

FEDERALISMO E A QUESTÃO TRIBUTÁRIA

José Roberto Afonso*

Em vez de fazer uma exposição convencional, listarei aqui alguns aspectos para a discussão, pois quase todo mundo no Brasil entende de reforma tributária. Metade dos brasileiros possui projeto de reforma tributária. Assim, o debate fica mais interessante.

No Brasil, discute-se muito essa questão. Projetos e mais projetos são elaborados, mas poucos tratam dos verdadeiros problemas do sistema tributário. Aliás, em quase todo final de ano, dizem que se não for feita uma reforma tributária, o País vai falir. Dizem isso já há três ou quatro anos. E o Brasil está aí. Aparentemente não faliu. Há algo de errado com a condução desse processo, ou pelo menos com a desses debates. Queria explorar essa questão, inclusive enfatizando a questão federativa, que era crucial na Assembléia Nacional Constituinte, quando se definiu a estrutura institucional, o arcabouço mais geral do atual sistema tributário.

A reforma tributária, na verdade, está sendo mais uma discussão entre quem quer pagar imposto e entre quem quer que os outros paguem. O recente caso da Revisão Constitucional deixou bem claro isso. Havia uma preocupação muito pequena com alguns aspectos, como Federação, modernidade do sistema tributário, integração da economia brasileira na economia mundial, no Mercosul.

**Economista, mestre pelo Instituto de Economia Industrial da UFRJ, consultor do Banco Mundial e da CEPAL, superintendente de seguridade da Fundação de Previdência do BNDES.*

Retrocedendo um pouco no tempo, farei um balanço da Reforma Tributária de 1988 e, depois, discutirei um pouco mais as questões do sistema tributário e do federalismo.

Do meu ponto de vista, o atual sistema tributário obteve, nos últimos cinco anos, resultados plenamente satisfatórios diante dos princípios estabelecidos pelos constituintes em 1988. O objetivo era a descentralização, ou seja, o fortalecimento financeiro e político dos governos estaduais e municipais e o enfraquecimento do governo federal. Por outro lado, essa desconcentração regional procurou repassar, proporcionalmente, mais dinheiro aos governos localizados nas regiões menos desenvolvidas. Esses eram os dois objetivos básicos, pois os constituintes entendiam que eram os princípios necessários para a Reforma Tributária de 1988.

A questão regional foi decisiva, inclusive em termos políticos. Havia um sentimento de que para redemocratizar o País, o governo federal deveria ser fraco, para não haver possibilidade de voltarmos à ditadura militar. Achavam que, com os governos estadual e municipal fortes, haveria garantias de consolidação do processo democrático. O dr. Ulisses Guimarães, no encerramento da Assembléia Constituinte, sintetizou muito bem esse pensamento ao dizer que a reforma tributária era “o braço financeiro da redemocratização do País”.

A descentralização se fez não apenas pelo aumento da participação de estados e municípios na arrecadação de impostos federais, mas também pelo fortalecimento da receita própria desses governos subnacionais.

Ampliou-se a base de incidência de impostos como o ICMS, que se tornou o maior imposto indireto cobrado na economia, e, em termos de legislação, deu-se grande autonomia à administração.

São poucos os países no mundo que têm autonomia administrativa como o Brasil. Aliás, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) ficam espantados com o fato de, por exemplo, os municípios brasileiros fixarem, por conta própria, alíquotas de IPTU e legislar sobre ISS. Na maioria dos países, o município não passa de mera repartição administrativa do governo estadual e federal.

Com a Reforma de 1965, o Brasil foi o primeiro país do mundo a implantar um imposto do tipo IVA, que depois se generalizou na Europa. Em 1988, reforçou-se uma tendência passada, ou seja, foram extintos os impostos sobre energia elétrica, combustíveis, minerais, transporte e comunicação. E essas bases passaram a ser incluídas no ICMS.

Além disso, os estados, individualmente, fazem operações internas e conjuntas, através do Confaz, para as operações interestaduais, ou seja, no caso de mercadorias produzidas em um estado e consumidas em outro. Os estados ganharam um poder de administrar o ICMS, o que também, de novo, não tem precedente no mundo.

