

SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO, POLÍTICA ECONÔMICA E PRINCIPAIS
PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA

*BRAZILIAN TRIBUTARY SYSTEM, ECONOMIC POLITICS AND MAIN
TRIBUTARY REFORM PROPOSALS.*

Marisa ROSSINHOLI¹⁰⁴

RESUMO: Este artigo analisa o Sistema Tributário brasileiro verificando as duas últimas Reformas Tributárias, a de 1966 e a de 1988, e a grande vinculação com o sistema econômico e suas características políticas. Verifica-se que a reforma tributária, de 1966, foi ao encontro de um momento em que o Estado passava a ter um papel mais atuante e centralizador na economia; a Reforma Tributária, de 1988, modificou o sistema tributário, também em função do quadro econômico e político, mas promovendo uma maior abertura do sistema e aumentando as receitas de estados e municípios. Sob essa ótica analisam-se as propostas do Executivo - PEC 175 (Proposta de Emenda Constitucional) e a proposta da FIESP/FIPE buscando pontos de convergência e alguns questionamentos que devem ser feitos juntamente com a elaboração de uma reforma tributária.

UNITERMOS

Reforma Tributária; Federalismo, Política tributária, PEC 175, Proposta FIESP/FIPE, Distribuição tributária vertical; Economia Política.

¹⁰⁴ Professora do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências Humanas da Unimar e Mestranda do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC-SP.

ABSTRACT

This paper tries to analyse the Brazilian Tributary by comparing the two last 1966 and 1988's. Tributary Reformation and the big dealing with the economical system and its political characteristics. It is shown that the 1966's tribute reform was given when the government was having a major acting and centralizing role in economy; the 1988's tribute reform modified the tributary system, in function of its economical and political aspect, but promoting a major system opening and increasing of the economy of the states and municipalities. The executive – PEC 175 (constitutional amendment proposal) – and the FIESP/FIPE. Proposals were analysed under this optic, in order to search convergence points and some inquiries and a new tributary reformation elaboration which should be made.

UNITERMS

Tributary Reformation, Federation, Tributary Politics, PEC 175, Proposition FIESP/FIPE, Tributary Partition Upright, Political Economy.

INTRODUÇÃO:

O sistema tributário brasileiro tem sido constantemente alvo de debates e propostas de reformas, mas é fundamental notarmos que sua existência, suas características de divisão entre as esferas e seu ônus sobre a economia, de uma maneira, geral é resultado de um momento vivido pela economia e de objetivos perseguidos por ela.

Dessa maneira, esse artigo procura encaminhar a seguinte discussão:

na parte 1, as características das principais reformas tributárias vivenciadas até hoje pela economia brasileira (a de 1966 e 1988) e a associação de suas características com o momento político vivido e os objetivos da política econômica; na parte 2, o quadro que foi estabelecido pela constituição de 1988, discutindo sua adequação aos princípios federativos e à economia brasileira; na parte 3, análise das principais propostas de reforma tributária

existentes no momento e suas limitações, apresentando, por fim, a colocação de alguns pontos que, se pensa serem fundamentais para a discussão e para posterior reforma tributária.

1- UM BREVE HISTÓRICO TRIBUTÁRIO DO BRASIL:

1.1 A Estrutura tributária anterior a 1966: Antecedentes da Reforma

O sistema tributário constitui um importante elemento de política econômica e assim, sua estrutura tem grande vinculação com o momento político vivenciado por um país.

Até 1930 a economia brasileira apresentava-se como uma economia primário-exportadora com pouca intervenção do Estado. Dessa maneira, no quadro tributário, o principal imposto era o de importação. Como o governo não tinha um papel atuante, a administração de impostos de importação e exportação era suficiente para as necessidades de receitas do governo.

QUADRO Nº 1 : PARTICIPAÇÃO DE CADA TRIBUTO NA RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL - 1929-1933¹⁰⁵

Tributos	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1933
Importação	50,3	51,9	56,0	47,8	53,5	55,2	54,8	50,2	46,0	47,3
Prod. Indust.	29,8	27,3	24,2	30,1	26,5	25,9	25,2	28,3	28,7	28,7
Rendas e										
Proventos	5,1	2,2	2,6	4,0	4,0	4,0	4,5	5,0	7,1	6,8
Selos e Afins	14,7	18,5	17,1	19,0	15,9	14,8	15,3	16,4	18,1	16,3
Outros tributos	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Direção Geral da Fazenda Nacional. Assessoria de Estudos, Programação e Avaliação.

É justamente quando o sistema primário-exportador baseado no complexo cafeeiro entra em crise (1929), dando lugar a um sistema cuja dinâmica passa a ser a industrialização, que se inicia a necessidade de se repensar a estrutura tributária. Com o programa de sustentação do café, o Estado se coloca, pela

primeira vez, como agente controlador da produção e de preços¹⁰⁶.

Assim, a Constituição de 1934 passa a conter a preocupação em garantir que o sistema tributário vá ao encontro das novas “funções” do Estado.

Segundo OLIVEIRA: “A instituição do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), ampliando o campo da incidência do antigo imposto sobre vendas mercantis de 1923, a ampliação da área de incidência para outros produtos do imposto do consumo, e a maior abrangência do imposto sobre a renda, emergiam como medidas mais consentâneas à nova realidade da economia, então calcada, basicamente, na atividade interna. Assim, a ampliação e generalização do imposto sobre a produção e circulação de mercadorias e do imposto sobre a renda, ao lado do estabelecimento de um teto ao imposto de exportação, apresentavam-se como a principal tentativa ensaiada para adequar os instrumentos de política econômica à nova realidade. Com a criação de tributos de competência dos municípios, pode-se dizer que foi com esta Constituição que o sistema tributário do país, pela primeira vez, delimitou expressamente o campo de competência de tributos para a esfera federal, estadual e municipal”¹⁰⁷

A Constituição de 1934 e, na seqüência, a de 1937 promoveram um aumento da carga tributária, mas esta logo se mostrou insuficiente para as atribuições que cada vez mais o Estado assumia na economia.

