

CORRENTES E TENDÊNCIAS DA REFORMA TRIBUTÁRIA*

ROBERTO MOREIRA**

LUIZ FELIPE MEIRA DE CASTRO***

JORGE FERREIRA DA SILVA****

1. Introdução; 2. Correntes e tendências do grupo de trabalho; 3. Outras correntes e tendências; 4. Minirreforma tributária; 5. Conclusão.

1. Introdução

Concordam os estudiosos que, sem a política tributária vigente,¹ seria difícil a execução da maior parte dos programas realizados no período de 1965 até hoje. Mas os especialistas também estão de acordo em que essa mesma política vem gerando sucessivas distorções ao longo dos anos. O governo central transformou-se no grande tomador de decisões, quase sempre sem a participação dos governos estaduais e locais, que perderam boa parte dos recursos que administravam, como uma espécie de sacrifício para o atendimento das prioridades nacionais.

De fato, é praticamente unânime a observação de que o sistema tributário não tem sido capaz de alocar, aos estados e municípios, recursos suficientes para fazer face aos déficits de toda ordem no campo social e econômico e às necessidades de aumento e melhoria dos serviços públicos, mesmo com o crescimento vegetativo da demanda e que, apesar e talvez por força das várias medidas adotadas nestas duas décadas, o sistema tem-se tornado, pouco a pouco, ineficaz e gradativamente mais difícil de ser administrado.

Começa-se, agora, a questionar insistentemente a validade de diversos de seus instrumentos. A crítica, porém, deve ser expandida e envolve outros aspectos, como a insatisfatória organização do serviço público, a generalizada centralização de decisões, o controle deficiente das atividades desconcentradas ou descentralizadas e a legislação excessiva e eventualmente contraditória.

* Trabalho elaborado dentro do Programa MEC/FNDE-FGV/IESAE, de estudos acerca do financiamento da educação.

** Professor na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

*** Mestre em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e Professor no Instituto de Estudos Avançados em Educação (IASAE/FGV). (Endereço do autor: Praia de Botafogo, 186, sala C-306 — Botafogo — 22.253 — Rio de Janeiro, RJ.)

**** Ph.D em Educação, bacharel em administração pela EBAP e professor no IASAE/FGV e na UFRJ.

¹ O atual Sistema Tributário Brasileiro foi instituído pela Emenda n.º 18/65 e regulamentado pela Lei n.º 5.172/66 e legislação complementar, substituindo o sistema estabelecido na Constituição de 1946 e modificado, posteriormente, pela Emenda Constitucional n.º 5/61.

Limitemo-nos, contudo, às questões tributárias. Verificou-se, neste campo, a instalação de um sem-número de unidades para o exercício de funções cada vez mais similares, a concorrência e superposição de atribuições entre órgãos da administração direta e indireta, e a sujeição à regulamentação ou à fiscalização, por distintas áreas administrativas, dos mesmos setores de atividade. Seguramente por isso, Queiroz e outros² chegaram à conclusão de que “a administração do sistema tributário foi a grande responsável pelo baixo nível de recursos dos estados e municípios, além de ter sido o principal fator inibidor do não-crescimento de acordo com o PIB e com a receita da União”.

Pela desaceleração do crescimento econômico e a crise atualmente instaurada, os estados e municípios viram seu depauperamento, infelizmente, aumentar. Segundo Serra,³ “desde meados da década passada vêm sendo promovidas sucessivas modificações no sistema tributário com vistas a aumentar as receitas, aliviar a centralização em mãos do Governo federal e favorecer as regiões mais pobres (...), no entanto, tais medidas foram insuficientes, além de excluírem a atenuação de outros aspectos críticos do sistema tributário”.

As discussões sobre a necessidade de uma reformulação tributária vêm crescendo, atingindo, no ano passado e neste ano, o seu ponto máximo. Muitas são as causas que originaram o debate, mas, em linhas gerais, podemos apontar como determinantes dessa necessidade:

- as mudanças ocorridas no processo de desenvolvimento nacional e internacional e a exigência de adequação do Sistema Tributário às novas circunstâncias;
- a redução da capacidade do sistema de servir como instrumento da política econômica e social, devido às distorções que se vêm acumulando;
- os efeitos que a demasiada centralização tem ocasionado na autonomia estadual e municipal, com implicações progressivamente mais desfavoráveis, refletidas nos mecanismos de transferência e participação nas receitas;
- a busca de novas soluções para a escassez ou, mesmo, a má aplicação dos recursos;
- fatores de ordem política e institucional, que demandam a redemocratização e insistem em traduzir essa posição também em termos tributários.

O peso de cada um desses elementos nas idéias já avançadas deverá determinar não apenas a amplitude da reforma, como também se sua formulação será parcial ou global, por etapas ou não.

Esta breve introdução situa a problemática. Muitos pontos serão retomados nas páginas seguintes, em que buscaremos apresentar e contrapor as diferentes correntes e tendências e a natureza, dimensões e implicações das propostas e debates em curso.

² Queiroz, Luiz Fernando Studart Ramos de et alii. Considerações sobre o Sistema Tributário Nacional e sugestões para sua alteração. *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, 42(351):47, jul./set. 1982.

³ Serra, José. O Sistema Tributário: diagnóstico e reforma. *Revista de Economia Política*, São Paulo, Brasiliense, 3(1):22, jan./mar. 1983.

2. Correntes e tendências do grupo de trabalho

2.1 Justificação da reforma

Pela Portaria Interministerial n.º 063/82, o ministro da Fazenda, Ernane Galvêas, e o ministro-chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Antônio Delfim Netto, constituíram, em abril de 1982, um grupo de trabalho com a incumbência de:

- proceder à avaliação da estrutura do sistema tributário, especialmente no que se refere à compatibilidade entre a distribuição das receitas e as responsabilidades e encargos atribuídos às três esferas de governo;
- sugerir medidas no sentido de conciliar os interesses da União com os dos demais níveis político-administrativos, visando a harmonização da política de desenvolvimento econômico e social, de comércio exterior e de combate à inflação.

A portaria estabeleceu, ainda, que o grupo deveria recolher “opiniões dos governos dos estados, territórios, municípios e Distrito Federal, bem como de técnicos de reconhecida capacidade, das associações de classe e de outros setores interessados no estudo e debate de problemas do sistema”.

A orientação governamental não estimulou, paralelamente, o acesso aos estudos e discussões do grupo de trabalho por parte de instituições e especialistas. Apesar da dificuldade de conhecer a posição do grupo como um todo, pudemos localizar pronunciamentos individuais de seus integrantes, que supomos expressar não somente idéias e propostas pessoais, mas o pensamento comum entre os participantes do GT.

Segundo Carlos Viacava,⁴ então um dos membros do grupo, por exemplo, a portaria que instituiu e compôs o GT explicita os seus objetivos, e estes, em última instância, consubstanciam a motivação da própria reforma tributária:

— o federalismo fiscal, ou seja, “o problema da redistribuição de responsabilidade e recursos entre os governos federal, estaduais e municipais, visando sobretudo dar maior autonomia aos estados e municípios”;

— as exportações, ponto em relação ao qual, “sem dúvida, o sistema atual se esgotou, ou está prestes a se esgotar”, havendo “sérias dificuldades para(...) continuar a administrar os incentivos necessários às exportações”;

— o custo de vida, que obriga a propor “melhor distribuição pessoal da carga tributária no Brasil”, a fim de superar a injusta distribuição do ônus tributário, visto que “os impostos indiretos cobrados sobre os bens e serviços representam a parcela preponderante da receita tributária do País.

Ibrahim Eris⁵, também membro do grupo, por sua vez, procura justificar a necessidade da reforma, sem deixar de frisar as virtudes do sistema vigente. Para ele, decididamente, a “reforma tributária é, no seu âmago, uma questão política. Como resultado, o grupo tenta, na verdade, descobrir os anseios da sociedade, revelados através da imprensa, dos meios acadêmicos, das associa-

⁴ Viacava, Carlos. Reforma tributária. *Revista de Finanças Públicas*, cit. p. 4.

⁵ Eris, Ibrahim. Uma contribuição para a reforma tributária. *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, 43(353): 4-8, jan./mar. 1983.

ções de classe etc., e, com base nisto, busca chegar a uma série de sugestões sobre as quais se obtém algum consenso". No seu entender, as preocupações da sociedade são a descentralização, justiça fiscal e simplificação, termos que podem ser usados com diferentes significados, conforme a questão da descentralização indica.

Quando se afirma, como se faz com frequência, que a reforma de 1965 contribuiu para o esvaziamento dos cofres estaduais e municipais, a descentralização "é entendida como transferência de maiores recursos do Governo Federal aos governos estaduais". Eris registra, no entanto, que hoje "o Governo federal arrecada mais ou menos 58% dos tributos; os restantes 42% são arrecadados pelos governos estaduais e municipais. Como o Governo federal transfere receitas aos estados e municípios através de diversos fundos de participação, mais ou menos 48 a 50% da receita tributária total permanecem em suas mãos".⁶

Quanto ao federalismo, deve ser discutido numa perspectiva que acentue a condição política do problema: "Federalismo fiscal, em seu cerne, é uma extensão, ao âmbito do próprio Governo, da atitude liberal clássica de organização da atividade econômica." Ampliando a conhecida perspectiva liberal, advoga a tese de que o que o indivíduo pode fazer não cabe ao Governo fazê-lo. "Por extensão, o que um nível de governo menor é capaz de fazer não cabe a nível mais elevado." E, de certo modo, dando razões para a reforma do sistema, conceitua o federalismo como uma divisão de tarefas em que "cada comunidade, através de suas próprias decisões, estabelece o nível de atendimento e qualidade dos serviços públicos".⁷

Deve-se recordar, observa, que esta perspectiva tem seus próprios conflitos internos, em virtude dos interesses individuais e da necessidade de considerar o bem comum. Por isso, "a visão federalista de decisões comunitárias descentralizadas não pode ignorar o objetivo nacional de redução de desníveis de desenvolvimento entre regiões ou de distribuição de renda entre as pessoas".⁸

Para atender a esses objetivos, a União é forçada a assumir o papel particularmente importante de transferidora de recursos de uma região para outra ou de distribuidora de renda entre as pessoas físicas. Não obstante, persistem áreas nebulosas, pois "nem a nível constitucional, nem por tradição, há uma definição clara e consistente da divisão de atribuições. Por outro lado, em matéria tributária, a Constituição não deixa quase que espaço nenhum para variação de impostos estaduais e municipais".⁹

Quanto a este ponto fundamental, diz Eris que "é impressão do grupo de trabalho que se pode dar alguns passos na direção de maior federalismo fiscal no Brasil, mas, desde logo, sabe-se que não se atingiria com isto a situação ideal. Iniciando-se este processo, uma primeira pergunta teria que ser respondida: entre as diversas tarefas do Governo federal, quais poderiam ser deixadas a cargo dos governos municipais e estaduais".¹⁰ Este posicionamento, aliás, fundamenta as suas propostas de reforma tributária, que veremos adiante.

