

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONOMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

TRIBUTAÇÃO NO BRASIL:
ASPECTOS ESSENCIAIS DA DICOTOMIA
CENTRALIZAÇÃO VERSUS DESCENTRALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA

JAIME LORENZETTI

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA COMO REQUISITO
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

OUTUBRO / 1982

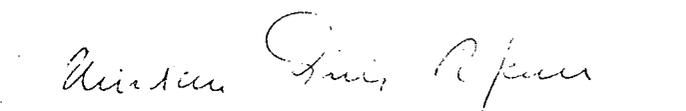
TRIBUTAÇÃO NO BRASIL: ASPECTOS ESSENCIAIS DA DICOTOMIA
CENTRALIZAÇÃO VERSUS DESCENTRALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA

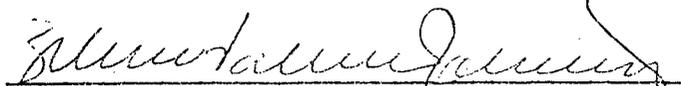
JAIME LORENZETTI

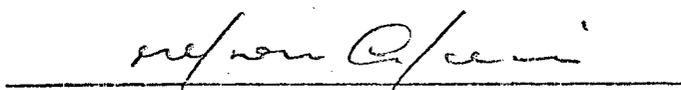
ESTA DISSERTAÇÃO FOI JULGADA ADEQUADA PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO (Área de Concentração: Administração Pública), e aprovada em sua forma final pelo Curso de Pós Graduação em Administração.


Prof. Antonio Niccolò Grillo
COORDENADOR

Apresentado à Comissão Examinadora integrada pelos professores:


Prof. Ubiratan Simões Rezende, Dr


Prof. Belmiro Valverde Jobim Castor, Dr


Prof. Nelson Colossi, Mestre

Para Rachel e Eduardo

AGRADECIMENTOS

Gostaríamos de expressar nossos agradecimentos a várias pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

De modo especial, agradecemos:

- ao Mestre e amigo Ubiratan Simões Rezende, pela sabedoria na orientação;
- ao Professor Nelson Colossi, pelo incentivo e colaboração ;
- à Diretoria da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN, através seu Diretor Presidente Ary Canguçu de Mesquita e Diretor Financeiro e Comercial José Márcio Marques Vieira, pelo constante apoio recebido no transcorrer do curso;
- ao Coordenador, Professores e funcionários do Curso de Pós-Graduação em Administração Pública;
- ao Professor Querino Alfredo Flach, revisor deste trabalho;
- aos meus pais e irmãs, pelo carinho que sempre me ofereceram;
- e, aos amigos que de alguma forma procuraram me estimular nesta etapa de minha vida.

R E S U M O

Esta dissertação defende que a solução para o equilíbrio entre a centralização e a descentralização tributária não está nas reduções das receitas próprias dos Estados e Municípios. O caminho a ser perseguido na busca da melhor distribuição de receitas está no aumento dos atuais níveis de arrecadação, permitindo que as subunidades da Federação viabilizem os objetivos propostos.

Nações novas, ou os chamados países em desenvolvimento, são palco de uma luta constante, tanto em teoria como na prática, de debates doutrinários, ou de revoluções e golpes de estado, à procura de uma solução adequada para este eterno problema. Mesmo em países em que se associa descentralização com a idéia de democracia, liberdade e desenvolvimento, o problema não se encontra ainda solucionado.

O regime federativo no Brasil, desde sua origem, não encontrou ambiente favorável ao seu pleno exercício, em padrões equivalentes aos que seus idealizadores buscavam.

Assim é que o federalismo instaurado no Brasil não logrou, em sua forma originária, cumprir integralmente o período de vida da primeira República.

Um dos objetivos desta dissertação é demonstrar as causas que levaram os Estados e Municípios à condição de dependentes diretos da União, as alternativas para equacionamento do problema, considerando os aspectos essenciais da dicotomia centralização versus descentralização tributária.

Nesta dissertação optou-se, primeiramente, por examinar a estrutura tributária brasileira desde a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, até a chamada Reforma de 1965. Assim, o seu conteúdo abrange especificamente o Sistema Tributário Nacional.

O capítulo II mostra que a essência da Reforma Tributária de 1965 consistia em criar uma base de receita, para poder fazer frente às necessidades da máquina pública. Nestas condições, a Reforma Tributária se transformaria em importante instrumento de política econômica, tanto para atender aos objetivos de desenvolvimento a nível setorial e regional, quanto para permitir a consecução de objetivos de curto prazo na administração da conjuntura econômica do país.

No capítulo III, que trata da tendência à centralização e das aspirações à descentralização, recomenda-se que a busca de uma adequada alocação de recursos em consonância com a regra geral, os instrumentos que afetam a muitos objetivos, devam ser empregados centralmente, enquanto que aqueles que afetam a um só objetivo são recomendáveis ao uso descentralizado. Embora se trate de meta desejável, encontra ela

enormes dificuldades para efetivação no regime federativo.

A recomendação, para a ação descentralizada na provisão de bens públicos, surge da constatação de que uma forma unitária de Governo é insensível às variações nas preferências reveladas pelos residentes dos diversos Estados. Assim, quando os bens públicos são ofertados pelo Governo Central, é de se esperar uma tendência à uniformidade.

Ficou evidente, neste capítulo III que é reduzida a participação dos Municípios na equação e solução dos problemas que interessam de perto às comunidades locais. Como não existe uma clara definição legal das tarefas que devam caber a cada um dos três níveis da Federação e, em decorrência do excessivo centralismo, os Municípios, na sua maioria, praticamente não participam da solução das graves carências a eles inerentes. A decisão desses assuntos foi ao longo dos anos sendo avocada pelos outros níveis da Federação, notadamente pela União, com o conseqüente esvaziamento da autoridade local.

O capítulo IV expõe que as alternativas que visam a melhorar a distribuição regional da capacidade de arrecadação não podem ser dissociadas de considerações de equidade na distribuição da carga tributária.

Na verdade, não basta simplesmente o Governo querer mudar o comportamento do sistema tributário. É indispensável que as medidas propostas resultem de estudos sistemáticos, em

que sejam pesados os vários fatores, antecipadas, tanto quanto possível, as dificuldades e conseqüências da reforma e que se estabeleçam mecanismos capazes de assegurar a sua implantação.

Mostra-se, na parte conclusiva deste trabalho, que o problema da Reforma Tributária está posto, e sua solução terá de ser encontrada a curto ou médio prazo. As pressões estão aumentando, e o Governo, em tempo de abertura, não poderá continuar indefinidamente concentrado em suas mãos o poder centralizador de distribuir os impostos arrecadados, deixando as administrações estaduais e municipais à mercê da disponibilidade de caixa do Tesouro para o repasse dos tributos arrecadados em cada unidade. O que alegam os dirigentes estaduais é que este princípio decretou a falência do sistema federalista, previsto na Constituição.

Torna-se urgente, portanto, que a União conceda alguns espaços no campo da competência tributária aos Estados e Municípios, para que estes possam promover o desenvolvimento econômico e social, segundo prioridades regionais e locais.

Finalizando, deseja-se que o Governo compreenda que a combinação natural de muitas decisões, tomadas individualmente, será melhor para a população do que decisões centralmente planejadas, com efeito uniforme, sem considerar as peculiaridades regionais e locais existentes.

Atualmente, o Brasil se encontra empenhado, mais uma vez, na busca de um modelo político-institucional ideal, que se harmonize com o princípio de federalismo e com o progresso do momento histórico que vive o país e a própria humanidade.

S U M M A R Y

This dissertation sustains that the solution for the balance between tributary centralization and decentralization is not the reduction of municipal and state revenue. The way to be pursued in the search for better distribution of receipts is in the increase of the present levels of tax collection, allowing the Federation subunits to reach the proposed goals.

New nations, or the developing countries, show a constant struggle, in theory as well as in practice, of doctrinal debates or revolutions and coups d'etat in the search for an adequate solution for this eternal problem. Even in the countries in which decentralization is associated with the idea of democracy, liberty and development, the problem has not been solved yet.

The federal regime in Brazil, since its origin, hasn't found conditions that propitiated its full practice, according to the patterns set up by its creators.

Thus the federalism established in Brazil didn't complete in its originary form, even the period of the first republic.

One of the goals of this dissertation is to demonstrate the causes that led the states and cities to the condi-

tion of Union's direct dependents, the alternatives in equating this problem, considering the essential aspects of the centralization versus decentralization tributary dichotomy.

In this dissertation we first decided to examine the Brazilian structure since the Proclamation of the Republic, on November 15th, 1889, to the called 1965 reform. Thus its content comprehends specifically the National Tributary System.

Chapter II shows that the essence of 1965 Tributary Reform consisted in creating a receipt bases to face the needs of the public machinery. The tributary reform would be transformed, then, in an important instrument of economic politics to fill the objectives of development at setorial and regional level as well as to propitiate the attainment of short term goals in the administration of the country's economic conjuncture.

In Chapter III, that deals with the tendency to centralization and decentralization aspirations, it is recommended that the search for an adequate supply of resources, according to the general rule, the instruments that affect many objectives, should be centrally used, whereas those that affect only one objective are recommended to decentralized use. Though it is a desiring goal, it faces enormous difficulties to be used in the Federal regime.

The recommendation for decentralized action in the provision of public goods, emerges from the verification that

an unitary form of government is insensible to the variations in the preferences showed by the inhabitants of the various states. Thus, when the public goods are offered by the central government, a tendency to uniformity is to be expected. It became obvious, in this chapter, that the participation of the municipalities in the equation and solution of the problems that closely affect the local communities is reduced. As a clear legal definition of the tasks that should be fulfilled by each of the three federative levels doesn't exist, and due to the excessive centralism, most of the cities don't participate of the solution for its serious and inherent needs. The decision about these matters was, as the years passed, being assumed by the other federal levels, mostly by the Union, with the consequent weakening of the local authority.

Chapter IV demonstrates that the alternatives aiming to improve the regional distribution of collectioning capability can't be dissociated from considerations of equity in the distribution of tributary burden.

In truth, it isn't simply enough for the government to want to change the behavior of the tributary system. It is indispensable that the proposed arrangements result from systematic studies, in which the various factors are weighed, and foreseen, as far as possible, the difficulties and consequences of the reform and that mechanisms capable of assuring its implantation are established.

It is showed, in the conclusive part of this study, that the problem of the tributary reform is set up, and its solution has to be found in a short or medium term. The pressures are increasing, and the government in time of opening, can't go on indefinitely concentrating in this hands the centralized power to distribute the taxes collected, leaving the state and city administrations at the mercy of availabilities of the Treasure cashbox for the devolution of the taxes collected in each unit. State administrators declare that this principle has decreed the failure of the federal system, as it is set up in the Constitution.

It's urgent so, that the Union grants some space in the field of tributary competence to the states and cities, allowing them to provide the social and economical development according to regional and local priorities.

Finally, it is desirable that the government understands that the natural combination of many decisions, taken individually, would be better for the population than decisions centrally planned, with uniform effects, without considering the existing peculiarities.

Presently, Brazil is engaged, once again, in the search for an ideal political-institutional pattern, that harmonizes with the principle of federalism and with the progress of the historical moment that the country and mankind itself is leaving.

S U M Á R I O

1. INTRODUÇÃO	1
2. A REFORMA DE 1965: MARCO PARA A CENTRALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA NO BRASIL	22
3. CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DA DICOTOMIA CEN - TRALIZAÇÃO VERSUS DESCENTRALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA NO BRASIL	38
3.1. TENDENCIA A CENTRALIZAÇÃO	40
3.2. ASPIRAÇÕES A DESCENTRALIZAÇÃO	60
3.3. NOVAS MEDIDAS CENTRALIZADORAS	68
3.4. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS PARA ALTERNATIVAS DA POLÍTICA FISCAL	79
3.5. O MUNICÍPIO BRASILEIRO E SUA CONDIÇÃO ATUAL	87
3.6. OUTROS ASPECTOS PARA REFLEXÕES	99
4. ALTERNATIVAS E PERSPECTIVAS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	105
4.1. ALTERNATIVAS PARA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	108

4.2. A FUTURA REFORMA TRIBUTÁRIA	125
4.3. ASPECTOS A SEREM CONSIDERADOS	137
5. CONCLUSÕES	144
ANEXOS	172
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	184

Q U A D R O S

QUADRO 1 - Competência dos Tributos, Conforme Constituição do Brasil de 16.07.34	173
QUADRO 2 - Competência dos Tributos, Conforme EC. nº 18 - 01.12.65	174
QUADRO 3 - Competências dos Tributos, Conforme C. Brasil de 24.01.67	175
QUADRO 4 - Competência dos Tributos, Conforme C. República - 17.10.69	176

T A B E L A S

TABELA 1 - Total da Receita Tributária nos três níveis de Governo 1957 - 1979	177
TABELA 2 - Evolução da Receita Tributária Arrecadada dos Estados e do Distrito Federal - 1965-78.....	178
TABELA 3 - Transferências Federais aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios - Totais por Fundos/Cotas de Participação - 1967 - 1980	179
TABELA 4 - Distribuição Efetiva dos Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo Especial (FE) segundo as Regiões do Brasil (Transferências Federais às Unidades da Federação) 1967 - 80	180
TABELA 5 - Percentual Efetivo de Participação nos Fundos de Participação dos Estados e Fundo Especial, segundo às Regiões do Brasil 1967 - 80	181
TABELA 6 - Distribuição Percentual, segundo às Regiões, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) 1968 - 80	182
TABELA 7 - Receita Tributária nas três Esferas de Governo - Região Sul - 1966 - 78	183

1.

INTRODUÇÃO

A análise histórica da estrutura tributária das Constituições brasileiras desde a proclamação da República é importante para conhecer as suas características e acompanhar a evolução até a reforma tributária de 1965.

A Federação Brasileira foi estruturada definitivamente, dois anos após a Proclamação da República, com a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 24 de fevereiro de 1891.

Sustenta-se que, na ordem prática, o sistema federativo de governo tinha expressão real tão só para os grandes estados brasileiros - por exemplo, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul - pois a desejada autonomia regional não ia além de uma descentralização administrativa, revestida da formalidade legal de nível superior. Tal situação resultava, fundamentalmente, da concentração das atividades econômicas nos Estados mais desenvolvidos, com os demais contribuindo essencialmente para a geração da riqueza nacional.

Consolidou-se, por essa forma, um sistema de tratamento discriminativo, com o governo federal fortemente ligado aos interesses dos grupos dominantes nos grandes Estados, de cujos quadros políticos se originavam os presidentes da República e demais expoentes do governo brasileiro, enquanto que esse mesmo governo central se manifestava mais autoritário no exercício do poder em relação aos demais Estados - membros da Federação.

Desde sua origem, o regime federativo não encontrou

no Brasil ambiente favorável ao seu pleno exercício, em padrões equivalentes aos que seus idealizadores buscavam no modelo norte-americano. Os seus princípios fundamentais, inscritos na constituição inaugural da forma republicana de governo, exercitaram um fraco comando na prática, quer no plano da liberdade invigiada que desfrutavam os Estados - membros dominantes, quer no manejo da subordinação política a que ficavam submetidos os estados mais pobres e menos populosos.

Assim é que o federalismo instaurado no Brasil não logrou, em sua forma originária, cumprir integralmente o período de vida da primeira República.

A histórica revisão constitucional de 1926, promulgada a 3 de setembro pelo Congresso Nacional, como lhe facultava o disposto no artigo 90 da Constituição, veio tentar superar a crescente crise política e econômica que afetava o país, num esforço de buscar um razoável equilíbrio de forças dos Estados, mediante o fortalecimento do poder central.

Contudo, nem assim, pela eliminação das distorções mais flagrantes do federalismo vigente, alcançou-se o êxito esperado, o que tornou inevitável a Revolução de 1930.

A inadequada sincronia dos delineamentos da Constituição de 1891, mesmo após a Revisão de 1926, somada aos problemas nacionais que se avolumavam, agitados pelos reflexos da conjuntura internacional, fortemente intensificada pela crise norte-americana de 1929, contribuíram decisivamente para a eclosão da Revolução de 1930.

A idéia de federação decorre do próprio Estado Federal, em que se integram três ordens jurídicas distintas:

- 1 - uma ordem central, formada pelas normas centrais, válidas em todo território nacional;
- 2 - uma ordem jurídica local;
- 3 - uma comunidade das duas anteriores, para formar o Estado Federal.

RUSSOMANO (1968), quando argumenta sobre a validade do ordenamento jurídico, diz que:

"Este está dividido entre uma autoridade central e várias autoridades locais, divisão esta que permite aumentar a centralização de poder, na medida em que se amplia a competência daquela e se restringe a competência desta, como permite aumentar a descentralização, na medida em que, na mesma ordem, se diminui a competência daquela para dilatar-se a desta".

Em síntese, na federação, os Estados - membros partilham dos caracteres do Estado, enquanto possuem um povo, um território e um poder próprio. Esses caracteres, porém, se integram na estrutura do Estado Federal, em favor do qual abdicam de sua soberania e por isso a ele ficam subordinados.

Portanto, a discriminação das competências, por via da constituição federal, constitui o ponto alto e crucial da federação, de cujas medidas depende a maior ou menor autonomia dos estados federados que lhes assegura, na gestão de seus negócios, uma descentralização de poderes convenientes.

A discriminação de competências no Brasil foi baseada no modelo norte-americano, segundo o qual se reconhecem à União as competências que a constituição lhe atribui explícita ou implicitamente, ao passo que, pertencem aos Estados-membros as competências ou poderes remascentes ou reservados, além de lhes pertencerem os que foram enumerados expressamente no texto constitucional.

A técnica da divisão das competências ocupa alta função no Estado organizado em forma federativa, porque fixa a medida dos poderes de cada órgão do sistema, determinando a capacidade de atuar de cada esfera de governo.

Portanto, cabe à União patrocinar tudo quanto diz respeito ao país como um todo, abarcando por inteiro, no entanto, o domínio de suas relações externas. Enquanto isso, aos Estados - membros importa tudo quanto se vincula ao seu território regional, envolvendo interesses preponderantemente regionais.

A Constituição de 1891 denota a preocupação do legislador constituinte de estruturar a partilha dos tributos, de maneira a prover equanimente a União e os Estados dos recursos fiscais necessários para garantir o pleno funcionamento do federalismo idealizado.

A autonomia dos Estados era ponto de destaque, pois a ela competia a incumbência de prover, às expensas próprias, para garantir a administração de seu governo. Em reforço, ainda, prescrevia à União o dever de prestar socorro ao Esta-

do que o solicitasse, em casos especiais. De outra parte recomendava os Estados que assegurassem aos municípios tudo quanto fosse de seu interesse, mas não lhes destinou tributos específicos.

No início da República, quando o Presidente era Campos Sales (1898-1902), houve uma reformulação geral nas finanças públicas brasileiras, com aumento de impostos, reforma das tarifas alfandegárias e redução do meio circulante.

Somente com Arthur Bernardes (1922-1926), é que foi criado o Imposto de Renda e, motivada pelas dificuldades internas, houve a revisão constitucional de 1926.

A Revolução de 1930, com o propósito de promover o equilíbrio político e econômico e a paz social no país, preconizava, basicamente, a ruptura do eixo de poder político e econômico que se estabelecera entre os grandes estados dominantes.

Entretanto, a soma de poderes que ela depositou nas mãos do governo central culminou com a geração de um estado do tipo unitário.

Já a Constituição de 1934 demonstrou equilíbrio na discriminação do poder de tributar entre as esferas de governo, provendo os Estados e Municípios de substancial potencial de receitas próprias, com o fim evidente de preservar a autonomia gerencial destes, que decorre dos próprios postulados da forma federativa de governo.

Os critérios de discriminação de rendas, adotadas no Estatuto Político de 1934, constituem uma consistente tentativa para atingir uma melhor organização do sistema tributário.

No quadro 1 em anexo, está estabelecida a competência nas três esferas de governo, União, Estados e Municípios, com base na Constituição de 16.07.34.

Já a Constituição de 37, que foi outorgada pelo poder executivo institucionalizado pela Assembléia Nacional Constituinte, deveria assumir, por seqüência lógica, a feição de que se propunha a reorganizar o país em estado, tipicamente unitário, cujos poderes de decisão mais importantes ficariam polarizados no governo central.

Cabia a cada Estado organizar os serviços do seu peculiar interesse e custeá-los com seus próprios recursos, sob a ameaça de que seria transformado em simples território federal o Estado que, por três anos consecutivos, não arrecadasse receita suficiente para a manutenção dos seus serviços, até que restabelecesse sua capacidade financeira.

Os Municípios, por sua vez, seriam organizados de forma que se lhes assegurasse autonomia em tudo quanto se referisse ao seu peculiar interesse e, especialmente, entre outros itens, à decretação dos impostos e taxas, atribuídas à sua competência pela Constituição Federal e pelas constituições e leis dos Estados.

No uso da prerrogativa, reservada ao Presidente da República, de poder expedir decretos-leis sobre todas as matérias legislativas de competência da União, enquanto o Parlamento Nacional não se reunisse, a administração dos Estados e dos Municípios foi totalmente remodelada através do Decreto-Lei nº 1.202, de 08.04.39, complementado pelo Decreto-Lei nº 5.511 de 21.05.43 e pelo Decreto-Lei nº 7.518 de 03.05.45.

Além disso, foram editados inúmeros decretos-leis e leis constitucionais, sobre matéria tributária e de administração dos Estados e Municípios, especialmente.

No tocante à centralização de poderes de decisão na órbita federal, a Carta do Estado Novo contemplava os Estados e Municípios com apreciáveis parcelas das rendas públicas, fato que proporcionava substanciais recursos próprios às administrações das subunidades políticas e internas.

Por sua vez, a Carta Magna de 1946 propôs ampla autonomia política e administrativa às Unidades da Federação, favorecendo na mesma proporção os Municípios, com a perceptível intenção de fortalecimento do sistema federativo de governo.

Aos Estados, conferiu prerrogativas de se regerem pela Constituição e pelas leis que adotassem, respeitados os princípios constitucionais estabelecidos, com reserva de todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes foram vedados e com a incumbência de proverem as necessidades do seu governo e da sua administração, salvo em caso de calamidade pública, quando cabia à União prestar-lhes assistência.

A autonomia dos Municípios ficou assegurada pela eleição do prefeito e dos vereadores, pela administração própria no que fosse do seu peculiar interesse e, especialmente, pelo direito de decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas e de organização dos serviços públicos locais.

No entanto, os prefeitos das capitais de Estados e dos municípios que fossem estâncias hidrominerais seriam nomeados pelos governadores dos Estados ou dos Territórios.

A intervenção da União nos Estados ficou prevista para prevenir casos de maior relevância, tais como, manter a integridade nacional, garantir a observância de princípios constitucionais fixados e reorganizar as finanças dos Estados. Essa intervenção poderia ser feita pelo Presidente da República ou pelo Congresso Nacional.

Constata-se que a Constituição de 46, complementada pelas emendas Constitucionais nºs 05/61 e 10/64, passaram a exibir para o país o mais extenso sistema tributário em termos quantitativos.

Um comparativo com o elenco tributário da Constituição de 37 mostra que a Constituição de 46 acrescentou quatro fontes novas de receita própria na competência da União, quais sejam:

- impostos extraordinários
- impostos especiais

- contribuição de melhoria
- outras rendas

Na área de competência dos Estados, a Carta Magna de 46 transferiu, para a jurisdição dos Municípios, o imposto de indústrias e profissões e compensou o Estado pelo acréscimo da contribuição de melhoria.

Já na área de competência dos Municípios, estes foram contemplados na Constituição de 46 com mais quatro fontes de receita própria, quais sejam:

- imposto de indústrias e profissões
- imposto sobre atos de sua economia ou assunto de sua competência
- contribuição de melhoria
- outras rendas

Na Constituição de 46, estava determinado que competia ao Congresso Nacional votar os tributos próprios da União e regular a arrecadação e a distribuição das suas rendas, enquanto que cabia exclusivamente à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa de todas as leis sobre matéria financeira, incluindo tributos.

A Constituição de 46 inscreveu no complexo tributário os princípios e regras de maior conhecimento da época, as quais formavam o embasamento técnico, científico, ético e legal dos tributos em geral.

Muitos destes eram resultados das Constituições anteriores, enquanto que outros inovaram o direito constitucional

brasileiro.

Assim passa-se a relatar os mais significativos:

- A discriminação de rendas, estabelecida para os três níveis de governo, entrava em vigor a 01.01.48.
- A partir de 48, a prevista distribuição de 10% da arrecadação do imposto de renda se cumpriria gradativamente no curso de dois anos, sendo 5% no primeiro e 10% no segundo ano.
- No decurso de quatro anos, seriam extintos todos os impostos não incluídos pela Constituição na competência dos governos que os arrecadassem.
- Os princípios da precedência da lei e da anualidade figuravam no capítulo dos direitos e garantias individuais, em termos de que nenhum tributo seria exigido ou aumentado, sem que a lei o estabelecesse, e nenhum será cobrado em cada exercício, sem a prévia autorização orçamentária, ressalvada apenas a tarifa aduaneira e, bem assim, o eventual imposto lançado por motivos especiais (guerra).
- Era vedado à União, Estado, Distrito Federal e Municípios estabelecer limitações de tráfego de qualquer natureza, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de taxas, inclusive pedágio, destinados exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento de estradas.

- Na iminência ou no caso de guerra em que o país fosse envolvido, era permitido à União decretar impostos extraordinários, sujeitos à extinção após formulada a paz, em que o produto arrecadado seria repartido entre a União com 20%, Estado 40% e Municípios com outros 40%.
- Eram isentos de imposto de consumo os artigos que a lei considerasse como o número indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica.
- Vedava-se à União decretar tributos que não fossem uniformes em todo território nacional, ou que importassem distinção ou preferência para um porto em detrimento de outro de qualquer Estado.
- A contribuição de melhoria não podia ser exigida em limites superiores ao montante da despesa realizada.
- Vedava-se à União, Estado, Distrito Federal e Municípios lançar imposto sobre: bens, rendas e serviços uns dos outros, sem prejuízo da possível tributação dos serviços públicos concedidos; templos de qualquer culto, bens e serviços de partidos políticos, instituições de educação e de assistência social, desde que suas rendas fossem aplicadas integralmente no país para os respectivos fins; papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros.

- Proibia-se aos Estados e Municípios contrair empréstimo externo, sem prévia autorização do Senado Federal.

Somente em 1961 é que a discriminação de rendas da Constituição de 46 sofre a primeira modificação, após treze anos de vigência, através da Emenda Constitucional nº 05, de 21.11.61, alcançando as três esferas de poder, no sentido de aumentar a autonomia financeira dos Municípios.

Realmente os Municípios foram os mais beneficiados com o advento da Emenda Constitucional nº 05/61. Senão, vejamos.