No decorrer dos anos 40 e, principalmente, nos anos 50, o Estado assumiu cada vez mais atividades; esse aumento de atividades foi consolidado no Plano de Metas com o qual o Estado se propôs a combater os “pontos de estrangulamento” que impediam um pleno desenvolvimento da economia, necessitando assim de recursos.

¹⁰⁶ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Reforma Tributária de 1966 e acumulação de capital no Brasil*. 2 ed. Belo Horizonte : Oficina de Livros, 1991.

¹⁰⁷ Idem. p.24

Foram os problemas encontrados no financiamento inflacionário, baseado na emissão de moedas do Plano de Metas, que levaram a uma desaceleração do crescimento nos anos 60, culminando na realização de uma reforma tributária.

Sobre isso, OLIVEIRA argumenta: “O alargamento das funções do Estado durante o período do Plano de Metas e a ampliação de sua participação na economia, tanto na geração de renda como de emprego, passando a responder crescentemente por uma parcela do produto e do investimento, somados à falência do mecanismo de financiamento inflacionário e ao novo papel que passaria a exercer no processo de acumulação, eram indicadores mais que seguros da necessidade de reestruturação e recomposição dos instrumentos de política econômica, capazes de viabilizarem suas ações e dar funcionalidade ao sistema... Era preciso, pois, adequar o sistema às novas condições da estrutura sócio-econômica então vigente”¹⁰⁸.

1.2 A Reforma Tributária de 1966: Centralização de recursos e poder.

Para Bruginski, a Reforma de 1966 foi coerente com um governo que precisava de fundos, pois passa a ser o grande “gestor” da economia: “...a reforma envolveu uma profunda reformulação de todo o aparato fiscal, com a modernização, não apenas do desenho e da organicidade do sistema tributário, mas também da máquina arrecadadora. Um dos principais pontos nessa reformulação será a extensão do IR a vários segmentos não ou subtributados, ampliando o alcance das medidas fiscais. Essa extensão, bem como a maior apreensão dos fatos geradores das obrigações fiscais, corresponde de forma mais adequada, à maior complexidade da economia e à ampliação da regulação estatal”¹⁰⁹.

A partir de 1966, tem-se um sistema tributário, que centraliza

¹⁰⁸ Idem. p. 39

¹⁰⁹ BRUGINSKI DE PAULA, Tomás. *Centralização Fiscal e Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1988. p. 7

os recursos e as decisões tributárias na esfera da União. O Estado desempenha papel mais atuante na economia e decisivo para a acumulação de capital. A reforma tributária tem o objetivo de: aumentar a captação de recursos e assim conter a demanda; diminuir o déficit público (dois elementos caracterizados como inflacionários, havendo, portanto, a necessidade de combatê-los); transformar o sistema tributário numa forma eficiente de acumular capital; atenuar desigualdades regionais.

A concentração, na União, da maior parte dos tributos, surgiu como um elemento fundamental para o fortalecimento do Estado e acúmulo de capital. Associado a essa concentração, buscou-se o aprimoramento da arrecadação, aumento da incidência de alguns impostos e a centralização, na União, da decisão de aplicação de capitais dos Estados e Municípios, que deveria ser compatibilizada com os objetivos de acumulação.

A estrutura tributária instalada pela reforma, visando a centralização da condução da economia na esfera da União, reduziu a autonomia política, financeira e tributária dos Estados e Municípios, retirando desses, o direito de cobrança de uma série de tributos. Para compensar estas perdas foi criado um sistema de transferências vinculadas a determinadas categorias e programas de gastos, não se permitindo sua livre aplicação. Entre essas transferências, estão o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), FPE (Fundo de Participação dos Estados) e a QP-ICM (Quota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias).

Em 1965, o FPM e o FPE foram fixados, cada um, em 10% sobre a arrecadação do IPI e do IR, percentual que se reduziu para 5%, em 1968, passando a partir daí a sofrer constantes modificações. O critério de distribuição é um coeficiente proporcional à população e inversamente proporcional à renda per capita. Até o final da década de setenta, esteve vinculado a programas e setores específicos. Dentro desse novo sistema estabelecido pela reforma de 1966, as principais alterações que ocorreram encontram-se no Quadro 2, a seguir:

QUADRO 2:

Distribuição dos tributos anterior e na Reforma de 1966 por unidade federativa

Anterior à Reforma	Reforma 66
UNIÃO	UNIÃO
Imposto Importação	Imposto Importação
Imposto sobre Consumo	Imposto de Exportação
Imposto de Rendas e proventos	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes	Imposto de Renda e Proventos
Imposto sobre Energia Elétrica	Imposto sobre Produtos Industrializados
Imposto do Selo	Imposto sobre Operações Financeiras
Imposto sobre Transportes e Comunicações	
Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes	
Imposto sobre Energia Elétrica	
Imposto sobre Minerais	
ESTADOS	ESTADOS
Imposto sobre Vendas e Consignação	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
Imposto de Transmissão Causa mortis	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
	Imposto sobre Exportação
	Imposto do Selo
MUNICÍPIOS	
Imposto sobre propriedade Territorial Rural	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
Imposto de Transmissão Inter-vivos	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
Imposto Predial e Territorial Urbano	
Imposto sobre Indústrias e Profissões	
Imposto do Selo	
Imposto sobre diversões Públicas	

Fonte: Legislações Tributárias e Constituições

Essa composição mostra a centralização na esfera da União a fim de atender os objetivos de política econômica de acumulação de capital e combate à inflação.