⁶ Id. *ibid.*

⁷ Id. *ibid.* p. 5.

⁸ Id. *ibid.* p. 5.

⁹ Id. *ibid.* p. 5.

¹⁰ Id. *ibid.* p. 5.

Maílson Ferreira da Nóbrega¹¹, um terceiro integrante do GT, também procura justificar a reforma mas, como Eris, destaca os benefícios oriundos do sistema vigente, especialmente como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico. Para ele, o tema tem sido interpretado sob os mais diferentes ângulos, sendo possível alinhar diversos objetivos a serem alcançados, consoante as diferentes perspectivas por que o assunto vem sendo considerado:

— “eliminar a centralização da competência tributária da União, fortalecendo o poder de tributar das outras esferas de governo, inclusive liberando a instituição de novos tributos e a fixação de suas alíquotas”;

— “revigorar a Federação, mediante o reforço da receita dos estados e municípios”, contemplando, sobretudo, os municípios;

— “diminuir a participação dos impostos indiretos no conjunto das receitas tributárias, objetivando reduzir a injustiça social associada à regressividade desses impostos”.

— “reduzir a carga tributária, considerada excessiva não apenas como percentagem do produto interno bruto, como na distribuição entre contribuintes”;

— “aumentar a carga tributária”, para permitir, por um lado, que “os subsídios atualmente suportados pelo Orçamento Monetário possam ser financiados integralmente por recursos não inflacionários, provenientes do Orçamento Fiscal”, e, por outro, o aumento substancial dos investimentos em educação, saúde, saneamento básico e o subsídio da alimentação das camadas mais pobres da população;

— “manter a carga tributária, fortalecendo as receitas públicas mediante a eliminação de todos os tipos de incentivos fiscais”;

— eliminar a tributação do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM) no caso dos produtos agrícolas, em vista da verdadeira impossibilidade de os agricultores se valerem do crédito decorrente da aquisição de insumos;

— atribuir tratamento especial para os setores nos quais a tributação funciona como um estímulo da clandestinidade e da concorrência predatória;

— “completar o esforço de abertura democrática”.

Revelam tais objetivos as expectativas e os conflitos de interesse de diferentes segmentos da sociedade brasileira em relação à reforma. Mas, reconhece Nóbrega¹², o grupo vê com naturalidade os posicionamentos, manifestados mesmo antes de sua instalação, e considera que duas questões são realmente fundamentais:

— “qual a acepção a ser dada ao termo ‘reforma’? Trata-se de reconstruir o Sistema Tributário Nacional ou emendá-lo, para a introdução de aprimoramentos”;

— “a ‘centralização’ é um mal ou um bem? Ela é compatível ou incompatível com um regime de abertura democrática?”

¹¹ Nóbrega, Maílson. O federalismo fiscal e a reforma tributária. *Revista de Finanças*, Rio de Janeiro, Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, 42(356):24-28, out./dez. 1982.

¹² Id. *ibid.*

Nóbrega propõe, como resposta à primeira questão, que “o sentido do termo ‘reforma’ deve ser aquele relacionado à idéia de corrigir, melhorar, aprimorar”. Assim, são justificadas mudanças parciais, mas não a mudança radical do sistema.

A pergunta referente à centralização, a seu ver, resume o lado mais delicado da reforma, pois é natural e há uma imediata associação entre centralização, descentralização e abertura política. Argumenta que, sem a devolução do poder de tributar aos municípios e estados, está incompleto o processo de redemocratização, lembrando com insistência a situação das municipalidades, hoje detentoras de apenas 5 a 6% do conjunto da arrecadação das três órbitas de governo.

Para ele, o problema da centralização é altamente relevante, em razão da premência de promover, via União, a redistribuição das receitas tributárias e o desenvolvimento. Chega a dizer que “a tese da descentralização da competência tributária viria (...) eliminar esse poderoso instrumento de integração nacional”.¹³

Concluindo, julga que estamos caminhando na direção desejada, de fortalecimento da receita estadual e municipal. Esta orientação condiz com o processo da abertura democrática. Afirma, assim, que “a centralização não é um mal, sendo compatível com um regime de abertura democrática”¹⁴, opinião esta que condiciona, obviamente, a sua perspectiva quanto a quais são as medidas necessárias para a formulação da reforma tributária.

2.2 Propostas

A fim de atender a seus objetivos, consoante Viacava¹⁵, o grupo de trabalho busca instrumentos que viabilizem a elevação significativa dos recursos à disposição dos estados e municípios e que os incrementos de recursos, na medida do possível, sejam obtidos pelos próprios governos. Subjacentes a esta posição, encontram-se as idéias de que devem ser repassadas às unidades federadas e aos municípios determinadas responsabilidades no atendimento de áreas como educação, saúde e transportes, e de que os mecanismos adotados propiciem a arrecadação de mais tributos, ao invés de ampliar o atual sistema de transferências governamentais.

A proposta é acompanhada, no entanto, da ressalva de que o aumento percentual das receitas deve incidir de forma diversa sobre as unidades. Noutras palavras. “o crescimento das receitas deve ser desigual; maior para os menos desenvolvidos e menor para os mais desenvolvidos”. Este verdadeiro princípio deriva do fato de que grande parte das funções características de um sistema descentralizado já está sendo executada pelos estados mais desenvolvidos, como a função educação, no caso de São Paulo. “Assim, se nós aceitarmos que a educação será responsabilidade do estado e do município, é evidente que teremos que conseguir um crescimento de receita muito maior para o Nordeste do que para São Paulo.”¹⁶

¹³ Id. *ibid.*

¹⁴ Id. *ibid.*

¹⁵ Viacava, Carlos. *op. cit.* p. 4-7.

¹⁶ Id. *ibid.*

Uma segunda idéia, no sentido de alcançar melhor distribuição da carga tributária, é a “redução ou a eliminação dos impostos indiretos — o ICM, principalmente — sobre os produtos de primeira necessidade, como os da alimentação básica”.¹⁷

Daí provém outra recomendação, com o objetivo de conter a tendência de queda de participação do ICM na renda nacional: a ampliação de incidência desse imposto.

Viacava admite também a maior exploração do setor de serviços como parte da tributação, por meio de alterações na estrutura do ISS.

Pensa ele que as dificuldades para melhorar a distribuição da carga tributária através de modificações no ICM residem na definição da base de incidência. Como o ICM recai essencialmente sobre a produção de bens, a sua arrecadação se subordina diretamente à localização das unidades produtoras. Como os estados, por diferentes motivos, especializam-se em determinados bens, a insenção de um produto específico leva a sacrifícios tributários desiguais entre as unidades da Federação. Em consequência, é preciso a conversão do ICM em “um imposto sobre consumo de bens. Padrões de consumo são muito mais homogêneos que padrões de produção. Essa conversão de imposto sobre a produção para imposto sobre o consumo pode ser conseguida sem grandes modificações na sistemática do ICM, pela simples redução da alíquota aplicável nas transações interestaduais a zero, ou a algum número próximo de zero”.¹⁸

Todavia, alguns estados, como Amazonas e, em particular, São Paulo, poderiam ser seriamente prejudicados, se adotada esta orientação. Isto demandaria algumas medidas compensatórias, em obediência ao princípio de que nenhum estado deverá ser prejudicado com as alterações tributárias. Entre essas medidas, poderia figurar a incorporação de parte do imposto sobre produtos industrializados (IPI) ao ICM. “Reservar-se-ia para o Governo federal o poder de instituir um imposto sobre vendas de um pequeno grupo de bens, incluindo cigarros, bebidas e, possivelmente, veículos. Os demais teriam suas alíquotas de ICM elevadas. Exemplificando: se um produto está sujeito a um IPI de 10% e a um ICM de 16%, ele passaria a ter um ICM de 26%.”¹⁹ Isto, por sinal, favoreceria a desburocratização, com a diminuição dos encargos administrativos das empresas.

Esta última medida poderia, porém, acarretar a redução da receita da União, o que deveria ser compensado, por exemplo, através de alterações do imposto de renda, reconhecidamente pouco progressivo a partir de um certo nível. Seria introduzida maior progressividade e tributados ganhos pouco ou não tributados.

A fim de motivar os estados a incentivar as exportações, sugere a criação de um fundo especial para compensar as isenções, composto por recursos arrecadados via impostos de exportação e importação. O ICM incidente sobre as mercadorias exportadas seria substituído pelo imposto de exportação.

Esse conjunto de medidas teria as seguintes consequências:

— a União passaria a arrecadar menos recursos, em virtude da extinção do IPI, mas poderia recuperar parte da receita por meio de alterações no IR ou,

¹⁷ Id. *ibid.*

¹⁸ Id. *ibid.*

¹⁹ Id. *ibid.*

ainda, como medida compensatória, transferiria parte de suas responsabilidades para os estados e municípios;

— os estados obteriam acréscimos na arrecadação, praticamente na proporção inversa aos respectivos níveis de desenvolvimento;

— a carga tributária, como um todo, seria reduzida, pois os produtos de primeira necessidade tornar-se-iam isentos ou sofreriam menor tributação.

Eris, retomando as idéias de Viacava, afirma que as metas da reforma poderiam ser atendidas de diversas maneiras. E propõe, entre outras:

— a redução, até zero, das alíquotas do ICM relativas ao comércio interestadual. Como a divisão do ICM é determinada pelo valor adicionado gerado em cada estado, as unidades federadas com maior participação nesse valor, em termos nacionais, necessariamente arrecadam mais ICM e as que têm menor participação arrecadam menos. Se se reduz a alíquota interestadual, a divisão se dará em função da demanda final em cada estado. A tendência, então, será a de que os estados mais ricos sejam prejudicados (São Paulo, por exemplo, perderia cerca de 15 a 20% de sua atual arrecadação de ICM) e os estados mais pobres, beneficiados (o Piauí dobraria a sua arrecadação).

Como a perda dos estados mais desenvolvidos seria significativa, Eris propõe a incorporação do IPI ao ICM, com exceção, talvez, da incidência sobre cigarros, veículos e bebidas. Assim, a União perderia parte de sua receita do IPI e os estados seriam compensados do prejuízo da medida anterior.