- Foi-lhes transferido o imposto sobre propriedade territorial rural, antes dos Estados;
- imposto sobre transmissão de propriedade inter vivos e sua incorporação ao capital de sociedades, antes dos Estados;
- e foi-lhes concedido o direito da criação do novo imposto predial, autônomo.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 10, de 09.11.64, o imposto sobre propriedade territorial rural foi transferido para a competência tributária da União, mas o produto de sua arrecadação seria repassado integralmente aos Municípios em cujo território se localizassem os imóveis tributados. Em seqüência, deixou expresso que aos Municípios restava o imposto sobre propriedade territorial urbana.

Na verdade, as rendas públicas entre os três poderes

tributantes da federação brasileira estruturada na Constituição de 46, demonstrou que os tributos entraram numa fase de freqüentes remanejamentos, por meio de Emendas Constitucionais, depois de um tempo de vigência, ou seja, a partir da década de 60. O fato parece indicar claramente que passou a predominar uma nova concepção, com novas funções dos tributos na condução de economia nacional. Assim, com algumas iniciativas de profundidade, tomadas durante o conflito Mundial e com maior amplitude e intensidade no pós-guerra, esta se encaminhava orientada para a industrialização do país. O objetivo passou a exigir do poder público uma crescente participação nos investimentos de base, com uma correspondente demanda de recursos, para cumprir satisfatoriamente suas funções em expansão.

Neste período de pós-guerra, o Governo viu-se diante de uma determinada situação e imediatamente teve que tomar medidas urgentes, destinadas a ajustar a economia do país.

Daí um esforço significativo que o Governo teve que imprimir, pois as necessidades internas eram muitas, e as dificuldades dos demais países eram idênticas.

Rapidamente um novo programa econômico nacional foi idealizado, para atuar na infra-estrutura, visando à reorganização da economia e ao apoio à industrialização, que se beneficiava na importação de equipamentos, com recursos provenientes de reservas acumuladas durante o conflito mundial. Era

o plano SALTE, elaborado no governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra, para ser executado no quinquênio 51/55, cujas bases eram os setores da Saúde, Alimentação, Transportes e Energia.

Posteriormente, já no governo do Presidente Juscelino Kubitschek, período de 56/61, surgiu o Plano de Metas, voltado principalmente para o aceleração da industrialização do País. Acontece que a mobilização de recursos necessários à execução deste plano, induziu um desencadeamento de um forte surto inflacionário, sem o suporte dos recursos fiscais correspondentes, cujas bases não apresentavam a elasticidade requerida para implementar os investimentos necessários que suportassem um plano dessa envergadura.

No entanto, o governo que assumiu em 1961, imprimiu orientação diversa à economia nacional, caracterizada principalmente pelo ajustamento cambial nas importações e exportações e pelo combate à inflação.

Surpreendendo a todos a renúncia do então Presidente Jânio Quadros, e a ascensão do seu Vice-Presidente e, com os envolvimento políticos paralelos, o país sofreu acentuada retração de atividades, marcada principalmente por uma queda no crescimento e uma crescente taxa de inflação. Então, no exercício de 62, o governo elaborou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, previsto para o período de 63/65, visando, portanto, à retomada do crescimento econômico e, naturalmente, a diminuição ou contenção da taxa de inflação,

contando para isso com recursos externos através de financiamento e manejo da política financeira, mediante a ampliação da carga tributária e uma insistente contenção dos gastos públicos.

Este plano não pôde ser concretizado, pois, em 31 de março de 1964, houve a mudança no regime, cuja consequência imediata foi a posse na Presidência da República do Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco modificando a filosofia de governo no Brasil. O fato resultou num programa de governo que se chamou Plano de Ação Econômica de Governo, e isso motivou uma reformulação generalizada nos padrões administrativos em vigor, mobilizando os recursos para o suporte financeiro do plano, de origem interna e externa.

No âmbito interno, a reforma do sistema tributário, já então em fase adiantada de estudo e elaboração, complementada com a remodelação do mercado de capitais e a área financeira, constituíram as principais fontes de recursos dos investimentos públicos efetuados na implantação do Plano, com uma execução prevista para o período de 64/67.

O capital estrangeiro que estava ingressando no país era insuficiente e em algumas situações inconveniente, para garantir os recursos necessários aos investimentos que estavam previstos. Com isso o governo viu-se forçado a proceder a freqüentes remanejamentos das fontes de receitas próprias, e isso revelou um desejo governamental de buscar os recursos que estavam faltando, para garantir a implantação de seu Pla-

no, que previa grandes investimentos a curto, médio e longo prazo, no aumento de arrecadação dos tributos.

A discriminação tributária da constituição de 46 visava a distribuir, de forma equilibrada, as receitas entre as três esferas de governo, com aparente preocupação do legislador constituinte de fortalecer a autonomia dos Estados e Municípios, sob a inspiração da forma federativa de governo do Estado Brasileiro, que acabava de encaminhar-se para plena re democratização. Dentre desta filosofia de governo, pelo conjunto dos tributos outorgados, a Constituição assegurava aos Estados substancial arrecadação fiscal.

Enquanto os Municípios, afora a receita oriunda do elenco de tributos inscritos em sua competência privativa, a Carta Magna de 1946 aquinhoava com a partilha, em comum com os Estados da Federação, o equivalente a 60% do Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos, repassado em quotas proporcionais à superfície, população, consumo e produção em seu território.

De outra parte, excluídos os municípios das capitais dos Estados, recebiam a transferência de 10% do imposto de renda arrecadado, em quotas - partes iguais para todos, condicionados à aplicação de 50% em benefício do desenvolvimento.

O programa, no entanto, não surtiu os efeitos esperados. Ao contrário, estimulou a criação de novos Municípios, confiados no protecionismo financeiro da União, com a conseqüente pulverização dos recursos transferidos.

O insucesso foi devido ao critério pouco racional de distribuição das transferências que além de incentivar a proliferação de pequenos Municípios carentes de infra-estrutura, desprezava o fator *população*, pois transferia aos mais populosos parcelas poucos significativas, exatamente os que dispunham de melhores opções de alocação, ao passo que, proporcionalmente, parcelas expressivas para os pequenos Municípios, provocando com isto desperdício do dinheiro público, com gastos muitas vezes desnecessários.

Argumenta OLIVEIRA (1981) que:

"O mecanismo das transferências federais revelou-se incapaz de dar solução aos problemas das finanças dos Municípios brasileiros, sem possibilidade de promover o desenvolvimento a partir das bases, como se esperava".

Por outro lado, a receita do tesouro nacional não logrou acompanhar o ritmo de crescimento da despesa, agravando-se, em consequência, o déficit de caixa que se acumulava com isso a partir de 1961 e o sistema tributário se mostrava incapaz para fornecer receitas de acordo com o nível de crescimento das atividades econômicas e, muito menos, para cobrir os gastos governamentais.

Para anular um déficit de caixa, duas alternativas serão possíveis, mantendo-se o plano de ação original inalterado, quais sejam:

- financiamento externo

- emissão do papel moeda

No caso brasileiro e, principalmente neste período, foi utilizada a 2ª alternativa, a emissão de papel-moeda. Isto gerou, no entanto, uma situação de desequilíbrio estrutural que contribuiu decisivamente para o desencadeamento de uma espiral inflacionária incontrolável.

Este período de crise, por que passou a nação brasileira, provocou uma consciência nacional de que as instituições brasileiras não atendiam às reais necessidades do país. Surgiram então muitas alternativas, sugestões e debates em torno das chamadas reformas de base, entre elas, naturalmente, a *reforma tributária*, vista como essencial, não apenas para resolver os problemas de déficits, como também para prover os recursos indispensáveis à realização das demais reformas pretendidas.

O Governo estava diante de uma situação quase irreversível e, não obtendo outra saída, resolveu contratar técnicos da Fundação Getúlio Vargas, para reestaurar e apresentar projetos do *Sistema Tributário Brasileiro*.

E foi, com o resultado dos trabalhos desta Fundação, que em 1965 se iniciou a implantação da chamada *Reforma Tributária de 1965*.

Esta primeira parte, que incluiu a revisão histórica, teve como maior objetivo a memorização das estruturas tributárias das Constituições brasileiras, desde a proclamação da

República.

Na realidade, tivemos a oportunidade de constatar o quanto é importante a distribuição das receitas tributárias, uma vez que estes recursos são indispensáveis ao funcionamento e alcance dos objetivos estipulados pelas três esferas de Governo.

Baseados na importância da distribuição das receitas é que a União, Estados e Municípios vivem diariamente preocupados com as suas respectivas parcelas, dentro do total das receitas tributárias a nível nacional.

E, convenhamos, não é para menos, pois desta distribuição depende o crescimento econômico, o bem-estar social e a efetiva execução de projetos fundamentais ao desenvolvimento, de uma localidade, de um Estado, de uma Região e, até mesmo, de um País.

Em países em desenvolvimento, onde o progresso deve ser rapidamente alcançado, como condição essencial de sobrevivência, o administrador público, o técnico, o pesquisador e o político, sediados na capital, não têm condições de estabelecer todos os contatos necessários ao que está proposto ou estão propondo.

Em conseqüência, o problema *centralização versus des-centralização* assume, de imediato, aspectos cruciais em relação ao desenvolvimento.

No entanto, o que importa é deduzir que cada reformula

ção, ocorrida na estrutura tributária do país, representou a adequação a uma renovada situação política, econômica e social, pois cada modificação significa um comportamento diferente das esferas de Governo porque a legislação, presente naquele momento, determinava novos rumos das receitas tributárias, e isto exigia urgentes adaptações, tanto no nível da União, como nos Estados e Municípios.

Assim, o conteúdo dos demais capítulos pode ser sintetizado da seguinte maneira:

O capítulo II trata especificamente da *Reforma Tributária de 1965*, sua estrutura e implantação, dando ênfase especial para a tendência da centralização a partir da reforma.

No capítulo III, serão identificados os aspectos e as características da questão *centralização versus descentralização*, observando as recentes medidas governamentais. Além disso, far-se-á ainda uma análise sobre o Município brasileiro e sua condição atual.

No capítulo IV, serão consideradas as perspectivas e alternativas do *Sistema Tributário Nacional*, observando as proposições para uma futura reforma tributária.

Por último, no capítulo V, apresentam-se algumas sugestões para uma provável reforma tributária que satisfaça às aspirações dos Estados e Municípios e, com isso, esteja satisfazendo, em parte, às necessidades da população brasileira.

2.

A REFORMA DE 1965: MARCO PARA A CENTRALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA NO BRASIL

Neste capítulo, tratar-se-á da chamada *reforma tributária de 1965*, seus objetivos e suas conseqüências.

A Emenda Constitucional nº 18, de 19 de dezembro de 1965, instaurou a "Reforma Tributária de 1965" no país, instituindo novo sistema tributário nacional, com a previsão de que lei complementar poderia estabelecer sua implementação gradualmente, no correr dos próximos exercícios.

O Código Tributário Nacional, tendo regulado integralmente o sistema tributário, há pouco instituído, como especificação de todos os tributos, determinou sua vigência em todo território nacional, a partir de 1º de janeiro de 1967. Dessa forma, a estrutura legal da Reforma Tributária se completou com a Lei nº 5.172, de 25.10.66, elaborada com fundamento na Emenda Constitucional nº 18/65 e destinada a regular o sistema tributário nacional e o estabelecimento de normas, tanto para a União, como para os Estados e Municípios. Esta lei recebeu mais tarde, através do Ato Complementar nº 36, de 14.03.67, a denominação de Código Tributário Nacional.

Os tributos componentes da estrutura tributária, adotada na Emenda Constitucional nº 18/65, são demonstrados no quadro 2 em anexo, com indicação do assento legal e da destinação relativa do produto de sua arrecadação.

Constata-se no quadro 2 uma diferença de estrutura significativa entre o quadro 1 referente à competência dos tributos, com base na Constituição de 1934.

O sistema tributário nacional passou a compor-se de impostos, taxas e contribuição de melhoria. Antes do início da vigência do novo sistema tributário, o Ato Complementar nº 31, de 28 de dezembro de 1966, retirou da competência dos Municípios a cobrança direta do ICM, na forma estabelecida antes, para atribuir-lhes a participação em 20% do produto de sua arrecação, na proporção do valor das operações tributáveis realizadas em seus territórios.

Os dois objetivos principais da Reforma Tributária de 1965 podem ser apontados como segue:

- busca de suporte financeiro para cobrir os déficits orçamentários;
- impulsionamento do crescimento econômico brasileiro.

A essência da reforma consistia em criar uma base tributária, com capacidade de geração de receita superior às necessidades estritas de fazer frente aos déficits financeiros, de tal sorte que possibilitasse, através de favorecimento à acumulação de capital e da eliminação de entraves sócio-econômicos existentes no processo produtivo, o desencadeamento de elevados índices de desenvolvimento nacional. Nestas condições, a Reforma Tributária se transformaria em importante instrumento de política econômica, tanto para atender os objetivos de desenvolvimento a nível setorial e regional, quanto para permitir a consecução de objetivos de curto prazo na administração da conjuntura econômica do país.

Além dos dois objetivos principais, outros fizeram parte da estratégia da Reforma, quais sejam:

- aumentar a receita tributária para fazer frente ao déficit do Governo às novas necessidades de despesa e à concessão de estímulos fiscais;
- reduzir o custo que a tributação impunha à sociedade e aproximar o sistema de uma posição de neutralidade quanto à alocação de recursos;
- dotar o sistema tributário de suficiente flexibilidade, para ser usado como instrumento de política alocativa pelo Governo Federal e somente por este;
- reaplicar, tanto quanto possível, a divisão dos recursos disponíveis entre as três esferas de governo;
- tentar compensar desigualdades de capacidade tributária entre as diversas regiões do país.

Porém, a 24 de janeiro de 1967, foi promulgada a nova Constituição Brasileira, com vigência a partir de 15.03.67.

Esta Constituição deixou evidente que a União teria participação decisiva na elaboração e execução de planos regionais de desenvolvimento.

Dentre as atribuições do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, previu que cabia dispor, me-

diante lei, sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre planos e programas nacionais, regionais e orçamentos plurianuais.

De acordo com a filosofia adotada, competia preferencialmente às empresas privadas, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas. Somente para suplementar a iniciativa privada é que o Estado organizaria e exploraria diretamente a atividade econômica.

Define claramente que o sistema tributário nacional se compõe de impostos, taxas e contribuições de melhoria.

E, no quadro 3, está demonstrado explicitamente a competência tributária de cada nível de governo.

Na realidade, a Constituição de 67, consolidou uma infra-estrutura jurídica, sedimentada a partir da Constituição de 46, remodelada pela sucessão de Emendas Constitucionais, Atos Institucionais, Atos Complementares, Leis Complementares e Decreto-Leis, de que resultou uma *centralização* maciça de poderes de decisão na esfera do *Governo Federal*, com perda proporcional de autonomia para os Estados e Municípios.

Essa centralização de poderes se expressa da seguinte maneira:

- forte concentração, quantitativa e qualificativa, dos tributos da competência da União;
- institucionalização das transferências intergovernamentais de receitas;

- condicionamento das aplicações do produto financeiro das transferências intergovernamentais;
- predominância da legislação tributária federal, com inusitada invasão nas esferas de governo dos Estados e Municípios;
- centralização de comando do planejamento e da programação da economia brasileira, segundo uma ideologia predefinida;
- como resultado, generalizadas limitações de gestão na atuação dos Estados e Municípios, em cumprimento de suas funções regionais e locais.

Entretanto, a 17 de outubro de 1969, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 1, modificando ampla e profundamente a anterior, inclusive alterando-lhe a denominação para Constituição da República Federativa do Brasil, para vigorar a partir de 30.10.69.

Esta Constituição previa a competência da União para planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacional. Basicamente, manteve o sistema tributário nacional definido na Constituição de 67, com aperfeiçoamentos redacionais dos textos e com algumas modificações normativas.

No quadro 4, está demonstrada a competência Tributária, nos três níveis de governo, com base na Emenda Constitucional nº 1/69.

A Estrutura Tributária apresentou a seguinte composição qualificativa e quantitativa, como segue:

- na competência da União aparecem dez impostos exclusivos, acrescidos de outros dois impostos, sendo um especial e outro extraordinário, além, naturalmente, das Taxas e da Contribuição de Melhoria conforme pode ser constatado no quadro 3 (Art. 21 da Const.).
- Na competência dos Estados e do Distrito Federal aparecem dois impostos exclusivos, mais as Taxas e as Contribuições de Melhoria, (Art. 23. I, II).
- Na competência dos Municípios aparecem também dois impostos exclusivos e, conforme os Estados, acrescidos das Taxas e as Contribuições de Melhoria, (Art. 24. I, II).

Deve-se alertar para o que dispõe o art. 18, § 1º, da Constituição, em que diz que "lei complementar estabelecerá normas gerais de direito tributário, disporá sobre os conflitos de competência nessa matéria a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e regulará as limitações constitucionais do poder de tributar".

Observe-se que consta no art. 153, § 29, que "nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nem cobrado, em cada exercício, sem que a lei que o houver instituído ou aumentado esteja em vigor antes do início do exercício financeiro, ressalvadas a tarifa alfandegária e a de transporte, o imposto sobre produtos industrializados e o imposto lançado por motivo de guerra e demais casos previstos nesta Constituição".

Os artigos de nºs 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26, com todos os seus itens e parágrafos da Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.69, compreende toda a parte do sistema Tributário Nacional.

No art. 23, § 8º, ficou determinada a seguinte distribuição: "do produto da arrecadação do imposto sobre circula-

ção de mercadorias 80% constituirão receita dos Estados e 20% dos Municípios”.

Determina o art. 25 da Constituição que "o produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos do imposto sobre produtos industrializados era distribuído pela União no equivalente a 12%, em proporção de 5% para o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios e 2% para o Fundo Especial”.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 5, de 28.06.75, aumentou a distribuição para o equivalente a 20%, nas proporções de 9% FPE, 9% FPM e 2% FE, sendo que teria o seguinte crescimento - ano de 76 - 6%, 6% e 2%, ano 77 - 7%, 7% e 2%, - ano 78 - 8%, 8% e 2% e no ano 79 - 9%, 9% e 2%.

Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 17, de 02.12.80, modificando novamente o art. 25 da Constituição, passou a distribuição para 24%, ou seja 11% para FPE, 11% para FPM e 2% para FE, sendo, 10%, 10% e 2% para o ano de 1981, 10,5%, 10,5% e 2% para o ano 1982 e 11%, 11% e 2% para o ano de 1983.

O art. 26, por exemplo, dispõe que a União, distribuirá 40% do produto da arrecadação do imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, 60% do produto da arrecadação do imposto sobre energia elétrica; 90% do produto da arrecadação do imposto sobre minerais do país.

O art. 55 dispõe que "em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte em aumento

de despesa, o Presidente da República poderá expedir decretos e leis sobre finanças públicas, inclusive normas tributárias, com vigência imediata desde a publicação do ato".

É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira, enquanto que o Senado Federal compete, conforme determina o art. 42, item IV, "autorizar empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, de interesses dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ouvido o Poder Executivo Federal".

A lei complementar básica do ICM é o próprio Código Tributário Nacional. Entretanto, os capítulos, dispendo sobre este imposto que compreendia os arts. 52 e 62, foram derogados e substituídos pelo Decreto-Lei nº 406, de 31.12.68, com modificações do Decreto-lei nº 834, de 08.09.69, do Decreto-lei nº 932, de 10.10.69, da Lei Complementar nº 4, de 02.12.69, da Lei Complementar nº 22, de 08.12.74, da Lei Complementar nº 24, de 07.01.75, e de diversas Resoluções do Senado Federal, especialmente as de nº 98, de 22.11.76, nº 129, de 28.11.76, nº 129, de 28.11.79, e nº 7, de 22.04.80.

Por acréscimo do dispositivo efetuado através da Emenda Constitucional nº 17, de 02.12.80, ficou instituído que, do produto da arrecadação do imposto sobre transmissão de bens imóveis, o equivalente a 50% constituirá receita dos Estados e 50% do Município onde se localizar o imóvel, objeto de transmissão sobre o qual incide o tributo.

A análise acima permite concluir que a Reforma Tributária, instituída pela Emenda Constitucional nº 18/65, caracterizou-se, no que concerne à discriminação de rendas entre as três esferas de Governo, não só por uma centralização e alargamento da competência tributária da União, mas, principalmente, por um maior dinamismo conferido aos tributos federais, evidenciado por uma maior elasticidade renda em relação aos tributos estaduais e municipais.

Dessa forma, o mencionado alargamento da competência impositiva da União foi concebido com vistas a eliminar o déficit do Tesouro Nacional - dado que o setor público se transformara num foco inflacionário - e atender às crescentes necessidades de maiores dispêndios. Paralelamente, a chamada centralização tributária seria a forma encontrada pelo Governo para chamar a si o controle e a condução de política fiscal, como um dos instrumentos da política econômica central, cujo escopo básico era estimular o processo de acumulação e, assim, promover um acréscimo econômico acelerado.

Em resumo a Reforma Tributária, trouxe consigo as seguintes modificações:

- seminacionalizou parte da renda tributária estadual;
- transformou e modernizou o imposto de consumo, mudando-lhe o nome para Imposto sobre Produtos Industrializados;
- transferiu para a esfera federal o imposto de exportação, medida indispensável, porque o comércio exte-

- rior deve estar sujeito ao controle da União, tanto no setor de importações, quanto no de exportações;
- extinguiu o imposto do selo;
 - criou o imposto sobre as operações de crédito, câmbio e seguro;
 - atribuiu competência privativa à União para criar o imposto sobre os serviços de transportes e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal.

Quanto aos Estados, a Reforma Tributária Nacional altera a estrutura do imposto de vendas e consignações, transformando-o num imposto não cumulativo, chamado *imposto estadual sobre a circulação de mercadorias*.

Da mesma forma, a participação de 10% na receita arrecadada dos impostos de renda e de produtos industrializados, funde no antigo imposto de transmissão causa mortis o imposto de transmissão inter vivos, que pertencia aos Municípios, e forma com eles, sob a competência privativa dos Estados, o imposto sobre transmissão de propriedade de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis.

Quanto aos Municípios, a Reforma Tributária Nacional lhes dá competência sobre dois impostos e mantém o produto da arrecadação do imposto de propriedade territorial rural, incidente sobre os imóveis situados em seus territórios e a participação de 10% na receita do imposto sobre produtos industrializados, mas lhes reduz, de 15% para 10%, a participação na receita arrecadada do imposto de renda.

A União, os Estados e os Municípios poderão cobrar, si multaneamente, taxas e contribuições de melhoria. As taxas vinculam-se ao exercício regular do poder de polícia, ou decorrem da utilização de serviços federais, estaduais ou municipais, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte, ou postos à sua disposição em cada esfera de Governo.

As contribuições de melhoria recaem sobre os proprietários de imóveis valorizados, conjunta ou isoladamente, por obras públicas federais, estaduais ou municipais. O total da contribuição de melhoria cobrada pela União, Estados ou Municípios, não poderá exceder o custo da obra pública executada.

A criação de dois fundos permanentes constitui um dos elementos mais destacados da Reforma Tributária Nacional: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios. A cada um deles a União destinará 10% do produto arrecadado, em cada ano do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados.

O critério para distribuição destes Fundos é o que consta nos artigos 88, 89, 90, 91, 92, 93 e 94, com seus itens e parágrafos da Lei nº 5.172, de 25.10.66 (Código Tributário Nacional).

Um outro fato inovador, que merece consideração, é a alteração no sistema de distribuição, ou seja, a distribuição se fará de mês a mês, no curso do próprio exercício financeiro em que a arrecadação se efetivará.

Para os Estados e Municípios, o pagamento mensal e a liberação automática, independente de intervenção de qualquer autoridade financeira federal, das importâncias transferidas, representam vantagens nítidas e líquidas. Não há dúvida de que, para os Municípios, é muito mais interessante receber mês a mês, automaticamente, no curso de cada exercício financeiro, a cota-parte que lhes corresponde, mesmo que, como no caso do imposto de renda, a percentagem a eles destinada em que houve decréscimo de 15 para 10%. Sob o novo sistema, os 10% são pagos duodecimalmente, com base na arrecadação efetiva do exercício financeiro em curso, ao passo que, no regime anterior, os 15% eram pagos com um atraso superior a 12 meses, devido à modalidade de pagamento anual.

A Reforma Tributária de 65/66 objetivou dar a cada um dos três níveis de Governo um tributo específico, que fosse suficiente para as suas necessidades.

A União ficaria com o IPI e IR, os Estados com o ICM, e os Municípios com o ISS.

Os tempos passaram e as conseqüências sociais de tal estado de coisas estão sendo vistas nas ruas de cada um dos Estados da Federação e tendem a conturbar o processo de abertura democrática em implementação pelo Governo Federal. A gravidade de momento está a exigir uma revisão drástica, profunda e imediata dos mecanismos que definem as relações econômico-financeiras entre a União, Estados e Municípios.

Para atenuar a redução da capacidade de geração de re-

curso próprios, tanto Estaduais como Municipais, aperfeiçoou se o sistema das transferências, que até então funcionava precariamente. O aperfeiçoamento do instituto das transferências contribuiu, em contrapartida, para uma *centralização do poder* decisório no âmbito do Governo Federal, em detrimento dos Estados e Municípios.

Vale dizer que, nas três esferas de Governo, sendo aí consideradas também as transferências intergovernamentais, estudos tem demonstrado uma melhoria na situação dos municípios após a Reforma, à custa de um elevado grau de *dependência*, de forte redução em sua autonomia financeira, por escaparem de sua esfera de decisão a distribuição e aplicação dos recursos transferidos.

Contrariando o preceito constitucional da participação dos Estados e Municípios no produto da arrecadação do imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, sobre o adicional de 12,5%, recentemente instituído pelo Decreto-Lei nº 1.691, de 02.08.79, não há qualquer participação estadual ou municipal.

Existe ainda o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), instituído pela Lei nº 6.256, de 22.10.75, destinado a programas e projetos de desenvolvimento urbano dos Estados, Distrito Federal e Municípios (infra-estrutura urbana, equipamentos sociais e urbanos nos setores da educação, cultura e esportes, saúde, assistência social, recreação

ção e lazer, entre outros).

Os recursos, para garantir essa programação, tiveram origem na Lei nº 6.261, de 14.11.75, que instituiu, no seu art. 12, um adicional de 12% do imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos.

No entanto, o montante dos recursos do FNDU ficou assim distribuído: União com 60%, Estados e Distrito Federal com 32% e apenas 8% para os Municípios, o que comprova, mais uma vez, que a maior parcela da distribuição é destinada à União.