Como resultado dessa descentralização, no período 1989-93, as receitas municipais próprias cresceram quase 80% em termos reais e as receitas estaduais, 20%, embora já tenham chegado a quase 35%. E o governo federal mal conseguiu aumentar as suas receitas nesse período (cerca de 10%). Nos dois últimos anos, contudo, a receita estadual vem caindo por conta de vários fatores.

Apesar de não haver, no sistema tributário brasileiro, mecanismos que incentivem os estados e municípios a desenvolverem seus esforços tributários próprios, nos últimos cinco anos eles passaram a explorar cada vez mais suas bases tributárias. Hoje, as transferências constitucionais representam 4,5% do PIB. É um índice bastante expressivo, quando se sabe que os estados e os municípios estão gerando recursos entre 15% e 18% do PIB.

Contudo, mais importante do que o crescimento das transferências foi a autonomia dada aos repasses de recursos. A Constituição de 1988 preocupou-se em dar instrumentos aos estados e municípios para que eles fiscalizem como são calculados os índices de participação e, principalmente, como se dão os repasses desses recursos. E proibiu expressamente as vinculações.

Há algum tempo, analisava-se a dependência financeira de um município ou estado pela receita transferida em comparação a sua receita total. Todavia, a participação de receita de transferência no orçamento municipal ou estadual não é, necessariamente, sinônimo de dependência, porque essas transferências, sobretudo as constitucionais, são destinadas a estados e municípios totalmente livres.

Em decorrência da descentralização promovida pela atual Constituição, os governos estaduais e municipais, que arrecadavam em torno de 30% em 1988, já recebem hoje entre 36% e 38%, sem considerar as transferências. É arrecadação própria, em virtude de o ICMS ter grande peso.

Quando se compara a receita tributária do Brasil com a de outras federações do mundo, descobre-se que raros são os países com um índice superior ao brasileiro. Na verdade, são apenas três: Canadá, Suíça e a extinta Iugoslávia. No Brasil isso se deve, em grande parte, ao ICMS, que é arrecadado pelos estados.

Se computadas, além da arrecadação própria, as transferências constitucionais, a participação dos estados e municípios sobe para 40%, quase a metade da receita tributária nacional.

A participação relativa da União e dos estados é hoje inferior a 1965, quer dizer, o movimento tributário feito recentemente diminuiu a participação do governo federal e dos estados no “bolo” de receitas do País e aumentou a dos municípios. Nunca, em toda a história brasileira, os municípios foram tão importantes. Hoje, eles têm em torno de 17% dessas receitas. Na década de 60, os municípios mal tinham 8%. Assim, mais do que dobraram sua participação.

Por outro lado, os estados têm atualmente uma participação maior na receita própria do que na receita disponível. Ou seja, o que eles repassam do ICMS aos municípios é menor do que aquilo que recebem da União de FPE e de uma série de outras transferências. A descentralização foi, portanto, levada ao extremo, pois não só diminuiu a participação e o poder do governo federal, mas também aumentou o poder da menor esfera de governo, isto é, dos municípios.

No que concerne ao segundo princípio da Constituição de 1988, o da desconcentração regional, é importante ressaltar que foi o tema que mais tomou tempo na Assembléia Constituinte. De imediato, decidiu-se que o governo federal perderia dinheiro e que os estados e municípios ganhariam. Porém, passaram dois anos discutindo sobre a divisão desse dinheiro, sobretudo entre as regiões. Prevaleceu, então, o princípio redistributivo, ou seja, era preciso retirar recursos das regiões mais ricas e transferi-los para as mais pobres. Poucos têm noção do esforço que o nosso sistema tributário é obrigado a fazer para redistribuir recursos, pois, de novo, raros países no mundo têm uma disparidade regional tão grande quanto a brasileira, e isso significa uma equalização tributária.