Uma outra medida poderia ser a inclusão dos serviços na base do ICM. Isso implica “universalizar o ICM a todos os setores e definir novas regras de participação dos municípios na receita do imposto. A medida resolveria dois problemas: o da receita do ICM no longo prazo, que é declinante, e, de um modo geral, a simplificação do sistema”.²⁰ Quanto ao declínio da receita do ICM, explica-se pelo fato de que, no processo de desenvolvimento, a participação do consumo de mercadorias na renda nacional decresce enquanto aumenta a participação dos serviços. Por outro lado, o ISS é um imposto pouco explorado, em particular nos pequenos municípios, onde as pressões políticas são mais sentidas.

Todas estas propostas devem ser encaradas dentro de uma perspectiva de justiça. Para este integrante de GT, falar de justiça fiscal é falar de equidade horizontal, ou seja, de tratamento igual para pessoas iguais, e falar de progressividade quer dizer levar em conta considerações de ordem vertical. A fim de cuidar da equidade horizontal, necessita-se de “uma definição abrangente de renda e que todas as pessoas com o mesmo nível de renda sejam tratadas igualmente, independentemente da origem dessa renda. Por outro lado, quando se fala em progressividade, entende-se que quem ganha mais deve pagar proporcionalmente mais. Todavia, não é fácil detectar quem paga mais, em razão das características dos impostos indiretos e do imposto de renda da pessoa jurídica”.²¹

No Brasil, “estamos longe desses critérios de justiça fiscal, pois, no que se refere à equidade horizontal, dois tipos de problemas podem ser apontados: exclusão da base tributária de alguns rendimentos e tratamento diferenciado de

²⁰ Eris, Ibrahmi. op. cit. p. 6.

²¹ Id. ibid. p. 6.

renda de algumas fontes. Entre os primeiros estão alguns tipos de ganhos de capital, e entre os segundos encontramos a renda agrícola, (...) hoje praticamente isenta, seja a nível de pessoa física, seja a nível de pessoa jurídica".²² Como esta situação, existem outras em que é frequente o tratamento diferenciado de rendas de determinadas fontes, o que provoca desvios no princípio de equidade horizontal, especialmente quando se focaliza o que acontece com os salários. Situação semelhante ocorre com os lucros, definidos como "ganhos pelas pessoas físicas que detêm o capital das pessoas jurídicas, não pelas últimas".²³

As propostas de Eris para a reforma levariam a duas conseqüências:

— aumento substancial de recursos à disposição dos estados menos desenvolvidos;

— maior justiça fiscal, em termos de tratamento igual para as pessoas com o mesmo nível de renda (equidade horizontal) e pagamento proporcional ao ganho (progressividade do imposto).

Após colocar-se na posição de que não há necessidade de uma nova estrutura para o sistema tributário e que o sentido da reforma deve ser o de corrigir, melhorar e aprimorar o sistema vigente, Nóbrega relembra as propostas cogitadas pelo grupo de trabalho, principalmente no sentido do fortalecimento da receita estadual e municipal.

Realçando que determinados aspectos obviamente condicionam a extensão e profundidade das propostas, nota que o aspecto que mais importa discutir não é a origem, mas a disponibilidade da receita. Em outras palavras, para os estados e municípios, o mais importante são os recursos que efetivamente entram em seus cofres e servem para o atendimento de necessidades das comunidades. Apenas a partir daí, pode ser admitida a relevância da descentralização da despesa pública e a melhor condição das unidades da federação e das municipalidades para detectar as necessidades dos cidadãos e os riscos e desperdícios a que pode conduzir o planejamento central do dispêndio público.

Em sua opinião, nos últimos anos, a política tributária tem levado em conta essas proposições, tanto que "medidas foram adotadas no sentido de fortalecer a receita dos estados e municípios", como o aumento de sua participação nas receitas do IPI e do imposto de renda, que passou de 10% em 1975 para os 24% atuais. Dessa forma, "com o sistema de transferências, a receita disponível dos municípios, por exemplo, não se restringe aos 5 a 6% de sua participação direta no bolo tributário, transformando-se em cerca de 18%".²⁴

Apesar dessas medidas, diz Nóbrega que o grupo de trabalho continua examinando outras propostas, a saber:

— abandono do "conceito de neutralidade do ICM, tornando-o seletivo. Nesse sentido (buscar-se-ia uma), forma de eliminar a incidência do ICM sobre bens de consumo das populações de menor poder aquisitivo";²⁵

²² Id. *ibid.* p. 6-7.

²³ Id. *ibid.* p. 7.

²⁴ Nóbrega, Mailson. *op. cit.* p. 25.

²⁵ Id. *ibid.* p. 28.

— a inclusão do “imposto sobre serviços (ISS) na base de cálculo do ICM, o que poderia não só ampliar a eficiência da arrecadação como eliminar conflitos de competência hoje existentes”;²⁶

— a redução do ICM a um percentual mínimo da alíquota das operações interestaduais, “fazendo com que a quase-totalidade da arrecadação pertença ao estado de destino das mercadorias”;²⁷

Visto que esta modificação acarretaria graves perdas para as unidades mais industrializadas, seriam tomadas providências para promover a devida compensação. Assim, o IPI seria deslocado para a competência estadual e incorporado ao ICM, elevando-se a alíquota mais ou menos na mesma proporção da vigente para o IPI. A União permaneceria com a tributação sobre um número muito reduzido de produção (talvez três: bebidas, fumo e veículos).

Para compensar a administração federal das perdas decorrentes da medida anterior, seria providenciada a elevação da receita do IR, “seja mediante revisão cuidadosa dos incentivos existentes, seja mediante aumento da progressividade nas faixas mais elevadas de renda”.²⁸

Na área do comércio exterior, procurar-se-ia compensar os estados e municípios das perdas decorrentes das isenções de ICM nas vendas ao estrangeiro, através da criação de um fundo alimentado com parte do imposto de importação e parte do ICM arrecadado nas importações, que seria distribuído aos estados e municípios na razão direta do respectivo esforço de estímulo às exportações.

Essas medidas tributárias teriam como consequências principais:

— assegurar para a União os tributos necessários ao exercício de sua função de promover o desenvolvimento nacional e a redistribuição mais justa de recursos entre os estados e municípios;

— acelerar o processo de fortalecimento das receitas estaduais e municipais e redistribuir os encargos entre as três esferas de governo;

— refazer a distribuição da renda nacional por meio da redução da presença dos impostos indiretos na receita pública e do aumento da progressividade do Sistema Tributário.

2.3 Tendências

A análise destes pronunciamentos dos integrantes do grupo de trabalho revela coerência e mesmo coincidência nas proposições. É verdade que há variações nos enfoques individuais e maior ou menor ênfase em um ou outro aspecto da reforma, mas observamos tendências comuns, que poderíamos condenar nas seguintes preocupações:

1. No plano político mais geral: discutir o problema com todas as lideranças da sociedade brasileira para auscultar os seus anseios e inquietações, na tentativa de chegar a um consenso antes de levar a questão ao nível de decisão.

²⁶ Id. *ibid.* p. 28.

²⁷ Id. *ibid.* p. 28.

²⁸ Id. *ibid.* p. 28.

2. No plano da divisão de responsabilidade e encargos:

- a) sugerir orientações, visando manter a União com o poder de consecução dos objetivos de redução dos desníveis regionais de desenvolvimento, de distribuição de renda entre as pessoas e de redistribuição mais justa das receitas tributárias, sentido do fortalecimento da integração nacional;
- b) propor diretrizes para a redistribuição de encargos e responsabilidades aos estados e municípios em áreas, por exemplo, como a educação, saúde e transporte.

3. No plano dos recursos e sua divisão:

- a) recorrer a alternativas tributárias que não prejudiquem a receita de qualquer das três esferas do governo; ao contrário, como indicam as compensações tributárias cogitadas, entre outros casos, para solucionar os problemas ligados às exportações, por exemplo, a criação de um fundo especial para compensar isenções a fim de engajar estados e municípios nesse esforço;
 - b) recomendar medidas que propiciem um significativo aumento dos recursos à disposição dos estados e municípios, proporcionando-lhes maior autonomia;
 - c) propor uma política de aumento desigual de recursos para os estados e municípios, na proporção inversa ao seu nível de desenvolvimento.
4. No plano das receitas propriamente ditas: rever os critérios de incidência e as bases de cálculo das quatro impostos mais produtivos — o imposto de renda, o imposto sobre produtos industrializados, o imposto sobre circulação de mercadorias e o imposto sobre serviços — e eventualmente considerar os impostos de exportação e importação.
5. No plano dos contribuintes: buscar os caminhos da justiça fiscal, tanto em termos de equidade horizontal como progressividade sobre a renda das classes altas e ganhos não-tributados.

3. Outras correntes e tendências

3.1 Manifestações recentes

Desde a criação do grupo interministerial, o tema reforma tributária tem atraído sempre mais atenção e passado a ocupar cada vez mais espaço nos meios de comunicação. O que está em foco nas discussões parece ser a compatibilidade entre a distribuição de receitas e os encargos atribuídos à União, estados e municípios.

Essa convergência ampla só tem sido possível dado o caráter emergencial com que a reforma vem sendo tratada. Podemos, nestes últimos dois anos, detectar o aparecimento de cinco segmentos interessados na questão, que vêm acrescentando outras proposições à reforma, além daquelas em exame pelo GT. Os grupos identificados são:

— os políticos ou legisladores, em geral, incluindo os parlamentares federais e estaduais, representantes de todos os partidos e matizes;

- os governantes estaduais, englobando os governadores, secretários, assessores diretos e assemelhados, do poder público estadual;
- os prefeitos e municipalistas, no qual se agrupam os chefes dos executivos municipais, vereadores, secretários municipais e assessores técnicos dos municípios;
- os empresários, ou seja, os donos de empresa e seus representantes, bem como os diretores e técnicos vinculados a associações econômicas;
- os universitários ou acadêmicos, isto é, os professores, estudiosos, técnicos e especialistas ligados a instituições de ensino superior, pesquisa ou consultoria.

Embora abrangente, essa classificação não tem a pretensão de ser completa nem homogênea. A segmentação reflete, primeiro e fortemente, a agregação de interesses, mas o principal critério empregado na categorização é o da posição no processo de formulação de políticas públicas:

- formulação: o grupo de trabalho já examinado;
- discussão e aprovação: os políticos;
- implementação: os governantes e os prefeitos e municipalistas;
- controle: os empresários;
- crítica: a universidade.