Como já foi citado anteriormente, o Ato Complementar nº 31/66 estabeleceu que 20% da arrecadação do ICM contribui para receitas dos Municípios. Ocorre que a atual estrutura redistributiva de ICM aos Municípios faz com que os *Municípios pobres fiquem cada vez mais pobres, e os ricos cada vez mais ricos*. Porque o único parâmetro que está sendo utilizado é o parâmetro do *desempenho econômico*, que evidentemente concentra recursos nos centros mais desenvolvidos, por apresentarem melhores índices econômicos.

Um outro dado a ser considerado é que o ICM, fixado mediante alíquota uniforme, ao contrário do que ocorre com os impostos federais, que apresentam características de seletividade (IPI) e de progressividade (IR), tem sido apontada como uma das razões da ampliação cada vez mais significativa do hiato entre receitas tributáveis da União e a dos Estados.

A crescente centralização do poder da União, em detrimento da autonomia dos Estados e Municípios, tem como instrumento, entre outros, a *dependência* criada pelas transferências de receita tributária, agravada pela sua vinculação e pelos encargos que os acompanham.

Diante do que está exposto até o presente momento, parece importante e urgente que se reestabeleça o espírito, a finalidade e o sentido da Reforma Tributária Nacional de 1965, principalmente no que se refere ao melhor apoio financeiro aos Estados e Municípios.

No capítulo seguinte, abordar-se-ão, detalhadamente, os aspectos da centralização versus descentralização, onde a União tem interferido nas administrações estaduais e municipais, com caráter de tutela, em vez de circunscrever-se à limitação e à atenuação das desigualdades regionais.

3.

CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DA DICOTOMIA
CENTRALIZAÇÃO VERSUS DESCENTRALIZAÇÃO
TRIBUTÁRIA NO BRASIL

O III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, programado para o período 1980/85, traz no seu conteúdo os grandes objetivos nacionais, quais sejam:

- Acelerado crescimento da renda e do emprego;
- melhoria da distribuição da renda, com redução dos níveis de pobreza absoluta e elevação dos padrões de bem-estar das classes de menor poder aquisitivo;
- redução das disparidades regionais;
- contenção da inflação;
- equilíbrio do balanço de pagamento e controle do endividamento externo;
- desenvolvimento do setor energético;
- aperfeiçoamento das instituições políticas.

A síntese desses objetivos é a "construção de uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível".

No entanto, nos objetivos nacionais claramente definidos, e na realidade atual brasileira, existem algumas diferenças significativas, que exigirão do Governo um esforço considerável para obter os resultados esperados.

A materialização da política do Governo expressa no PLANO, bem como a intenção de alcançar um padrão de desenvolvimento adequado às novas realidades, em função da situação internacional e da necessidade de atender os grupos mais carentes da população, exige um amplo engajamento de toda a coletividade e, em especial, um alto grau de eficiência e efi

cácia do setor público.

Assim, é indispensável orientar os gastos públicos em direção às linhas prioritárias estabelecidas no Plano, porque em caso contrário será quase impossível alcançar os objetivos desejados.

Dessa forma, a questão tributária é crucial para dar condições ao Governo de executar os seus planos e alcançar os objetivos nacionais.

Assim, neste capítulo mostrar-se-á a tendência à centralização, os anseios que a sociedade vem demonstrando e, manifestando-se através de seus expoentes, pela necessidade de retornar à descentralização tributária, e a resposta do Governo, com novas medidas, no caso com a implantação do Finsocial. Além disso será desenvolvido um estudo sobre a situação atual do Município brasileiro.

3.1. TENDÊNCIA A CENTRALIZAÇÃO

No capítulo anterior, foram verificadas as alterações advindas da Emenda Constitucional nº 18/65, em termos de distribuição numérica de tributos entre os três níveis de Governo, com nítida vantagem ao Governo Federal, a flexibilidade no manejo de tributos conferida à União e as limitações impostas aos Estados e Municípios, até mesmo em seus campos privativos de competência tributária.

Na Reforma Tributária, iniciada com a Emenda Constitucional nº 18/65, os tributos perderam a condição de instrumentos meramente fiscais, para a obtenção dos recursos necessários aos gastos públicos, passando a ter uma função maior: a de orientar o desenvolvimento econômico e de eliminar as distorções setoriais e regionais.

Contudo, o excesso de centralização que a nova filosofia proporcionou, soube enfraquecer a autonomia dos Estados e Municípios, reduzindo-lhes de tal maneira a competência tributária que, hoje, as legislações estaduais e municipais estão impossibilitadas de regularem as situações peculiares, regionais ou locais e que sirvam satisfatoriamente como instrumentos de redistribuição de riqueza.

Como meio extrafiscal, o tributo passou a servir somente aos objetivos da política federal.

A crescente dependência de transferências de receita, auferida em outras esferas de Governo, agrava ainda mais o problema, face à usual vinculação desses recursos a objetivos nem sempre consentâneos com as prioridades e necessidades regionais e locais.

As transferências de encargos próprios da União para os Estados e Municípios, bem como dos Estados para os Municípios, completam esse quadro de total desarmonia e disfunção orgânica.

A finalidade das transferências de receitas, objetiva da pela Reforma Tributária iniciada em 65 e implantada em 67,

foi de compensar os Estados e Municípios pela perda de seus instrumentos impositivos próprios, em decorrência do novo sistema. Esses objetivos na prática não foram jamais alcançados, eis que as Unidades da Federação sofreram expressiva redução na sua participação relativa no produto da receita do setor público, enquanto que os Municípios passaram a absorver considerável soma de encargos federais e estaduais, impossíveis de atender com a sua receita.

Analisando o sistema tributário vigente, conclui-se que o mesmo não foi, até hoje, integralmente aplicado e implementado razão porque se torna difícil proceder a uma avaliação perfeita e conclusiva dos efeitos que deveria gerar. Sem dúvida, há distorções diversas a merecer urgente correção.

Contudo nos parece que as diversas disposições existentes, se eficazmente aplicadas, por si só, poderiam sanar múltiplos problemas hoje tão evidentes.

A Reforma Tributária Nacional de 65, foi feita como já dissemos anteriormente, para assegurar a autonomia financeira dos Estados e Municípios. A construção desse sistema, no entanto, tem sido desvirtuada nos últimos anos. É lastimável que um edifício sólido e funcional seja vítima de seus próprios inquilinos e sobretudo de seu síndico-administrador, isto é, o Governo Federal, pois uns e outros não tem sabido administrá-lo convenientemente, segundo as premissas que o erigiu.

A força legislativa do Governo Federal (por Atos Insti

tucionais, Complementares e por Decretos-Leis) foi, paulatina^{mente} abrindo brechas e comprometendo a estrutura desse sistema tributário, do qual não se pode dizer tenha sido imaginado ou concebido para ser perverso aos Estados e aos Municípios.

Por outro lado não entendemos, também, que um País forte tenha ao seu redor Estados e Municípios totalmente fracos. Uma vez que a divisão da receita tributária entre os três níveis de Governo, sem coincidência com a repartição de competência tributária, estabelecendo, pois, as transferências intergovernamentais, nada tem a ver com conceitos de dependência financeira de um nível de Governo. São *transferências constitucionais*, e não favor ou ajuda federal.

As transferências intergovernamentais, que são distribuições de receitas tributárias, não foram idealizadas para sofrerem condicionamentos e vinculações. A Emenda Constitucional nº 18/65, prescrevia no Cap. IV, que "a repartição seria automática, na medida em que os impostos fossem sendo arrecadados, observando o prazo máximo de 30 dias", e mais, preconizava inclusive, que "poderia ser atribuído aos Estados e Municípios o encargo de arrecadar os impostos de competência tributária da União".

Portanto, o debilitamento financeiro dos Estados e dos Municípios decorre sobretudo (excluindo, em alguns casos, a responsabilidade própria de má administração) dos atos de força cometidos pelo Poder Central.

Os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios

tiveram no interregno entre a EC/18/65 e a Constituição de 67 profundas modificações, dentre elas a redução da participação e a inclusão dos Territórios Federais na distribuição.

Acontece que os Territórios *não devem* ser incluídos no rateio do FPE e FPM, pois estas unidades são encargos da União, que são administradas e organizadas pelo (Decreto-Lei nº 411/69) e não podem, portanto, ser equiparadas aos Estados como se iguais fossem.

Um outro problema referente aos FPE e FPM diz respeito às vinculações com fins determinados, fato que constitui tutela inaceitável em um sistema federativo e, além de tudo, discutível na sua essência, pois as prioridades e diretrizes estabelecidas pelo Poder Executivo Federal de forma genérica, ignorando não só a situação prevalecente em cada Estado ou Município, mas inclusive o peso relativo de cada vinculação, simulam racionalidade econômica e social, em detrimento de uma alocação mais adequada de recursos. A União, embora mantendo sua posição tutelar, aboliu recentemente a vinculação de 50% dos recursos oriundos do FPE e FPM às despesas de capital. Foi corrigida uma situação irregular, pois enquanto para o Acre o FPE representa 82% da receita tributária básica, para São Paulo é apenas 0,5%. Logo não se compreende a aplicação de idênticos critérios a situações tão diferentes. (Lei nº 6.536, de 16.06.78 e Decreto nº 83.556, de 07.06.79).

Com relação à receita tributária da União, dos Estados e dos Municípios, o simples confronto da participação mé-

dia de cada uma das três esferas de Governo, no total da receita, permite chegar às seguintes conclusões:

- enquanto na década de 57/66 (média), a União participou, em média com 49,4%, no período pós-reforma 67/75 (média), este percentual elevou-se para 55,1%;
- em decorrência disto os Estados e Municípios que detinham, respectivamente, 43,8% e 6,8% da receita, tiveram suas participações médias reduzidas para 41,0% e 3,8% (fonte tabela nº 1 - Média dos períodos identificados).

Nota-se a grande queda, precisamente a nível Municipal.

Em resumo os Estados e Municípios que antes da Reforma em 67 tinham 55,1% após a Reforma ficaram com apenas 39,4% em 1979. Com isso, fica evidenciada a grande perda da receita tributária imposta aos Estados e Municípios com o advento da Reforma de 67, pois esta provocou sérias dificuldades financeiras, ocasionando aumento do endividamento e perda da autonomia dos Estados e Municípios.

Examinando o período após 67, tomando como base o ano de 68, quando a Reforma já estava totalmente implantada, constata-se, até 75, um ritmo de crescimento das receitas tributárias nitidamente favorável à União, em detrimento dos Estados e Municípios. Da relação "Receitas Tributárias/PIB" infere-se, igualmente, uma evolução da receita da União sensivelmente superior ao crescimento do PIB, enquanto para os Estados

essa relação mostrou acentuado declínio, evidenciando que suas receitas tributárias foram as de maior dinamismo no período. Quanto aos Municípios, constata-se que tiveram a receita decorrente de seus tributos evoluindo proporcionalmente à evolução do produto.

No quadro que segue demonstramos a situação referenciada.

QUADRO 5 - Evolução da Receita Tributária nos três níveis de Governo e Evolução do PIB - 68/79

ANOS	RECEITA TRIBUTÁRIA			P I B (4)	RT / PIB		
	UNIÃO (1)	ESTADOS (2)	MUNICÍPIOS (3)		1/4 %	2/4 %	3/4 %
1968	100	100	100	100	-	-	-
1970	99	77,4	6,7	142	69,72	54,51	4,72
1975	186	101,7	12,4	257	72,37	39,57	4,82
1979	258,4	146,8	21,5	327	79,02	44,89	6,57

FONTE: TABELA Nº 1

Observa-se que a *Receita da União* em relação ao PIB é crescente e a dos *Estados* é decrescente.

Se examinarmos a evolução dos tributos, nos três níveis de Governo, tomando como base o ano de 66, verificamos, como base nos índices evolutivos da Tabela nº 1, que no período

do 66/79, enquanto o PIB teve um crescimento real de 227%, a União incrementou suas receitas em 339%. No entanto, os Estados e Municípios apresentaram taxas de crescimento real, no período considerado de 208% e 156%, respectivamente, em suas receitas tributárias próprias. Isto *comprova*, de forma inequívoca, que os Municípios embora venham recuperando em parte sua posição, especialmente a partir de 76, foram grandemente prejudicados no que tange à capacidade de geração própria de recursos tributários, em comparação com a situação existente antes de 67.

Na esfera federal a receita tributária se compõe dos impostos que representam aproximadamente 92% e, as taxas, os outros 8%.

O Imposto de Renda e o IPI são, sem dúvida os impostos mais representativos, participando em conjunto com cerca de dois terços da receita tributária total, significando aproximadamente 70% dos impostos federais.

A União, ao observar que alguns impostos estão em declínio, tem procurado *desconcentrar a tributação* e distribuir a carga tributária em um maior número de tributos, seja pelo melhor aproveitamento de bases sub-tributadas, seja pela criação de novas taxas adicionais.

Isto é evidenciado pelo crescimento relativo das taxas, do ISTR e do IUM, além do item "outros impostos", nos exercícios de 78 e 79. Intencionalmente ou não, o Governo Federal, deste modo, segue um princípio de racionalidade econô-

mica dos tributos ou seja, o número e a variedade de impostos tornam a carga tributária um tanto difusa e menos perceptível do que se resultasse de um menor número de tributos.

No nível federal, a soma de quatro impostos (IR, IPI, IOF e Imposto de Importação), representou (1980) 83,5% da receita tributária da União, e as Taxas participaram com cerca de 8%.

Já no nível dos Estados e do Distrito Federal, o ICM representa aproximadamente 95% das receitas tributárias. Isto significa que os Estados dependem basicamente do ICM, em termos de receitas tributárias próprias; portanto, qualquer manipulação nesse tributo, que implique erosão de sua base, tem reflexos fortemente negativos nas receitas tributárias estaduais. Conseqüentemente, se se pretende conceder maior autonomia às Unidades da Federação, deve-se estudar alternativas que implique o fortalecimento desse tributo.

Portanto, depender de apenas um só imposto na totalidade, como é o caso dos Estados, é realmente um risco muito grande, porque qualquer modificação no comportamento deste imposto, por menor que seja, alterará profundamente a situação financeira dos Estados, pois dele dependem quase que exclusivamente.

Para os Municípios as receitas tributárias representam 24%, enquanto que as transferências respondem 54,4%. O item "outras receitas" complementa o percentual, com destaque para as operações de créditos.

O Imposto de Renda é atualmente o tributo mais apto à captação de recursos para os cofres da União, sem entrarmos no mérito da sua progressividade (que às vezes atinge camadas de renda baixa e quase sempre recai mais pesadamente sobre as classes de rendas médias). Ele representa cerca de aproximadamente 40% da arrecadação tributária da União, com a participação mais expressiva de todos os tributos (logo após aparece o IPI com 26%).

O Governo Federal também se utiliza do chamado *imposto inflacionário*, como forma de tributação oculta. É o caso do imposto de renda - pessoa física, cujas faixas de renda da tabela de incidência vêm sendo alteradas ano a ano em índices inferiores aos do aumento do custo de vida e dos reajustes salariais.

É o que sucedeu, por exemplo, no ano 80, em que a tabela foi reajustada em apenas 45% para uma inflação de 110,3%.

A legislação do Imposto de Renda está comprometida com a chamada *justiça social*, pois inclui no campo da incidência níveis de renda muito baixos, com o que apanha ampla massa da população ainda carente do atendimento das necessidades básicas.

As transferências intergovernamentais, isto é, a participação dos Estados e Municípios na arrecadação dos impostos, fundamenta-se no pressuposto de que, por vantagens administrativas ou de coordenação de políticas centrais, seria conveniente a obtenção de recursos de forma *centralizada*, porém o

uso desses recursos, para maior eficiência, deveria ser feito de forma *descentralizada*.

No total das transferências federais, os três tipos de Fundos, FPE, FPM e FE, representam quase que 60%. Posteriormente aparece o IULC, com 19%, e outros impostos menos importantes no tocante a transferências.

QUADRO 6 - Transferências Federais aos Estados (DF) Território e Municípios por Tipos de Fundos / Cotas - 1979

ESPECIE	CR\$ MILHÕES *	%
Fundo Participação Estados (FPE).....	22.542	25,2
Fundo Especial (FE).....	5.656	6,3
Fundo Participação Municípios(FPM)....	22.542	25,2
Imposto Único s/Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos(IULC)....	16.985	19,0
Imposto Único s/Energia Elétrica(IUEE)	8.165	9,2
Imposto Único s/Minerais (IUM).....	4.349	4,9
Imposto s/Serviços de Transportes Rodoviários (ISTR).....	858	1,0
Taxa Rodoviária Única (TRU).....	8.243	9,2
T O T A L	89.340	100,0

FONTE: TABELA Nº 3

* PREÇOS DE 1979

A partir de 69, por força do Ato Complementar nº 40, de 30.12.68, os percentuais dos Fundos foram reduzidos a apenas 5% para cada um deles. Paralelamente, temendo-se uma grande queda na receita dos Estados, o mesmo ato instituiu o Fundo Especial, com 2% do Imposto de Renda e IPI. Deste 70%, seriam destinados aos Estados do Norte e Nordeste, e os 30% restantes seriam aplicados de acordo com as solicitações específicas da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

No quadro 7, está demonstrada a distribuição do FPE e do FPM, a nível regional, comparativamente à capacidade tributária de cada região (em termos de receitas próprias estaduais), onde aparece evidenciada claramente a natureza redistributivista do FPE, conjugado ao FE.

Basta mencionar que, em 1968, as três regiões de menor potencial econômico do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) eram responsáveis em conjunto, por apenas 11,8% da arrecadação total de tributos estaduais e recebiam transferências federais com base no FPE e FE equivalentes a 64,1% do total desses fundos.

No entanto, já em 78, esses mesmos dados eram, respectivamente 16,3% e 78,9%, mostrando uma melhoria da participação relativa na arrecadação das regiões mencionadas. Isto se deve em parte à criação do Fundo Especial, a partir de 1969, destinado justamente a beneficiar as regiões menos favorecidas.

Então é oportuno ressaltar que, quando o *Governo* quer e tem *interesse* em recuperar ou ajudar uma determinada região, ou Estado, ou ainda um Município, ele modifica as regras pré-determinadas e consegue facilmente transformar os seus desejos em realidade presente.

Basta, como já dissemos, o *Governo* querer ver transformada uma situação gritante em uma condição estável e equilibrada, que conseguirá, porque detém o direito de alterar o que mais lhe convier.

QUADRO 7 - Percentual de Participação no FPE + FE e FPM, Segundo as Regiões do País X Participação nas Receitas Tributárias Próprias Estaduais - 68/78

%

REGIÕES	1 9 6 8			1 9 7 8		
	REC. PRÓPRIA	FPE/FE	FPM	REC. PRÓPRIA	FPE/FE	FPM
Norte	1,0	12,3	5,0	1,3	15,0	5,1
Nordeste	7,7	45,6	35,6	10,5	58,6	36,9
Centro-Oeste	3,1	6,2	6,0	4,5	5,3	7,0
Sudeste	73,7	22,2	34,5	67,5	13,0	31,5
Sul	14,5	13,7	18,9	16,2	8,1	19,5
T O T A L	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: TABELA 2, 5 e 6

No que se refere aos Impostos Únicos ou Especiais, as pressupostas vantagens de uma arrecadação centralizada parecem não se confirmar empiricamente, já que esses tributos po

deriam ser arrecadados, de igual maneira pelos Estados, sem prejuízo das decisões de política econômica central.

Uma grande *discussão*, travada em torno do mecanismo de transferências federais, diz respeito às *vinculações* existentes para a aplicação de recursos ditados pela União. Essas vinculações além de comprometerem os recursos dos Estados e Municípios, retiram o direito de planejar e decidir, ou ainda a definição de prioridades regionais ou locais, que nem sempre é o que uma legislação federal possa determinar.

Outra conclusão a que se pode chegar, com relação às transferências, é a de que a multiplicidade de objetivos que lhes foram atribuídos, muitas vezes conflitantes entre si, já que não existe uma escala definida de prioridades, acaba muitas vezes por distorcer o objetivo do instrumento, *tornando incoerente dar destino específico a recursos que, em muitos casos, deveriam funcionar como suplementos de caixa.*

Citamos, no Capítulo II, os dois objetivos fundamentais que levaram o Governo a praticar a Reforma Tributária no País, quais sejam:

- elevar a carga tributária para permitir a eliminação do déficit do Governo e fazer face a novas exigências de dispêndio,
- perseguir o objetivo do crescimento econômico acelerado.

A justificativa para essa definição é que o setor público se transformara num persistente foco inflacionário, pois

o sistema tributário mostrava-se impotente para gerar receitas que acompanhassem os crescentes dispêndios, obrigando o Governo a cobrir grande parte do déficit por meio de emissões.

No bojo do sistema concebido, estava o entendimento de que a condução do processo de crescimento caberia ao Governo Central, fazendo com que a Reforma se revestisse de características tipicamente *centralizadoras de decisões*, no que concerne à política econômica.

Interpretando esta situação VARSANO (1981:217) diz que:

"A Reforma limitou a atuação dos Estados e Municípios a um nível muito inferior ao estritamente necessário para a racionalização da tributação. Ela não só determinou minuciosamente que tipos de impostos poderiam ser cobrados por Estados e Municípios, como praticamente retirou destas unidades de Governo a autonomia para fixar o tamanho de seus orçamentos e os obrigou a aceitar, a título de coordenação, a ingerência do Governo Federal nas suas decisões de despesa".

O fato de que ocorreu uma *centralização de recursos* nas mãos da União é inquestionável, provocando com isso um aumento ainda maior no hiato existente entre a receita tributária da União, Estados e Municípios.

Para caracterizar este fato, citaremos, como exemplo, a centralização desses recursos pós-reforma nos três Estados do Sul.

QUADRO 8 - Receita Tributária nas três Esferas de Governo Participação Relativa - Total três Estados do Sul - Período 66/78

ESTADOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL
<u>1966</u>				
Paraná	26,51	65,44	8,05	100
Santa Catarina	37,79	57,98	4,23	100
Rio Grande do Sul	41,86	51,17	6,97	100
Região Sul	36,50	56,54	6,96	100
<u>1978</u>				
Paraná	52,79	40,64	6,57	100
Santa Catarina	34,51	59,43	6,06	100
Rio Grande do Sul	54,21	41,41	4,38	100
Região Sul	50,90	43,75	5,35	100

FONTES: TABELA 7

Se observarmos o Quadro 8, vamos verificar que, antes da Reforma, a União, nestes três Estados, detinha 36,50% do total arrecadado de tributos, os Estados 56,54% e os Municípios 6,96%.

No ano de 1978, portanto, os números estão bem alterados, em favor da União e em prejuízo dos Estados e Municípios. O Governo Federal passou a deter, com a Reforma, nestes três Estados 50,90% da arrecadação dos tributos, os Estados e Municípios decresceram para 43,75% e 5,35% respectivamente, da sua arrecadação total.

QUADRO 9 - Receita Tributária nas três Esferas de Governo três Estados do Sul - Período 66/78 Participação Relativa Intra-Regional

ESTADOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIO
<u>1966</u>			
Paraná	22,90	36,49	36,51
Santa Catarina	13,16	13,03	7,72
Rio Grande do Sul	63,94	50,48	55,77
Região Sul	100,00	100,00	100,00
<u>1978</u>			
Paraná	34,90	31,26	41,28
Santa Catarina	9,75	19,54	16,27
Rio Grande do Sul	55,35	49,20	42,45
Região Sul	100,00	100,00	100,00

FONTE: TABELA 7

Na análise comparativa intra-regional, Quadro 9, constata-se que o Paraná, responsável por 22,90 da receita tributária da União, arrecadada na região, aumentou a participação da União para 34,90% em 78. Por sua vez, os Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul tiveram suas participações relativas decrescidas de 13,16% para 9,75% e de 63,94% para 55,35%, respectivamente.

No entanto, as autoridades federais, embora reconheçam a evidência dos fatos que comprovam a centralização de recursos, com o alargamento do hiato entre as receitas federais e estaduais, vêm procurando minimizar o problema utilizando argumentos não muito convincentes, mas que merecem uma análise mais profunda. Sustenta o Ministro da Fazenda GALVEAS (1981) que:

"É muito difícil avaliar a repartição das receitas através dos números da arrecadação e da distribuição das receitas tributárias, sem a consideração, neste fluxo, dos subsídios e incentivos diretos e indiretos do Governo Federal, canalizados para os empreendimentos e setores localizados nos diferentes Estados e Municípios. Deduzem daí que constituiria equívoco concluir, pe-

la simples comparação da participação relativa na receita tributária, que os Estados e Municípios estariam perdendo posição nas proporções calculadas, relativamente à União".

Na análise dos gastos públicos, encontramos um aspecto que merece nossa consideração.

Levando-se em conta os tributos arrecadados e as despesas realizadas, o Governo Federal através da administração direta e indireta (fundações e autarquias) apresenta o seguinte quadro:

QUADRO 10 - Administração Central e Descentralização; Posição entre Receita e Despesa - 1975

Cr\$ Milhões

ÁREA	RECEITA	%	DESPESA	%	DESPESA/ RECEITA
Norte	2.882	1,37	7.189	3,52	2,49
Nordeste	14.281	6,78	24.314	11,92	1,70
Sudeste	158.950	75,46	119.543	58,62	0,75
Sul	24.024	11,40	19.324	9,48	0,80
Centro-Oeste	10.511	4,99	33.557	16,46	3,19
Brasil	210.648	100,00	203.927	100,00	0,97

FONTE: FGV/IBRE/CCN, Regionalização das transações do setor Público, M. H. Costa (Coordenador), Rio de Janeiro, 1981.

O exame do Quadro 10 mostra claramente o efeito redistributivo do gasto público federal, sendo fácil notar que as regiões Sudeste e Sul transferiram apreciável soma de recursos para as demais regiões do país.

Se por um lado mostra uma arrecadação centralizada, por outro fica evidente que a despesa é descentralizada em termos, porque destes valores indicados para custear as despesas das regiões, muitos já estão direcionados, ou com percentuais pre-determinados para aplicações em investimentos específicos que, em alguns casos, são totalmente desnecessários ou existem ainda prioridades reais necessitando de aplicações urgentes.

Mas o fato importante é que, por exemplo, na região do Norte onde foram arrecadados 2,8 milhões, foram gastos 7,1 milhões. Isto evidencia o interesse do Governo em atender às necessidades da região. O que se discute é saber se os 7,1 milhões são suficientes ou insuficientes para atender às reais necessidades da região.

Por outro lado, fica demonstrada a contribuição que a Região do Sudeste oferta às demais regiões, pois contribui com 75% da receita total e gasta apenas 59% da despesa total.

É realmente um dado significativo que deverá ser considerado. A relação Despesa/Receita tem seu menor índice, 0,75, na Região Sudeste, ou seja, para cada 1,00 da receita desembolsa 0,75 da despesa. O caso mais paradoxal é do Centro-Oes

te que para cada 1,00 da receita, arrecadada na sua região, despende 3,19.