Com o passar dos anos, pós-Reforma de 1966, foram ocorrendo modificações no que se refere ao sistema tributário. No final da década de 70 e início da de 80, o agravamento da crise econômica

e da situação financeira do setor público, principalmente Estados e Municípios, junto com a abertura do sistema político, em que as eleições de 1982 (governadores) e 1985 (prefeitos das capitais) foram importantes peças, exerceram uma grande pressão para mudanças no sistema tributário, no sentido de aumentar as receitas dos Estados e Municípios e estabelecer um federalismo fiscal no Brasil.¹¹⁰

A centralização tributária era elemento fundamental para a condução de uma política econômica concentrada no âmbito da União. Sendo assim, é justamente quando esta começa a perder seu caráter de condutora absoluta dos rumos políticos e econômicos do país, e quando se inicia uma abertura política, que ocorrem modificações no sistema tributário. É importante notar essa relação, uma vez que o sistema tributário representa um importante elemento de poder político.

Dentro desse processo, foram tomadas várias medidas, no sentido de descentralização dos recursos, sobretudo no que se refere ao FPM e FPE. Observam-se constantes elevações em seus percentuais. De 1965 a 1975 tiveram seu menor valor: 5%, mas a partir daí ambos foram se elevando. Em 1976: 6%; 1977: 7%; 1978: 8%; 1979/80: 9%; 1981: 10%; de forma que, às vésperas da Constituinte, tinha-se o percentual de 14% para o FPE e 17% para o FPM, mostrando a recuperação do poder de participação de Estados e Municípios.

Nos anos 80, ocorrem as eliminações de transferências vinculadas¹¹¹, mas mantém-se as transferências negociadas.¹¹²

Esse movimento de descentralização e fortalecimento da

¹¹⁰ cf. Serra, 1991.

¹¹¹ - Na reforma de 1966, além de centralizar-se na União uma grande concentração de tributos, as transferências feitas aos Municípios e Estados apresentam-se de maneira vinculada, isto é, devem ser aplicadas em programas ou áreas pré-estabelecidas. Dessa maneira, funcionam como uma forma de o Governo Central destinar os recursos para áreas que julgue mais adequadas para receber investimentos.

¹¹² - Transferências negociadas são originárias de verbas que não pertencem às transferências estabelecidas em Constituição, sendo concedidas pela União sem que exista a obrigatoriedade de critérios como no FPM e FPE. Assim, representam um importante elemento político

autonomia tributária e financeira dos Estados e Municípios consubstancia-se na Constituição de 1988.

1.3 A Reforma Tributária de 1988

A Reforma Tributária de 1988 caracterizou-se por um aumento da participação dos Municípios e Estados nas receitas disponíveis. As principais modificações podem ser visualizadas no Quadro 3:

QUADRO 3 SISTEMA TRIBUTÁRIO (ALTERAÇÕES NAS COMPETÊNCIAS - 1988)

Anterior a Constituição de 88	Constituição de 1988
UNIÃO	UNIÃO
Imposto Importação	Imposto sobre Importação
Imposto sobre Exportação	Imposto sobre Exportação
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
Imposto de Renda	Imposto de Renda
Imposto sobre Produtos Industrializados	Imposto sobre Produtos Industrializados
Imposto sobre Operações Financeiras	Imposto sobre Operações Financeiras
Imposto sobre Transportes e Comunicações	Imposto sobre Grandes Fortunas
Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes	
Imposto sobre Energia Elétrica	
Imposto sobre Minerais	
ESTADOSESTADOS	
Imposto de Transmissão de Bens Imóveis	Imposto de Transmissão Causa mortis
Imposto sobre Circulação de Mercadorias	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Imposto sobre Veículos Automotores	Imposto sobre Veículos Automotores
MUNICÍPIOSMUNICÍPIOS	
Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
Imposto sobre Serviços	Imposto sobre Serviços
	Imposto transmissão de bens imóveis
	Inter Vivos
	Imposto de Venda de Combustíveis a Varejo

Fonte: Constituições Federais e Legislações Tributárias

Com a Constituição de 1988, um novo sistema tributário foi implantado, alterando não só a competência, mas também os percentuais de transferências. As principais mudanças: o aumento do percentual federal (IR - Imposto de Renda e IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados) destinado aos Municípios, que passou de 17,5% para 22,5% e a criação de partilha de 10% do IPI com os Estados exportadores de produtos industrializados. O ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis “inter vivos” e “causa mortis”, antes pertencente aos Estados foi desmembrado, ficando o “inter vivos” a cargo do Município. A arrecadação de IOF - Imposto sobre Operações Financeiras, sobre ouro, passou a ser partilhada em 70% com o Município onde foram feitas as extrações. Proíbe-se à União de isentar impostos de abrangência municipal. O ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias é transformado em ICMS, incorporando os impostos, antes de competência federal, sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e mineração, serviços de transporte e comunicação, aumentando a transferência para os Municípios de 20% para 25%.

