção do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e a Prestação de Serviços de Transportes e Comunicações e que seria alimentado com 10% do IPI. Sobre os dois importantes impostos da União - o IR e o IPI - lançaram-se, portanto, com voracidade os representantes das esferas subnacionais, fragilizando o perseguido equilíbrio federativo. A estrutura de distribuição de recursos contida no Projeto de Sistematização pode ser avaliada a partir do Quadro 3 e comparada com a estrutura atual, que se encontra retratada no Quadro 2.

Não há necessidade sequer de uma análise perfunctória para perceber a expressiva perda de receitas imposta à União na estrutura proposta, que ultrapassa, consideravelmente, a distribuição sugerida pela CRETAD. Estimativas elaboradas com distintas metodologias e sem considerar as elasticidades dos novos impostos, apontam uma redução da

QUADRO 2
PARTILHA E DISTRIBUIÇÃO DOS IMPOSTOS
SITUAÇÃO ATUAL

COMPETÊNCIA	PARTILHA/DISTRIBUIÇÃO		
	União	Estados	Municípios
UNIÃO			
• Importação	100,0	-	-
• Exportação	100,0	-	-
• Renda	67,0	14,0 (FPE) 2,0 (F. Especial)	17,0
• Territorial Rural	-	-	100,0
• Produtos Industrializados	67,0	14,0 (FPE) 2,0 (F. Especial)	17,0
• Operações Financeiras	100,0	-	-
• Transportes Rodoviários	30,0	50,0	20,0
• Serviços de Comunicações	100,0	-	-
• Combustíveis e Lubrificantes-1987	44,0	37,3	18,67
-1988	40,0	40,0	20,0
• Energia Elétrica	40,0	50,0	10,0
• Minerais	10,0	70,0	20,0
ESTADOS			
• Circulação de Mercadorias	-	80,0	20,0
• Transmissão de Bens Imóveis	-	50,0	50,0
• Veículos Automotores	-	50,0	50,0
MUNICÍPIOS			
• Predial Urbano	-	-	100,0
• Serviços de Qualquer Natureza	-	-	100,0

QUADRO 3

PARTILHA E DISTRIBUIÇÃO DOS IMPOSTOS

PROPOSTA DA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

COMPETÊNCIA	PARTILHA/DISTRIBUIÇÃO (%)		
	União	Estados	Municípios
UNIÃO			
. Importação	100,0	-	-
. Exportação	100,0	-	-
. Renda	53,0	21,5 (FPE) 3,0 (NO-NE-CO)	22,5 (FPM) -
. Produtos Industrializados	43,0	21,5 (FPE) 3,0 (NO-NE-CO)	22,5 (FPM) -
. Operações Financeiras	100,0	7,5 (F.Exportação)	2,5 (F.Exportação)
. Propriedade Territorial Rural	50,0	-	50,0
. Grandes Fortunas	100,0	-	-
ESTADOS			
. Circulação de Mercadorias e Serviços	-	75,0	25,0
. Transmissão "Causa Mortis" e Doação	-	100,0	-
. Veículos Automotores	-	50,0	50,0
MUNICÍPIOS			
. Predial Territorial Urbano	-	-	100,0
. Transmissão "Inter Vivos"	-	-	100,0
. Vendas a Varejo de Combustíveis	-	-	100,0
. Serviços de Qualquer Natureza	-	-	100,0

receita da União, que oscila entre 16 e 26%, tendo como contrapartida uma grande expansão da receita dos Estados e Municípios, no conceito de recursos efetivamente disponíveis. Numa perspectiva mais otimista, a União teria a sua participação reduzida de 44,6% em 1985 para 36,5%, enquanto os Estados aumentariam a sua de 37,2% para 40,7% e os Municípios, de 18,2% para 22,8%.² E' claro que são estimativas preliminares elaboradas em um quadro estático que não considera - e nem há como no estágio atual, dado que não se tem conhecimento das alíquotas a serem definidas para os impostos - a performance da nova estrutura. Não se pode negar, entretanto, que, nessa estrutura, a União inevitavelmente perderá posição para as esferas subnacionais, o que, nunca é demais repisar, é imprescindível para a recuperação do federalismo. Resta saber se essa distribuição não se transformará em fonte de seu desequilíbrio.