3.2. ASPIRAÇÕES À DESCENTRALIZAÇÃO

A Emenda Constitucional nº 18/65 teve como um de seus fundamentos a necessidade de se implantar um sistema coordenado e harmônico de tributo, como forma de alcançar uma eficiente coordenação na política fiscal.

Autoridades brasileiras, especialmente na esfera federal, têm-se manifestado sobre quatro pontos, quais sejam:

- melhor coordenação fiscal, no sentido de serem atingidos os objetivos de políticas econômicas de caráter nacional;
- necessidade de se evitar as chamadas "guerras fiscais" entre Estados;
- princípio de nacionalidade, segundo o qual a arrecadação deve ser obtida de forma centralizada e os gastos devem ser descentralizados;
- necessidade de, primeiro, definir-se mais precisamente os encargos que cabem a cada esfera de governo para depois definir-se a partilha dos tributos.

A esse respeito, SIMONSEN (1981) manifesta que:

"A Constituição brasileira é fortemente centralizadora no tocante à competência tribu

tária. Numa época em que os impostos eram vistos como meros instrumentos de arrecadação, não havia porque pensar no problema da coordenação tributária. No momento em que os impostos adquirem dimensões sociais e funcionais, essa coordenação se torna imprescindível. Por outro lado, não há evidência de que os Estados e Municípios se tornariam mais ricos, se a atual Constituição aumentasse o grau de descentralização da competência tributária".

Argumenta GALVEAS (1981) que:

"É preciso debater não apenas a redistribuição das receitas entre as três esferas de governo, mas a própria redifinição de responsabilidade, sem esquecer o mandamento constitucional que atribui à União o encargo do planejamento no desenvolvimento nacional que deve ser preservado, para que não caiamos na ilusão de imaginar que situações de outros sistemas federativos, em países plenamente industrializados, se compatibilizam com o ainda longo percurso que nos espera para desenvolver o País e integrá-lo econômica e socialmente".

Outra argumentação importante, sobre a competência da União, Estados e Municípios é PINHEIRO (1979:92) que diz:

"A intervenção da União tem de ser feita realmente no bom sentido. É uma questão de indagação subjetiva, mas não creio que haja intenção, e nem poderia haver, de trazer para a União maior poder, a fim de debilitar Estados e Muni —

cípios. A União tem compromissos e encargos sérios; conseqüentemente, saber até que ponto a União deve ir, não é fácil. A questão mais importante é desenvolver social e economicamente o País. E esta função cabe em princípio à União porque o problema é geral, e não local, regional, estadual ou municipal. É uma aspiração nacional, portanto, quem tem de conduzi-la, é o Governo Federal".

Os defensores da descentralização são muitos.

Quer dizer, os opositores, às idéias governistas são em números significativos. Entendem que o sistema tributário deva se adequar às peculiaridades regionais e locais.

Basta citar, por exemplo, que as prioridades em educação, saúde, saneamento básico, habitação, etc., dos Estados ou Municípios "ricos", são completamente diferentes das prioridades dadas a esses itens nos Estados ou Municípios "pobres". Parece claro que o planejamento local ou regional na solução desse tipo de problema seria muito mais eficiente do que o planejamento centralizado, "de Gabinete", bastante dissociado da realidade à qual se destina.

Diz muito bem LONGO (1981) que:

"Embora reconheço ser necessário afastar a fórmula de repartição das receitas entre a União, os Estados e os Municípios, o governo federal não tem se mostrado susceptível a discutir concretamente reformas no sistema tributário nacional. Não somos dos

que julgam necessária uma reforma tributária abrangente para resolver o problema da carência de recursos a nível Estadual e Municipal. Entretanto ajustamentos no Código Tributário são necessários para garantir a essas unidades da federação um mínimo de liberdade e responsabilidade para gerirem seus próprios negócios".

PASTORE (1981) acrescenta:

"Parece ter ficado evidente que o sistema tributário concebido pela Emenda Constitucional nº 18/65, se constitui numa estrutura eficiente devido a sua funcionalidade decorrente da introdução de formas modernas de taxaço, e da 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 os níveis de governo".

É evidente que, apesar da reconhecida competência e dedicação dos técnicos do Governo Federal, é muito difícil obter, através de análises feitas em gabinete e a distância, as melhores decisões e soluções para os múltiplos problemas estaduais, que, nas mais diversas áreas deste imenso país, carente de técnicos e com muitos problemas a resolver, está, com tal sistema, ocorrendo uma superposição de atividades, visto que muitas vezes o mesmo assunto é estudado a nível estadual, regional e nacional.

BONATO (1980) afirma com muita propriedade que:

"Para obter maior eficiência e rapidez na solução dos problemas de âmbito estadual e para desburocratizar o processo de transferência de recursos, propõe-se uma maior descentralização do poder decisório, fazendo-se os repasses com maior rapidez e concedendo aos Estados maior flexibilidade e capacidade decisória".

Uma das principais características da Reforma Tributária, comentada no capítulo II, foi a concentração de poderes nas mãos da União.

Ainda que em parte justificável, em termos de política fiscal, ela implicou em distribuição desequilibrada de receita entre os três níveis de governo, o que foi reconhecido e expresso pela própria Reforma, com a instituição de um mecanismo de *transferências federais*, como forma de compensar as perdas de receitas dos níveis inferiores, o que acabou por se transformar num instrumento de dirigismo econômico.

Essa centralização em favor da União, resultou no seguinte:

- eliminação do poder decisório dos Estados no que se refere à capacidade de legislar em matéria tributária;
- alargamento da competência tributária da União;
- aumento do grau de dependência dos Estados e Municípios em relação aos recursos transferidos pela União;

- inexistência de autonomia na programação de gastos dos recursos transferidos pela União;
- perda de receita estadual, em decorrência da utilização do ICM (em grande parte por interesse da União), como instrumento de política econômica;
- concentração a nível municipal dos recursos do ICM, com o atual critério de distribuição baseado em uma única variável;
- ampliação cada vez mais significativa do hiato entre as receitas tributárias da União e dos Estados.

Afirma LILLA (1981:4) que:

"A solução para o problema econômico-financeiro dos Estados - membros e Municípios não se localiza na revogação de algumas isenções. Ao contrário está na exigência inadiável de uma ampla reforma tributária, que diminuísse a centralização financeira, restabelecendo os princípios que devem nortear uma verdadeira Federação".

VARSANO (1981:217) diz que:

"A Reforma Tributária não foi tão centralizadora, quanto as modificações feitas no sistema pós-reforma".

Da análise das diversas opiniões conclui-se que existe um certo consenso em que o fortalecimento das finanças dos Estados e Municípios deva ser realizado sem aumento da já excessiva carga tributária nacional. O que se preconiza é que

a União ceda alguns espaços de sua vasta competência tributária, ou abra mão de um certo volume de recursos, para que os Governos Estaduais e Municipais disponham dos meios que lhes permitam promover o desenvolvimento econômico e social, segundo prioridades regionais e locais.

A Reforma Tributária tem realmente que ser vista como um meio de se alcançar um objetivo político. A política econômico-financeira tem e deve ser um instrumento de decisão política, para com isso estabelecer no país uma federação. Se ao invés de uma federação, o objetivo for instituir um Governo Central, nesse caso o Sistema Tributário que existe está razoável e com pequenas adequações atende aos propósitos.

Mas, se o objetivo realmente é implantar um federalismo, ou um processo onde o poder de decisão está mais próximo do poder reivindicatório, que é a comunidade, torna-se imprescindível que o Sistema Tributário atenda a esse objetivo.

Na realidade o Governo Federal avocou para si a quase totalidade dos recursos e das competências do país e hoje não consegue digerir tudo isso.

Vejamos o que diz o Ministro da Indústria e Comércio PENNA (1981:5) quando afirma que:

"A descentralização tem duas partes, primeiro do Executivo para o Legislativo e do Governo Federal para os Governos Estaduais e Municipais e depois a descentralização do Estado para a iniciativa privada. Junto com a descentralização do poder, o Senhor

Presidente tem a preocupação com a descentralização do sistema econômico. Já era hora de uma mudança. Nenhum país importante do mundo tem uma concentração econômica tão grande. Toda medida tomada em Brasília neste momento, tem por base o princípio da descentralização: na lei salarial e na maciça prioridade à agricultura. Apenas descentralizados poderemos crescer descontraídos".

Já BELTRÃO (1981:3), Ministro da Desburocratização, no encontro com 400 prefeitos que participaram do I Encontro Nacional de Avaliação do atendimento às Reivindicações Municipais, em Brasília, em outubro de 1981, *criticou severamente a centralização do Governo Federal que impede a administração municipal de solucionar os seus problemas mais graves. Disse que:*

"É necessário que haja uma política de descentralização total para transferir aos prefeitos recursos e meios para resolverem os problemas de suas comunidades sem intervenção federal. Acontece que 70% dos Municípios tem menos de 20 mil habitantes e 95% sobrevivem à custa de transferências de recursos federais".

Explicou ainda o Ministro que a política do Presidente da República é pela descentralização federal, para deixar nos Municípios os recursos federais que lhes cabem por direito.

Na 9ª Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada na mês de maio próximo passado, em Florianópolis

polis, o Professor Paulo Blasi (1982:3), discursando sobre "descentralização como instrumento da Justiça Social", expôs o seguinte:

"A liberdade não pode ser confundida apenas com o direito de locomoção e de livre manifestação de pensamento. Exige, entre outras coisas, o direito a um emprego útil e remunerado, bem como o direito de acesso à terra, para que cada agricultor possa produzir e vender os seus produtos, por preços que lhe permita uma vida decente. A justiça social só será amplamente alcançada quando certos pontos básicos passarem a ser respeitados. Somente um sistema administrativo efetivamente descentralizado será capaz de transformar-se em instrumento eficaz da Justiça Social. A descentralização para tornar-se efetiva deve ser feita via Município autônomo, na mais alta acepção do termo. A reforma tributária em vigor reduziu a autonomia municipal, aumentou a sua dependência financeira. Em razão disto graves distorções são detectadas, quer no plano administrativo, como no político, com reflexos nas soluções dos problemas sociais e econômicos".

3.3. NOVAS MEDIDAS CENTRALIZADORAS

Recentemente o Governo aprovou o Decreto-Lei nº 1940, de 25.05.82, que institui a Contribuição Social, cria o Fundo

de Investimento Social (Finsocial), entre outras medidas.

O artigo 1º deste decreto-lei diz que "é instituída, na forma prevista neste Decreto-Lei, contribuição social, destinada a custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor.

Parágrafo 1º - A contribuição social de que trata este artigo será de 0,5% (meio por cento) e incidirá sobre a receita bruta das empresas públicas e privadas que realizam venda de mercadorias, bem como das instituições financeiras e das sociedades seguradoras.

Parágrafo 2º - Para as empresas públicas e privadas que realizam exclusivamente venda de serviços, a contribuição será de 5% (cinco por cento) e incidirá sobre o valor do Imposto de Renda devido ou como se devido fosse.

Artigo 4º - Constituem recursos do Finsocial:

- I - O produto da arrecadação da contribuição instituída pelo artigo 1º deste Decreto-Lei;
- II - Retornos de dotações orçamentárias da União;
- III - Retornos de suas aplicações;
- IV - Outros recursos de origem interna ou externa, compreendendo repasses e financiamentos.

Artigo 6º - O Fundo de Investimento Social (Finsocial) será administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), que aplicará os recursos disponíveis

em programas e projetos elaborados segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República".

Segundo a previsão do Ministro da Secretaria do Planejamento da Presidência da República, o Decreto-Lei nº 1940/82, proporcionará ao Governo uma receita de Cr\$ 250 bilhões no período de 12 meses, a partir de primeiro de julho.

Tanto quanto determina o decreto, as contribuições ao PIS-PASEP são feitas sobre o faturamento das empresas, mas numa percentagem ligeiramente superior, ou seja, 0,75%.

No ano de 1981, só os recolhimentos das empresas ao PIS, (de empresas privadas, portanto,) atingiram Cr\$ 365 bilhões, valor este que representa 0,75% de seu faturamento.

Pode-se estimar, assim, por uma regra de três simples, que o faturamento das empresas privadas que contribuem para o PIS somou cerca de Cr\$ 49 trilhões em 81.

Estimando-se uma inflação mínima de 80% para este ano, sem considerar o aumento real de vendas, a contribuição dessas empresas aumentaria para Cr\$ 88 trilhões em 1982, dos quais pelo menos 60% seriam obtidos no segundo semestre, ou seja, algo em torno de Cr\$ 53 trilhões. E 0,5% desse valor significa Cr\$ 265 bilhões em receita só no segundo semestre deste ano.

Ao valor do faturamento das empresas privadas deve ser incluído também o das estatais.

Só as 373 estatais, cujos orçamentos foram aprovados

pela Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais (Sest), deverão faturar este ano Cr\$ 9 trilhões, o que significaria pelo menos mais Cr\$ 45 bilhões em receita para o Fin-social.

Além disso, restaria considerar as contribuições das demais empresas estatais, estaduais e municipais não controladas pela Sest.

Qualquer das duas estimativas, entretanto, representará um fluxo de recursos bastante considerável para os cofres públicos, a ser canalizado em programas no setores de *habitação popular, alimentação, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor*. A estimativa do Ministro da Secretaria do Planejamento, por exemplo, de Cr\$ 250 bilhões é igual à previsão orçamentária de 1982 dos Ministérios da Educação e da Saúde, duas áreas diretamente beneficiadas pelo novo programa.

Conclui-se, portanto, que a arrecadação deste Fundo será muito maior do que está sendo estimado, conforme ficou demonstrado neste comentário.

O montante dos recursos é volumoso, e, mais uma vez, nas mãos da União.

Além dos Cr\$ 250 bilhões (subestimados) adicionais, que o Governo espera arrecadar com a contribuição social de 0,5% sobre o faturamento das Empresas, o Ministério do Planejamento vai administrar mais Cr\$ 515, 689 bilhões do Orçamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em 1982.

O BNDES, volta, assim, à esfera da SEPLAN, à qual pertencia até o início do atual Governo, em 1979.

Para se ter uma idéia da participação que a Seplan terá sobre as empresas nacionais, uma lista recente de 312 em presas privatizáveis mostrou que o BNDES participa acionariamente de 224, de forma majoritária ou não.

O orçamento do BNDES para 1982 prevê a aplicação de Cr\$ 238,764 bilhões (46,3%) no financiamento de atividades industriais. Como segunda prioridade do Banco, está o financiamento de programas energéticos, com 26% do total ou Cr\$ 134,079 bilhões, em seguida, obras de infra-estrutura, com 14,4% do total ou Cr\$ 74,259 bilhões, e a agricultura, com 7,8%, ou Cr\$ 40,273 bilhões, e outros programas, com 5,5%, ou Cr\$ 28,314 bilhões.

As reações à criação do Fundo de Investimentos Sociais foram imediatas, tanto na área política, quanto na empresarial.

No entanto, o Governo não demonstra preocupação quanto à legalidade deste Fundo.

Tanto é verdade que o Ministério da Agricultura já selecionou os setores que seriam beneficiados com os recursos do Finsocial.

Os setores são: "alimentação popular, hortigranjeiros, defesa e vacinação animal e suplementação de juro para o Plano da Casa Própria ao Trabalhador Rural (Placar)".

O fato é que o Governo, ao invés de impor um imposto direto ou emissão de moeda, preferiu um imposto via "pessoas jurídicas". O problema estaria em parte resolvido, se este encargo não fosse direcionado ao consumidor brasileiro. É lógico e evidente que as empresas adicionarão ao custo de produção mais este imposto, pois acredito que seria ingenuidade de nossa parte, imaginar que as empresas pura e simplesmente retirariam este imposto da parcela de seus lucros para contribuir ao Finsocial.

O Departamento jurídico da Fiesp, na análise da constitucionalidade do Finsocial conclui que:

- "a Constituição preceitua que qualquer tributo só poderá ser criado ou majorado por Lei, e não por Decreto-Lei,
- o tributo somente pode ser criado, ou aumentado, para vigorar no exercício financeiro seguinte;
- há caracterização da bi-tributação (Contribuição Social e PIS)".

O impasse está criado. Somente em São Paulo, até a data de 20 de Julho, mais de mil empresas impetraram mandados de segurança, na Justiça Federal, a fim de se isentarem do recolhimento do Finsocial, criado pelo Decreto-Lei 1940/82, e que corresponde a 0,5% da renda bruta dos contribuintes.

A mesma data deve ser observada pelas empresas prestadoras de serviços, que devem recolher o equivalente a 1/12 dos 5% do valor do imposto de renda devido, ou seja, essas

empresas devem calcular a quantia correspondente aos 5% de seu imposto de renda devido (ou como se devido fosse) e dividi-la em 12 parcelas. Devem, portanto, recolher uma dessas parcelas e, assim, sucessivamente, todos os meses, sempre até o dia 20.

As empresas sujeitas ao recolhimento do Finsocial, que não cumprirem o prazo previsto, ficarão sujeitas ao pagamento de suas contribuições corrigidas monetariamente (pelo valor das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), juros de mora de 1% ao mês e multas que variam de 50 a 150% do valor devido, pois as penalidades impostas são as mesmas para os débitos do imposto de renda.

O País tem de produzir mais para poder distribuir mais, elevando os níveis de vida da população e proporcionando oportunidades de emprego para a imensa massa de jovens que chega ao mercado de trabalho.

O crescimento econômico por si só, não traduz uma resposta para o problema social. A par dos investimentos na área essencialmente produtiva, devemos também procurar suprir as carências da população nas áreas de alimentação, saúde, educação e habitação.

Em parte o Governo tem razão, quando cria um imposto, para atender a áreas tão importantes como as citadas acima.

O que se discute é o mecanismo, pois o consumidor brasileiro passa a pagar imediatamente este imposto, através do

repassa dos contribuintes, e as vantagens, os benefícios que este imposto deveria trazer, vão depender de um futuro totalmente incerto.

Então pergunta-se não poderia o Governo tê-lo feito de outra maneira?

A anualidade da medida desde logo é contestada por juristas. A cobrança, a partir de 30 de junho deste ano, de 0,5% sobre a receita bruta das empresas públicas e privadas que realizam vendas de mercadorias e de 5% sobre o valor do imposto de renda a pagar pelas empresas do setor de serviços *ferre o princípio da anualidade*, pelo qual não se pode exigir ou aumentar tributos no mesmo exercício em que foram instituídos.

Além disso, embora os técnicos do Governo minimizem os reflexos inflacionários do Decreto-Lei, eles não são nada desprezíveis, uma vez que a contribuição incidirá sobre todas as empresas.

A injeção de recursos do Finsocial nos próximos meses, acompanhada das restituições do imposto de renda, pagamento do PIS/PASEP e algumas outras medidas mais flexíveis tomadas pelo Governo, deverá ter uma influência bastante sensível sobre o ritmo da atividade econômica. Mas para muitas empresas, esse novo acréscimo da carga tributária será muito penoso, em face de elevados custos financeiros que estão suportando, e algumas dificuldades que possam ter para fazer o repass-

se aos seus consumidores, especialmente porque o consumidor já está comprando só o estritamente necessário.

No caso do Finsocial, as autoridades não poderão perguntar, como freqüentemente têm feito com desdém às críticas que recebem, quais as alternativas.

Não se trata de um dilema econômico inescapável, como o que alguns monetaristas costumam colocar, quando discutem questões como as altas taxas de juros. Há, certamente, outros meios mais justos para financiar um programa como o Finsocial, e o Governo, com autosuficiência costumeira, não se preocupou em indagar da sociedade quais poderiam ser eles.

Uma Reforma Tributária ampla, como se deseja, poderia sem dúvida, proporcionar uma alternativa mais aceitável.

As autoridades podem alegar que não havia tempo para isso.

Há meses, vem-se falando da necessidade de investimentos sociais maciços, sem que o governo tivesse mostrado a menor sensibilidade para esses reclamos. O país inteiro pede e reclama por seus investimentos; no entanto, às vésperas das eleições, o Governo lembra-se deles, (sem considerar o efeito constitucional) e neste momento o tempo é pouco, para consultar a sociedade brasileira.

O Ministro da Fazenda publicou a Portaria nº 119, de 22.06.82, disciplinando o recolhimento aos cofres do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O item nº IX da Portaria diz que "cabe ao Ministério da Fazenda dirimir as dúvidas pertinentes à execução do Decreto-Lei nº 1940, de 25.05.82".

O Procurador Geral da Fazenda argumenta que vai *defender a tese* de que o Presidente da República *está autorizado* a baixar Decreto-Lei sobre a matéria e também contestar o caráter de imposto de Finsocial, afirmando "que se trata de uma contribuição, cobrável no mesmo exercício fiscal em que é criada".

Segundo o Procurador, o artigo 55 da Constituição atribui competência ao Presidente da República para "nos casos de urgência e de relevante interesse público, baixar Decreto-Lei em matéria de segurança nacional, finanças públicas e criação de cargo".

O Procurador entende que o significado do Finsocial está explícito neste artigo constitucional.

O segundo argumento, de que se trata de uma contribuição e não de um imposto e, portanto, pode ser cobrado ainda este ano, terá como base mais cinco preceitos legais: os artigos 21, 43, 45 e 167 da Constituição de 1967.

Segundo o Procurador, a Constituição não proíbe a criação do tributo por meio de Decreto-Lei e que não cabe ao Poder Judiciário decidir se havia ou não urgência ou interesse público relevante para a adoção da medida.

O fato é que muitos juizes, espalhados por este país,

estão manifestando-se favoravelmente aos mandados de segurança impetrados pelos contribuintes.. Recentemente em São Paulo, na 8ª Vara, dois juizes consideraram corretos os mandados de segurança impetrados. Decidiram os juizes que, não sendo o Finsocial multa, nem taxa, é realmente um tributo, ainda que denominado de "contribuição". Afirmaram também que nada impede que o Poder Judiciário examine se houve ou não urgência ou interesse público relevante e que, no caso isso não ocorreu, pois o próprio Decreto-Lei admite que não existe qualquer programa ou projeto pronto para receber os recursos arrecadados.

Evidentemente que estas sentenças estão sujeitas a duplo grau de jurisdição, pois os processos subirão agora ao Tribunal Federal de Recursos, que poderá confirmar ou reformar as decisões.

Em que pese a todas essas afirmações favoráveis ou não, o fato é que, sendo contribuição ou imposto, neste momento pouco importa.

O que realmente importa é que o consumidor brasileiro terá mais um encargo sobre si, e estes recursos que são de montantes significativos *estarão nas mãos da União*, para deles usufruir em benefício do que realmente interessa, no caso, em programas prioritários determinados pelo Governo que, segundo este, estão a merecer um maior cuidado por parte da área governamental, com injeção de recursos para atendimento aos setores de habitação popular, alimentação, saúde, educa -

ção e amparo ao pequeno agricultor.

A primeira parcela distribuída, no montante de Cr\$ 60,8 bilhões de recursos, beneficiou os seguintes setores:

- Banco Nacional da Habitação com Cr\$ 20,0 bilhões;
- Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) do Ministério da Saúde com Cr\$ 11,9 bilhões;
- Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE) do Ministério da Educação com Cr\$ 14,4 bilhões;
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários com Cr\$ 14,5 bilhões.

A estrutura do Finsocial está criada, os recursos estão caindo em poder da União, e esta por sua vez está distribuindo-os aos seus Ministérios.

Resta saber se estes realmente beneficiarão as populações mais carentes e, nesse momento, a sociedade brasileira poderá aplaudir ou criticar a decisão governamental.

3.4. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS PARA ALTERNATIVAS DE POLÍTICA FISCAL

Qualquer estudo, que examine as principais atividades do Governo, segundo seus grandes objetivos, inicia pela tradicional divisão de MUSGRAVE das funções "alocação", "distribuição" e "estabilização".

Do ponto de vista ideal, um modelo de finanças, com níveis múltiplos de Governo, deve conduzir a que os governos subnacionais exerçam as atividades do "ramo alocativo", financiando-as com impostos captados no conceito do benefício da tributação. Enquanto isso, os ajustamentos na "distribuição" de renda são, usualmente, de responsabilidade de políticas centrais. Da mesma forma, a outra função do Governo, a de "estabilização" do nível de preços, do emprego ou do balanço de pagamentos é, invariavelmente, competência privativa dos governos centrais.

É importante que se defina as principais características e limites destas funções primordiais da atividade governamental, vistas a partir do uso do tributo como instrumento de intervenção econômica.

As atividades governamentais, entre outras coisas, visam a obter um padrão eficiente na "alocação de recursos" entre a atividade pública e privada, quer no âmbito interno de cada um destes setores. As concepções financeiras modernas consideram que os recursos públicos não podem limitar-se à cobertura dos gastos indispensáveis do Estado, devendo ser um meio de que se vale o ente público, em sua atividade alocativa, para agir sobre as externalidades e minimizar as imperfeições de mercado.

Da constatação de que os mecanismos de preço de mercado não asseguram, em variadas oportunidades, uma alocação ótima de recursos, surge a justificativa para adoção de ajusta-

mentos necessários ao controle das externalidades. Neste caso, o papel do imposto ou subsídio consiste em estimular ou desestimular, *via carga tributária*, as atividades que revelam custos ou benefícios externos.

Um exemplo dessas providências refere-se ao controle da poluição, em que é recomendado o uso de impostos ou subsídios e todo um conjunto alternativo de normas para forçar a empresa a internalizar os custos externos decorrentes de sua atividade.

A utilização de impostos ou subsídios se constitui em instrumento importante para levar a cabo a visão intervencionista do Estado, alterando a composição setorial e regional das atividades produtivas do setor privado, corrigindo as ineficiências, em relação ao grau ótimo de alocação, pela alteração dos preços relativos do sistema econômico.

Desde o momento em que foi admitido que a atividade estatal podia ser dirigida, de maneira útil, para atender a finalidades ligadas aos objetivos de melhor satisfação das necessidades sociais, a meta de adequação da "*distribuição da renda*" passou a constar, invariavelmente, dos planos de Governo de todas as nações democráticas, sempre em nível elevado na escala de prioridades governamentais.

A compatibilização do processo de obtenção dos recursos, com o programa de dispêndios na satisfação das necessidades públicas, que se decompõem em aspectos de múltipla variedade, envolve, tanto a tributação, como o sistema de transfe-

rências Governamentais.

A utilização dos instrumentos tributários pode ser vista, quer atuando no curto prazo, em termos de distribuição de um dado nível de renda, quer no longo prazo, pela alteração das causas estruturais determinantes do estado de distribuição.

A função do Governo na "estabilização" de nível de preços, do emprego e da balança de pagamentos, difere substancialmente das funções descritas anteriormente, pois enquadra as chamadas finanças compensatórias, onde concentra seus esforços na manutenção do nível de utilização dos recursos e de um valor estável para a moeda. Age, basicamente, no controle da demanda agregada, pelo uso dos instrumentos fiscais e monetários. Desta forma, o Governo regula o nível de demanda agregada, através de suas compras de bens e serviços, ou dimensiona a renda disponível da sociedade pela introdução de impostos e subsídios.