É pertinente adicionar a tais segmentos um sexto grupo: o Governo federal (o Executivo), representado por seus dirigentes e associados. Embora palco de grandes divergências e embates, constitui a fração mais articulada e aparelhada, contando com equipes especializadas como o GT e, certamente por isso, mantendo a iniciativa e o comando do processo.

Durante a elaboração deste trabalho, encontramos indícios de que lentamente está surgindo um sétimo e novo grupo, formado pelos trabalhadores e suas organizações.

3.2 Propostas dos políticos ou legisladores

Entre os políticos, as articulações vêm sendo o mecanismo preferido para o debate e a formulação, avaliação e negociação de propostas de reforma tributária. As principais, nesse sentido, vêm sendo desenvolvidas no âmbito do Congresso Nacional, a nível de comissões interparlamentares e interpartidárias.

A discussão, no segmento, parte da visão do País como uma federação, e da União e, sobretudo, dos estados e municípios como dotados de autonomia e competência próprias. Para este grupo, as distorções que se verificam, ou o falso federalismo, são o cerne da atual crise.

Já em 1978, Teotônio Vilela e Rafael de Almeida Magalhães, por intermédio do chamado Projeto Brasil, faziam referência a essa problemática, declarando que “uma vigorosa política descentralizadora é compromisso inegociável do projeto, para a formação de uma nova sociedade brasileira. Essa política descentralizadora exigirá ampla revisão da competência dos governos federal, estaduais e municipais; da forma de distribuição da receita tributária entre a União, os estados e os municípios; e do papel que pretendemos reservar ao povo no

processo”.²⁹ O projeto propõe uma nova moldura para o país e considera que as propostas de reforma tributária só podem adquirir sentido dentro de um quadro verdadeiramente federativo e em que a autonomia municipal seja plenamente exercida e respeitada.

As propostas, e são muitas, que o segmento vem apresentando procuram, por essa razão, preencher a dupla condição econômica e política:

- proporcionando maior autonomia financeira aos estados e municípios;
- levando ao fortalecimento da federação.

Vilela e Magalhães introduzem, desse modo, pela primeira vez depois de anos, um conjunto relativamente organizado de propostas. Objetivando uma reforma capaz de ir ao encontro dos anseios da classe política pela maior descentralização vertical da Federação, apresentam como recomendações para a receita municipal, no rumo da “descentralização vertical”:

- a participação do município na arrecadação do ICM, do IPI e do imposto de renda, na ordem de 50% da receita destes impostos, de forma a garantir um fluxo adequado de renda, principalmente para aqueles com menor poder de arrecadação e maior miséria;
- a cobrança do imposto predial urbano e do imposto territorial urbano ou rural em função do valor do imóvel e do número de imóveis possuídos pelo proprietário;
- o aumento das taxas e emolumentos dos serviços municipais, inclusive o ISS e as taxas para licenciamento de obras ou atividades;
- a cobrança da contribuição de melhoria tendo como fato gerador o acréscimo no valor do imóvel, em virtude de obra pública executada pelo município;
- a autorização para venda de bens imóveis desapropriados pelo município;
- a autorização para vender o denominado “solo criado”³⁰;
- a autorização para aceitação das contribuições que, de maneira atípica e mediante consulta plebiscitária, a comunidade se disponha a destinar à prefeitura para a prestação de determinados serviços de interesse comunitário;
- a entrega, às municipalidades, do produto do pagamento do imposto de renda devido por ganho líquido na venda de propriedade imobiliária;
- a possibilidade de outras transferências de receita federal, seja do orçamento da União, seja de qualquer outra entidade pública federal.

O Projeto Brasil pretendia servir como uma alternativa de governo à época em que foi lançado. Sua contribuição ao debate da reforma reside em chamar vigorosamente a atenção para o fato de que o exercício de novas responsabilidades exige, como contrapartida, uma repartição mais efetiva de recursos.

²⁹ Vilela, Teotônio & Magalhães, Rafael de Almeida. O Projeto Brasil e os municípios. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 25(148):42-61, jul./set. 1978.

³⁰ Recursos públicos provenientes da decretação de impostos incidentes sobre novas áreas resultantes do crescimento urbano rápido e desordenado. É uma forma de melhor aproveitamento da receita sobre a incorporação econômica de novas terras.

No início de 1983, Vilela lança outra grande proposta: o Projeto Emergência, apresentando uma série de soluções para as denominadas dívidas externa, interna, social e política. Dentro da chamada dívida interna, as principais sugestões no campo tributário se encontram principalmente em taxações do capital, que envolvem:

- o aumento das alíquotas do IR, no caso das formas de riqueza mais concentrada;
- a eliminação dos títulos ao portador, a fim de identificar os seus detentores;
- a tributação mais forte dos dividendos das companhias de capital aberto e de sociedades fechadas;
- a elevação dos juros da maioria dos haveres financeiros, exceto as cadernetas de poupança;
- a maior tributação dos lucros imobiliários;
- a tributação das bonificações em ações oriundas de incorporação de reservas.

Todavia, seriam garantidas compensações aos ganhos de capital reinvestidos em projetos sociais.³¹

Essas propostas se caracterizam por um cunho parcial e abarcam apenas medidas tendentes à domesticação dos ganhos excessivos. Devem, porém, ser conectadas com uma reforma mais ampla, a fim de que as medidas tenham efetividade assegurada, ou seja, a questão, embora relevante, não pode ser tratada isoladamente, como pretende esse projeto.

Como o anterior, o Projeto Emergência contribui para provocar maiores articulações no seio deste segmento e no sentido de apressar uma revisão da estrutura tributária, ainda que emergencial e a curto prazo. Ao mesmo tempo, permite que se estabeleça e discuta, em bases mais sólidas, um conjunto de proposições mais profundas, na busca de uma reforma mais ampla e a longo prazo.

Os políticos, neste particular, freqüentemente assumem uma postura oposta à do Governo federal, em especial à prática dos ministérios econômicos, de centralização das decisões. A mobilização tem sido surpreendentemente intensa e visado a criação de um espírito de participação e de inversão de tendências nesse terreno. Compreendem os legisladores que as responsabilidades não podem estar desassociadas do poder decisório e que isto impõe o federalismo fiscal. E só se têm afastado das discussões da matéria para examinar a questão das eleições diretas, tomar parte nas convenções partidárias e acompanhar as manobras em torno do Colégio Eleitoral.

As propostas estão evidentemente longe de ser suficientes para retirar os estados e municípios da penúria em que se encontram. Além do mais, os benefícios não serão iguais para todos. Daí o estabelecimento de mudanças capazes de atender às várias necessidades e anseios ser o ponto que vem dificultando as articulações do grupo. De qualquer forma, ele é o mais decisivo dos segmentos, pois no seu âmbito é que serão recebidas, avaliadas, modificadas, aprovadas e mesmo concebidas as propostas de reforma.

³¹ *Jornal do Brasil*, 28 ago. 1983, p. 23.

3.3 Propostas dos governantes estaduais

O segmento dos governantes é de formação mais recente, somente ganhando um caráter próprio após 1982, com a eleição, em muitos estados, de governos oposicionistas, que incluíram entre os temas de sua campanha a reforma tributária. Isto não quer dizer que o tema tenha estado ausente nas administrações anteriores. Na verdade, as manifestações mais consistentes do grupo se devem a antigos secretários de fazenda e estão presentes, por exemplo, nas declarações do ex-secretário de São Paulo, Affonso Celso Pastore,³² para quem “o sistema tributário concebido pela Emenda Constitucional n.º 18/65 constitui-se numa estrutura eficiente devido à sua funcionalidade, decorrente da introdução de formas mais modernas de taxaço, e de utilização mais intensiva do imposto de renda. Contudo, as alterações introduzidas ao longo do tempo fizeram com que o sistema perdesse parte de suas características originais, principalmente aquelas concernentes à neutralidade, com séria repercussão sobre a divisão de recursos entre níveis de governo. Apesar desse aspecto desfavorável, não se deve pensar em uma reforma tributária no sentido mais abrangente de criação e/ou substituição de impostos, com todos os custos de implantação, de vez que a restauração das características originais pode ser implementada sem alteração na essência da estrutura, que já provou ser eficiente”.

Paulo Roberto Haddad,³³ ex-secretário da Fazenda de Minas Gerais, a seu turno, pensa que “temos de estabelecer uma hierarquia de prioridade entre os vários objetivos que são atingidos por um projeto de reforma tributária, na qual os interesses nacionais têm que se sobrepor aos interesses regionais. Portanto, projetos de reforma tributária que tragam em seu bojo inconsistências entre objetivos, podendo inviabilizar a efetivação de uma ou mais metas nacionais, certamente não terão condições políticas de se tornarem operacionalizáveis”.³⁴

Devemos recordar que, “entre a implantação do sistema tributário de 1965, e a atual situação econômica e social do país, mudanças de profundidade ocorreram no processo de desenvolvimento nacional e internacional que estão a exigir, no mínimo, uma adequação do sistema tributário nacional a estas novas circunstâncias. Não cabe aqui analisar estas mudanças mas simplesmente indicar argumento a favor da adequação, a partir das disfunções do sistema tributário de 1965, no convívio com os problemas do atual contexto histórico. Os argumentos devem ser centrados na incapacidade que tem o atual sistema tributário, com suas distorções acumuladas sobre o projeto original de 1965, em servir como instrumento de política econômica e social dentro da nova temática do desenvolvimento nacional e não apenas nas suas deficiências técnicas de formulação ou execução”.³⁵

³² Pastore, Affonso Celso. Avaliação crítica da reforma tributária de 1983. In: *Problemas Brasileiros*, São Paulo, Serviço Social ao Comércio e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial 19(210):31, abril 1980.

³³ Haddad, Paulo Roberto. Bases para a reforma tributária no Brasil. *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, 42(351):9-41, jan./fev. 1983.

³⁴ Id. *ibid.* p. 9.

³⁵ Id. *ibid.* p. 11.

Daí, então, a preocupação de que se elabore um projeto de revisão do sistema tributário nacional que, ainda no começo de 1983, possa beneficiar os estados e municípios, através da expansão de sua receita tributária.