2 - A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1988 E OS PRINCÍPIOS FEDERATIVOS

Pode-se sintetizar as transferências estabelecidas pela Constituição de 1988, de acordo com o Quadro 4:

Quadro 4 - Lista de transf.

quadro 5 depois da frase

¹¹³ BARRERA, Aglas Watson; ROARELI, Maria de Medeiros In: AFFONSO, Rui de Brito (Org.) *Federalismo no Brasil: Reforma Tributária e Federação*. São Paulo : Unesp, 1995. p.204

QUADRO 4
LISTA DE TRANSFERÊNCIAS ¹¹³

I- Da União para os Estados e DF:

- 1- 21,5% da arrecadação somada do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Estados (FPE)
 - 2- 10% da arrecadação do IPI para o Fundo de Ressarcimento dos Estados Exportadores (FPEX)
 - 3- 66,66% da Contribuição do Salário Educação
 - 4- 30% do IOF- Ouro
 - 5- 100% do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) pelo Tesouro local
 - 6- 20% de outros tributos que sejam criados pela União.
-

II- Da União para os Municípios:

- 1- 22,5% da arrecadação somada do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
- 2- 50% da arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR)
- 3- 100% do Imposto de Renda Retido na Fonte pelo Tesouro Local (IRRF)
- 4- 70% do IOF-Ouro

III- Dos Estados para os Municípios:

- 1- 25% dos recursos de FPEX recebidos pelos estados da União (equivalentes a 2,5% do IPI).
 - 2- 25% da arrecadação do ICMS
 - 3- 50% DO IPVA
-

IV -Outras transferências e recursos partilhados:

- 11 - Composição financeira pela extração de minerais; o produto da arrecadação deve ser distribuído: 23% a estados e DF, 65% a municípios; e 12% para o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM
 - 2 - Compensação financeira pela exploração de recursos hídricos; o produto da arrecadação deve ser distribuído: 45% aos estados e DF, 45% aos municípios; 8% ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE; 2% à Secretaria de Ciência e Tecnologia.
 - 3 Compensação financeira pela exploração de petróleo, xisto, betuminoso e gás natural; o produto da arrecadação dever ser distribuído: 70% aos estados produtores, 20% aos municípios produtores, 10% aos municípios com instalações de desembarque.
-

Fonte: BARRERA, Aglas Watson; ROARELI, Maria de Medeiros In: AFFONSO, Rui de Brito (Org.) *Federalismo no Brasil: Reforma Tributária e Federação*. São Paulo : Unesp, 1995

Assim, observa-se o aumento da autonomia pretendida por Estados e Municípios:

**QUADRO 5:
ARRECAÇÃO PRÓPRIA E RECEITA TRIBUTÁRIA
DISPONÍVEL POR NÍVEL DE GOVERNO (EM
PORCENTAGEM DO TOTAL)**

ano	Arrecadação própria			Receita disponível			%	b/a
	União	Estados	Muni- cípios	União	Estados	Muni- cípios		
			(a)			(b)	PIB	
1960	63,9	31,3	4,7	59,4	34,0	6,51	7,4	3,7
1980	72,8	24,0	3,2	66,2	24,3	9,5	22,4	7,0
1989	65,4	31,7	2,9	57,3	29,8	12,9	20,6	7,1
1992	62,2	32,3	5,5	52,2	31,0	16,9	23,7	4,3

Fonte: AFONSO, J. R. “Divisão Nacional dos Recursos tributários pelos três níveis do governo”, mimeo., dez/1993, p. 114.

Apesar de haver um consenso no que se refere ao aumento das receitas disponíveis para Estados e Municípios, nem todos os autores concordam no aspecto das competências tributárias. Para Barrera e Roarelli:

“A Constituição Federal de 1988 nada mais fez senão introduzir alterações nas percentagens de distribuição.”¹¹⁴.

Os autores destacam que houve um aumento de transferências, mas que as competências não se apresentam de uma maneira favorável, pois continua a haver uma competência muito grande para a União (em 1992, de 62,2%, conforme Quadro 4).

Para a ENAP - Escola Nacional de Administração Pública (1988), essa divisão aparece como satisfatória, estabelecendo o imposto de renda sob competência da União, os impostos referentes ao consumo para os Estados e, com exceção de transferências

¹¹⁴ BARRERA, A. W.; ROARELI, M. M. Relações Fiscais Intergovernamentais In: AFFONSO, Rui de Brito (Org.) *Federalismo no Brasil: Reforma Tributária e Federação*. São Paulo : Unesp, 1995. p. 132.

destinadas à educação, as transferências verticais feitas pela União foram aumentadas e ficaram de livre emprego para os Estados e Municípios.

As reformas tributárias ocorridas em 1967 e 1988 foram, até o momento, as mais importantes vivenciadas pelo país. Nesse sentido, estabelece-se um grande debate no Brasil acerca do federalismo fiscal, isto é, a articulação das “partes” (Estados e Municípios) com o “todo” (Nação) por intermédio de um Governo Central ou Federal¹¹⁵, no qual se pode identificar duas vertentes: A primeira critica a atual descentralização de recursos defendendo um reforço financeiro da União: “por um lado porque as unidades subnacionais aumentaram sua participação nas receitas nacionais, sem contudo assumirem as competências e encargos sociais que lhes cabem; por outro, em face da crise financeira da União, seria necessário elevar os recursos do governo federal, dando-lhe condições para a implementação de políticas macroeconômicas consistentes. Para agravar a situação descrita acima, Estados e Municípios não vêm pagando suas antigas dívidas com a União, além de insistirem desmesuradamente nas transferências negociadas junto ao governo federal”¹¹⁶

Sobre esse tipo de argumentação, Dain faz a seguinte consideração:

“... geralmente considerada entre os equívocos da reforma constitucional de 1988 (está) a perda de receita tributária da União para os Estados e Municípios sem a concomitante descentralização de encargos do governo. Os dados disponíveis, no entanto, revelam o contrário”¹¹⁷.

A segunda vertente vê um avanço na Constituição de 1988:

“Instaura-se, portanto, o verdadeiro federalismo no Brasil, alicerçada na autonomia política tributária dos entes federativos.

¹¹⁵ AFFONSO, Rui de Brito. *A Federação em Perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995

¹¹⁶ Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. *Descentralização e Pacto Federativo*. Brasília: mimeo, 1993. p. 2

¹¹⁷ DAIN, S. In: AFFONSO, Rui de Brito (Org.). *Federalismo no Brasil: Reforma Tributária e Federação*. São Paulo: Unesp, 1995. p.164

O processo de descentralização teria como principal virtualidade, a democratização do Estado em razão da maior proximidade entre os cidadãos e o Poder Público, possibilitando o controle e a participação efetiva da sociedade na elaboração de políticas públicas.”¹¹⁸

Essas duas teorias criam oposições, para a ENAP deveriam ser de complementaridade.