Na política de estabilização, o instrumento fiscal é de eficácia reduzida e requer seja reforçado e acompanhado por medidas de área monetária e cambial que assumem contornos mais abrangentes e efetivos.

Na análise de um programa governamental, torna-se difícil identificar se o seu conteúdo visa mais o ramo alocativo do que o objetivo de distribuir renda.

Um exemplo prático é o das transferências intergovernamentais.

mentais, a que se atribui uma multiplicidade de objetivos, inclusive o de cobrir o hiato receita - despesa, de difícil interpretação quanto à primordial finalidade.

A busca de uma adequada alocação de recursos, em consonância com a regra geral, que recomenda que instrumentos que afetam muitos objetivos devam ser empregados *centralmente*, enquanto que aqueles que afetam um só objetivo são recomendáveis ao uso *descentralizado*, embora se trate de meta desejável, também encontra enormes dificuldades para efetivação no regime federativo.

A recomendação, para a ação descentralizada na provisão de bens públicos, surge da *constatação* de que uma forma unitária de Governo é insensível para as variações nas preferências reveladas pelos residentes dos diversos Estados. Assim, quando os bens públicos são ofertados pelo Governo central, é de se esperar uma tendência à uniformidade.

E esta uniformidade nos níveis de provisão e consumo dos bens públicos pode não ser eficiente, porque não reflete as possíveis variações nos gastos dos consumidores das diferentes regiões. Ao contrário, os governos estaduais e municipais, que estão diretamente vinculados à realidade palpável do dia-a-dia das comunidades, sentindo-as e vivendo-as mais de perto, tendem a ser mais receptíveis às necessidades públicas mais urgentes.

A necessidade de se utilizar o mecanismo das transfe-

rências, entre esferas administrativas, decorre da adoção de um sistema federativo de Governo, com vistas a melhorar a eficiência alocativa ou distributiva. Em geral essas transferências, também chamadas de ajudas federais, justificam-se à luz da existência, em maior ou menor grau, de custos ou benefícios externos associados a certos serviços públicos e em razão das desigualdades regionais de níveis de desenvolvimento.

Costuma-se apontar como objetivos das transferências, entre outras motivações, a necessidade de assegurar um nível de oferta de serviços satisfatório em escala distributiva, entre regiões e pessoas, de forma a garantir a todos os cidadãos um nível mínimo de consumo de certos serviços. Busca-se, ainda, por meio das *transferências*, solucionar a chamada crise financeira do federalismo, com vistas à viabilização do sistema federativo.

Sobre o sistema de transferências de recursos, RAMOS (1980:10), num dos caderno do Curso de Pós-Graduação, "O Modelo Econômico Brasileiro: Uma apreciação à luz da Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais", tem uma contribuição muito importante, qual seja: "A economia de mercado organiza o processo de produção exclusivamente do ponto de vista de *transferências bidirecionais de recursos*, e assim perde de vista aspectos normativos sem os quais uma sociedade destitui-se de condições de viabilidade. A instauração e preservação de tais condições largamente dependem de *transferências unidire-*

cionais de recursos. Em termos explícitos, uma transferência é bidirecional, quando A deriva B de recursos com os quais B produz algo de que A deriva lucro ou vantagem. Neste tipo de transferência, o interesse de A é diretamente satisfeito. Uma transferência é unidirecional quando A provê B de recursos com os quais B produz algo de que decorre uma melhoria ambiental, que indiretamente beneficia A, além de outros fatores sociais. O primeiro tipo de transferência é o fundamento da economia de mercado (exchange economy). O segundo tipo de transferência é o fundamento da economia de viabilidade social (grants economy). Estes dois tipos de transferência têm existido milenarmente e são praticados em todos os países contemporâneos, inclusive no Brasil.

Salários e impostos são, respectivamente, ilustrações destes dois tipos de transferência.

No entanto, o estudo sistemático e científico da complementariedade desses dois tipos de transferência, do ponto de vista social normativo, somente hoje começa a ser empreendido. A ciência econômica convencional, por certo, não ignora a existência de transferências unidirecionais, mas subordina a sua utilização aos objetivos específicos da economia de mercado. Mas a economia das transferências unidirecionais tem objetivos específicos e distintos dos da economia de mercado, embora não necessariamente opostos ao desta última".

A existência de critérios de repartição dos recursos entre os níveis de Governo variam conforme a prioridade dos

objetivos perseguidos.

Embora não haja limites quanto à inclusão ou quanto à mescla de fatores, para fins de uma adequada ponderação dos elementos envolvidos no critério de repartição dos recursos, é possível distinguir três critérios básicos que encontram largo uso, quais sejam:

- proporcional à arrecadação do tributo em cada unidade beneficiada;
- proporcional à população ou à área das unidades;
- inversamente proporcional à renda gerada na unidade.

Existem três tipos de transferências:

- Transferências Condicionais: estão vinculadas à aplicação em determinados programas que refletem a interferência do Governo central sobre as unidades federadas.
- Transferências Globais: surgem para fazer frente ao hiato entre a capacidade de mobilizar recursos e a necessidade de expansão de gastos, razão pela qual tende-se a considerá-las como uma receita adicional. Caracterizam-se pela livre aplicação dos recursos, determinando liberdade de decisões quanto à alocação.
- Transferências como mecanismo de redução das desigualdades regionais: que visam a assegurar um maior volume de recursos aos governos locais e reduzir as desigualdades regionais em termos de nível de desenvolvimento.

Uma classificação semelhante a de Musgrave, foi apresentada pelo ex-Ministro Mário Henrique SIMONSEN (1981), ao afirmar que os sistemas tributários modernos se estruturam com três objetivos: "O fiscal, de arrecadar recursos para cobrir as despesas públicas; o social, de melhorar a distribuição de renda e da riqueza; e o funcional, de orientar a poupança, a produção e os investimentos, corrigindo as imperfeições de mercado".

Cita ainda que um sistema de impostos tecnicamente irrepreensível, precisa passar por quatro testes, quais sejam: o da exeqüibilidade, o da ausência de tributação em cascata, o da isenção nas exportações e o da neutralidade em relação à inflação.

Mas, mais importante do que os aspectos formais do sistema tributário é a própria *definição* dos objetivos públicos, sua hierarquia e os meios para atingi-los, que deverão estar necessariamente relacionados às características peculiares de cada país, sua estrutura produtiva, sua forma de organização política e as relações econômicas, e de poder entre os diversos segmentos da sociedade.

3.5. O MUNICÍPIO BRASILEIRO E A SUA CONDIÇÃO ATUAL

A grande realidade no Brasil é o pequeno. Este é um país onde predomina o pequeno, um país onde 90% da população

se constitui de pessoas de baixo nível de renda e luta contra toda sorte de carências e dificuldades, onde 95% dos Municípios não tem recursos sequer para satisfazer as necessidades essenciais da população, onde 80% das empresas tem menos de cinco empregados, e 95% menos de cem empregados, funcionando geralmente em condições de insuficiente capitalização e excessivo endividamento.

Se observarmos o Programa Nacional de desburocratização vamos encontrar especial prioridade aos pequenos. No plano social, ao cidadão menos favorecido; no plano econômico, ao pequeno empresário; e no plano federativo, ao pequeno Município.

A grande verdade é que a maioria dos Municípios não dispõe de infra-estrutura administrativa apta para efetuar o efetivo controle e a cobrança dos créditos tributários, o que impossibilita o recebimento eficaz da Dívida Ativa Municipal.

Na prática, abandona-se cerca de 80% do seu montante nos pequenos e médios Municípios.

Sabemos que 95% dos Municípios brasileiros vivem de transferências federais e estaduais, sendo irrelevante a sua receita própria. Mesmo nos Municípios mais desenvolvidos, as receitas próprias não atingem a 50% da receita total Municipal.

Observando o citado no capítulo II, que antes da Refor

ma o Governo repassava aos Municípios 15% do IR e 10% do IPI e que, após a Reforma Tributária, com as modificações mencionadas, os repasses se reduziram a apenas 10,5% de cada um, (FPE e FPM), com isso constata-se uma redução dos recursos disponíveis dos Municípios.

As transferências de receita federal aos Estados e Municípios são quantitativamente irregulares, deixando frequentemente beneficiários de receber o que lhes é devido, além de ficarem sujeitos a entraves burocráticos que retardam a sua efetivação.

É fato inconteste que o condicionamento prévio de distribuição desses recursos a gastos pré-estabelecidos de verbas municipais está contribuindo significativamente para a crise financeira que está vivendo o Município brasileiro.

Por outro lado, a distribuição das quotas-partes do FPM aos Municípios (menos aos das Capitais), feita em função apenas da população, é realizada através de coeficientes de participação que variam de 0,2 a 4,0. Quanto maior a população, maior o coeficiente.

Dos quase 4.000 Municípios brasileiros, cerca de 139 possuem coeficiente 0,2, o mais baixo; 566 possuem coeficiente 0,4; e 535, coeficiente 0,6; donde se conclui que mais de 30% dos Municípios brasileiros ficam na faixa de 0,2 a 0,6, significando pequenos Municípios, com quase ou sem nenhuma condição de crescimento.

A atual sistemática de distribuição do ICM, que tem

fundamental significado na receita global do Município, tem um *tratamento desigual* a Municípios industriais e agrícolas, beneficiando fortemente os primeiros, em detrimento dos últimos, no que respeita à parcela que lhes cabe.

De acordo com os atuais critérios de distribuição, os mais beneficiados são os Municípios com expressivo desenvolvimento industrial, em detrimento da grande maioria dos Municípios brasileiros de vocação agrícola, agravando ainda mais, de outra parte, o êxodo rural. Conseqüentemente, o critério de distribuição da parcela municipal do ICM constitui fator preponderante no progressivo incremento do desnível existente entre os grandes e os pequenos Municípios, por promover o crescimento do grau de concentração das receitas municipais nas Comunidades mais prósperas, ao mesmo tempo em que reduz, gradualmente, a receita dos Municípios mais pobres.

Lamentavelmente, é reduzida a participação efetiva dos Municípios na equação e solução dos problemas que interessam de perto às comunidades locais.

Como não existe uma clara definição legal das tarefas que devem caber a cada um dos três níveis da Federação e, em decorrência do *excessivo centralismo*, o Município, na maior parte dos casos, praticamente não participa da solução das graves carências do cotidiano do cidadão. Referimo-nos aos problemas básicos de alimentação, saúde, educação, habitação e outros, que assumem freqüentemente aspectos dramáticos. A decisão desses assuntos foi ao longo dos anos sendo avocada

pelos outros níveis da Federação, notadamente pela União, com o conseqüente esvaziamento da autoridade local. É, no entanto, o Prefeito Municipal aquele que sofre diretamente a pressão e o ônus da insatisfação popular. Logo ele que, geralmente, não dispõe de recursos, nem tem participação efetiva nas soluções.

A grande transformação, a ser operada neste país, é a do combate ao *excessivo centralismo burocrático* que passou a constituir, no plano interno, o obstáculo mais sério às aspirações de desenvolvimento social, econômico e político.

Enquanto não se realizar a *descentralização administrativa*, o sistema federativo no Brasil estará prejudicado. Enquanto não se desconcentrarem as decisões e a utilização de recursos, a autonomia dos Estados e Municípios continuará a representar um conceito muito mais formal do que real.

Pergunta-se o seguinte:

Quantas empresas de Estado poderiam ser desativadas e, em razão disto, suas funções (atividades) poderiam ser desenvolvidas a nível Municipal?

Por força da nossa condição de país historicamente unitário, da falta de tradição de autonomia dos Governos locais e da preocupação de fazer face a exigências maiores de desenvolvimento, a Constituição armou a União Federal de ampla competência legislativa e tributária. Mas isso não impede se persiga a desejada *descentralização de recursos e decisões*.

A competência federal, para regular determinado assunto ou arrecadar determinados tributos, não significa que lhe compete também a execução de todas as tarefas ou a aplicação de todos os recursos.

Infelizmente, o que se viu ao longo dos anos foi a União avocar a si, gradual e inconscientemente, a administração de quase todos os assuntos, invadindo a irrecusável autoridade dos governos locais para regular os problemas de seu interesse imediato.

Em suma, operou-se no Brasil a Federalização progressiva de todos os problemas e confundiu-se competência para legislar com autoridade exclusiva para executar.

A descentralização constitui, na verdade, a melhor maneira de assegurar a eficácia e reduzir o custo dos programas federais. Nenhum plano nacional poderá ser realmente eficaz, se não tiver sua execução amplamente descentralizada e se não puder engajar, desde a fase de sua elaboração, a participação dos mecanismos administrativos locais (Municípios), que estão naturalmente melhor habilitados a identificar e resolver os problemas da maneira mais rápida e peculiar a cada caso.

É evidente que esta afirmação exclui projetos como, energia elétrica, petróleo, comunicações, siderurgia, ferrovias, rodovias-troncos e outros, sob responsabilidade predominantemente federal. Mas, ressalvados esses casos, é injusti-

ficável que, em país com as características do nosso, se elimine a participação local nos assuntos que, embora objeto de legislação federal, interessam o dia-a-dia do cidadão. Nem parece razoável confiar-se a solução de problemas tão delicados, urgentes e peculiares, à exclusiva responsabilidade de organismos federais distantes, centralizados, burocratizados e uniformizantes.

O Presidente da República, ao simplificar a transferência de recursos para os Estados e Municípios, através dos Decretos-Leis nº 1.805, de 01.10.80 e 1.833, de 23.12.80, está tentando amenizar um dos grandes problemas desse País.

Nesses dois decretos, juntamente com a Emenda Constitucional nº 17, de 02.12.80, ficou determinada a abolição da necessidade de apresentação pelos Estados, Municípios, Territórios e Distrito Federal de Planos de aplicação, programas de trabalho ou de qualquer outro documento para efeito de recebimento dos recursos de transferências institucionais que são feitas pela União.

As exigências acima foram eliminadas dos seguintes repasses:

- a) 1- Fundo Rodoviário Nacional
- 2- Taxa Rodoviária Única
- 3- Adicional do Imposto s/Lubrificantes Combustíveis Líquidos Gasosos
- 4- Imposto Único s/Energia Elétrica
- 5- Imposto Único s/Minerais;

- b) Extinção das vinculações. As administrações podem, se assim desejarem, utilizá-los integralmente em gastos correntes;
- c) Condições para que cada administração tivesse maior poder de decisão em relação ao uso desses recursos;
- d) Possibilidade de a SAREM definir, com o Banco do Brasil, um esquema de liberação mensal das transferências federais.

Além disso, como resultado de estudos realizados pela SAREM, foi promulgado em 27 de agosto de 1981, o Decreto-Lei nº 1881, o qual introduziu modificações que permitirão uma distribuição mais equânime dos recursos do FPM.

O Decreto-Lei nº 1881/81 (que produziu efeito a partir de 82) autorizou a eliminação das duas menores faixas populacionais. Com isso, o Município que tiver população de até 3.396 habitantes (antigo coeficiente 0,2), ou de 3.397 a 6.792 habitantes (antigo coeficiente 0,4) está sendo considerado, para fins de distribuição dos recursos do FPM, como se possuísse uma população de até 10.188 habitantes.

São medidas importantes, mas insuficientes para corrigir as grandes distorções existentes no país.

Vejamos, por exemplo, no quadro 11, que a participação da União nos Recursos, efetivamente disponíveis em 1967, (por tanto no primeiro ano de Reforma) era de 36%, contra 46,4% dos Estados e 17,6% dos Municípios.

Observem que, em 1977, a União participa com 47,6%, os

Estados com 37,4% e os Municípios com 14,9%.

É evidente e significativo o aumento da participação da União com a implementação da Reforma, em prejuízo considerável dos Estados e Municípios.

QUADRO 11-Recursos Efetivamente Disponíveis nos três níveis de Governo

Período 1967 a 1977

ANOS	RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONÍVEIS *					A A+B+C	B A+B+C	C A+B+C
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	HIATO				
	Rec.Trib.Fed. - Tr. Est. e Mun. A	R.T.Est. + Tr. Fed. - Tr.Mun. B	R.T.Mun. + Tr. Fed. + Tr. Est. C	A - C	B - C	%	%	%
1967	38.962	50.226	19.006	19.956	31.220	36,0	46,4	17,6
1968	60.879	64.924	25.522	35.357	39.402	40,2	42,9	16,9
1969	78.943	69.703	25.141	53.802	44.562	45,4	40,1	14,5
1970	82.352	74.424	26.287	56.065	48.137	45,0	40,7	14,3
1971	92.465	77.973	27.388	65.077	50.585	46,8	39,4	13,8
1972	114.380	88.104	32.163	82.217	55.941	48,8	37,5	13,7
1973	136.352	101.765	37.737	98.615	64.028	49,4	36,9	13,7
1974	152.944	109.280	40.903	112.041	68.377	50,5	36,0	13,5
1975	151.710	108.924	39.595	112.115	69.329	50,5	36,3	13,2
1976	179.819	116.051	50.908	128.911	65.143	50,4	35,3	14,3
1977	175.338	137.848	54.906	120.432	82.942	47,6	37,4	14,9

FONTE: Secretaria de Economia e Finanças (M.F.)

(*) Valores em milhões de cruzeiros de 1977/[Índice Geral de Preços
PI/FGV.

Mas, dessas pequenas doses paliativas ao perfeito estado de direito, vai muita distância.

Estabeleceram os Decretos, que cabe aos governos locais decidir como e onde aplicar os recursos.

Os eventuais erros ou abusos serão julgados pela própria comunidade e fiscalizados pelos Tribunais de Contas dos Estados ou Conselhos de Contas Municipais.

Na realidade, o que o Governo fez, foi acelerar o fluxo das transferências; agora, com essa medida, o recurso chega muito mais rapidamente ao Município.

Então não mudou praticamente nada, pois esses recursos já eram dos Municípios, já pertenciam aos Municípios. Acelerar o fluxo, para que os recursos chegassem mais rapidamente aos Municípios, era assunto que o Governo deveria ter resolvido há muitos anos e não somente agora, a partir de 1980/81.

A concentração das decisões no nível central da Administração representa uma sobrevivência deplorável de nosso passado colonial e não se coaduna com a urgência de nossos problemas e a dimensão de nosso país. Ela não é apenas a causa principal do lamentável retardamento das decisões na Administração Federal; é também responsável pela inibição do dinamismo econômico e social, pelo esvaziamento da Federação e pela marginalização dos mecanismos e lideranças locais.

O compromisso municipalista do Presidente da Repúbli-

ca é absolutamente claro: "Queremos os Municípios brasileiros fortes e prósperos. Estou determinado a alcançar esse objetivo. O Município é o primeiro degrau de nossa organização político-administrativa. Precisa ser, também, o primeiro agente comunitário da Democracia, do desenvolvimento econômico, da justiça social e da estabilidade das instituições".

Diante disso, faz-se a seguinte indagação: O país é obrigado a incluir o Município no seu sistema de Governo?

Muito diversas poderiam ser as respostas. Mas uma delas é *essencial*. Uma vez incluído no sistema de Governo, estará diretamente comprometido a dar viabilidade ao regime municipal.

Se a quase totalidade dos países do mundo mantém esse nível de Governo, é certamente porque estimam, em princípio, que o mesmo venha a complementar a ação do Estado, levando a presença do poder público a todos os recantos do país, facilitando o contato entre o Governo e povo e fazendo chegar a este, de forma contínua, certos serviços de seu interesse imediato.

Podemos perguntar, no entanto, qual o percentual, dos quase 4.000 Municípios, que tem competência para desempenhar relevantes funções com objetivos nacionais? Para responder a essa indagação, teríamos que aprofundar um estudo sobre a história dos Municípios brasileiros, para descobrirmos as razões que caracterizam a incompetência municipal.

Mas a grande verdade é que o Município de hoje é incompetente para desempenhar papel significativo na organização e no desenvolvimento nacional, a não ser o de circunscrição político-eleitoral, muito adequada, aliás, às manipulações do coronelismo e à perpetuação das oligarquias regionais, estaduais e locais.

O Município se encontra em estado de inferioridade, o que desaconselha lhe dêem atribuições de maior relevância, ainda que relativas ao seu peculiar interesse.

Hão que se encontrar formas para solucionar os problemas dos Municípios, especialmente dos pequenos Municípios, para que estes contribuam decisivamente no engrandecimento da nação brasileira, que é o que todos desejamos.

A verdade é que o Brasil já nasceu rigorosamente centralizado e regulamentado. Desde o primeiro instante, tudo aqui aconteceu de cima para baixo e de trás para diante.

O centralismo acarreta a padronização das soluções. Provoca a exacerbação de uma ótica excessivamente central dos problemas nacionais, que tende a aplicar soluções uniformes a um País imenso e heterogêneo, que exige, pelo contrário, decisões ajustadas a suas diversificações e peculiaridades, em níveis regionais, estaduais e municipais.

3.6. OUTROS ASPECTOS PARA REFLEXÕES

Se as décadas de 50 e 60 se pautaram pela ênfase nos diagnósticos e na elaboração de planos, programas e projetos, a década de 70 pode ser caracterizada como a do *controlismo*, do retorno à administração colonial, ao autoritarismo.

Essa transformação ocorre no seio de um Estado que se transforma, de um Estado que sofre profundamente as influências do capital monopolístico e que enseja o desenvolvimento de um *centralismo* cada vez mais intenso do poder executivo.

O centralismo da administração pública tem sido mascarado pelas tentativas de desconcentrar os serviços públicos, através de fundações de direito público, autarquias e empresas para - estatais.

As empresas para - estatais se modernizam, incorporando critérios de eficiência e eficácia similares às empresas privadas; logo a desconcentração dos serviços públicos, ao nível das empresas, não representa uma democratização da administração.

Ao contrário, fortalece o centralismo pela prática administrativa de critérios privatistas de rentabilidade, onde a monocritica não deixa de se verificar.

As empresas para - estatais, autarquias públicas e fundações de direito público, não representam de fato uma descentralização de poder e muito menos de privatização de servi

ços de interesse coletivo mas, sim, uma demonstração do crescimento da intervenção estatal na economia, sob a égide da eficácia privatista.

O fenômeno tributário transcende o interesse de governos, embora tributos e Estado sejam temas indissociáveis, e ultrapassa o mundo do jurídico e do econômico, para se tornar assunto relevante em muitos outros campos do saber.

É difícil enumerar todas as tarefas e responsabilidades do Estado moderno, mas pode-se garantir que ele toma a si as missões mais nobres, como: a administração da justiça, a manutenção da ordem pública; a construção de obras de interesse público.

Tudo isso o Estado faz com o tributo, esse elemento propulsor, que é a contribuição compulsória de cada membro do corpo social.

A importância do tributo chega a ser exagerada. Mas ele é, indiscutivelmente, indispensável e vital à organização social, qualquer que seja a maneira de explicá-lo.

O Estado não deve arrecadar além do estritamente necessário ao atendimento das necessidades sociais. Daí, dizem os especialistas, ser preferível um déficit razoável a um superávit desordenado. Daí também, a praxe de se começar a elabora

ção do orçamento público, a partir da criteriosa fixação das despesas.

Infelizmente, porém, na atual conjuntura tributária brasileira, os Estados e Municípios nem mesmo arrecadam para atender a seus encargos correntes.

Não é digno do exercício da função pública quem dela se utiliza, para deixar sua condição de servidor e tornar-se direto beneficiário.

É desumano desconhecer a realidade social que nos cerca, e que, às vezes, fazemos questão de não ver. Não se pode ignorar o analfabetismo, as populações marginalizadas, o desemprego, enfim, tantos outros problemas de significação incontestável.

É dever do Estado evitar esses problemas, e isso se faz com o tributo.

O tributo deve ser justo. Tributar com justiça é sobretudo render apreço à capacidade contributiva do contribuinte.

O tributo tem uma finalidade social clara. *Financia a organização da sociedade, a manutenção da ordem e da paz social; promove a higiene e a assistência; propicia a instrução e a educação; garante as necessidades coletivas, através de uma interminável lista de serviços públicos; desenvolve regiões pobres; gera empregos; redistribui a riqueza; reduz as desigualdades sociais; mobiliza forças produtoras inativas, etc.*

Tudo isso é verdade, embora muitas vezes não lembrado por aqueles que efetivamente deveriam lembrá-lo, o que, de certo, é lamentável.

Antes de analisarmos quais as alternativas para a centralização e descentralização tributária, o que será abordado no próximo capítulo, é oportuno lembrar ou relembrar a seguinte questão:

Quais os principais objetivos da política econômica e a estratégia de desenvolvimento, adotada para o período 80/85?

São quatro os principais objetivos, ou sejam:

- 1 - Manutenção da Taxa de Crescimento
- 2 - Diminuição da Dependência Externa
 - 2.1. - Incentivo às Exportações
 - 2.2. - Projeto Carajás
 - 2.3. - Projeto Albrás
 - 2.4. - Projeto Usina de Tubarão
 - 2.5. - Projeto Cia. Siderúrgia Nacional
 - 2.6. - Projeto Açominas
 - 2.7. - Pólo Petroquímico de Camaçari
 - 2.8. - Projeto Copesul
 - 2.9. - Projeto Valesul
 - 2.10. - Projeto Caraíba Metais S/A
 - 2.11. - Projeto Eluma Metais S/A
 - 2.12. - Proálcool
- 3 - Combate à inflação

- 4 - Distribuição mais justa dos frutos do desenvolvi-
mento
 - 4.1. - Habitação Popular
 - 4.2. - Fundo de participação PIS/PASEP
 - 4.3. - Programas de Desenvolvimento Rural Integra-
dos
 - 4.4. - Programas de Colonização e Reforma Agrária
 - 4.5. - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
Pronan
 - 4.6. - Programa Nacional de Serviços Básicos de
Saúde
 - 4.7. - Programas de Ações Sócio-Educativas e Cultu-
rais para as Populações Carentes dos Meios
Urbano e Rural.

Tais medidas correspondem a um conjunto ordenado de ações que, no nosso entendimento, resultarão em um significativo crescimento da economia brasileira (União), adaptando-a à crise energética, apesar de uma economia internacional cheia de incertezas.

No entanto, não aparecem as preocupações com a Reforma Tributária Nacional.

Os economistas permanentes do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), defendem uma ampla reformulação do III - Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND).

Os economistas discordam da atitude do Governo, no sentido de que nada mais há a fazer e que, o que já foi é suficiente para corrigir os desequilíbrios.

Eles concluem, dizendo o seguinte: "Como os pressupostos que informaram as propostas do planejamento de 80/85 estão se desvanecendo diante dos fatos, seria desejável dentro de corolário de flexibilidade, que um novo roteiro fornecesse as sinalizações necessárias para a Nação e o empresariado, sobre os novos rumos a tomar".