Para Mauro Knijnik,³⁶ ex-secretário da fazenda do Rio Grande do Sul, “é necessário tornar claro que a reforma tributária (...) não significa, necessariamente, um aumento substancial da carga tributária total, nem jogar fora o que existe de bom no sistema tributário vigente. O que se pretende, isto sim, é um remanejamento das competências e a eliminação de distorções perfeitamente localizadas, com vistas a uma melhor distribuição do ônus fiscal entre setores, regiões e pessoas, corrigindo a situação presente em que uns pagam muito e outros nada pagam”.

No seu pensamento, “uma reforma tributária há de encerrar considerações mais amplas, adequadas aos anseios da sociedade e às condições econômicas de cada momento histórico. De 1965, ano da reforma tributária, para cá, muita coisa mudou em nosso país, inclusive os objetivos da política econômica e a consciência democrática nacional. Mister se faz, pois, que o sistema tributário seja adaptado à nova realidade, em consonância com o processo de abertura democrática que traz em seu bojo uma necessidade de maior descentralização de decisões”.³⁷

É oportuno reconhecer que “o campo das possibilidades se revelou bem mais estreito que o horizonte de aspirações, em termos de reforma tributária, e que muito pouco vem sendo obtido no sentido de uma melhor distribuição de receitas públicas entre as esferas de governo; pode-se destacar, no entanto, um marco positivo no recente debate nacional em torno do assunto”.³⁸

Ainda em 1982, os referidos ex-secretários se empenham em apresentar propostas no sentido de uma reformulação do Sistema Tributário Nacional, que possa alcançar uma repercussão favorável para as finanças estaduais. As medidas recomendadas envolvem:

- a ampliação das bases de incidência do ICM;
- a revogação de certos benefícios fiscais que, se ainda necessários, poderiam ficar sob a responsabilidade do Governo federal, uma vez que decorrem de políticas fixadas pela União.

Sugestões nesse sentido têm sido exaustivamente analisadas e encaminhadas pelas autoridades estaduais, podendo-se citar, entre outras:

- a revogação dos benefícios concedidos aos bens de capital;
- a extinção ou a limitação das isenções concedidas nas operações equiparadas às exportações;
- a inclusão do IPI na base de cálculo do ICM sobre os cigarros;
- a incidência de ICM sobre determinados tipos de combustíveis.

Tais medidas viriam beneficiar, também, as finanças dos municípios, pela sua participação em 20% da arrecadação do ICM.

³⁶ Knijnik, Mauro. O ICM e a Reforma Tributária. *Revista de Finanças Públicas*, 42(351): 44-75, jan./fev. 1983.

³⁷ Id. *ibid.*

³⁸ Id. *ibid.*

A propósito do ICM, vale lembrar que uma crítica geralmente feita ao Sistema Tributário é a sua regressividade, que poderia indiscutivelmente ser agravada com a ampliação da base de incidência desse imposto. Todavia, corrigir essa distorção não demanda alteração nos esquemas vigentes, uma vez que já incluem os instrumentos para superá-la. Para aumentar a progressividade, é mister apenas:

- a redefinição do conceito de renda tributável do IR das pessoas físicas, aproximando-a do conceito de renda econômica;
- a eliminação de alguns incentivos fiscais do mesmo IR;
- complementarmente, a ampliação da base de cálculo do imposto de transmissão de bens imóveis, para captar as variações patrimoniais e constituir-se em fator adicional de redução da regressividade.

Na opinião de Pastore,³⁹ “as falhas do sistema tributário mais frequentemente citadas (...), na verdade, podem ser sanadas sem alteração em sua estrutura”.

No entendimento de Haddad,⁴⁰ “o objetivo central é aumentar a receita tributária dos estados e municípios; a restrição é não prejudicar os resultados da expansão do comércio exterior do Brasil nem a política antiinflacionária; o custo social será a elevação no máximo de 1% da carga tributária líquida incidindo seletivamente sobre os custos de alguns bens e serviços; a consistência dos objetivos entre os três níveis de governo será mantida pelo aumento da receita tributária dos estados e municípios, sem prejuízo significativo para os recursos da União. Para isto propomos a recomposição parcial da base de incidência do ICM (...) sem deixar de julgar, contudo, que outras alternativas possam ser até mais adequadas do que as nossas. A análise do impacto das sugestões propostas terá de ser feita em nível do Conselho de Política Fazendária (Confaz), para evitar que haja um processo de reconcentração de receitas em favor dos estados e regiões de maior índice de desenvolvimento ou o agravamento de erros e distorções com perda de receitas potenciais”.

Já para Knijnik,⁴¹ “constitui-se em motivo de justo orgulho para a Fazenda gaúcha perceber que, hoje, no anunciado debate nacional sobre reforma tributária, os técnicos do Governo federal encampam antigas postulações do Rio Grande do Sul, outrora rejeitadas, transformando em voz corrente proposições como: a de um Fundo de Ressarcimento dos Benefícios à Exportação, a seletividade no ICM, e, em síntese, uma maior autonomia de decisão quanto a encargos e receitas das Unidades Federadas”.

Demonstra, isto tudo, que o segmento está alcançando a maturidade, pois não se limita mais, apenas, à realocação de impostos e fundos, mas incorpora dados como a política de isenção, a autonomia na administração dos recursos e a partilha de receitas. Um ponto, no entanto, prossegue em aberto e será certamente fonte de muitas discussões — o ICM interestadual — relativamente

³⁹ Pastore, Affonso Celso. op. cit. p. 31.

⁴⁰ Haddad, Paulo Roberto. op. cit. p. 14.

⁴¹ Knijnik, Mauro. op. cit. p. 45.

ao qual prosseguem as, digamos, históricas divergências quanto a quem deve arrecadar, o montante a arrecadar, a unificação com outros tributos e outras.

Tais temas estão de alguma forma explicitados no documento dos governadores do PMDB reunidos em Foz do Iguaçu, em outubro de 1983, em que se inscrevem diversas soluções com vistas ao atendimento das questões mais prementes. Sem abdicar de uma profunda mudança, a ser discutida mais amplamente e com todas as partes interessadas, estes governadores sugerem:

- o aumento do Fundo de Participação dos Estados e Municípios para 20%;
- o restabelecimento da distribuição, aos estados e municípios, do percentual de 60% do imposto único sobre combustíveis líquidos e gasosos;
- a compensação integral, aos estados, pela isenção do ICM correspondente a produtos para exportação;
- a eliminação de todas as demais isenções por meio do ICM;
- a efetiva transformação do ICM em imposto realmente estadual, inclusive com relação à fixação da base de cálculo e alíquota e à sua distribuição entre os estados e seus municípios;
- a inclusão, na base de cálculo do ICM sobre cigarros, da parcela correspondente ao IPI;
- o restabelecimento da autonomia tributária, de modo a impedir que o Governo federal conceda benefícios fiscais sobre tributos de competência dos estados e municípios sem sua prévia concordância.

Segundo os governadores peemedebistas, estas providências, juntamente com medidas fiscais, permitirão dar sentido à política de despesas públicas, que vêm procurando pôr em prática, de conceder prioridade à geração de empregos e à produção de alimentos, apoiar a construção civil e a pequena e média empresas, fortalecer a área social, disciplinar os gastos públicos, e dar apoio ao desenvolvimento dos municípios.⁴²

Embora atentos ao problema da reforma, os governantes apresentam-se de maneira comparativamente discreta nos debates. Aparentemente, estão agindo através de suas equipes técnicas ou do segmento político.

3.4 Propostas dos prefeitos e municipalistas

Entre os prefeitos e seus assessores, técnicos municipais e municipalistas em geral, o questionamento básico embutido nos reclamos é o de que o pleno exercício da autonomia e competência dos municípios é dificultado e praticamente impossibilitado por sua baixa capacidade tributária e sua grande dependência das transferências intergovernamentais (em média, 65% de suas receitas).

A articulação de prefeitos e municipalistas vem-se revelando em reuniões, debates e mesmo marchas. Talvez a manifestação mais importante tenha sido o Seminário de Prefeitos e Presidentes de Câmaras das Capitais, realizado em Curitiba, em 1983, no qual se discutiu acaloradamente a questão tributária

⁴² *O Globo*, 17 out. 1983, p. 3.

e se chegou à conclusão de que as medidas imprescindíveis para a promoção da reforma e a reversão da tendência centralista vigente são:

- o aumento da participação dos estados e municípios na arrecadação de tributos federais, tanto pela elevação dos atuais percentuais como pela previsão de novos casos de participação;
- o aumento da cota municipal de participação no ICM;
- a revisão dos benefícios fiscais na área do ICM e do ISS, buscando realinhá-los dentro de seus objetivos fiscais; mais especificamente, a tributação integral do cigarro pelo ICM e a supressão do tratamento favorecido de que goza a construção civil no âmbito do ISS;
- o estabelecimento da obrigatoriedade de a União ressarcir os estados e, conseqüentemente, os municípios pela não-incidência do ICM nas exportações;
- a eliminação imediata dos denominados adicionais e contribuições integrantes dos preços dos combustíveis, com a incidência apenas do imposto federal sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos;
- a passagem, para as municipalidades, da competência de instituir o imposto de transmissão de propriedade imobiliária;
- a supressão da competência da União de conceder isenções de impostos estaduais e municipais.

Dentro do segmento, também cabe destacar a Marcha a Brasília, realizada por mais de 3 mil prefeitos, vereadores, secretários de Fazenda ou Finanças e deputados estaduais, em setembro de 1983, com o objetivo de entregar ao presidente da República a denominada Carta dos Municípios, onde são feitas, entre outras reivindicações, as seguintes:

- a atribuição, aos municípios, do produto do imposto de renda incidente sobre rendimentos por eles pagos;
- a revisão das isenções de ICM concedidas por leis federais e por convênios, geradoras de queda de receita dos estados e, conseqüentemente, dos municípios;
- a reversão da base de cálculo especial do ICM sobre cigarros, igualando-a à das demais mercadorias e alterando a composição atual do preço de varejo;
- a elevação, de 40 para 60%, da participação dos estados e municípios no imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos;
- a revogação dos dispositivos legais que repassam, dos municípios para as concessionárias de serviços públicos e energia elétrica, a cota-parte do imposto único sobre energia elétrica;
- a extinção da taxa rodoviária única, criando, em seu lugar, um imposto sobre veículos, colocado sob competência municipal;
- a atualização e ampliação da lista de serviços sujeitos à incidência do ISS;
- a eliminação da isenção do ISS em favor das obras públicas, da construção civil e hidráulica;
- a alteração do fato gerador do IPTU, visando ampliar sua incidência;
- a obrigatoriedade da atualização anual do valor da base de cálculo (valor venal) do IPTU.