Uma das questões que aparece presente na discussão tributária brasileira é a questão da representação política dos Estados no Congresso e, se de alguma maneira esta representação impõe uma posição desfavorável, para determinadas regiões do país. Assim, serão analisadas a distribuição das cadeiras de Deputados e a distribuição das transferências tributárias entre os Estados.

Para realizar-se uma análise da questão da repartição horizontal¹¹⁹ de recursos deve-se verificar, primeiramente, como esses recursos estão efetivamente distribuídos:

¹¹⁸ ENAP. p. 2.

¹¹⁹ A repartição horizontal refere-se a esferas do mesmo nível, isto é, repartição entre Estados e Municípios, quando se fala em repartição vertical, refere-se à repartição entre os diferentes níveis: União, Estados e Municípios.

QUADRO 6
TRANSFERÊNCIAS DA FPM E FPE (1991) - EM %¹²⁰

Estado	Transferências FPE	Transferências FPM
AC	3,42	0,55
AM	2,79	1,31
PA	6,11	3,61
AP	3,41	0,40
RO	2,82	0,86
RR	2,48	0,29
TO	4,34	1,56
MA	7,22	4,15
PI	4,32	2,52
CE	7,34	5,23
RN	4,18	2,48
PB	4,79	3,28
PE	6,90	5,18
AL	4,16	2,22
SE	4,16	1,40
BA	9,40	8,98
MS	1,33	1,51
MT	2,31	1,85
GO	2,84	3,62
DF	0,69	0,22
MG	4,451	3,18
ES	1,50	1,80
RJ	1,53	3,02
SP	1,001	3,26
PR	2,88	6,80
SC	1,28	3,91
RS	2,35	6,82
Norte	25,37	8,57
Nordeste	52,463	5,44
Centro- Oeste Oeste	7,17	7,20
N + NE + CO	85,00	51,21
Sudeste	8,48	31,26
Sul	6,52	17,53
SE + S	15,00	48,79
Total	100,00	100,00
Milhões de US\$	4.138,00	4.449,00

Fonte: Barrera e Roarelli, op cit.

Esses dados permitem algumas argumentações:

Pode-se verificar que o total das participações recebidas por Estados e Municípios se apresenta elevado quando se analisam as regiões Norte (25,37% de FPE e 8,57% de FPM); Nordeste (52,45% de FPE e 35,44% de FPM) e Centro- Oeste (7,17% de FPE e 7,2% de FPM); totalizam assim: 85% de FPE e 51,21% de FPM.

Coomo se vê as transferências de FPM e FPE representam uma redistribuição de recursos entre as diferentes regiões do país.

Quando se analisam as transferências negociadas, também se verifica que há uma grande participação das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A participação dessas regiões apresenta-se, assim, de maneira mais elevada, mas não se pode concluir, por esses dados, que esta participação significa uma imperfeição do sistema tributário, uma vez que tais transferências visam justamente a diminuição das desigualdades regionais. Não se pode também, em princípio, afirmar que seja em função da má distribuição da representação de cada Estado na Câmara dos Deputados.

Veja-se a distribuição da representação entre as Regiões:

QUADRO 7
COMPOSIÇÃO DAS BANCADAS REGIONAIS NO
CONGRESSO (1994)

Eleitores n°	Eleitores % (a)	representação (b)	relação (b/a)	
Norte	5.809.498	6,14	65	10,58
Nordeste	25.434.565	26,85	151	5,62
Sudeste	42.174.832	44,90	169	3,76
Sul	15.199.708	16,04	77	4,80
C. Oeste	6.124.440	6,46	41	6,35
Total	94.743.043	100,0	503	

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil 1995

* Excluindo eleitores no exterior

Pelos dados, verifica-se uma desproporção na representação; a região Sudeste possui a menor representação proporcional na Câmara dos Deputados, enquanto as maiores são as representações do Norte, Centro-Oeste e Nordeste, respectivamente.

Para a ENAP (1988), essa desproporcionalidade é um dos problemas a ser enfrentado, pois nela está uma das falhas do sistema federativo;

Para Rezende (1995), há dois aspectos do federalismo brasileiro que devem ser destacados: as disparidades regionais e a forte tradição municipalista. No que se refere às desigualdades regionais, o autor ressalta que é a fonte do conflito entre um sistema tributário no qual ocorre pressão por autonomia dos Estados mais fortes economicamente e pressão por transferências dos Estados menos desenvolvidos.

Sobre a tradição municipalista, ressalta-se: “A força dessa tradição está hoje refletida no caráter singular assumido pela federação brasileira após a Constituição de 1988. Nela, os municípios foram reconhecidos como membros da federação, em pé de igualdade com os estados no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo regime federativo. As principais conseqüências desse fenômeno, do ponto de vista do federalismo fiscal, são o largo campo de competência impositiva dos municípios e instituição de transferências compensatórias federais semelhantes às que beneficiam os estados. A relativa independência dos municípios em relação ao poder público estadual, conferida pela posição singular que ocupam no sistema tributário brasileiro, é a causa de importantes distorções que acentuam os desequilíbrios verticais e horizontais na repartição da receita tributária nacional, tornando mais difícil a negociação de reformas capazes de sedimentar propostas de um novo equilíbrio federativo”¹²¹

¹²⁰ BARRERA, A. W.; ROARELI, M. op. cit. p 209

¹²¹ REZENDE, F. Evolução da estrutura tributária: Experiências recentes e tendências futuras. In: Planejamento e Políticas Públicas. Rio de Janeiro, IPEA, v. 13, 1996. p 7.