Quando se transfere aos estados a competência de legislar sobre, por exemplo, combustíveis, incorporando-os na base do ICMS, o resultado é muito mais importante para um estado como o Acre do que para o Paraná. É óbvio que, em valores absolutos, o ICMS do Paraná sobre combustíveis é maior do que o ICMS cobrado no Acre. Porém, a economia do Acre quase não existe, não é tão desenvolvida. Então, esse fato de os insumos energéticos (combustível, energia elétrica, etc.) terem sido transferidos para competência estadual favoreceu os estados menos desenvolvidos. É muito diferente cobrar IPTU ou ISS de flagelado no sertão em uma economia sem serviço ou, pelo menos, em que os serviços não chegam a ser representativos. Mas, em qualquer local neste país, há um posto de gasolina que rende imposto.

Os fundos de participação, particularmente o FPE, sempre foram destinados a repassar mais recursos para as regiões menos desenvolvidas. Assim, quando se aumentou o “bolo” das receitas do fundo de participação, ganharam as menos desenvolvidas. Se não bastasse isso, logo após a promulgação da Constituição, aprovou-se uma lei complementar que aumentou mais ainda a participação das regiões menos desenvolvidas. Elevou-se para 85% a participação do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e tabelou-se a participação de São Paulo em 1%. E a negociação política prosseguiu para se saber se dividia esse “bolo” dentro de cada região.

O estado mais desenvolvido do País - São Paulo - foi o que menos melhorou sua receita própria nos últimos cinco anos. Aliás, o Paraná também não está muito longe da situação de São Paulo. Quando se faz um *ranking* dos estados que mais ganharam receitas nesse período, São Paulo e Paraná estão lá no final da lista e os estados menos desenvolvidos, no alto. A participação de São Paulo era de 42% de todo o ICMS arrecadado no País em 1988. Atualmente, caiu para 38%, quer dizer, perdeu 4% numa massa de recursos que já chegou a US\$ 30 bilhões na época do Plano Collor.

O sistema tributário conseguiu fazer com que a distribuição final da receita entre os estados brasileiros seja mais desconcentrada do que a renda nacional. Por exemplo, São Paulo possui, pelos menos nos últimos dados do IBGE, em torno de 35% da renda do País, mas só tem 31% da despesa. A participação do Paraná no total da despesa de todos os estados fica próximo de 5%, abaixo, portanto, de sua participação até mesmo na renda nacional. O sistema tributário brasileiro não só redistribui recursos, mas também conseguiu inverter o sinal da concentração.

O dr. Luiz Carlos Romero Paturi, ex-secretário da Fazenda Federal, jurista nordestino, costuma comentar que “um movimento de redistribuição de recursos tão rápido como esse realizado no Brasil, nos Estados Unidos levou à Guerra da Secessão”. E aqui conseguimos atravessar, pelo menos por hora, esse processo.

O sistema tributário atendeu aos princípios que se colocou, mas ainda possui muitos problemas. Um deles são as distorções existentes entre as regiões que sobrecarregam a carga tributária nas mais ricas em relação às mais pobres.

Contudo, há críticas infundadas ao atual sistema tributário. Dizem que ele não vale nada e que toda a Reforma Tributária de 1988 foi feita para nada. Tem gente que quer reinventar o sistema tributário. Elaboram projetos como o do imposto único, ignorando completamente essas questões, sobretudo a questão federativa colocada em

1988, que passou a ser secundária no debate recente e que, inclusive, é tratada com bastante preconceito por uma série de analistas da matéria.

Quando se compara a realidade brasileira com a de outros países, verifica-se que o nosso sistema tributário é muito moderno. Essa história de excesso de impostos é uma piada. A Alemanha, por exemplo, tem muito mais impostos do que o Brasil. E não é por isso que o sistema tributário alemão é ruim, e nem se perde tanto tempo na Alemanha debatendo coisas como imposto único.

Temos problemas a serem enfrentados. O principal é, nessa questão federativa, além de tirá-la de um papel secundário, evitar excessos. Uma das críticas que vem sendo feita é que os estados e municípios não colaboram com a política macroeconômica do governo federal. Não fazem poupança, aumentam suas tarifas de ônibus em momento inadequado, não colaboram com o setor exportador, etc. Isso tudo, independentemente de quem tem razão ou não, reflete uma absoluta falta de coordenação e articulação da Federação brasileira. Quer dizer, confundiu-se um regime descentralizado com um regime individualista, e essa tem sido a realidade recente da Federação, em particular na área tributária.