A referida carta considera que o Brasil de hoje não é o mesmo de 20 anos atrás, quando foi implantado o Sistema Tributário, pois o processo de urbani-

zação deslocou, para as cidades, grandes parcelas da população, e cresceram os problemas para atender à expansão de serviços de água, esgotos, transportes, educação e outros. E, ao reivindicar a reforma, refere-se às dificuldades financeiras dos municípios, que recebem apenas 5% do total da receita tributária, enquanto a União fica com 60,6%, e os estados com 34,4%.

Mais recentemente, em outubro de 1983, realizou-se em Olinda o II Encontro Nacional de Municípios, com a participação de 150 prefeitos de todas as regiões, em cujo encerramento foi pedida “uma reforma tributária ampla e abrangente, no sentido de reverter-se a tendência centralista vigente na sistemática atual, responsável pela anemia das receitas de estados e municípios”. Na Carta de Olinda, contemplam-se as seguintes propostas:

- o aumento da participação estadual e municipal na arrecadação de tributos federais;
- o aumento da cota municipal de participação no ICM;
- o estabelecimento da obrigatoriedade de a União ressarcir os estados pela não-incidência do ICM nas exportações;
- a revisão dos benefícios fiscais na área do ICM e do ISS;
- a passagem, para o município, da competência da instituição do imposto de transmissão da propriedade imobiliária;
- a supressão da competência da União para conceder isenção de impostos estaduais e municipais.

O segmento dos prefeitos e municipalistas está entre os grupos mais ativos e possui propostas bastante concretas, de sentido prático e imediato, visando sempre uma verdadeira autonomia das administrações locais.

Neste meio, a reforma parece já haver saído do plano meramente técnico para um outro mais amplo. Com teses bem sedimentadas, o segmento está buscando dar uma dimensão política às suas posições, de modo a pressionar, com sucesso, os centros decisórios mais altos. As propostas privilegiam especialmente o Poder Legislativo, encarado pelos prefeitos e municipalistas como o ponto onde as principais decisões serão tomadas.

Ao que parece, há uma convergência entre o segmento municipalista e os políticos e legisladores em geral, que aproxima as propostas dos dois grupos. Mas o movimento vem-se distinguindo cada vez mais dos anteriores e adquirindo um caráter suprapartidário, que implica não apenas um consenso entre os diversos partidos, mas a consciência de que a solução do problema não pode mais ser protelada.

3.5 Propostas dos empresários

Este agrupamento apresenta dificuldades muito possivelmente intransponíveis de uniformizar ou pelo menos fazer convergir as posições de seus integrantes. As manifestações mais freqüentes vêm das frações industriais e comerciais. Mas é de se notar que certos grupos — o bancário, por exemplo — estão aparentemente ausentes do debate.

Num ponto há consenso entre os empresários: a necessidade urgente de uma reforma tributária. Diversos órgãos da classe empresarial vêm-se voltando para

o assunto, e não apenas manifestam seu interesse, como apresentam propostas concretas e mesmo estudos sobre o assunto. Apesar das dificuldades, podemos identificar algumas proposições que, se não representam a totalidade do segmento, pelo menos refletem preocupações específicas de alguns de seus membros ou representações.

Mais ou menos interpretando o pensamento do grupo, Antônio Ermírio de Moraes, por exemplo, afirma que é urgente uma melhor distribuição dos recursos fiscais entre as diferentes esferas de governo. Crê o empresário que “a carga fiscal terá que ser reformulada, por ser insuficiente, mal distribuída, e seus recursos mal administrados”, mas para isso será preciso “acabar com o casuísmo tributário que cria novos impostos durante o exercício fiscal”. Por outro lado, é necessário “suprimir os títulos ao portador e substituí-los por outros, nominais e endossáveis”.⁴³

No documento intitulado Crise econômica: subsídios para discussão de propostas alternativas, aprovado pelo Conselho Federal de Economia, em julho de 1983, os economistas ligados ao setor empresarial propõem, por sua vez:

- a restauração da capacidade financeira dos estados e municípios;
- a distribuição socialmente mais equitativa da carga fiscal entre as pessoas físicas;
- o gravame progressivo dos ganhos especulativos do capital financeiro;
- a racionalização da parafernália das isenções fiscais, notadamente quanto às pessoas jurídicas de grande porte, como as multinacionais.

Mais recentemente, cabe destacar o *Documento dos empresários*, também conhecido como “Documento dos 12”, resultante do fórum promovido pela *Gazeta Mercantil*, em que se faz eco às palavras de Ermírio de Moraes, enfatizando que “o reequilíbrio das finanças do Estado não se esgota na administração sadia da dívida pública. A carga fiscal terá que ser reformulada, por ser insuficiente, mal distribuída e seus recursos mal administrados. Além disso, nos últimos anos, ampliou-se a diferença entre a carga bruta e a carga líquida, por conta da multiplicação dos incentivos e subsídios. É preciso extirpar de vez o casuísmo tributário, coibindo-se a criação de novos impostos durante o exercício fiscal”. E continua dizendo não ser admissível que “os ganhos patrimoniais, especialmente os derivados da especulação financeira, permaneçam imunes ao sacrifício exigido neste momento”.

Para o documento, em termos objetivos, devem-se adotar as seguintes medidas:

- redistribuir a competência tributária entre a União, os estados e os municípios;
- rever os incentivos fiscais, “pouco eficientes do ponto de vista alocativo e danosos no que respeita à evolução da receita pública e à distribuição de renda”;
- substituir os títulos ao portador por títulos nominativos e endossáveis;
- unificar os orçamentos governamentais, “para que se torne transparente a distribuição e os critérios de aplicação dos recursos públicos”, cabendo ao Congresso Nacional “a discussão e aprovação da peça orçamentária unificada”.⁴⁴

⁴³ *Jornal do Brasil*, cit.

⁴⁴ Id. *ibid.* p. 14.

Para os empresários, a reforma envolve três problemas básicos:

- o federalismo fiscal, questão eminentemente política e que diz respeito à revisão e redistribuição de recursos financeiros e encargos administrativos entre os diferentes níveis de Governo;
- a eficiência econômica do sistema, avaliada no nível da eficiência fiscal, no sentido da capacidade de gerar os recursos necessários ao financiamento das atividades públicas; da eficiência alocativa, em termos do impacto sobre a atividade econômica e o nível de preços; e da eficiência operacional, considerando-se a simplicidade, agilidade e racionalidade administrativa;
- a equidade na distribuição dos custos e benefícios da ação governamental, tanto do ponto de vista da renda pessoal como regional.

Embora não o expresse, o segmento não considera a reforma como realmente prioritária. As articulações do grupo, por essa razão, diferem das dos demais grupos, que se preocupam com as receitas; voltam-se predominantemente para a coluna das despesas.

A postura dos empresários repousa, assim, numa concepção liberal e não-intervencionista do Estado e remete para o cuidado na definição de prioridades, a eliminação de desperdícios e a correção da organização financeira e administrativa. Em breves palavras, a reforma não deve significar mais impostos, convido que se restrinja aos atuais montantes, isto é, não aumente a carga tributária e reduza desse modo os recursos do setor privado.

3.6 Propostas dos universitários ou acadêmicos

O segmento acadêmico é provavelmente o mais permanente desta série, pois a tributação constitui um tema indispensável nos estudos de economia, finanças públicas, política fiscal, ciência política e outros. O que muda são exclusivamente os enfoques que cada um desses campos de conhecimento privilegia.

Em geral, o ponto de partida das proposições deste grupo diz respeito ao momento histórico, ou seja, à necessidade de, após as eleições de 1982, repensar o Sistema Tributário e a política econômica global, no sentido de adaptá-los à atmosfera política de abertura e aos anseios de desconcentração das receitas e decisões orçamentárias. Um segundo e freqüente tema entre os acadêmicos são os gritantes desníveis entre as unidades federadas, em termos de recursos fiscais por habitante, que chegam a pôr em risco a estrutura econômica do país. Relativamente ao Sistema Tributário propriamente dito, parece haver uma espécie de consenso entre os estudiosos quanto à sua intrínseca injustiça, que vem causando uma forte drenagem de recursos dos estados pobres, via ICM, para os estados industrializados, e canalizando uma expressiva proporção das transferências federais, baseadas nos impostos únicos, para os estados ricos.

Os universitários reconhecem que uma reforma tributária não resolveria, por si só, os problemas de recursos dos estados em posição desfavorável. A participação do orçamento fiscal na soma global de recursos públicos é apenas pouco mais de 15%, correspondendo o resto aos orçamentos monetário, previdenciário e das empresas estatais. Com estes elementos como pano de fundo, alguns vão mais longe e propõem, ainda, uma reforma fiscal, envolvendo os três orçamentos. Porém, para nos cingir apenas ao âmbito do orçamento fiscal, mesmo que a União cedesse tributos aos estados, restariam os orçamentos monetários, das esta-

tais e da previdência, de cuja execução tem decorrido uma ponderável concentração de resultados no Centro-Sul. Dado o peso desta região no bolo global, mexer apenas nos tributos e gastos do Tesouro não é suficiente para garantir uma política econômica equilibrada e adequada, pois é indispensável atribuir à política monetária e, sobretudo, à das estatais, um papel positivo na desconcentração regional da economia.

Um dos objetivos da reforma tributária esboçada pela administração federal parece ser a unificação do IPI (federal), do ICM (estadual) e do ISS (municipal), em um único imposto sobre o valor adicionado, administrado pelos estados. Em contrapartida a este substancial reforço de receita, as unidades passariam a ser responsáveis pelas principais fatias dos gastos em áreas como educação, transporte e saúde.

Imediatamente em seguida desta ambiciosa proposta, são encaminhadas as recomendações que têm como foco a eliminação das distorções sofridas pelo ICM ao longo dos anos. Tal imposto, que se transformou na principal receita tributária dos estados, ao ser instituído em 1965 objetivava contornar a sonegação proveniente do recolhimento em cascata e criar um novo mecanismo, capaz de sanear o quadro. Com o tempo, o ICM começou a demonstrar tendências perversas: os estados exportadores e os municípios mais industrializados se transformaram em seus grandes beneficiários, ficando com a fatia do leão na arrecadação. Em última análise, o ICM começou a funcionar como um típico imposto de exportação altamente favorável para os maiores vendedores dentro das fronteiras nacionais.

A discussão centra-se nos efeitos regressivos ou não deste tributo e na deterioração das suas características. A regressividade vem sendo atacada por seus efeitos maléficos sobre as classes e as regiões mais pobres. João Paulo de Almeida Magalhães registra que a atual estrutura grava mais pesadamente as pessoas e regiões de baixa renda e aponta o Nordeste como particularmente prejudicado.