Apesar do hermetismo da linguagem, na verdade, o que se pretende afirmar, nesta pequena conclusão, é a *necessidade de mudanças* nos mecanismos de política econômica, capazes de conduzir ao atendimento das prioridades agrícolas, energéticas e de exportação.

4.

ALTERNATIVAS E PERSPECTIVAS DO SISTEMA
TRIBUTÁRIO NACIONAL

O Sistema Tributário vigente tem sido, nos últimos anos, alvo de uma polêmica discussão quanto à oportunidade de sua reformulação, bem como, quanto ao alcance que deveria ter uma nova Reforma.

Dessa discussão emergem alguns aspectos de fundamental importância, relativos à definição de princípios, que devem nortear a *proposição de alternativas*, cabendo destacar: a autonomia financeira dos Estados e Municípios, as disparidades regionais de arrecadação e de renda e os desequilíbrios setoriais, os incentivos à acumulação de capital e o impacto da tributação sobre as diferentes camadas de renda pessoal.

A expressão reforma tributária, dada sua ambigüidade, é muitas vezes vista com temor por parte de alguns setores e autoridades, decorrendo daí a utilização de outras expressões como "ajustes" ou "correções", com a única finalidade de suavizar o impacto da questão.

Alguns técnicos e autoridades governamentais têm enunciado posições que caracterizam uma corrente de opinião bem definida, dentro de uma linha de correções mínimas e graduais do sistema, a curto prazo e de uma revisão mais profunda, a longo prazo. Os argumentos, utilizados por essa corrente, podem ser sintetizados em três pontos de vista comumente enunciados:

- a Reforma Tributária de 67, sua concepção e seus efeitos, ainda não foram totalmente avaliados, o que se faz necessário antes de se pensar numa nova Reforma;

- as falhas do sistema tributário devem ser debitadas às alterações subseqüentes à Emenda Constitucional nº 18/65 e não ao sistema concebido pela Reforma, cujos princípios continuam válidos para o Brasil de hoje;
- é preciso que os "ajustes" e "correções" no sistema tributário se façam de forma lenta e gradual, para que não haja um desequilíbrio do sistema econômico, provocando paralizações nos grandes projetos governamentais, citados no final do capítulo III - (Outros Aspectos para Reflexões).

Na verdade, são três argumentos de grande significação, e os responsáveis por uma nova reforma, ou ajustes, ou ainda correções, devem pensar, e muito, antes de propor qualquer modificação, pois acima de tudo devem lembrar-se de que a sociedade brasileira já contribui para este sistema muito mais do que poderia contribuir.

A literatura clássica de finanças públicas, especialmente aquela, importada de países de origem anglo-saxônica, difundida pelo trabalho de conceituados economistas, e destacada por financistas com formação predominantemente jurídica, tende a sublinhar uma superioridade dos impostos diretos sobre os indiretos.

As justificativas de superioridade dos impostos diretos, vistas no plano teórico, fundamentadas por técnicos e utilizadas, como argumento, por políticos e governantes, para

fins de reforma fiscais resumem-se em três vantagens principais:

- melhor facilidade de aplicação dos princípios de eqüidade;
- não repercussão econômica do imposto;
- neutralidade no que tange ao fluxo de riquezas, propiciando melhor alocação de recursos.

Prevalece a convicção de que existem inúmeros problemas na área da tributação direta que põem em dúvida aquela sua superioridade absoluta, apontada a priori, com bases em aspectos formais e análise de estruturas tributárias.

Assim, este capítulo trata das alternativas, proposições e considerações sobre o Sistema Tributário Brasileiro. Trata também, em especial, da futura reforma tributária e de como esta poderia ser implantada.

4.1. ALTERNATIVAS PARA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

É preciso que os ajustes, correções ou Reforma no sentido tributário se façam de forma lenta e gradual, para que não haja um desequilíbrio do sistema econômico. Modificações que devem ocorrer com a brevidade possível, não implicando, evidentemente, em desprezar o que o atual sistema tributário tem de positivo.

Uma contribuição muito valiosa sobre a Reforma no Sistema Tributário é a de PASTORE (1981:17):

"A única coisa que eu gostaria de ver feita agora, simplesmente, é que se voltasse ao espírito da Reforma Tributária de 65, que é extraordinariamente positiva do ponto de vista das funções que esses vários tributos tenham, e se for bem administrada, certamente vai conduzir o País e permitir gerir, com muito mais racionalidade, os recursos de que dispõe. Agora, na forma como nós estamos evoluindo ao longo do tempo, na discriminação de receitas entre Estados e União, certamente, nós estamos expondo cada vez mais, fundamentalmente, os Estados e Municípios a uma situação crítica do ponto de vista financeiro, que no fundo, vão ser objeto de uma coisa muito mais profunda no futuro, do que aquela que nós possamos fazer agora, pura e simplesmente, corrigindo alguns erros gritantes".

A nova Reforma se justificaria, segundo esta ótica, basicamente por dois motivos:

- a situação econômica e política do país e completamente diferente daquela de 65, sendo necessário adequar o sistema à nova realidade;
- é preciso dividir melhor o "bolo tributário" entre esferas de Governo e entre regiões, bem como conferir uma maior progressividade ao sistema.

Se vivêssemos no velho mundo, onde as instituições revelam elevado grau de sedimentação, esse histórico horizonte que nos separa da implantação da Reforma Tributária de 65, seria invariavelmente curto para suscitar qualquer modificação no ordenamento tributário da sociedade.

Ocorre, no entanto, que vivemos no novo mundo. Um mundo no qual as transformações se realizam em ritmo intenso e em grande velocidade, quando uma multiplicidade de fenômenos ainda não foram devidamente contemplados na nossa estrutura legal. Esse, salvo melhor juízo, parece ser o caso específico do sistema tributário nacional, nascido num determinado momento histórico, cujos ciclos já nos parecem em adiantado estado de maturação, seja no quadro de sua fundamentação política, como na sua fundamentação econômica.

Vejamos o que diz BRAGA (1978:13):

"A impraticabilidade de se continuar negligenciando indefinidamente essas distorções, inclusive pelo caráter de algumas delas, aponta para a urgência de definição de soluções. Essas soluções tanto podem envolver correções localizadas e mais ou menos independentes, como comporem uma verdadeira reforma de sistema tributário, a partir de diagnósticos e análises de alternativas em grande parte já realizadas".

Veja-se ainda o que diz JOST (1980) sobre a reforma:

"Hoje, estamos numa situação em que todos

estão pedindo uma roupa nova, porque a anterior já está com bastantes remendos. 'Necessita-se de uma reforma bastante ampla que só poderá ser feita através de uma comissão nacional, encarregada de proceder a uma reavaliação das atribuições e, depois, uma reavaliação das receitas entre as diferentes esferas administrativas. Mas o caso é premente e não se pode esperar tanto tempo, enquanto isso, creio que se poderá tomar uma série de medidas não conflitantes com uma reforma geral e que poderiam ser implementadas a curto prazo".

COSTA (1981:11) diz o seguinte:

"A correção, a curto prazo, das distorções que se avolumam ao longo do tempo, é medida que se impõe, não apenas para solucionar o atual e grave problema financeiro dos Estados e Municípios, pois a solução definitiva só será alcançada mediante uma reforma tributária mais ampla que há de vir em futuro próximo, no bojo de uma reforma constitucional igualmente ampla, que a consciência do País reclama".

As proposições existentes no Brasil hoje são muitas,mas podemos citar duas que consideramos de fundamental importância:

- alternativas para aumento das receitas dos Estados e Municípios como, revogação das isenções e correção de determinados desvios do sistema tributário, sem contudo alterar-lhe as características básicas;

- soluções de caráter mais abrangente, visando a uma ampla reformulação do sistema tributário vigente.

A primeira proposição resulta da constatação de que o tributo repartido é da competência da União. Assim, eventuais isenções poderão ocorrer sem que as unidades que participam dos recursos sejam ouvidas, critérios de rateio podem ser alterados pelo detentor dos recursos, vinculações a programas de interesse federal podem ser estabelecidas, atrasos na liberação dos recursos são freqüentes, etc. Sem dúvida prevalece, nesta situação, a afirmativa de que "quem detém os recursos detém o poder".

Pertencem à União todos os poderes explícita ou implicitamente especificados, e pertencem aos Estados membros da Federação os poderes remanescentes ou residuais, uma vez subtraídos os que foram vedados expressamente e os que foram incluídos na competência dos Municípios.

Portanto, mantêm-se o *princípio fundamental do federalismo*, em que a União e os Municípios possuem os poderes que lhes são implícitos, e aos Estados Federados competem, em regra geral, todos os poderes remanescentes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados no texto constitucional.

Entretanto, se o Governo Federal não exercer seu poder de legislar sobre certo assunto, os Estados Federados poderão legislar amplamente, enquanto perdurar o silêncio da União.

Em nosso país, o federalismo, classificado de "dual", um do Governo da República Central e outro dos Estados Federados, da primeira República, em contraposição ao unitarismo dominante no tempo do Império, apoiava-se em *amplos poderes atribuídos aos Estados membros* na repartição das competências através da Constituição. A instabilidade política que engredo, motivou, porém, a conhecida Revisão Constitucional de 1926, numa tentativa de buscar o reequilíbrio das forças políticas dominantes, sem lograr o êxito esperado.

Sucedeu-lhe a Revolução de 30, que induziu nova concentração de poderes na esfera federal de Governo.

A eclosão da II Guerra Mundial provocou uma acumulação de mais poderes de decisão no âmbito do Governo Federal, por motivos óbvios, de ordem política e de segurança do país.

Progressivamente desestabilizado o regime democrático vivido sob o império da Carta Magna de 46, desencadeou-se o movimento político - militar de 64, e novamente o Governo Federal concentrou, em sua esfera de ação, forte soma de poderes de decisão.

Essa sucessão histórica de *centralização e descentralização dos poderes decisórios de Governo* foi identificada, modernamente, como uma espécie de *movimento pendular dos poderes políticos no Brasil*, a indicar um envolver lento e vacilante do modelo político nacional.

Atualmente, o Brasil se encontra empenhado, mais uma

vez, na busca de um modelo político - institucional *ideal*, que se harmonize com o princípio de federalismo e com o progresso do momento histórico que vive o país e a própria humanidade.

Na determinação do grau de *centralização* ou de *descentralização dos poderes de Governo*, que deva presidir a repartição das competências entre a União, Estados e Municípios, reside a principal dificuldade em estabelecer uma *medida-padrão* para esse fim, de cuja aplicação resulte um modelo *federativo* estável e dinâmico ao mesmo tempo, nas circunstâncias do mundo atual.

No que tange ao equilíbrio ideal entre *centralização* e *descentralização* de poderes políticos no sistema federativo de Governo, ilustrativo é o pensamento de SILVA (1981) *exposto* nos seguintes termos:

"A tese de centralização é de *averiguação* duvidosa, pois ela se fundamenta *muito* na pretendida unidade econômica nacional, que à *evidência*, *inexiste*".

No seu entender, o que deve preocupar é a *"integração econômica nacional"*, que é coisa diferente. Assim, para a *consecução* deste último objetivo, deve-se obrigatoriamente *reconhecer* que a adoção de procedimentos tributários *diferentes*, em função de realidades regionais e locais, parece *constituir* um caminho correto.

A conjugação de esforços, com vistas aos grandes obje-

tivos nacionais, em sintonia com as peculiaridades regionais, rege o *ponto de equilíbrio* do federalismo brasileiro, para cuja consecução se espera a ação combinada de todas as esferas de Governo e justifica a proposição de que os Governos estaduais participem das soluções do problema fundiário do Brasil.

Especialistas em matéria de tributação da propriedade da terra e das rendas agrícolas são pródigos em *recomendar* que os recursos, advindos do setor, devem ser canalizados ao financiamento de seus programas específicos.

O problema da agricultura é um caso à parte, pois o seu incentivo é uma das prioridades do Governo Federal.

No momento ela está sendo amplamente beneficiada em financiamentos a juros subsidiados, destinados a investimentos em equipamentos e melhoramentos; custeio agrícola e comercialização. Não há, todavia, salvo casos restritos regionais ou de abertura de fronteiras agrícolas, qualquer tipo de financiamento programado que canalize recursos para a aquisição de terras, voltado para os agricultores excedentes, de forma a permitir-lhes o acesso normal a uma gleba de terra, possibilitando, não só a sua subsistência, como a produção de um excedente comercializável.

Esta seria uma das pré-condições para conter o êxodo rural desordenado.

O Presidente da República, através do Decreto nº 87.457,

de 21.08.82, instituiu o Programa Nacional de Política Fundiária, que terá por objetivo unificar a implantação dos projetos fundiários, ativar a execução de projetos para assegurar o cumprimento das metas do governo na regularização fundiária.

De acordo com o decreto a execução do programa ficará a cargo de um ministro de Estado extraordinário. Determinou também que o INCRA fica subordinado a esse ministro.

Para acelerar a conquista do objetivo governamental de promover a justiça social e de aperfeiçoar o sistema de relações entre o homem do campo, a propriedade rural e o uso da terra, o ministro extraordinário para assuntos Fundiários desenvolverá sua atuação, entre outras, em duas diretrizes principais, quais sejam:

- "Facilitar ao trabalhador rural o acesso à propriedade de terra;
- agilizar as atividades de discriminação e distribuição de terras, elevando o nível das titulações, principalmente de pequenas propriedades, proporcionando, a estas, condições de auto-sustentação e de melhoria social".

A política de ocupação de espaços vazios do território nacional merece ser examinada com os devidos cuidados sob o aspecto de que não se pode negar ao agricultor de determinado Estado, pelo simples fato de não possuir terras, o direito de permanecer no seu território natal, onde estabeleceu vínculos familiares e raízes culturais.

De qualquer maneira, esta modificação a nível ministerial, pode trazer vantagens significativas nesse setor.

Certo é que a União centralizou toda a política de terras do país, considerando-a inclusive assunto de segurança nacional, mas não é menos verdade que convivemos em um sistema federativo onde os Governos estaduais são pressionados mais de perto, quando da exacerbação de problemas relativos à terra. Nessas circunstâncias, urge criar alguns espaços de atuação para os Governos estaduais, em harmonia com a política nacional.

Na verdade, os Estados têm maiores condições de decidir favoravelmente, em benefício de um número maior de agricultores sobre os problemas de terra, pois estão vivendo com isso diariamente. Então, ninguém mais que o Estado para ser o grande juiz, em lugar do Governo Federal com mais uma atribuição aliada a tantas outras.

A tributação da terra, como forma de estimular o aumento de sua produtividade e penalizar a manutenção de terras ociosas ou subcultivadas, encontra na prática vários óbices, tais como a subavaliação da terra para fins de determinação da base de cálculo, bem como a falta de correção monetária de tais valores e, principalmente, a presença de dificuldades quanto à fiscalização do grau de utilização e eficiência na exploração da terra.

Estudiosos do assunto "tributação da agricultura" (terra e renda gerada) mostram-se descrentes quanto à eficácia do

tributo, como *instrumento de uma política de reforma agrária*, encarando-a apenas como meio de aumentar a produtividade da terra. Todavia, quando as forças políticas da sociedade entenderem de colocar entre suas *metas prioritárias* o problema da *distribuição de terra*, o instrumento tributário poderá representar uma solução bem menos drástica que a utilização do instrumento da desapropriação no sentido de viabilizar uma *reforma agrária* com menores traumatismos políticos ou sociais.

Uma dessas metas prioritárias poderia ser a nova *Reforma Tributária*, que teria conotações significativas neste campo de ação.

A grande verdade é que temos atualmente muitos problemas, e isso nos leva a *constatar* um *hiato* existente entre as diretrizes formais estabelecidas e o resultado empírico observado, quando da utilização dos instrumentos que não vem respondendo satisfatoriamente ao plano de intenções, traçado a nível maior (Governo Federal).

Temos o caso, por exemplo, do imposto de renda, que atualmente é o grande responsável pelo incremento da arrecadação global do Governo Federal. E sua fonte de receita tem sido, sem dúvida, o crescimento da parcela arrecadada antecipadamente na fonte, fundamentalmente sobre rendimento do trabalho, o que vem transformando este imposto num verdadeiro tributo sobre salários.

A indexação de um sistema tributário, especialmente de impostos sobre a renda, é sem dúvida tarefa de grande comple-

xidade, quer para evitar que a inflação venha a se constituir em fato gerador do imposto, quer para não induzir o contribuinte a atrasar o pagamento de suas obrigações tributárias, adotando-se, nesses casos, o instituto da correção monetária.

O fato se verifica no esquema de devolução de imposto retido na fonte, com índices de correção subestimados ou prefixados, a revelar mais uma das distorções em relação às fontes e origens da renda. Esta é uma *amostra* de distorções que não requerem uma revisão constitucional, mas, sim, aperfeiçoamento na legislação que conceda a necessária segurança ao contribuinte.

Esta pequena consideração não invalida a preocupação de se adotarem medidas, no plano constitucional, visando a limitar o amplo poder discricionário do executivo federal em matéria tributária.

O objetivo maior de fortalecimento do federalismo brasileiro, via *descentralização fiscal*, tem como estratégia o aumento das receitas estaduais e municipais próprias.

A preocupação de se obter uma eficiente alocação regional de recursos tributários leva em conta um adequado ajuste fiscal de fronteira, com uma tributação mais intensa no destino, que compense as concentrações industriais e econômicas regionalizadas no território nacional.

Em consequência, o aumento da capacidade tributária estadual *permitirá* um *desafogo* do papel das transferências fede

rais, pela redução quantitativa para os Estados das regiões mais desenvolvidas.

A discriminação de rendas públicas concebida pela Reforma Tributária começou reservando à União a maioria dos impostos, em razão de créditos pré-definidos.

A reforma previu a alocação ao Governo central dos impostos inseparáveis de atribuições que a Constituição lhe confere, como é o caso dos impostos sobre comércio exterior.

Temos os impostos que, por características jurídicas ou por seus efeitos econômicos, seriam federais por natureza, em virtude de incidirem sobre atividades privadas de âmbito nacional, a exemplo do imposto sobre operações financeiras. Couberam também à União os impostos cuja concepção indicava serem mais eficientes em *administração centralizada*, face a suas características extrafiscais ou de geradores de receitas, exigindo legislação e sistemática padronizadas com lastro nacional, como o Imposto de Renda e o IPI.

Para contrabalançar uma partilha desproporcional de rendas, de reconhecida *centralização das competências tributárias*, foi previsto, como medida compensatória das perdas de receitas próprias estaduais e municipais, um sistema de *transferências intergovernamentais*.

Assim é que, embutidos na classificação acima, a Reforma concebeu os chamados "impostos nacionais", caracterizadores de um sistema tributário coordenado, de legislação unifor

me e arrecadação centralizada, cujo produto, no entanto, poderia ser rateado com as demais entidades políticas mediante a aplicação de critérios.

Mesmo no caso de receitas centralizadas ou monopolizadas (combustíveis, energia elétrica e minerais), não teria grandes vantagens a arrecadação centralizada desses tributos, uma vez que os mesmos *poderiam ser arrecadados pelos Estados* da mesma maneira, sem prejuízos das decisões de política central.

Nessas condições, a qualidade de conferir maior autonomia financeira aos Estados e conseqüentemente aos Municípios, através do incremento da receita própria, atenderia ao mesmo tempo a *princípios de racionalidade econômica*, sem prejudicar a coordenação federal da política setorial e mais, com vantagens sobre a alocação regional de receita, dado que incluirá nesses itens aspectos de caráter redistributivo.

O caso dos Municípios é realmente muito grave, pois a conhecida insuficiência de receitas próprias é o que provoca a debilitação da quase totalidade dos Municípios Brasileiros.

Estimativas para o ano de 1977 indicavam que os Municípios das capitais detinham 66,5% do total dos tributos arrecadados por esta esfera de Governo. Se agregarmos a estes uns poucos Municípios industriais e outras tantas cidades de porte médio, verifica-se que apenas 5% das comunidades locais concentram a arrecadação de mais de 90% das receitas tributárias municipais. Ou seja, expressividade de receita existe

apenas para as 200 municipalidades maiores, enquanto as restantes dos aproximadamente 4.000 Municípios brasileiros devem contentar-se com o rateio de um minguado bolo que se aproxima dos 10% das receitas tributárias municipais.

A estratégia adotada, para fortalecimento das finanças locais, consiste em deslocamento de competências de outras esferas de Governo, especialmente a nível federal.

Outra modificação substancial diz respeito à parcela do imposto de renda que integra o Fundo de Participação dos Estados, o qual deveria ser rateado apenas entre os Estados menos desenvolvidos, acentuando-se, assim, o meritório caráter distributivista deste fundo.

Um ponto fundamental, que não pode ser por mais tempo descuidado, é o que diz respeito à necessidade da edição de normas que assegurem a agilização dos processos de transferências de receitas tributárias federais e estaduais dando cumprimento efetivo e pontual a tais repasses.

A esse propósito, deve ser determinada a correção monetária automática e a adição de juros de mora, nas transferências tributárias não pagas em 30 dias.

Impõe-se, outrossim, a liberação das transferências, possibilitando seu depósito e movimentação nos bancos pertencentes aos Estados.

Seria desejável, por outro lado que, quando possível, a entrega das parcelas destinadas aos Estados e Municípios

fosse feita, sem a sua passagem pelos órgãos federais ou Bancos Estaduais, no caso das transferências serem para os Municípios.

A eliminação das inconstitucionalidades e a reformulação do STN, por si só, não *bastam* para atender aos reclamos dos Estados e Municípios. Muitas causas de outra natureza, mas igualmente decisivas, no tocante à situação financeira, devem ser consideradas.

Torna-se fundamental, para uma coerente reestruturação administrativo-financeira das esferas de Governo, que se definam clara e precisamente as *suas competências e encargos*, devendo calcar-se nessa definição, a discriminação das respectivas rendas.

Não podemos deixar de reconhecer como positiva a existência de fundos nas mãos do Governo Federal, objetivando através deles, uma redistribuição regional de renda, numa tentativa de reduzir as disparidades inter-regionais. Mas, eles resultam em sérias distorções na rigidez das aplicações dos recursos. Por isso, uma maior flexibilidade seria conveniente.

Uma alternativa seria a de serem montados sistemas de acompanhamento e avaliação da aplicação dos recursos provenientes de transferências do Governo Federal, ficando com os Estados e Municípios a autonomia do poder decisório em definir a destinação aos recursos transferidos.

Outro aspecto, também importante, que deveria merecer

uma maior consideração das autoridades governamentais, diz respeito a uma melhor *redefinição de área de competência de prestação de serviços básicos* dos diversos setores da atividade pública. Estes setores como, educação, saúde, segurança, manutenção de estradas, saneamento, etc, não estão definidos corretamente.

Então, antes de falar em Reforma Tributária, torna-se necessário *redefinir* claramente quais as responsabilidades de cada um dos três poderes.

Não adianta muito falar em elevar tal alíquota, ou facilitar as transferências, se estas responsabilidades estiverem indefinidas, e cada vez que surge um problema, este é adicionado a outros já existentes, porque falta definição.

Como alternativas para o fortalecimento dos Estados e Municípios, torna-se necessário implementar *mecanismos* que visem a alcançar o grande objetivo nacional que é a "construção de uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros".

Citamos, como exemplo, um mecanismo: ampliação da autonomia e elevação da competência tributária dos Estados e Municípios. Outros serão citados e comentados no próximo capítulo.

4.2. A FUTURA REFORMA TRIBUTÁRIA

A principal motivação do Presidente da República, ao propor uma reforma tributária, é reforçar a autonomia municipal.

Mais do que ninguém, o Governo sabe da lastimável condição em que se encontra a quase totalidade dos Municípios Brasileiros, e temos certeza que este aspecto será especialmente considerado no projeto de reforma, a ser elaborado nos próximos 12 meses, a partir de agora (Agosto 82).

Ao conjugar uma sociedade mais aberta com a descentralização de decisões, o Governo estará desafogando a carga de responsabilidades e críticas ao poder central, e com isso, estará atendendo a um ressurgimento do pluripartidarismo.

Com os diversos partidos espalhados pelas Prefeituras no País, não é justo mantê-los na condição de *pedintes* do poder estadual e federal. Essa colocação valerá para as duas condições, ou seja: para os opositoristas submetidos a governos estaduais situacionistas, assim como para maiorias municipais governistas em estados comandados pela oposição.

Presume-se que esta nova reforma provocará neste País longos debates sobre diversos ângulos, e possivelmente estará sendo implantada ainda neste final de período do Governo Federal.

A ampliação da autonomia municipal começa pela redis-

tribuição de responsabilidades. Os municípios estarão participando diretamente da implantação dos serviços básicos como: saneamento, saúde, educação, transportes, etc. Os recursos poderiam vir através de fundos constituídos por verbas hoje centralizadas.

Os órgãos federais existentes hoje e que fazem este trabalho, poderiam permanecer, mais como fiscalizadores, orientadores e coordenadores dos Municípios, cada um na sua área específica, do que propriamente executando essas atividades, como acontece atualmente.

Existe ainda a vantagem evidente de as comunidades decidirem suas prioridades. E isto pode ser de uma importância sem limite, em termos de benefícios diretos a curto prazo.

Por outro lado, o fato de *descentralizar* em favor do Município, fará com que autoridades municipais e a comunidade tenham que tomar medidas impopulares exigidas, às vezes, por escassez de recursos para todas as prioridades, e isso poderá trazer sérios aborrecimentos. Mas a decisão seria da comunidade para a comunidade.

Já essas decisões nas mãos do Governo Central, à comunidade não caberia outra alternativa a não ser aceitá-las, após alguns reclames.

Outra alteração, que possivelmente será incorporada à reforma tributária, é a mudança do *ano fiscal* para o mês de julho, prática adotada em vários países desenvolvidos. O *iní*

cio do ano fiscal no meio do ano civil, tem a vantagem de não acumular as pressões tradicionais de fim de ano com as dificuldades e disputas inerentes a um final de execução orçamentária, quando todos os Prefeitos querem concluir seus projetos em andamento, e muitas vezes chegam a comprometer-se orçamentariamente, sem, contudo, observar a efetiva arrecadação. E a situação fica, portanto, criada, havendo, neste caso, a corrida dos prefeitos aos governadores em busca de auxílios financeiros.

A verdade é que haverá muitas discussões em todos os níveis da sociedade brasileira, pois o povo está sentindo diretamente no seu orçamento familiar os efeitos da Reforma Tributária, de 65, e, temos certeza, que este fato é suficiente para estimular os longos debates em torno desta *nova Reforma*.

Todo o projeto ganhará corpo ao longo deste ano, a partir dos estudos elaborados pela Secretaria do Planejamento da Presidência da República e das contribuições que surgirem de toda a sociedade brasileira (Associações, Instituições, Fundações, etc.).