Que mudanças explicam essa inversão de posições entre as esferas governamentais? Além da redução dos impostos de competência da União (ISTR, ISC, IUCL, IUEE, IUM), é a brutal elevação dos Fundos de participação dos Estados e Municípios (FPEM) a principal responsável pela perda da receita federal. De fato, se atualmente eles absorvem, juntamente com o Fundo Especial, 33% dos recursos arrecadados com o IR e o IPI, no Projeto de Sistematização eles saltam para 47% do IR e 57% do IPI, uma vez que sugerida a criação de um Fundo de Compensação às Exportações de Manufaturados, formado com recursos equivalentes a 10% do produto do último tributo.

Como se percebe, se em relação ao fortalecimento fiscal dos Estados e dos Municípios, ao Projeto da Sistematização faltou ousadia

2

Cf. REZENDE, F. e AFONSO, J.R.R. "A reforma fiscal no processo de elaboração da nova Constituição." Rio de Janeiro, IPEA/INPES, nov. de 1987. (Texto para Discussão nº 121).

para a recuperação do equilíbrio federativo, no que diz respeito à distribuição do bolo tributário entre as esferas governamentais, ele foi além do sugerido inclusive na proposta da CRETAD. Cabe agora novamente a pergunta: é essa estrutura adequada para o equilíbrio da Federação ou pode ela se transformar em um fator de desequilíbrio? A resposta a essa questão nos remete à discussão sobre outra importante peça do sistema federativo: a distribuição dos encargos entre as esferas governamentais.

3.3 - A redivisão dos encargos entre as esferas de governo

Assim como a descentralização dos recursos é crucial para a vitalidade do federalismo, também o é a descentralização dos encargos, não somente pelo que isto pode representar para o fortalecimento técnico e político das esferas subnacionais, mas também pela maior eficiência que pode ser obtida no que diz respeito à gestão e aplicação dos recursos públicos. Assim, se à redução das receitas da União e ampliação da dos Estados e Municípios estivesse acoplado um projeto definido de redivisão das tarefas e encargos entre essas esferas, como previsto na proposta da CRETAD, seria possível afirmar, sem receio, que o equilíbrio federativo contaria com grandes chances de materializar-se. Não é isso, entretanto, o que se depreende da análise do Projeto da Sistematização. Vejamos a razão disso.

Em primeiro lugar, se o Projeto é explícito em relação à descentralização dos recursos, ele é vago em relação à definição dos encargos, embora refira-se à municipalização de serviços públicos básicos (ensino, saúde etc.). Isto porque não há referência, no texto, de seu encaminhamento, o que coloca em risco a sua efetivação e abre espaços para que se compliquem, ainda mais, as finanças federais. Em segundo lugar, à redução das receitas do Governo Federal tem-se con-

traposto, paradoxalmente, uma elevação de suas despesas (aumento do percentual destinado à educação de 13 para 18%; gastos com a criação de novos Estados; ampliação de recursos vinculados à saúde, assistência à família e à criança etc), o que seguramente aprofundará a crise fiscal e financeira em que se encontra atualmente ele mergulhado. Quais os riscos que essa situação coloca para o equilíbrio federativo?

Com a competência da União praticamente restrita a dois impostos relevantes - IR e IPI - que podem ser manejados como importantes instrumentos de política econômica e de desenvolvimento regional e social e apropriando-se de parcelas minoritárias de seu produto, pode ela tornar-se impotente, quer para orientar o processo de crescimento, quer para levar à frente programas indispensáveis para a redução das desigualdades regionais de renda. Como os Estados mais pobres são os que mais dependem das transferências do Governo Federal, certamente serão eles penalizados com a fragilização da União, com o que o equilíbrio federativo estaria comprometido. Os próprios fundos de participação dos Estados e Municípios, que foram ampliados, podem ser esvaziados se o IPI começar a sofrer a concorrência do imposto estadual sobre a circulação de bens e serviços. Neste caso a situação ainda seria mais grave para as regiões mais pobres, que possuem uma base de tributação bastante débil. Típica situação em que a descentralização desejada teria o condão de prejudicar exatamente os que mais por ela lutaram. O resultado final seria de desequilíbrio entre as regiões mais pobres, juntamente com a União, e dos Estados e regiões mais desenvolvidos em situação privilegiada. A descentralização, neste caso, engendraria, paradoxalmente, um processo de concentração dos recursos e de desequilíbrio federativo, frustrando os objetivos perseguidos na elaboração da nova Carta. É possível reverter essa situação para que se assegure que o equilíbrio pretendido possa ser atingido? A resposta a essa pergunta exige o exame de duas questões: o espaço existente no

Projeto para a União fazer os ajustes necessários para compensar/atenuar suas perdas, e as correções que ainda podem ser feitas no texto constitucional.³