No que se refere à distribuição da participação dos Estados no Congresso não é essa, para o autor, a causadora das imperfeições verticais e horizontais do sistema federativo brasileiro : “Não foi o conhecido desequilíbrio da representação política no Congresso Nacional que desenhou o formato perverso hoje exposto pelo federalismo fiscal brasileiro, marcado por enormes desequilíbrios na repartição das receitas fiscais. É certo que a absoluta predominância de representantes das regiões mais pobres no Congresso Nacional, decorrente dos quocientes eleitorais previstos na Constituição e o número mínimo de representantes de cada Estado na Câmara Federal, amplia o conflito de interesses entre aqueles que defendem a descentralização de competências e os que querem a descentralização da arrecadação.”¹²²

Sobre a reforma tributária de 1988 e disputa de competências: “Em 1988, o conflito foi solucionado à custa do esvaziamento do governo federal, que, por razões ditadas pela conjuntura política do momento, manteve-se à margem das negociações que conduziram ao desenho do novo sistema. O tardio reconhecimento pelo governo federal dos problemas criados pela omissão da época e o aumento da capacidade de resistência de Estados e Municípios a mudanças que, a seu juízo, firam seus interesses explicam, em boa medida, as dificuldades do momento”¹²³

3- AS PRINCIPAIS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA:

O quadro analisado no tópico acima permite verificar quais as principais críticas atribuídas à reforma tributária de 1988. Um dos principais pontos não estabelecidos na reforma de 1988 exige um maior debate e, conseqüentemente, uma melhor definição das competências de cada esfera no fornecimento de serviços à sociedade e, mais do que isso, a própria falta de definição do papel que o Estado deve desempenhar na economia.

¹²² Idem. Ibidem.

¹²³ Idem. p. 9

Desde esta última Reforma Tributária, muitas propostas têm sido elaboradas. Pretende-se, aqui, analisar brevemente as duas propostas que estão em maior evidência no momento: a proposta elaborada pelo Executivo (PEC - Proposta de Emenda Constitucional 175/95) e a proposta FIPE/FIESP que, apesar de elaborada desde 1992, voltou a ser debatida pela FIESP no “Fórum das Reformas: O Brasil tem pressa”, realizado em junho deste ano.

A Proposta do Executivo (PEC - Proposta de Emenda Constitucional 175/95)

A argumentação principal da proposta do Executivo centra-se na necessidade de excluir impostos que se apresentam em duplicidade, aumentando o “Custo Brasil”.

“Essa proposta de emenda à Constituição visa melhorar a qualidade do sistema tributário brasileiro, mediante quatro objetivos fundamentais:

- a) simplificar o referido sistema, aumentando sua economicidade para o fisco e para o contribuinte;
- b) facilitar o combate à sonegação e as injustiças por ela criadas;
- c) diminuir o Custo-Brasil e ampliar a competitividade de nossa economia;
- d) permitir uma distribuição social mais justa da carga tributária”¹²⁴

Para isso, propõe-se a eliminação de existência concomitante do IPI e do ICMS, extinguindo-se o IPI e criando uma alíquota federal sobre o ICMS.

As principais características desse novo tributo seriam:

Base: atividades primárias e secundárias, o comércio e o serviço de comunicação e de transportes interestadual e intermunicipal;

Alíquotas: para cada bem incidiria uma alíquota federal e uma estadual;

¹²⁴ MALAN, Pedro; SERRA, José; JOBIM, Nelson. Proposta de Emenda Constitucional n.º 175/1995. Brasília: Diário do Congresso Nacional, Seção I, 18 de agosto de 1995.

Característica das alíquotas: uniformes por mercadoria ou serviço em todo o território nacional, podendo ter valores diversos, mas com a soma igual; Ex:

Produto “X”:

	Alíquota Estadual	Alíquota Federal	Total
Estado “A”	12%	6%	18%
Estado “B”	14%	4%	18%

Fiscalização: integrada, mas com cada unidade responsável pela sua;

Comércio exterior: todas as importações desoneradas

Fixação das alíquotas estaduais e federais: de competência do Senado.

É importante destacar que não é objetivo dessa reforma alterar a carga tributária atual que (segundo a proposta) se encontra próximo a 28% do PIB; também não é objetivo alterar a repartição de receitas entre as esferas federativas. A unificação do IPI com o ICMS apresentaria uma simplificação, mas não alteração de receita para Estados ou União. Da mesma forma, os critérios de transferência de ICMS dos Estados para Municípios não serão alterados, nem os de distribuição de FPM e FPE.

Na proposta, é ressaltado que as alterações podem ser classificadas em 3 grupos: justiça fiscal, combate à sonegação e adequação do sistema à abertura externa.

A PROPOSTA FIPE/FIESP

A proposta da FIPE/FIESP (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/ Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) baseia-se na argumentação de que o atual sistema tributário brasileiro apresenta-se de maneira ineficiente, observada dos seguintes aspectos:

“ I - apesar da criação de um grande número de imposto e contribuições nos últimos anos, a arrecadação tem-se mostrado inelástica ao longo do tempo;

II - a complexidade do sistema leva a uma grande perda de

recursos envolvidos em fiscalização, inchaço de departamentos tributários nas empresas, ampliação de despesas com pendências jurídicas, entre outros;

III - a elevação dos custos das empresas que perdem competitividade a nível internacional, impactando negativamente o saldo comercial, tanto pelo estímulo às importações como pelo desestímulo às exportações;

IV - penalização da renda proveniente do capital, desestimulando os Investimentos;

V - encarecimento dos recursos financeiros, dificultando ainda mais os Investimentos;

VI - oneração excessiva do fator trabalho, estimulando a informalização do mercado de trabalho”¹²⁵

Feitas essas argumentações, a proposta tem como objetivo eliminar todos os impostos cumulativos, eliminar impostos sobre exportações e investimentos e diminuir a incidência de impostos no processo produtivo, o que reduzirá o “Custo Brasil”.