Este processo regressivo talvez seja necessário a um país subdesenvolvido, cuja recuperação reclama níveis elevados de investimento. Mas uma política de incidência progressiva, sem dúvida, forneceria maiores recursos para um eventual programa de investimentos públicos à custa de redução dos investimentos privados, redução que em casos extremos compensaria exatamente o aumento das inversões governamentais. "No caso específico, os efeitos desfavoráveis da regressividade sobre o Nordeste (...) poderão e deverão ser compensados pela ampliação do mecanismo já existente de transferência de recursos públicos federais do Centro-Sul para o Nordeste, evitando, assim, uma reforma fiscal que, diminuindo a atual regressividade do nosso sistema, venha a ter efeitos desfavoráveis sobre o desenvolvimento global e, portanto, sobre a própria recuperação das áreas menos desenvolvidas que se deseja favorecer."⁴⁵

A deterioração do mecanismo desfez a ilusão de impossível combinação⁴⁶ ideal freqüentemente sonhada pelos membros do segmento. Para citar um exemplo, argumenta que "já no campo das desigualdades sociais, a utilização do instrumento tributário para este fim foi, também, praticamente nula. Afora a redução de alíquotas incidentes sobre produtos alimentares, medicamentos, pro-

⁴⁵ *Jornal do Brasil*, 15 dez. 1982, caderno especial, p. 5.

⁴⁶ Oliveira, Fabrício Augusto de. *A Reforma tributária de 1960 e a acumulação de capital no Brasil*. São Paulo, Brasil Debates, 1981, p. 117.

duto de higiene pessoal, material de limpeza e artigos de viagem, não se consegue vislumbrar maior avanço neste campo”.

Na verdade, tem prevalecido, no caso do ICM, um estilo casuístico, representado por constantes modificações nas alíquotas ou isenções do ICM. O imposto, contudo, por princípio, deveria ser instrumento neutro nas transações, com alíquotas uniformes e indiferentes à essencialidade dos bens, ou seja, não-seletivas. Criado com a finalidade de assegurar a autonomia dos estados e evitar conflitos entre poderes, o ICM acabou transformando-se num fomentador indiscriminado de investimentos industriais e num promotor de exportações de bens industrializados. Com isso, as finanças estaduais acabaram sendo afetadas e instaurou-se uma crise financeira como consequência das concessões de isenções, da redução da base de cálculo, do crédito presumido, em suma, das mais variadas fórmulas de desoneração.

Dentre as diversas propostas tendentes a resolver o problema, aquela que, ao que tudo indica, está sendo elaborada pelo grupo de trabalho orienta-se no sentido, como já dissemos, da extinção progressiva do ICM até a sua unificação com o IPI e o ISS. De início, efetuar-se-ia a eliminação do ICM cobrado no comércio interestadual, pelo qual o estado produtor do bem recebe 16% de ICM. A idéia seria fazer que quem recolhesse fosse o consumidor. Dessa maneira, perderiam os mais ricos e ganhariam os mais pobres. São Paulo, por exemplo, perderia de 15 a 20% de seu ICM global (Cr\$350 bilhões a Cr\$400 bilhões em 1983) e o Piauí, com Cr\$8 bilhões de ICM, veria a receita aumentar de 60 a 70%. Segundo a proposta, as perdas e ganhos seriam integralmente compensados na proporção em que a reforma funcionaria como um mecanismo de soma zero, do ponto de vista da distribuição das fatias do bolo entre os estados. A compensação prosseguiria, a seguir, nas mudanças com o IPI e o ISS.

Conforme Serra,⁴⁷ por trás da posição do GT existe uma argumentação sobre o ICM que pode ser resumida da seguinte maneira:

- o ICM incide sobre o valor adicionado em cada etapa de produção ou comercialização de uma determinada mercadoria;
- conseqüentemente, os estados vendedores tendem a reter a maior parte do ICM gerado, que, não obstante, é incorporado ao preço da mercadoria e pago pela população dos estados compradores;
- o mecanismo beneficia os estados mais desenvolvidos, que procedem como exportadores líquidos, e prejudica os mais pobres, que atuam como importadores líquidos;
- nos estados mais pobres, além disso, a produção agrícola é relativamente mais importante e revela os maiores índices de autoconsumo, evasão e isenções, a ponto de a base tributária efetiva do ICM, na agricultura, corresponder a menos da metade do valor bruto da produção do setor.

A questão do IPI também tem sido atacada e focalizada na área acadêmica. Uma das propostas em discussão é a da sua preservação, sob a responsabilidade da União, em apenas uns poucos produtos. No restante, seria simplesmente

⁴⁷ Serra, José. *op. cit.* p. 19-28.

absorvido por um imposto estadual, funcionando como mecanismo compensatório das perdas e ganhos com o ICM interestadual.

Serra argumenta que a providência fundamental, quanto aos impostos indiretos, é a atenuação da sua regressividade, aumentando a eficiência da arrecadação e eliminando as crescentes distorções. Para ele, dentro desta perspectiva, recomenda-se a unificação do ICM com o IPI. No caso de São Paulo, isto frearia o declínio da participação do estado no bolo tributário, ao mesmo tempo que compensaria a perda, já assinalada, com a mudança da incidência do ICM. Mas as questões seguintes continuariam por resolver e ainda não teriam resposta convincente:

- como fazer o rateio entre a União e o estado (pela proposta citada parece que a União deveria abrir mão da parcela do IPI incorporada ao ICM);
- como compatibilizar a medida com a maior liberdade dos estados na fixação de alíquotas;
- como proceder no caso do ICM incidente sobre os produtos agrícolas e o comércio.

Ampliando a proposta, Serra também avalia positivamente a integração do ISS com o ICM, desde que mantida a receita correspondente ao primeiro em poder dos municípios, mediante transferências automáticas. Para o GT, a medida deve ser adotada por outra razão: a de que a máquina arrecadadora municipal é ineficiente. A perda do ISS não seria muito lamentada pelos municípios se se montasse um mecanismo de compensação através dos Fundos de Participação. O peso desse imposto sempre foi baixo. Passando para os estados, o ISS poderia ser aumentado e provavelmente produzir mais alguns bilhões de cruzeiros.

A unificação que se seguiria a essas providências criaria o imposto único sobre o valor adicionado, como se faz em outros países onde existe apenas um imposto. Isto resultaria em benefício dos contribuintes e em simplificação da administração.

A única questão pendente seria a dos mecanismos de compensação para aqueles estados que isentam do ICM os produtos de exportação.

Por força dessa reestruturação tributária e dos recursos adicionais e, talvez, como forma de compensar a inevitável perda da União, os estados e municípios teriam que aceitar maiores responsabilidades na execução das políticas de educação, saúde, previdência e transportes. A filosofia por trás disso seria a descentralização, com a criação de espaços para um efetivo federalismo ao nível da arrecadação e da aplicação dos recursos. Mas, mesmo nesse caso, a solução seria apenas parcial. Os impostos indiretos, mais injustos, continuariam a pesar enormemente na arrecadação e a precisar de reparos.⁴⁸

Restaria resolver as questões quanto a qual seria a carga tributável desejável e possível, e qual deveria ser a participação do setor público federal, estadual e municipal. Este último ponto dirige a atenção para uma discussão sempre presente no grupo universitário ou acadêmico, ou seja, se o país já teria ou não alcançado sua carga tributária máxima, não comportando aumento das alíquotas nem novos impostos ou taxas. O imposto de renda, com a taxação dos maiores ganhos, estaria no bojo desta questão.

⁴⁸ *Gazeta Mercantil*, 15 jan. 1983, p. 1 e 3.

Apesar da sua influência, tanto na inspiração como na crítica das propostas e, eventualmente, na proposição de medidas, não é da tradição acadêmica a atuação articulada. Realmente, neste grupo, a possível mobilização é efetuada por meios indiretos e através de publicações. Dificilmente o segmento aparece defendendo de forma aberta e explícita qualquer interesse que possa ser localizado em nível, digamos, não estritamente técnico.

3.7 Propostas dos trabalhadores

Os trabalhadores formam a maioria da população de todos os países, mas, lamentavelmente, parece que vêm sempre a reboque dos principais debates estabelecidos no cenário político e social. Não deixa de ser este, aqui, o caso. Contudo, podemos observar alguns momentos recentes que, embora embrionários, podem dar origem, a curto ou médio prazo, a um segmento representativo desta classe.

Praticamente, só no segundo semestre de 1983 os trabalhadores passam a encarar a reforma tributária como um tema de reivindicação. As preocupações a esse respeito decorrem das articulações, objetivando reconstituir a Central Única de Trabalhadores (CUT), para cuja consecução realizaram-se dois congressos, um em setembro, em São Bernardo do Campo (SP), e o outro em novembro, em Praia Grande, Santos, SP.

Os dois encontros da classe trabalhadora constituem as manifestações mais recentes dos trabalhadores nesse sentido, mas refletem igualmente as dissensões e divisões ocorridas no seio desse grupo. No primeiro congresso, que criou a CUT, participaram as organizações predominantemente vinculadas aos sindicatos ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT) e representantes de oposição sindical, e no segundo, denominado Congresso da Classe Trabalhadora (Conclat), prevaleceram os setores ligados ao PMDB e frações de partidos não legalizados.

No primeiro encontro não se observam propostas a respeito da reforma, a não ser declarações genéricas, referentes, por exemplo, ao combate às disparidades de renda e a uma menor penalização fiscal dos assalariados e dos que ganham menos. É no segundo, o Conclat, que surgem as primeiras propostas específicas e concretas e em que se propõe, claramente:

- a incidência maior de impostos sobre o capital, em especial sobre os ganhos das aplicações financeiras, as altas rendas, heranças e valorização da terra;
- o fim da centralização dos recursos advindos da tributação pelo Governo federal, causa do asfixiamento dos estados e municípios brasileiros;
- a isenção de ICM, no caso da produção dos agricultores cuja área não ultrapasse 50 hectares;
- a isenção de ICM, no caso da produção dos agricultores cuja área não 50 ha);
- o alívio da carga de impostos individuais e sobre o salário.⁴⁹

⁴⁹ *Folha do Professor*, Rio de Janeiro, Sindicato dos Professores do Município do Rio de Janeiro, p. 8, dez. 1983.