A Reforma Tributária poderá tangenciar delicados problemas políticos e interesses econômicos que deverão aflorar durante os debates em diversos níveis, inclusive no Congresso Nacional.

De qualquer modo, se o projeto for bem definido e estiver fundamentado nas necessidades do povo brasileiro, identificadas pelo Município, a proposta da Reforma poderá, ao che-

gar ao Congresso Nacional, receber a devida aprovação, porque os membros do Congresso devem, e têm por princípio, a satisfação das necessidades essenciais do povo brasileiro.

A nova Reforma deverá corrigir um dos *graves equívocos do sistema atual* que atribuiu aos Municípios impostos tipicamente urbanos, que só têm razoáveis condições de se constituírem em alguma fonte produtiva de receita nas médias e grandes cidades.

Com isto constata-se hoje verdadeiros hiatos entre a capacidade financeira e econômica da grande maioria dos Municípios e as suas necessidades, resultando numa forte dependência de recursos transferidos e um elevado grau de concentração das receitas municipais, superiores em muito ao próprio índice de retorno do ICM, tantas vezes criticado.

Na futura Reforma Tributária, as autoridades brasileiras naturalmente irão considerar muitos aspectos. Mas um destes será essencial, pois atualmente é a maior causa da deficiência do sistema. Será o de *fortalecer o sistema de federalismo fiscal no País, assegurando-se mais autonomia orçamentária aos Estados e Municípios.*

Uma outra preocupação, que deverá estar presente, é a que diz respeito ao planejamento descentralizado. A questão não é apenas descentralizar. A regionalização da democracia política e econômica e do planejamento é também a chave para resolver os problemas da multiétnicidade, dentro dos Estados, e providenciar a auto-determinação dos Municípios.

A lei, muitas vezes símbolo do poder alienado, também pode ser usada para incentivar a iniciativa local. As leis e regulamentos precisam ser revisados para eliminar as disposições legais que atrasam as alternativas de desenvolvimento. Precisam, igualmente, proteger e promover os interesses dos indivíduos contra a repressão e a exploração, criando normas e formas de ação coletiva.

É preciso adotar um esquema federativo dinâmico que atenda às reais necessidades do País, considere suas grandes divergências e seus desequilíbrios regionais.

A revitalização política do país há de se fazer pela mobilização das populações, em torno de problemas que lhes dizem respeito diretamente, o que implica uma política nacional que valorize o que é próprio de cada região.

Uma conclusão a que se pode chegar, partindo de uma possível reforma, consiste em mostrar que a *formulação de alternativas* que visem a melhorar a distribuição regional da capacidade de arrecadação não podem ser dissociadas de considerações de *equilíbrio na distribuição da carga tributária*, exigindo, portanto, não apenas um estudo isolado sobre o principal imposto que é o ICM, mas também uma análise integrada de todo o sistema tributário brasileiro.

A questão nacional é de como encontrar o necessário equilíbrio entre a *centralização e a descentralização*. Nações novas, ou os chamados países em desenvolvimento, são palco

de uma luta constante, tanto em teoria como na prática, em debates doutrinários, ou em revoluções e golpes de estado, à procura de uma solução adequada para esse eterno problema. Mesmo em países em que se associa descentralização com a idéia de democracia, liberdade e desenvolvimento, o problema não se encontra ainda solucionado. Sempre aparece uma alternativa melhor, que teoricamente colocada em prática vai funcionar de maneira muito mais satisfatória que a existente até aquele momento.

O Brasil se encontra hoje numa posição de expectativa. Na verdade não precisaria esperar por uma réforma na constituição, se houvesse uma decisão política do Governo Federal, no sentido de reduzir voluntariamente o seu campo de execução direta e aumentar, gradativamente, através de convênios e outros instrumentos, a utilização dos serviços estaduais e municipais e o volume de recursos à sua disposição.

O fato de existir uma política nacional sobre determinado assunto não significa que a execução deva caber exclusivamente à Administração Federal, nem que a aplicação dos recursos fique centralizada em suas mãos. Não significa sequer que todos os aspectos do plano nacional sejam definidos na lei federal.

O legislador federal deve ter o bom senso de reconhecer a existência de diversidades regionais e peculiaridades locais, e, conseqüentemente, limitar-se às normas mais gerais, abrindo espaço à autoridade estadual ou municipal para

regular e administrar os pormenores da execução.

Mas não é só a concentração nas mãos do Governo Federal que caracteriza a centralização, mas o sistema de alocação desses recursos, matéria vasta que está a exigir *profundos estudos*. Entre os componentes críticos do sistema, podemos mencionar a fixação de prioridades, a distribuição espacial e as condições para obtenção dos recursos pelas esferas inferiores (Estados e Municípios). É de justiça salientar, *entretanto*, que, nas relações com os Municípios, o Governo Federal tem-se mantido relativamente imune, mas o problema não tem sido esse relacionamento, e sim, o sistema existente, que não permite autonomia financeira maior aos Estados e Municípios.

A discussão, no momento (Agosto 82), é sobre as restituições do Imposto de Renda, que neste ano chegarão a aproximadamente Cr\$ 275 bilhões, ou seja Cr\$ 25 bilhões acima do que foi estimado. Em 1981, as devoluções somaram Cr\$ 110 bilhões, o que confirma que as tabelas de imposto na fonte se encontram em níveis irrealis.

A Receita Federal recentemente regulamentou a Portaria nº 156, que reajustou em 95% as tabelas de retenção do Imposto de Renda na fonte. O novo reajuste, que começa a vigorar a partir de 1º de Outubro, acarretará uma diminuição da receita fiscal de cerca de Cr\$ 120 bilhões neste último trimestre do ano.

No entanto, o Governo economizará quantia próxima a

este valor em 1983, quando deixará de desembolsar a correção que incidiria sobre aquele montante de impostos que seria retido.

O *ideal*, seria que a maioria dos assalariados *nada tivesse a pagar ou a receber*. A grande verdade é que o Imposto de Renda vigente no país é altamente *regressivo*, quando na realidade deveria ser *progressivo* (tirar mais daqueles que têm maior capacidade e, menos dos mais limitados).

Seria exatamente o contrário do que temos hoje, pois o Imposto de Renda está onerando demasiadamente as classes mais humildes, da média para a baixa, principalmente os assalariados. E isso altera significativamente o orçamento familiar dessas classes, enquanto que, na classe alta, esta tributação nada alterará.

É preciso, também, olhar para o lado da despesa e ver como estão sendo aplicados os recursos do Estado, se estão sendo bem aplicados de modo a beneficiar as populações mais humildes.

Se criássemos um imposto altamente progressivo, que tributa proporcionalmente mais a quem ganha mais, tirando reursos das pessoas mais ricas, e se aplicássemos esses recursos em investimentos que beneficiassem estas mesmas pessoas, não estaríamos praticando uma distribuição de renda.

Por isso, é necessário ter cuidado com a aplicação dos recursos arrecadados, mesmo que seja o sistema do IR altamen-

te *progressivo* que, para a grande maioria das autoridades, políticos, etc, é o *sistema ideal*. Este, no entanto, seria ineficaz se as aplicações forem desvirtuadas de seu objetivo maior, que é a *distribuição de renda*.

Recentemente a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), que congrega 19 federações estaduais e 123 associações microrregionais, entregou sugestões ao Secretario Geral da Fazenda, para que fossem consideradas no estudo sobre a futura Reforma Tributária.

As sugestões são as seguintes:

- "urgente definição das funções constitucionais das esferas municipais, estaduais e federais;
- modificações dos critérios de distribuição do FPM, FNR, ICM e IUM;
- criação de uma linha de crédito, com juros equivalentes aos da agricultura (45% para o Centro-Sul e 35% para o Norte e Nordeste), para aquisição de equipamentos rodoviários pelos Municípios;
- criação do Banco dos Municípios, a exemplo do sistema europeu e canadense e que, em síntese, administraria o conjunto de recursos para obras municipais, financiando programas exclusivos para os Municípios;
- criação de um Ministério dos Municípios, de modo a executar uma política específica para os problemas municipais;

- e a instituição de um fundo, para patrocínio de congressos de debates programados anualmente entre as três esferas do Poder Executivo".

Até certo ponto são surpreendentes as sugestões da CNM, uma vez que não se manifestaram sobre os *impostos típicamente urbanos*, que atualmente constituem um dos graves problemas do Sistema Tributário Nacional, conforme nosso comentário no item 3.4 e neste item.

Outra sugestão que também é surpreendente é o item 3, sobre a "criação de uma linha de crédito com juros equivalentes aos da Agricultura". A impressão que temos é que os Municípios já são *pequenos*, conforme nossa argumentação no item 3 e 5, e *continuam pensando "pequeno"*. Pois, a maior sugestão (solicitação), que deveriam fazer, seria uma maior autonomia orçamentária (incluindo independência dos Municípios para decidirem suas aplicações, estrutura (reorganização) administrativa e recursos orçamentários não somente de transferências como também de receita tributária Municipal), para que os Municípios pudessem desenvolver-se e com isso atender às *reais* necessidades da população que habita em seus territórios.

Somente repassar os recursos não resolve o problema Municipal, pelo contrário, agravaria mais a situação, pois muitas autoridades municipais poderiam imaginar que os recursos, disponíveis em poder dos Municípios, eram para gastar e simplesmente gastar, e isso poderia provocar sérios transtornos, fugindo totalmente do objetivo original.

Os Municípios teriam que possuir *planejamento a curto, médio e longo prazo*.

As prioridades municipais deveriam estar classificadas em *programas e divididas no tempo*, com os recursos para a sua execução identificados.

Caberia à União e aos Estados, controlar e acompanhar o desenvolvimento de todo esse processo e, se necessário, interferir, quando os programas municipais estivessem *distorcendo-se* do objetivo a que foram propostos. Caso contrário, caberia apenas continuar com os controles necessários.

De qualquer maneira a situação dos Municípios é *delicada*, e por isso é que se imagina que a nova Reforma Tributária, ou os ajustes, devam beneficiar estas subunidades da Federação. E isto só será possível se medidas concretas forem viabilizadas pelo Governo Federal, e, com isso, estaremos capacitados a levar as finanças estaduais e municipais a uma situação satisfatória.

Ficou evidenciado que a Reforma limitou, consideravelmente, a atuação dos Estados e Municípios a um nível aquém do estritamente necessário a um bom desempenho, com o fundamento de que só à União cabia utilizar o sistema tributário como instrumento de política fiscal.

Em realidade, não passou despercebido à Comissão da Reforma que se operava uma redução no grau de *autonomia fis-*

cal dos Estados e Municípios.

Entretanto, os benefícios advenientes da maior coordenação e da racionalidade econômica do novo sistema, combinados com a institucionalização das transferências intergovernamentais, compensariam a perda de autonomia estadual e municipal, o que, sem dúvida, se constituiu numa previsão demasiadamente otimista.

Tirar autonomia, como foi o caso dos Estados e Municípios, com a implantação da Reforma, e acreditar que outras alternativas (no caso as transferências) satisfariam as necesidades dos Estados e Municípios, considerando inclusive todos os aspectos negativos que envolvem o crescimento de um Município, Estado ou Região, é realmente uma decisão muito corajosa.

O resultado aí está, após 15 anos da efetiva implantação, vemos Estados e Municípios pobres, sem condição de atender às suas reais necessidades, com um número significativo da população suburbana marginalizada e um índice de desemprego e subemprego altamente assustador.

Vejamos o que diz BARROS (1980:54) sobre a nova Reforma Tributária. Argumenta que:

"Se não me falha a memória, excetuando — se o Prof. Geraldo Ataliba que é um analista histórico do sistema tributário brasileiro, 99% dos depoentes entenderam que o atual sistema tributário é o grande responsável pela extrema penúria que caracteriza os

orçamentos municipais e estaduais. Não creio que hoje possamos fazer digressões de caráter filosófico sobre uma aplicação integral desse sistema tributário, ainda como medida anterior a uma reforma. O tempo já passou o suficiente para demonstrar as características desse sistema, suas imperfeições, falhas e seu enorme poder centralizador. O retrato da evolução dos orçamentos estaduais e municipais ao longo dos últimos anos, em contraposição à evolução do orçamento federal, mostra que não resta a menor dúvida quanto ao imperativo, hoje, de realmente submetemos o sistema tributário a uma ampla reforma".

Isto significa dizer que não é o tempo que vai solucionar a precária situação dos Estados e Municípios, e sim, uma reforma no sistema tributário nacional.

4.3. ASPECTOS A SEREM CONSIDERADOS

Se verificarmos as novas metas reformuladas do Governo, com a Consolidação Plurianual de Programas de Governo (CPPG) 82/85, vamos constatar um importante instrumento de comparação entre a necessidade de recursos e a possibilidade de aplicá-los no próximo triênio.

O CPPG prevê, até 85, dispêndios de Cr\$ 74 trilhões (cerca de 410 bilhões de dólares), dos quais, Cr\$ 13 trilhões des

tinados a investimentos por parte dos órgãos da administração direta (ministérios) e indireta (empresas estatais) da União.

Se for, de fato, executado este plano, isto significa quadruplicar praticamente a soma entre a receita do Tesouro prevista para este ano (Cr\$ 4 trilhões 471 bilhões) e os gastos globais autorizados para as 498 empresas estatais até dezembro - Cr\$ 16 trilhões 293 bilhões. Fora dessa grandeza, não há horizonte de comparação com nenhum valor visível na atualidade.

O Imposto de Renda, o Imposto sobre Produtos Industrializados e o Imposto sobre Operações Financeiras ainda serão, nos próximos três anos, os responsáveis por mais de dois terços da receita total da União.

Isto quer dizer que, se o Governo está pensando em implantar uma reforma no sistema tributário, deverá fazê-lo a partir de 1985, pois a evidência dos fatos tem demonstrado que não teremos modificações de imediato.

Recentemente foi implantada no país a contribuição ao Finsocial, de uma maneira relativamente rápida, mas essa rapidez é resultado do particular interesse que o Governo tem sobre esse assunto.

No VIII Encontro de Secretários de Finanças das Prefeituras das Capitais realizado em São Paulo, o professor Octávio Gouvêa de Bulhões externou uma opinião que certamente decepcionou o auditorio, visivelmente interessado na reforma

tributária que assegurará aos Municípios maiores recursos.

Com efeito, o professor Bulhões declarou que "fazer uma reforma tributária, antes de resolver o problema da inflação, equivale a mobiliar um prédio antes de se construírem os alicerces".

É claro que se deve combater a inflação, que é um imposto injusto, mas não se deve esperar que ela seja controlada a níveis suportáveis para cuidar de promover maior justiça tributária. Se se devesse esperar por isso, talvez se tivesse de esperar por muito tempo, para implantar a reforma, ou ajustes, no sistema tributário.

Um outro ponto que merece consideração é a busca de uma eficiente alocação de recursos tributários.

A busca dessa eficiente alocação de recursos deve levar em conta o aproveitamento integral das potencialidades econômicas locais, complementadas por uma tributação mais intensa no destino pela revisão do papel das transferências, que assumiram função predominantemente redistributivista.

Quem tem uma importante contribuição para o sistema de alocação de recursos é RAMOS (1980:3), em seu caderno "Considerações sobre o Modelo Alcativo do Governo Brasileiro". Diz ele que:

"O horizonte temporal da presente análise transcende o curto prazo das medidas incrementalistas. A reformulação surgida não pode ser efetivada através de ensaios e

erros, de reparos *ad hoc* das diretrizes governamentais, mas requer a institucionalização de um esforço sistemático de articulação do novo paradigma alocativo. Procuraremos classificar a natureza desse paradigma através de três principais pressupostos do sistema institucional de alocação de recursos adotados pelo Governo".

Esses pressupostos são:

- "a medida da produção de riqueza nacional é o PIB, e o aumento do seu volume tem precedência sobre a prática sistemática de sua distribuição;
- a economia mundial é um sistema integrado no qual cada nação, através do comércio externo, regulado pela lei da oferta e da procura, logra obter recursos de que necessita para promover o seu desenvolvimento;
- o mercado é a agência determinativa do processo de alocação de recursos".

Especificamente, sobre o primeiro pressuposto, RAMOS

(1980:8) diz que:

"A concepção do processo econômico que postula ser o PIB a medida por excelência da produção de riqueza nacional necessariamente induz à adoção de políticas alocativas de escassa sensibilidade ao seu impacto social. O PIB é somatório de quantidades. Como tal não é indicador da qualidade de vida humana associada. Seu crescimento pode verificar-se a taxas excepcionais sem que isso em nada represente uma melhoria das

condições da vida humana associada em geral traduzida, entre outras coisas, pela equitativa distribuição da renda, por satisfatórios níveis de ocupação dos cidadãos em idade de trabalho, bem como pela preservação da sanidade ecológica e pelo uso eficiente dos recursos naturais do País".

Todos esses argumentos que foram citados no desenvolvimento desta dissertação, têm como um de seus objetivos a identificação de erros que efetivamente limitam o desenvolvimento dos Estados e Municípios.

Por outro lado, mostramos algumas estratégias de fortalecimento das finanças estaduais e municipais, através do incremento das receitas próprias, combinadas com uma eficiente alocação regional de recursos e modificações no atual papel das transferências federais.

Sua viabilidade mais depende de deslocamentos de competência do que de aumentos da carga tributária dos contribuintes que pagam excessivos impostos.

Não basta simplesmente o Governo querer mudar, esse comportamento, fazendo os Estados e Municípios mais autônomos, neste ou naquele sentido. É indispensável que as medidas propostas resultem de estudos sistemáticos, em que sejam pesados os vários fatores, que sejam antecipadas, tanto quanto possível, as *dificuldades e conseqüências da reforma*, e que se estabeleçam mecanismos capazes de assegurar a sua implantação.

O Governo brasileiro tem sabido formular e implementar numerosas políticas, de forma coerente, muitas delas extremamente conseqüentes em vista dos seus objetivos, embora se possa discordar, total ou parcialmente, de algumas delas.

Assim, temos diversas políticas como, energia, transportes, segurança nacional, habitação com base na casa própria, petróleo (combustíveis), importação de capitais estrangeiros, relações exteriores, exportação, substituição das importações, mercado monetário, etc.

Em todos esses casos e em muitos outros, vamos encontrar os ingredientes essenciais à existência de uma política, com diretrizes expressas, definição dos objetivos perseguidos, estratégias de ação e meios de implementação definidos.

E as políticas para os Estados e Municípios, onde estão?

Poderá dizer-se que a ausência de uma política pode constituir no caso uma política, como quem diz: a política, com relação aos Estados e Municípios, é não ter política.

A verdade é que os Estados e Municípios, e principalmente estes, se encontram hoje em completo abandono, largados à sua própria sorte.

Para que os Municípios sejam fortalecidos, não é necessário fazer coisas no Município, é preciso dar (criar) condições para que ele mesmo o faça.

Melhorar as condições econômicas e sociais de uma comu

nidade municipal, através da ação exclusiva das esferas superiores, é o caminho certo para liquidar o Município como instituição político-governamental.

A grande verdade é que a atual estrutura tributária brasileira é hoje consensualmente questionada pela evolução social e política do país, seja em direção a ajustamentos ou reformas.

O fato é que o Governo juntamente com a comunidade (e quando isto realmente acontecer será histórico) devem encontrar um perfil econômico mais adequado aos atuais anseios e necessidades sociais do povo brasileiro.

O próximo capítulo trata das conclusões, onde aparecem "sugestões" para uma reforma no sistema tributário nacional.

5.

CONCLUSÕES

Torna-se oportuno, antes de chegar à parte conclusiva desta dissertação, tecer algumas considerações que se julgam necessárias.

A relegação para um segundo plano dos instrumentos fiscais, em face da preponderância de medidas na esfera monetária e da ação descentralizada, via empresas estatais, que marca uma presença singular do Estado nestes últimos anos, explica o crescimento desordenado do setor público e mostra a origem de todo o processo de desequilíbrio da economia, no que é fomentado pela ação governamental.

Vejam os o caso do "orçamento fiscal" da União, entendido como aquele que engloba as receitas fiscais (tributos federais) e as despesas públicas típicas de manutenção da máquina administrativa, sujeito à aprovação legislativa, atinge hoje menos do que 15% do dispêndio total da União, segundo estimativas de DOELLINGER (1981:33), economista do IPEA e SEPLAN. Ou seja, menos de 1/6 do gasto da União é submetido ao debate e aprovação do Congresso Nacional, sendo o restante, aproximadamente 85%, entregue ao livre arbítrio do Poder Executivo Federal.

Registre-se, por outro lado, que a utilização das principais fontes monetárias de recursos não inflacionários (recursos cambiais e colocação de títulos federais) prenuncia sinais de escassez, ou quando menos, de um lento crescimento proporcional. A dívida pública interna federal ultrapassou em 1981 a casa dos 10% do PIB, o que dá a idéia do processo con-

tínuo de escassez desta fonte, em relação às necessidades crescentes de recursos. O apelo às fontes mais tradicionais, como a elevação de impostos, cortes nos subsídios ou redução dos dispêndios, como variáveis mais significativas a serem consideradas na estratégia política atual e futura, *tenderã* a induzir as autoridades financeiras a repensarem uma estratégia nesse sentido, sob pena de continuarem valendo-se da prática de emissões de papel moeda. A situação é bastante complexa e não apresenta condições para proceder a alterações bruscas, dentro do atual modelo econômico. Caso fossem lançados no orçamento fiscal todos os subsídios em vigor e os juros da dívida pública, o déficit da União poderia assumir proporções gigantescas e, tornando-o aparente, provocaria forte impacto na sociedade brasileira.

No tocante à forma federativa de Estado, ficou evidenciada ao longo desta dissertação, uma tendência de progressiva *concentração de poderes na esfera central* dos governos em geral, por força de fatores históricos vários que se sucedem e determinam tal direcionamento da política de Governo.

A Constituição da República reserva para a União largas faixas de competências exclusivas, complementadas por inúmeras vedações e restrições esparsas, cujo somatório forma extenso lastro condicionante da atuação dos Estados e Municípios da Federação.

Essa realidade se evidencia através de um simples comparativo da amplitude das competências da União frente à com-

petência remanescente dos Estados, tanto no campo genérico, quanto no específico da tributação e das finanças. Além disso, vedações e vinculações de variada ordem ampliam o condicionamento da autonomia dos Estados e Municípios.

No campo das finanças, os Estados e Municípios sofrem significativas restrições, quer pela dependência de autorização do Senado Federal, ouvido o Poder Executivo Federal, para contrair empréstimo de qualquer natureza, quer pela sujeição, segundo proposta do Presidente da República, a limites fixados pelo mesmo Senado Federal de sua dívida fundada ou a limitações ou proibição para emissão de suas obrigações (art. 42 da C.F.).

Da mesma forma, a Constituição da República instituiu limitações no âmbito orçamentário, com reflexos negativos nas administrações estaduais e municipais (art. 62, 64 e 65 da C.F.).

A grande verdade é que num país como o Brasil, o sistema político não pode agasalhar místicas ideológicas.

Deve repousar em princípios estáveis, perseguindo objetivos fundamentais concretos, deixando de lado idéias ilusórias, como as de uma economia socializada, de uma economia previamente dirigida, de uma política por antecipação autorizada a controlar atividades públicas ou privadas.

Em nosso país, depois da Segunda Guerra Mundial, as tensões políticas ficaram bastante visíveis: de um lado, os

que se apegavam à ordem tradicional; de outro, os que tentavam uma nova ordem.

A identidade entre regime político e Constituição, assegurando realismo conjuntural, é indispensável à harmonia das instituições. Uma Carta Constitucional, por melhores princípios que incorpore, consequência social da organização natural, *não conseguirá tornar tais princípios ativos*, enquanto não estabeleça nexos entre o corpo da nação e os aspectos políticos, técnicos e jurídicos.

A atual Constituição, que aí está, nitidamente rígida, irracionalizou a atividade governamental, limitando o poder que pertencia aos governados (Estados e Municípios) à execução pura de suas próprias atividades, sem participação do âmbito nacional. Numa Constituição, o problema de soberania do Estado, não se desvincula de qualquer ordem superior ou natural. Além disso, o Estado não é apenas fonte de tranquilidade ou de bem-estar, mas é também responsável pela ordem jurídica que protege as pessoas. Todo raciocínio contrário, *indiferente à prática, e simplesmente teórico, não prospera* porque não dispõe de dados concretos para colocar o homem perante o Estado e o Direito.

Uma Constituição deflui da harmonia do Estado sociológico com o Estado jurídico, unindo o natural e o positivo, a vontade de fazer e a norma disciplinadora.

É o que se deve querer para o Brasil. Deixando de

lado qualquer previsão acerca do futuro, os problemas que emergem de uma Constituição, em princípio, são de organização, a fim de que a Nação consiga ativar-se funcionalmente.

Uma Constituição tem de relacionar o *poder com a sociedade*, com a ciência do Direito e a realidade política. Tem de absorver as instituições naturais já pré-ordenadas com idéias próprias, para que tudo isso venha a reverter-se em benefício da própria sociedade, que deve ser o único objetivo para existir todo esse formalismo de Estado.

Todo esse comentário serve para lembrar a ligação íntima existente entre a Constituição e o Sistema Tributário do País.

As diretrizes básicas do Sistema Tributário são emanadas da Constituição Federal. As legislações posteriores sobre a Tributação, são baseadas no que determina a Constituição vigente, quer dizer, a base legal destas legislações é a Carta Constitucional. Daí, a importância deste documento, no sentido de direcionar o desenvolvimento e o crescimento do país, para a satisfação das necessidades da população.

A discussão sobre centralização versus descentralização, implicando maior ou menor autonomia para os Estados e Municípios, é um dos temas de destaque do pensamento político brasileiro.

O pensamento político registra, no seu conjunto, transformações por que passa a sociedade. A predominância de uma ou outra orientação, tal como refletida no arcabouço institucional-legal (leis e instituições), é um resultado do processo pelo qual determinados grupos e classes expressam seus interesses, muitas vezes contraditórios.

A queda do Império e a instituição do Federalismo no país, marca uma vitória das forças localistas. Estas tinham no café sua base de sustentação. A passagem do modelo agrário exportador para uma economia predominantemente urbano-industrial *se faz acompanhar de um processo crescente de centra*lização.

A revolução de 30 pode ser vista como um movimento contra o poder oligárquico rural, que marginalizava amplos setores das classes médias urbanas. O poder central passa a ser identificado como o poder nacional.

A industrialização se impõe como a alternativa para o desenvolvimento. Cresce a intervenção do "Estado" em quase todos os setores da vida nacional.

A falta de autonomia dos Estados e Municípios é usada como exemplo da retirada do poder decisório do povo. Setores representantes das lideranças locais e regionais se associam na

defesa do Federalismo, numa tentativa de ampliar a área de ação da "classe política", através de maior autonomia aos Estados e Municípios.

Pergunta-se: quando a União deixará de *comandar* o processo de desenvolvimento através do estabelecimento das prioridades por ela identificadas como nacionais?