No que tange às transferências de receitas a proposta prega a redução e posterior eliminação das transferências automáticas realizadas pela União para Estados e Municípios, sendo que cada esfera deve cobrar diferentes tipos de impostos: União- Imposto sobre renda; Estados - imposto sobre consumo, Municípios - Imposto sobre propriedade e parcela de transferência do Imposto sobre consumo (IVV) de competência dos Estados.

Acredita-se que esse sistema estabelecerá uma maior harmonização do Federalismo:

“A proposta aqui apresentada busca a pluralidade dos centros de poder soberanos, com definição clara das competências tributárias. O modelo federativo da Constituição de 1988 estimulou uma política distorcida de transferências e dotações orçamentárias, e a não exploração das bases tributárias próprias pelos estados e municípios. Um novo federalismo é estabelecido pela: Eliminação das transferências federais automáticas, num

¹²⁵ REVISTA DA INDÚSTRIA. *Reformas : O Custo do Atraso*. São Paulo : FIESP, edição especial, 1997. p.10.

prazo a ser determinado; Mecanismos de transferências de renda diretamente à população carente; Estímulo à eficiência dos Estados e Municípios para geração de seus recursos, pela otimização de suas bases tributárias próprias”.¹²⁶

Para o Imposto de Renda, as modificações devem ser na elevação da alíquota média e aumento de progressividade, aumentando-se também o total de contribuintes tributados. O ICMS, IPI e ISS são unificados e formam o IVV - Imposto sobre Vendas a Varejo. O IPTU é unificado ao ITR

Nesta proposta, os impostos estariam expressos da seguinte maneira em termos de participação no PIB:

TRIBUTOS	PARTICIPAÇÃO % do PIB
Imposto de Renda	10,0
Impostos Indiretos	10,5
Vendas a Varejo	9,0
Seletivos Federais	1,5
Patrimônio/Propriedade	1,5
Comércio Exterior	0,5
Total	22,5

Fonte: Revista da Indústria, 1997:27

A redução que a proposta representa na atual carga tributária (30% segundo a FIESP) seria compensada via dinamismo da economia e aumento de consumo/produção e investimentos, devido à redução dos impostos.

4 - ANÁLISE:

Analisando as propostas, fica evidente a grande preocupação que ambas contêm quanto à redução do “Custo-Brasil”, isto é, do ônus que incide sobre a produção, dadas as características do sistema tributário brasileiro, que apresenta uma grande carga de

¹²⁶ **FIPE** - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. *Proposta FIPE: Reforma Fiscal*. São Paulo : mimeo, 1997. p. 26

impostos indiretos. Dessa maneira, as propostas apresentam uma evolução da atual configuração tributária.

A proposta da FIESP/FIPE caminha na mesma direção das modificações que se têm visto em outros países, procurando diminuir Imposto de Renda sobre a atividade produtiva e aumentando o imposto sobre consumo. Essa proposição é justificável devido a grande mobilidade de capitais em uma economia em que cada vez mais os capitais buscam melhores condições de remuneração, sendo o Imposto de Renda incidente sobre Investimentos/Lucros um desincentivo ao Investimento no Brasil.

Assim, continuando na mesma linha de argumentação que já se vinha trabalhando, vê-se que a preocupação com a redução do “Custo-Brasil” vem ao encontro da questão política do momento, isto é, cada vez mais se prega um “Estado Mínimo” que não deve intervir no sistema produtivo da economia, ficando apenas com o papel de regulador. Juntamente com isso, se acompanha a defesa de uma economia mundialmente integrada, sendo que o sistema tributário é visto como um ônus sobre a produção brasileira.

A eliminação da sobreposição do IPI e ICMS está presente nas duas propostas, mas a saída apontada é diferente: Na proposta do Executivo, o IPI deve ser extinto, criando-se uma alíquota federal sobre o ICMS. Nessa proposta, não há mudança na receita proveniente desses tributos para cada esfera, mantendo-se a transferência que os Estados fazem para os Municípios. Para a FIPE/FIESP, o IPI e o ICMS, juntamente com o ISS, devem ser unificados, originando o IVV, incidindo sobre o consumo e de competência dos Estados, matendo-se as transferências para os Municípios e a União deixando de ter participação.

Outra preocupação presente nas duas propostas é a criação de mecanismos que evitem a guerra fiscal.

A proposta do Executivo busca 1 - corrigir falhas da Reforma de 1988, mas sem alterações na repartição e competência de receitas, 2- a eliminação de impostos cumulativos e 3 - a melhoria do sistema de arrecadação

Na proposta da FIESP, entretanto, a questão da repartição das receitas é alterada, não havendo mais a existência de transferências diretas. Não fica claro qual seria a nova participação de cada esfera na receita tributária. É justamente nesse ponto da proposta que se pode estabelecer maior crítica: a não contemplação de questões como políticas nacionais voltadas a regiões menos desenvolvidas, que fazem grande uso das transferências como FPM e FPE (como demonstrado no quadro 6 - 52,46% do montante total de FPE destinam-se; ao Nordeste 52,46% do FPE e 35,44% do FPM, aos Estados e Municípios, respectivamente).

É importante destacar que, para alguns Municípios, economicamente mais pobres, o percentual de transferência do FPM chega a representar mais de 90% da receita. Alguns podem argumentar que não cabe aos Municípios e Estados mais ricos “carregarem o ônus” de sustentar outros Estados e Municípios. Entretanto, é inegável a necessidade de solucionar-se esse problema, não podendo pensar-se em simplesmente romper com o sistema de transferências dentro do país.