4. A CORREÇÃO DOS DESEQUILÍBRIOS DO PROJETO

Há de se colocar inicialmente que a descentralização dos recursos só será completada em 1993, de acordo com o Projeto da Sistematização, o que aparentemente daria tempo à União para ajustar suas receitas às suas despesas. Mas já para 1988 está prevista uma expressiva perda de sua receita, uma vez que o Fundo de Participação dos Estados aumentará, uma vez promulgada a Constituição, de 14 para 18% e o Fundo de Participação dos Municípios, de 17 para 20%. Nessa perspectiva, duas alternativas se colocam de imediato:

a) a expansão da carga tributária centrada nos impostos federais, visando compensar as perdas previstas para 1988. Este, na verdade, foi o espírito do pacote fiscal anunciado no final de 1987, que procurou antecipadamente compensar perdas, embora incorporando elementos de progressividade e justiça fiscal;

b) a redução gradativa das transferências que a União hoje realiza para as esferas subnacionais à margem da Constituição (transferências negociadas). Uma medida importante não somente para atenuar os problemas financeiros de 1988, mas também dos anos seguintes, transferindo, na prática, certos encargos para os Estados e Municípios.

3

A alegação de que a descentralização de recursos não chegaria a constituir problemas para o Governo Federal porque ela somente se completará em 1993, propiciando-lhe tempo para ajustar receitas e despesas, não se sustenta por duas importantes razões. A primeira é de que a maior parcela das transferências adicionais para Estados e Municípios está prevista para os dois primeiros anos pós-Constituinte. A segunda é que as despesas ampliadas começam a ser efetivadas já em 1989.

Mas existem trunfos importantes nas mãos da União previstos no Projeto para a recuperação de suas receitas, embora tenha o Poder Executivo de contar com o beneplácito do Congresso, já que o Projeto, sensatamente, põe cobro ao nefando recurso do decreto-lei, e devolve ao Legislativo suas prerrogativas de legislar sobre matéria orçamentária e de finanças públicas. Um dos trunfos é a competência exclusiva da União para a criação de novos impostos. A conhecida capacidade inventiva das autoridades governamentais no Brasil para identificar novos fatos geradores de impostos assegura que esse recurso poderá ser muito utilizado, ainda que implique expansão da carga tributária e penalização do contribuinte. Outro, na mesma direção, é a autorização dada à União para a criação de contribuições sociais. Há, ainda, os impostos não atingidos pelo princípio da anualidade (Importação, Exportação, Operações Financeiras, Produtos Industrializados), que, embora instrumentos de política econômica, podem se transformar, se necessário, em instrumentos acionados, em determinadas conjunturas, para resolver problemas de caixa, como é prática habitual no País. Também os preços e tarifas das empresas estatais podem ser elevados para compensar as perdas de receitas provenientes dos impostos únicos. Por último, não se pode esquecer do papel dos empréstimos compulsórios como recurso - de amplas possibilidades - a ser utilizado, ainda que temporariamente - uma vez que em algum momento terão de ser liquidados - para resolver os problemas de insuficiência de recursos. Seria possível apontar outros espaços existentes para a União fazer a adequação de suas receitas às despesas, mantido o Projeto tal como está, e sem prejudicar os Estados e Municípios. Acreditamos, entretanto, serem os pontos levantados mais do que suficientes para confirmar o seu poder. Todavia, o preço que a sociedade poderá pagar pela correção desse desequilíbrio por essa forma - aumento da carga tributária, permanente incerteza sobre o montante de tributos a serem pagos aos cofres públi-

cos etc. - recomenda não ser este o caminho a ser trilhado. Por isso, é que a correção do próprio Projeto da Sistematização apresenta-se como a alternativa mais viável e mais sensata.

A idéia é simples e consta do projeto da CRETAD. Para compensar a perda de receita da União seria elaborado um projeto de transferência de encargos, atualmente de sua responsabilidade, para os Estados e Municípios, que seria feita em consonância com a transferência dos recursos. Assim, o próprio Projeto poderia prever, através de uma emenda, formas e prazos para que a União definisse os encargos a serem transferidos e o cronograma que compatibilizasse transferências de recursos e de encargos. Nessa etapa de transição, as esferas subnacionais teriam tempo e condições de se estruturarem para absorver as novas funções e desempenhá-las com eficiência. Feito assim, o Projeto deixaria de ser vago em relação à divisão dos encargos e tarefas entre as órbitas governamentais, eliminando os riscos do desequilíbrio apontado e abrindo caminho para uma mais definitiva (re)edificação do federalismo no Brasil.