As articulações entre os trabalhadores, envolvendo a reforma, estão no começo. Diante de problemas de natureza mais imediata e premente, ao redor da política salarial e das conseqüências da inflação para o segmento, em termos especialmente da alimentação, habitação e custo de vida, em geral, o grupo ainda não se voltou seriamente para a discussão da reforma.

3.8 Tendências das propostas

A análise das propostas dos segmentos examinados neste item revela pontos comuns e divergentes. Isso se explica, em parte, pelas suas características próprias, bem como pela diversidade dos interesses que os animam. No intuito de sintetizar as coincidências que se verificam, aqui, em termos de propostas de reforma, arrolamos algumas preocupações constantes entre estes segmentos.

1. No plano político mais geral: examinar alternativas de combate ou, melhor, eliminação do falso federalismo do país.
2. No plano da divisão de responsabilidades e encargos: adotar medidas que conduzam ao imediato reforço das finanças estaduais e municipais, ainda que isto signifique a revisão da repartição de responsabilidades entre a União, as unidades federadas e as municipalidades.
3. No plano dos recursos e sua divisão:
 - a) tomar providências para ampliar a competência tributária e a capacidade de arrecadação dos estados e municípios;
 - b) rever a sistemática de isenção indiscriminada de impostos, resguardando para cada instância administrativa quaisquer decisões que se tome nesse campo e que incidam sobre os tributos de sua exclusiva competência;
 - c) negociar a alteração dos percentuais de transferência dos Fundos de Participação, a favor dos estados e municipalidades.
4. No plano das receitas propriamente ditas: proceder a revisões na incidência de impostos, particularmente com respeito à fixação de alíquotas, compensação entre os estados, no que se refere à distribuição desigual de recursos do ICM e do IPI, e extinção e/ou criação de novos tributos e reformulação de certos impostos, de forma a torná-los mais efetivos, como o ISS e a contribuição de melhoria.
5. No plano dos contribuintes:
 - a) buscar fórmulas de maior equidade fiscal entre pessoas jurídicas e físicas, com especial ênfase, por um lado, na reformulação das incidências sobre os ganhos de capital e, por outro, no alívio da carga sobre o salário;
 - b) recomendar a aprovação de políticas fiscais em que a taxação direta e proporcional prevaleça sobre a taxação indireta, como forma de reduzir o efeito da regressividade dos impostos.

4. *Minirreforma tributária*

A convergência de esforços desses diferentes segmentos e seu empenho no sentido de implementar uma reforma do Sistema Tributário acaba de render seus primeiros frutos, com a recente promulgação da Emenda Constitucional Passos Porto (EC n.º 23/83), estabelecendo:

— o aumento do Fundo de Participação dos Estados para 12,5% em 1984 e 14% em 1985, e do Fundo de Participação dos Municípios para 13,5% e 16%, respectivamente;

— a elevação de 32 para 40% da parcela de repasse aos estados e de 8 para 20% da parcela dos municípios no valor global da arrecadação do imposto único sobre combustíveis líquidos e gasosos, parcelada em cinco anos, com o que o valor do repasse aos estados e municípios subirá de 40 para 60%;

— a cobrança integral do ICM correspondente aos bens de capital importados, anteriormente isentos;

— a utilização da mesma tributação integral de ICM na importação de matérias-primas;

— a inclusão do valor relativo à cobrança do IPI na tributação do ICM sobre o cigarro, e o seu escalonamento ao longo dos próximos três anos, até que em 1986 o ICM passe a ser cobrado integralmente sobre o preço final do produto;

— a limitação da contribuição de melhoria, arrecadada dos proprietários beneficiados com obras públicas, à despesa realizada;

— a uniformização da alíquota do ICM para todos os produtos, tanto nas operações internas como nas interestaduais realizadas com o consumidor final, o que significa que uma mercadoria exportada para outro estado e não gravada em 5% pelo estado importador receberá a taxaço integral de 16% do estado exportador.

Depois de inúmeras marchas e contramarchas e muita negociação e acordos, o conjunto de segmentos políticos consegue fazer prevalecer, assim, ainda que parcialmente, a sua vontade. O Governo federal, entretanto, cedendo a pressões de parte do empresariado, tem manifestado sua discordância com várias destas medidas. Para a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), especificamente, “além da transferência de recursos da União para os estados e municípios — que ampliará o déficit público — a emenda provocará um aumento da carga tributária sobre a produção, pois restabelece a taxaço sobre produtos antes isentos e propõe novos mecanismos de incidência do ICM”.⁵⁰

A Emenda Passos Porto representa a convergência de muitas das propostas dos políticos, governantes, prefeitos e municipalistas. De fato, a emenda consolida, num único projeto “cinco propostas de Emenda Constitucional que estavam em estudo numa comissão mista do Congresso. Com a ajuda de técnicos do Ministério da Fazenda — entre eles o secretário-geral, Mailson da Nóbrega —, Passos Porto mergulhou no assunto e acabou remontando as propostas num substitutivo que entrou em tramitação”.⁵¹

Além da Passos Porto, duas outras medidas no campo tributário foram há pouco aprovadas. A primeira delas — a Emenda Constitucional Calmon (EC n.º 24/83) — determina que a União aplique anualmente nunca menos que 13%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. A justificativa apresentada é a de que, desde 1967, não existe a obrigatoriedade constitucional de aplicação de percentuais mínimos em educação, como anteriormente previam a Constituição de 1946 e a Lei de Diretrizes e Bases, e que a

⁵¹ Isto É, p. 72, 30 nov. 1983.

⁵⁰ Jornal do Brasil, 22 nov. 1983, p. 15.

expansão dos sistemas de ensino tem historicamente dependido de vinculações constitucionais como esta.

A segunda medida — o Decreto-lei n.º 2.065/83 — inclui, na parte que nos interessa:

— a elevação da alíquota máxima dos contribuintes do IR de 45 para 60%;
— o aumento, de 30 para 45%, das alíquotas aplicáveis à diferença entre as obrigações reajustáveis do tesouro nacional (ORTNs) cambial e monetária.

Essas determinações, segundo a administração central, trarão um aporte adicional, aos estados e municípios, de mais de Cr\$1 trilhão,⁵² mas não encerram o debate. Segundo seus próprios autores, elas têm objetivos reconhecidamente limitados e emergenciais. Uma verdadeira reforma tributária está, ainda, por ser alcançada. E não obstante sucessivos anúncios relativamente à sua iminência, a impressão é de que, no seio do Governo, ela está, se não esquecida, pelo menos adiada e, na melhor das hipóteses, será efetuada por etapas. A razão alegada é de que uma ampla reforma acarretaria desequilíbrios administrativos e, sem mencionar a crise que enfrentamos, não seria politicamente conveniente em final de Governo.

5. Conclusão

No debate que se processa em torno das questões tributárias, identificamos sete segmentos: o Governo federal, especialmente o grupo de trabalho que estuda a reforma; os políticos em geral; os governantes estaduais; os prefeitos e municipalistas; os empresários; a comunidade acadêmica, e, em formação, um grupo representado pelos trabalhadores. A discussão está longe de se esgotar. Bem pelo contrário, à proporção que o assunto vai amadurecendo nos diferentes setores sociais, as idéias vão sendo alteradas ou eliminadas, novas propostas vão surgindo e os segmentos vão-se rearticulando em torno de interesses cada vez mais concretos ou específicos ou de novos interesses. A fertilidade do processo está em que a questão passe a ser da responsabilidade de toda a sociedade e da aceitação de que todos têm uma contribuição a oferecer.

Acreditamos que as inúmeras propostas, à medida que convirjam e formem um todo unitário, possam conformar uma nova estrutura tributária. Embora variem, as proposições coincidem na crítica ao sistema atual, que já não atende às condições e aspirações políticas, econômicas e administrativas, e, por isso, deve sofrer transformações.

Todos os setores estão concordes com o objetivo de definir e implantar uma nova ordem tributária. Parecem diferir, contudo, nas posições quanto à amplitude, ao momento adequado e às reais conseqüências de medidas mais profundas.

No julgamento dos integrantes do grupo de trabalho da reforma, cabem tão-somente mudanças e ajustamentos parciais e não a substituição inteira do sistema. Não é, ainda, do conhecimento público, porém, qualquer previsão de quando as tendências do GT serão consolidadas num só documento a ser submetido aos Poderes Executivo e Legislativo. Quanto a prazos, parece-nos que a situação

⁵² *Jornal do Brasil*, 26 nov. 1983, p. 15.

conjuntural não permite uma reforma nem ampla e nem profunda, pelo menos neste e no próximo ano. Possivelmente, por essa razão têm ocorrido reformas parciais, como a recente aprovação das Emendas Constitucionais n.º 23 e 24/83 e do Decreto-lei n.º 2.065/83.

É esta a situação em que nos encontramos, agora, no apagar das luzes de 1984. Infelizmente, o aporte de mais recursos via reforma tributária, embora relevante e com propósitos descentralizadores, não é suficiente para atender aos reclamos mais significativos do país. Os debates, no entanto, tem-se concentrado neste campo, deixando pouca margem para a análise das questões de equidade e para o ponto igualmente importante da eficácia do sistema de arrecadação. Este aspecto, porém, não pode permanecer fora da discussão, pois vem sendo repetidamente apontado como um dos responsáveis diretos pela queda da arrecadação dos tributos federais e do ICM.

A queda não deve ser atribuída apenas à recessão e a crises econômicas. Pelo menos, estranha-se que, no mesmo período, o IR das pessoas físicas tenha crescido. A suposição básica é a de que o IR é mais bem fiscalizado que os demais impostos e que um trabalho de fiscalização mais rigoroso pode redundar em uma maior arrecadação, permitindo até — quem sabe — uma futura redução da carga fiscal e uma redistribuição de recursos em direção a setores, regiões, produtos e pessoas mais necessitadas, reduzindo, desse modo, as disparidades do nosso tecido social.

Summary

The article endeavors to provide a contribution to the debate now being greatly focused in the country's political and institutional framework, as concerns Tax Reform.

Discussions involving the system of taxation established by Constitutional Amendment n.º 18/65 and regulated by Act n.º 5.172/66 and its complementary legal dispositions have largely expanded within several sectors of society, particularly during 1982 and 1983. The Federal Government itself instituted a special task-force to study the matter, as determined in Interministerial Order MF/Seplan n.º 063/82. Parallel to said body, a number of demonstrations arised from different social segments with an interest in the problem.

The study tries to present a summary of these lines of thought and also of recent trends on the reform, being in itself a descriptive and informative study on the many and sometimes discrepant views, exposed about political and administrative questions emanating from the tributary system now being enforced, and that recommend the system's modification.