De qualquer maneira, nenhuma das duas propostas trata a questão da repartição de receitas da maneira como se deve, discutindo o papel de cada esfera na economia e no fornecimento de serviços. Essa discussão é imprescindível à Reforma Tributária, pois, se no período posterior à Constituição de 1988, houve a argumentação de que ocorreu transferência de recursos sem que houvesse a mesma transferência de competências para os Municípios, hoje, acompanha-se o debate de transferência de diversos serviços e áreas para o Município, tais como, educação, segurança e outros, sem que haja o mesmo debate acerca das receitas. Desse modo, incorre-se, novamente, no mesmo risco da reforma de 1988: o estabelecimento de um sistema tributário sem a definição clara das competências e execução de políticas em cada esfera.

Acredita-se, assim, haver alguns pontos fundamentais a serem discutidos junto com a reforma tributária:

A) Qual é o papel a ser desempenhado por Estados, Municípios

e pela União na economia brasileira? De que maneira será organizado esse federalismo? Como compatibilizar descentralização administrativa e realização de políticas macroeconômicas?;

B) Como resolver o problema da descentralização na arrecadação tributária e das desigualdades regionais? Pois, se de um lado, o sistema de transferências da União para Estados e Municípios existente, atualmente, favorece regiões mais pobres, de outro lado, não se pode simplesmente pensar no corte de transferências, que teria impactos tanto econômicos como sociais agravando as desigualdades regionais.

C) Como o Brasil pretende posicionar-se, no que se refere ao sistema tributário, perante a formação de blocos econômicos e perante a globalização? A carga tributária brasileira deve ser reduzida para beneficiar um possível superávit na Balança Comercial?

D) Qual o papel a ser desempenhado pelo Governo Central? Como o Estado vai posicionar-se diante das modificações decorrentes da globalização, que as políticas macroeconômicas tendem a ser cada vez mais homogêneas?

E) Como deve ser a representação política dos Estados na Assembléia Legislativa e no Senado, de maneira que se evitem uma composição desigual e constantes disputas por receitas, sem a correspondente discussão das necessidades e obrigações dos Estados e Municípios?

Sem a discussão clara desses pontos incorre-se no risco de perder a chance de se fazer uma reforma tributária consistente e novamente atrelar a reforma a questões de favorecimento e barganhas políticas.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, J. Roberto Rodrigues. Ser ou não ser não é a questão. In: *Anais XXII Encontro Nacional de Economia*. São Paulo : Prol, 1994. v.2
- AFFONSO, J. Roberto Rodrigues, VILLELA, R. *Estimativa de carga tributária no Brasil em 1990 e sua evolução nas duas últimas décadas*. Boletim conjuntural. Rio de Janeiro, 1991. n. 13.

- AFFONSO, R. B. (Org.). *Federalismo no Brasil : Reforma Tributária e federação*. São Paulo : Unesp, 1995.
- AFFONSO, R. B., SILVA, P. L. B. *A Federação em Perspectiva*. São Paulo : FUNDAP, 1995.
- BRUGINSK DE PAULA, Tomás. *Centralização Fiscal e políticas públicas no Brasil*. São Paulo : FUNDAP/IESP, 1988.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 1988. 17. ed. São Paulo : Saraiva, 1997.
- Escola Nacional de Administração Pública -ENAP, *Descentralização e Pacto Federativo*. Brasília, 1993. (mimeo.)
- Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FINE. *Proposta FINE : Reforma Fiscal*. São Paulo, 1997. (mimeo)
- LONGO, C.A. Distribuição dos gastos e receitas públicas entre níveis de governo : um enfoque econômico. In: *Revista de Finanças Públicas*. Brasília, n 359, jan./março 1987, p.16-29.
- MALAN, Pedro Sampaio, SERRA, José, JOBIM, Nelson. *Proposta de Emenda Constitucional nº 175/95*. Brasília : Diário do Congresso Nacional, Seção I, 18 de Agosto, 1995.
- MONTORO FILHO, André. Federalismo e Reforma fiscal. In : *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 3, 1994, p. 20-30.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Crise, reforma e desordem do Sistema Tributário Nacional*. Campinas : Editora da Unicamp, 1995.
- _____, *Reforma Tributária de 1966 e acumulação de capital no Brasil*. 2.ed. Belo Horizonte : Oficina de Livros, 1991.
- REVISTA DA INDÚSTRIA. Reformas : *O Custo do Atraso*. São Paulo : FIESP/CIESP/SESI/SENAI/IRS, 1997. (edição especial)
- REZENDE, Fernando. Evolução da estrutura tributária : Experiências recentes e tendências futuras. In : *Planejamento e Políticas públicas*. Rio de Janeiro : IPEA, 1996. v. 1. p. 7-30.
- _____, *O Processo de Reforma Tributária*. Texto para discussão. Rio de Janeiro : IPEA, v. 396. 1996.
- _____, Federalismo fiscal no Brasil. In : *Revista de Economia Política*, São Paulo, 1995. , v. 15, n. 3, p 5-17.
- SEADE. A Reforma Tributária de 1988 e os municípios do Estado de São Paulo. In: *Coleção Estudos Municipais nº 1*. São Paulo : SEADE, 1993.
- SERRA, José e AFONSO, José Roberto F. Finanças Públicas Municipais - Trajetórias e Mitos. In : *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, out./nov., 1991.
- SIMONSEN, Mário Henrique. O Princípio federativo no Brasil. In : *Estudos*

Econômicos, São Paulo, v. 23, n. especial, 1993. p. 7-15.
VELLOSO, Raul Wagner dos Reis. Origem e dimensões da crise fiscal brasileira, In: *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 23, n. especial, 1993. p. 17-24.