Bom exemplo é a guerra fiscal que vem sendo travada pelos estados em torno do ICMS. Esse é um problema difícil de ser enfrentado, mas que reflete a despreocupação que existe hoje com a Federação, ou seja, com o que está ocorrendo além da fronteira do Estado.

Para o setor produtivo brasileiro, o problema do ICMS é muito mais grave que o da Cofins e o do PIS. No caso do ICMS, perderam-se os seus mecanismos de coordenação, que era feito pelo Confaz. Teoricamente o Confaz continua funcionando, só que os estados não o respeitam, o que tem feito com que contribuintes iguais paguem encargos tributários diferentes. Uns pagam a Cofins, outros não, mas o percentual desse imposto é de 2%. No caso do ICMS, porém, o percentual é de quase 20% na média, podendo chegar a 30%. E isso gera uma distorção muito grande no mercado competitivo brasileiro. Nesse ponto, o empresariado brasileiro tem razão, porque o ICMS não vem sendo aplicado de maneira harmônica.

Outro ponto diz respeito à tendência mundial de se transformar imposto indireto em imposto sobre consumo. Quer dizer, desonerar os bens de investimentos (a exportação) e tributar apenas os bens destinados ao consumo final.

Contudo, para resolver essas questões, não é preciso mudar a Constituição. É preciso rediscutir a natureza desses impostos e

legislar no âmbito infraconstitucional e no de medidas administrativas. Agora, são questões complexas para as quais, infelizmente, o debate atual não vem colaborando. Ao contrário, o atual debate sobre reforma tributária está indo na contramão, até mesmo da tendência internacional.

É inegável que há graves problemas no âmbito do ICMS. Contudo, isso passa pelo problema de harmonização tributária. O desafio que se coloca hoje não é o de refazer todo o sistema tributário, mas consertar suas distorções. Do ponto de vista federativo, em particular na área tributária, o problema é como conseguir melhorar a aplicação do ICMS em todo o País de uma maneira que se consiga ter um imposto mais justo, incidindo igualmente sobre os iguais e, ao mesmo tempo, preservando a capacidade financeira e política dos estados e municípios de cobrar impostos.

No atual debate, está havendo excessos e retrocessos, o que é preocupante. No caso do ICMS, por exemplo, os estados não se entendem, cobrando esse imposto de maneira desordenada, o que atrapalha as exportações, a agricultura, etc. Então, vamos “recentralizar” o sistema tributário. Embora ninguém tenha, por hora, coragem de falar isso claramente, é o que está por trás de propostas que visam, acima de tudo, à simplificação de impostos. Acham que é preciso ter poucos impostos nacionais e que é a União que deve cobrá-los, o que significa a perda de autonomia dos estados e municípios. Aliás, só um parêntese, a exposição de motivos da Emenda Constitucional do ministro Otávio Bulhões Pedreira, de 1965, já falava em imposto único. Se se comparar essa Emenda de 1965 com a atual proposta de imposto único do deputado Luiz Roberto Ponte, pode-se confirmar que alguém “colou” de alguém.

Há, ainda, outra questão problemática: o princípio do destino para o ICMS. Isso quer dizer que os estados poderão cobrar ICMS apenas sobre os produtos consumidos dentro de suas próprias fronteiras, independentemente de onde esses produtos foram fabricados.

Além da questão de administração fazendária, pois é muito difícil controlar os fluxos interestaduais, existe o problema da redistribuição de recursos. É comum hoje, tendo em vista que cada estado faz sua política tributária, ouvir que é melhor o contribuinte pagar o imposto estadual e municipal, porque esses impostos ficam no seu estado, do que pagar imposto federal, porque esse imposto será revertido aos outros. Assim, não há preocupação com a confederação.

É inconcebível imaginar um sistema tributário em que cada estado e cada município possa se isolar do restante do mundo nacional. Não se pode caminhar em direção ao excesso, nem ao retrocesso. Essas são questões que devem ser aprofundadas no debate federativo atual.