A tendência tem demonstrado que o Governo só deixará de praticar esse comando, quando concluir que a centralização não mais interessa e que a melhor alternativa para determinados casos será a descentralização.

O fato é que foi na Administração Pública que se refugiaram e enraizaram o *autoritarismo*, o *centralismo*, o *formalismo*, a *desconfiança* e a tutela que marcaram o arcabouço burocrático colonial português.

E, infelizmente hoje, como no Brasil Colonial, o cidadão brasileiro, ressalvadas evidentemente as exceções, continua sendo tratado, não como cidadão, com seus direitos e garantias individuais asseguradas, mas como verdadeiro súdito, obediente às normas vigentes no país.

Vejamos o que argumenta FURTADO (1981:145), quando diz:

"Os Governos autoritários são necessariamente centralizadores, portanto, tendem a privilegiar a racionalidade econômica, perdendo de vista que a sociedade não é um mecanismo e sim um processo multiforme que se alimenta de iniciativa e criatividade. Os Governos autoritários, mesmo quando mo-

tivados pelas melhores intenções, são parques de imaginação, pois pretendem ignorar que a vida social é, em grande parte conflitiva, e que é nos conflitos que, com freqüência, estão as sementes da renovação".

E mais adiante, FURTADO (1981:146) continua dizendo que:

"A estrutura do poder político é a única barreira possível ao centralismo econômico, e essa estrutura somente evoluirá favoravelmente se emerge uma vontade política regional. Do contrário, o Estado Nacional continuará a distanciar-se da realidade social brasileira, em detrimento das regiões economicamente mais frágeis".

Um ponto que propositadamente deixamos para esta fase final da dissertação diz respeito aos recursos de que o Governo dispõe para investir e se são suficientes para o atendimento das necessidades da população ou não.

É verdade que o Brasil não tem recursos para investir o necessário para o bem-estar da maioria da população. É também verdade que isto constitui uma contingência inevitável e que nem os próprios políticos de Oposição tem podido oferecer sugestões construtivas.

Mas a grande verdade nisso tudo é que parcela da população, uma minoria, vive muito mais ricamente do que seria necessário para a sua subsistência e, logicamente em detrimento da grande maioria da população, que vive em condições de carência contínua.

Afinal, qual é a verdade: existem recursos, ou não existem recursos? E os grandes projetos brasileiros, para onde são carregados vultosas somas de recursos. É possível, ou não é possível modificar inteiramente esta situação?

Que o Brasil não tem recursos para todos os investimentos é uma verdade. Mas estão sendo bem alocados os recursos disponíveis? Quem pode responder afirmativamente a esta pergunta?

Enfim, é um tema extremamente polêmico, tanto quanto o é esta dissertação. Caberá a cada um aprofundar a sua pesquisa para esclarecer qual é efetivamente a grande realidade.

Vejamos o que diz BELTRÃO (1982:23) em entrevista à Gazeta Mercantil, em 29.07.82. O atual Ministro da Desburocratização e da Previdência e Assistência Social argumentava que:

"É necessário transferir o poder para os Estados. Sem essa medida não se pode pensar em desenvolvimento ou combate à inflação".

Continuando a entrevista afirmou ainda que:

"O programa da desburocratização é verdadeiramente revolucionário e para completar se necessita da adesão e participação dos Governos Estaduais e Municipais. O que só pode ser feito com distribuição maior do poder federal aos Estados".

Comparem a opinião do Ministro com o que dissemos no desenvolvimento desta dissertação, especialmente neste capítulo

lo, sobre uma maior autonomia aos Estados e Municípios.

A nova Reforma Tributária provocará debates entre as próprias autoridades brasileiras, pois se algumas são favoráveis a uma ampla reforma, outras não o são, admitindo apenas ajustes no Sistema Tributário.

Caberá à "Comissão da Reforma" extrair desses debates frutos que tornem a reforma suficientemente capaz para satisfazer os três níveis de governo e com isso estará beneficiando a população brasileira.

GALVÊAS (1982:3), no seu recente pronunciamento aos Empresários que participaram do Simpósio sobre Tributação, promovida pelo "Forum das Américas" em São Paulo, afirmou que:

"Não há motivos que justifiquem que o Governo patrocine uma reforma tributária, no sentido de promover uma ampla revisão do atual sistema".

Sempre é bom lembrar que a reforma tributária só poderá vir mediante emendas à Constituição Federal.

Não é demais recordar também que, para a aprovação da emenda constitucional, são necessários os votos favoráveis de dois terços dos congressistas. Este fato, mantida a normalidade constitucional, implica que, sem o consenso dos principais partidos da situação e da oposição, não haverá reforma tributária que restabeleça a autonomia financeira dos Estados-membros, inerente à própria idéia de Federação.

! Para o Ministro da Fazenda, são consideráveis as propostas de excessiva *descentralização tributária*, que, em seu entender, "constituíriam um sério golpe contra as regiões menos desenvolvidas do País".

Como o Ministro não explicitou quais são essas propostas, dispensa-se de analisar quais seriam as alternativas. No entanto, ao longo desta dissertação, defende-se uma reformulação ampla do atual sistema tributário, no sentido de descentralizá-lo o mais possível, transferindo para os Estados e Municípios uma boa parte das receitas atualmente carregadas para o Governo Federal, sendo uma das formas a de *restabelecer o regime federativo no Brasil*. Isso não implicaria, necessariamente, favorecimento às regiões mais ricas, se fossem estabelecidos mecanismos pelos quais os Estados menos desenvolvidos recebessem um quinhão proporcionalmente maior das receitas a serem transferidas para as administrações Estaduais e Municipais.

Acredita-se que, com a continuidade do processo de aperfeiçoamento institucional, uma reforma tributária desse tipo acabará impondo-se.

Encaram-se, portanto, os ajustamentos que o Governo Federal vem patrocinando, como uma solução provisória, o que não quer dizer que eles deixam de ter méritos, mas o resultado disso tudo será a reforma.

Hã pontos sobre os quais existe um consenso entre os técnicos e empresários que se têm preocupado em estudar os

caminhos para o desenvolvimento futuro do País, dentro de um quadro de harmonia social. É o caso, por exemplo, da taxaço sobre ganhos de capital que as condições da economia nacional já permitem e mesmo recomendam. Da mesma forma, é preciso corrigir as disparidades do atual sistema de incidência do Imposto de Renda sobre os assalariados, reduzindo a carga sobre os que ganham menos e aumentando-a nas faixas de altos rendimentos (a proposta de Governo é elevar as alíquotas a partir de 40 salários mínimos de proventos mensais).

Com relação a outros tributos, parece sensata a idéia de limitar a incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ou outro imposto que o substitua, a um número reduzido de produtos (veículos, cigarros, bebidas), arrecadação que continuaria na esfera da União. Os demais produtos deixariam de sofrer incidência do IPI, o que permitiria elevar as alíquotas do ICM sobre eles, beneficiando os Estados e Municípios.

Quanto à isenção do ICM sobre alimento, a medida acaba punindo os Estados predominantemente agrícolas. Estamos conscientes da necessidade de baratear o custo dos produtos alimentares, mas a sua isenção total seria prejudicial. Poderia neste caso apenas reduzir o tributo, ou ainda aumentar a alíquota para produtos que não são essenciais (como forma de compensar, se houver as isenções de alguns produtos de primeira necessidade).

Em suma, a fusão do IPI com o ICM, ficaria por conta

dos Estados e Municípios. A União reteria a parcela do IPI que hoje corresponde a automóveis, cigarros e bebidas (mais da metade da atual receita do IPI). Como é óbvio, a medida citada, além de aumentar as receitas do Estados e Municípios, tornaria o sistema tributário mais eficiente e simples.

Afora a discussão mais detalhada sobre o mérito da proposta que está sendo estudada pelo Governo, a primeira observação que surge refere-se à viabilidade política de implementação desta reforma. No caso, a disposição de abrir um grande debate nacional sobre o assunto, anunciada pelo Secretário Geral do Ministério da Fazenda, poderá ser um fator fundamental no sentido de garantir a viabilidade, além, evidentemente, de permitir a melhor adequação e o enriquecimento da proposta, inclusive no âmbito do Congresso Nacional, uma vez que dele dependerão as modificações constitucionais necessárias à reforma.

Sem esse debate a nível nacional, de que todos devem participar (Estados, Municípios, Associações, Fundações, representantes de Classes, etc), nós possivelmente não teremos a reforma como desejamos.

De qualquer forma, o problema está posto, e sua solução terá de ser encontrada a curto ou médio prazo. As pressões estão aumentando, e o Governo, em tempo de abertura, não poderá continuar, indefinidamente, concentrando em suas mãos o poder centralizador de distribuir os impostos arrecadados, deixando as administrações estaduais e municipais à mercê da

disponibilidade de caixa do Tesouro, para o repasse dos tributos arrecadados em cada unidade. O que alegam os dirigentes estaduais é que este princípio decretou a falência do sistema federalista, previsto na Constituição. Relembrando quais os dois grandes objetivos da Reforma Tributária de 65, comentados no capítulo II, que levaram o Governo a optar por uma reforma no Sistema Tributário Nacional, *constata-se* que aqueles objetivos se identificam perfeitamente com a real situação de hoje ou seja, a busca de suporte financeiro para cobrir os déficits orçamentários e o impulso do crescimento econômico brasileiro.

Quer dizer, se atualmente fosse iniciada uma nova reforma, os objetivos de 65 serviriam para 82/83.

Desse modo, conclui-se que passados todos esses anos, (deixando de lado o crescimento natural do país) nos encontramos em situação relativamente idêntica a de 64/65.

Esses objetivos (aliados a outros naturalmente) levaram o Governo a optar pela reforma em 65, esses mesmos, associados a outros da atualidade, seriam suficientes para garantir a nova reforma, e para que esta decididamente trouxesse respostas concretas a todas as necessidades e prioridades do Brasil de hoje.

Na verdade, os resultados não são bons e nem compatíveis com as necessidades políticas do período eleitoral que se aproxima. E isto gera uma incerteza para as empresas e a população.

A dúvida se situa principalmente em saber se a política econômica atual vai continuar ou não e se continuar, o que deverá ocasionar.

Difícilmente o Governo brasileiro fará modificações profundas na atual política econômica, por duas razões: a) da sua continuidade depende o nosso crédito externo, fundamental para evitar uma crise de balanço de pagamentos; b) qualquer descuido, no sentido de uma política excessivamente expansiva, poderá levar a um perigoso descontrole inflacionário.

Assim, a política econômica atual deverá continuar com o arrocho monetário, com cortes nos gastos do Governo e aumento de impostos. Na verdade não há alternativa nitidamente diferente que tenha sido testada e tenha sido comprovadamente bem sucedida em outros períodos da história brasileira.

E o Brasil, com a inflação e a dívida externa que tem, não possui muito espaço para erros econômicos decorrentes de experimentações pouco ortodoxas.

È provável que sejam adotadas algumas adaptações, sobretudo no que diz respeito às taxas de juros e à política salarial (que deverá ser alterada após as eleições).

Com a implementação da Reforma de 65, processou-se uma centralização de poderes em favor do Governo Federal, fato que ficou demonstrado no desenvolvimento desta dissertação especialmente nos capítulos I e II.

Para compensar esta centralização, o Governo incenti-

vou as *transferências* em benefício dos Estados e Municípios. Só que esta política de incentivo às transferências transformou-se numa *dependência financeira* dos beneficiados, chegando a determinado ponto que muitos Municípios passaram a viver e vivem até hoje, quase exclusivamente, com base nestas *transferências*, pois as suas receitas próprias eram e são insignificantes.

A finalidade das transferências afinal não alcançou o êxito esperado, pois se por um lado fazia chegar aos Estados e Municípios recursos financeiros, por outro limitava sensivelmente a sua autonomia.

Na competência dos Estados encontramos o ICM como o grande responsável (cerca de 95%) das receitas tributárias estaduais.

Considera-se um grande risco depender quase que exclusivamente de um único imposto nas suas receitas próprias, pois qualquer modificação no seu comportamento, poderá alterar significativamente a situação financeira de cada Estado.

Observando a tabela nº 5, constata-se uma melhora acentuada em benefício das regiões mais carentes (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) na distribuição do percentual dos Fundos de Participação dos Estados e Fundo Especial. O caso da região Norte por exemplo que em 1967 era de 8,9% passou para 16,1% em 1980. Indiscutivelmente, um ponto positivo que merece reconhecimento, mas só isso não basta para atender todas as

necessidades que infelizmente são prioritárias e urgentes.

Portanto, um aspecto muito importante diz respeito à *descentralização do Sistema Tributário* com vantagens para os Estados e Municípios, para que dentro de uma realidade presente, seja adequado às peculiaridades regionais e locais que são próprias e específicas.

É muito arriscada a decisão do Governo Central de manter um planejamento centralizado, quando temos em nosso país tantas variações que devem ser consideradas. Variações como, a educação, os hábitos, o clima, índices econômicos, estágios de desenvolvimento, etc, são características de determinadas localidades ou regiões que diferem completamente uma das outras.

Indaga-se: como se pode fazer um planejamento centralizado com todas essas diferenciações?

Vamos ter muitas respostas e possivelmente respostas convincentes. Mas isto não é o mais importante. Importante é o benefício direto, através de decisões diretas e locais de quem realmente convive com as dificuldades regionais, pois esta convivência é garantia suficiente para definir e decidir as reais necessidades da população.

Torna-se urgente, portanto, que a União conceda alguns espaços no campo da competência tributária aos Estados e Municípios, para que estes possam promover o desenvolvimento econômico e social, segundo prioridades regionais e locais.

Recentemente implantou-se no País a contribuição ao Fundo de Investimento Social (Finsocial), que tem como objetivo arrecadar, através da contribuição (imposto compulsório), receitas para aplicar em áreas carentes e prioritárias, segundo classificação do Governo.

A grande discussão no momento é, em primeiro lugar, examinar o princípio da anualidade deste imposto e, em segundo, saber se este realmente era o caminho mais correto para conseguir recursos, ou se existem outros que, utilizando-se de determinados instrumentos (de que o Governo dispõe), poderiam proporcionar maiores benefícios à população brasileira.

A situação de penúria, em que se encontra hoje a maioria dos Municípios Brasileiros, é motivo suficiente para que o Governo Federal se preocupe em solucionar, pelo menos em parte, as dificuldades destas subunidades da Federação.

Quando 95% dos Municípios não têm recursos sequer para satisfazer as necessidades essenciais da população, evidentemente concluimos que algo está errado nesta configuração. Não é preciso lembrar a urgência que o fato merece para modificar esta situação.

Com o objetivo de enriquecer esta dissertação, adiciona-se um pequeno comentário sobre a situação do emprego no Brasil.

Atualmente, na população economicamente ativa do Brasil, de 43,8 milhões de pessoas, existem 3,1 milhões de desem

pregados e 6,8 de sub-empregados (biscateiros), ou seja, quase 10 milhões de pessoas praticamente fora do mercado de trabalho.

Anualmente estão ingressando no mercado de trabalho 1,3 milhões de jovens entre 15 e 21 anos. Para absorver este potencial de força de trabalho e gradativamente os desempregados e sub-empregados, há a necessidade de se criar pelo menos 1,7 milhões de empregos por ano, o que exige que a economia cresça pelo menos 6% ao ano. Precisa-se, portanto, criar oportunidades de trabalho nos centros urbanos em ritmo compatível com o crescimento da população ativa.

Se em 1940, apenas 30% da população ativa brasileira se localizava nas cidades, em 1980, já se chega a uma proporção próxima dos 70%. A dinâmica e a irreversibilidade do processo de urbanização se traduzem no fato de a população economicamente ativa nas cidades ter crescido, na última década, a taxas anuais de 5% e nas áreas rurais a taxas de apenas 1%.

Isto significa que dos 1,7 milhões de empregos que devem ser gerados a cada ano no país, mais de 1 milhão são empregos urbanos nas indústrias de transformação e construção civil, nos serviços e no comércio.

A construção civil e a imensa gama de serviços que exigem baixa qualificação apresentam-se, por sua vez, como *amortecedores* das grandes pressões sociais, decorrentes das migrações *campo-cidade e cidade-cidade*. Ou seja, acumula-se nas cidades um significativo contingente populacional que, quando não alcança emprego, sobrevive em segmentos amortece-

dores do setor terciário, através da prestação de serviços e de uma forma de organização que se convencionou chamar de "mercado informal" de trabalho.

Portanto, qualquer elenco de prioridades de política urbana no Brasil, deve contemplar a *geração de empregos* como objetivo principal. Isso lembra um dos objetivos que levaram o Governo a optar por uma reforma tributária em 1965, que foi o impulso ao crescimento econômico brasileiro.

Entre tantas citações, uma se destaca como especial. É o depoimento do Sr. Leodegar JOST, sobre a reforma tributária que seria executada através de uma "comissão nacional" (será que a atual é nacional, ou brasiliense da Secretaria do Planejamento), com amplos poderes para sugerir as modificações ou alterações necessárias a um provável sistema tributário ideal para o nosso país:

E nesta imaginária reforma tributária, seria devolvida a autonomia aos Estados e Municípios e o direito de definir a destinação dos recursos, em seu poder, da maneira mais democrática possível. Estaria corrigindo, também, os impostos, tipicamente urbanos que só são viáveis nas cidades médias e grandes.

Fazendo isso, o Governo Brasileiro estaria praticando a *descentralização*, cumprindo assim uma das políticas governamentais identificadas dentro de seu próprio programa de Governo estabelecido no 3º Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico 1980/85.

Um fato que tem incitado o Governo situacionista, e arrancado deste diversas críticas, é o comportamento das oposições. Segundo essas críticas, os oposicionistas obedecem à lei do menor esforço, contentando-se com a falta de confiança no sistema atual e lavam suas mãos diante do grave problema que aflige o país. Nem mesmo a enormidade da carga tributária, que a classe média e os níveis inferiores de salários tentam suportar, tem sido suficientemente forte para comover os corações oposicionistas.

O Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo, através do Jornal do Brasil (1980:10), publicou um artigo sobre a incidência tributária, direta e indireta e verificou que ela representa 30,95% dos ganhos de trabalho para a classe média. São, portanto, quatro meses de salários que vão para os cofres públicos. Esta pesquisa refere-se ao ano de 1979.

O Governo tem uma série de preocupações, entre os quais, a inflação. Fala-se em novo pacto social. E a iniquidade tributária como fica?

Na realidade este é um caminho difícil de percorrer e, neste caso, como o Governo tem outras prioridades, os oposicionistas têm preferido o tradicional lugar comum da oratória política. Com a população, em parte desprotegida, a estrutura tributária vigente no país fica à vontade para fazer cumprir o que está previamente determinado.

A atribuição constitucional determinada aos Municípios

com impostos, tipicamente urbanos, que s^o re^unem condi^ções razo^áveis de se tornarem fontes de receitas, com alguma produ^{ti}vidade, nas m^édias e grandes cidades, se constitui um dos graves equ^{ív}ocos da Reforma Tribut^ária de 1965. Pois tal situa^ção, aliada ^{às} restri^ções impostas ao poder de tributar dos Munic^íprios, catalogados como uniformes em todo o territ^ório nacional, sem levar em conta a tipicidade e as caracter^ísticas pr^óprias, demonstram *flagrante inadequa^ção à realidade brasileira.*

Com efeito, mais de 90% das comunidades brasileiras s^ão de pequeno porte, encravadas no interior deste pa^ís, destitu^ídas de margem de elasticidade necess^ária para provimento de recursos pr^óprios.

Este ^é um assunto que deve interessar diretamente ao Governo e ^à Oposi^ção que, aliados ao mesmo objetivo, deveriam encontrar uma solu^ção urgente e com efeitos significativos, pa^{ra} resolver definitivamente a situa^ção de pen^úria em que se encontra quase que a totalidade dos Munic^íprios brasileiros.

Sintetizando, apresentam-se algumas alternativas para o Sistema Tribut^ário Brasileiro, ou, pelo menos, algumas que coincidam com as preocupa^ções dos respons^áveis pela reformula^ção do sistema. Estas alternativas podem ser apresentadas sob dois aspectos: conceituais e operacionais.

Os aspectos conceituais s^ão:

- tratar criteriosamente as transfer^ências intergovernamentais;

- possibilitar que os Estados e Municípios, em situações peculiares, participem da política de fixação de alíquotas para redistribuição;
- propiciar maior receita aos Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, (mas não à custa dos contribuintes locais);
- facultar aos Estados o direito de fixar as alíquotas dos impostos de sua competência;
- garantir as liberdades regionais (sentido federativo) e da autonomia local (municipalismo);
- compreender que a combinação natural de muitas decisões, tomadas individualmente, será melhor para a população do que decisões centralmente planejadas, com efeito uniforme, sem considerar as peculiaridades existentes;
- compreender também que as decisões, quanto mais próximo estiverem da ação praticada, mais probabilidade de acerto terão;
- desconcentrar as decisões e aceitar os riscos normais da delegação;
- repartir por igual uma parcela de ICM (percentual a estudar) entre todos os municípios. Dessa forma, assegurar-se-ia a revitalização financeira dos Municípios menos aquinhoados, além de garantir-lhes uma receita mínima certa e regular.

Os aspectos operacionais são:

- reestabelecer a neutralidade do ICM, eliminando o caráter distributivista e de política fiscal — as isenções e as aplicações favorecem exclusivamente à União;
- rever o critério de formação do FPE e do FPM a fim de que eles sejam mais redistributivistas, (se a União fizer concessão com seus impostos, que dê ao mesmo tempo, as compensações em favor dos Estados e Municípios);
- determinar que a distribuição do FPE não seja extensiva aos Territórios Federais, que constituem encargos da União;
- retirar da legislação atual as vinculações hoje existentes para aplicação dos recursos transferidos pelo Governo Federal, via fundos de participação; (é imperativo que os Estados e Municípios tenham gerência total desses recursos);
- alterar o ano fiscal. O exercício seria de julho a junho;
- ampliar a participação dos Estados e Municípios no produto da arrecadação do IPI e do IR (significando aumento no FPE, FPM e FE);
- repassar aos Estados e Municípios adicional de recursos correspondentes aos encargos que lhes serão transferidos;
- extinguir o IPI. Criar um imposto parecido com o IPI, para automóveis, cigarros e bebidas. O restan

- te do antigo IPI (em hipótese), seria transferido aos Estados e Municípios;
- reestudar a aplicação do IR sobre pessoas físicas, com conseqüente alteração na tabela de desconto do IR na fonte;
 - simplificar os procedimentos de prestação de contas dos Municípios;
 - alterar a alínea f., do art. 15, da Constituição Federal, para que os 20% da receita tributária municipal aplicados no ensino primário, sejam apenas incluídas, para efeito deste cálculo, receitas de impostos e não receita tributária, uma vez que nesta receita está incluída a prestação de serviços. Na legislação do FPM existe uma obrigatoriedade em que o Município deve aplicar 20% do recebimento deste no ensino de 1º e 2º grau. Ocorre, portanto, superposição de destinações para um mesmo fim;
 - retornar à competência legal dos municípios o imposto sobre a transmissão de bens imóveis, hoje em poder dos Estados - art. 23 - I da Constituição. Com efeito, trata-se de um imposto de natureza eminentemente local, estando o município, por outro lado, melhor aparelhado para administrá-lo, pois já dispõe do cadastro dos imóveis locais e respectiva planta de valores, em razão da cobrança do IPTU ;
 - ressarcir os Estados e Municípios, quando o Governo

utilizar o que consta no art. 19, § 2º, da C.F., referente às isenções de impostos estaduais e municipais.

O enunciado desses aspectos para uma reforma tributária e os comentários anteriores, ilustram sobejamente a transcendência do tema e a necessidade de uma ampla discussão em torno dele.

Essa discussão deve merecer especial atenção da "Comissão" instituída para a reformulação do sistema. É necessário, ainda, que os seus integrantes sejam *sensíveis* aos problemas existentes atualmente no sistema tributário e suas correlações.

Além disso, os prefeitos, as comunidades, ou ainda representantes de classes, devem ser ouvidos sobre suas reais necessidades, pois presume-se que estes realmente saibam quais são as suas prioridades locais e regionais. Isso caracteriza a democracia, deixando livre a decisão.

Pelo exposto no desenvolvimento deste trabalho, que reflete o momento atual do sistema tributário brasileiro, a única forma de concluí-lo coerentemente, uma vez que se trata de um tema acentuadamente polêmico, é materializar algumas expectativas da sociedade em geral, a respeito da problemática *centralização versus descentralização tributária*.

Estas expectativas podem ser visualizadas em questões tais, como:

- O governo brasileiro fará ou não a reforma tributária?
- Esta será nos moldes como esperam os Estados e Municípios, para satisfazer as necessidades da sociedade?
- Serão centralizados ou descentralizados somente aqueles tributos que devem sê-lo?
Quem poderá responder?

Possivelmente os fatos concretos trarão as respostas, e isso só o tempo se encarregará de fazê-lo. E, nesse exato momento, estaremos ou não construindo uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável.

ANEXOS

COMPETÊNCIA DOS TRIBUTOS, CONFORME CONSTITUIÇÃO DO BRASIL

DE 16.07.34

QUADRO Nº 1

Nº	T R I B U T O S	COMPETÊNCIA			BASE LEGAL	DESTINO-RECEITA		
						U. %	E. %	M. %
01	Imposto s/importação de Mercadorias de procedência estrangeira	U	-	-	art.6º,I,a	100	-	-
02	Imposto de consumo de quaisquer mercadoria, exceto os combustíveis de motor de explosão	U	-	-	art.6º,I,b	100	-	-
03	Imposto de renda e provento de qualquer natureza, excetuada a renda cedular de imóveis	U	-	-	art.6º,I,c	100	-	-
04	Imposto de Transf.Fundos p/o exterior	U	-	-	art.6º,I,d	100	-	-
05	Imposto s/atos emanados do seu Governo, negócios de sua economia e instrumentos de contratos ou atos regulados p/lei federal	U	-	-	art.6º,I,e	100	-	-
06	Taxas telegráficas, postais e de outros serviços federais	U	-	-	art.6º,II	100	-	-
07	Taxas de entrada, saída e estadia de navios e aeronaves	U	-	-	art.6º,II	100	-	-
08	Impostos especiais	U	-	-	art.10,VII	30	50	20
09	Imposto s/propriedade territorial, exceto a urbana	-	E	-	art.8º,I,a	-	100	-
10	Imposto s/transmissão de propriedade de causa mortis	-	E	-	art.8º,I,b	-	100	-
11	Imposto s/transmissão de propr.Imob. inter vivos, inclusive a sua incorporação ao capital de sociedade	-	E	-	art.8º,I,c	-	100	-
12	Imposto s/consumo de combustíveis de motor de explosão	-	E	-	art.8º,I,d	-	100	-
13	Imposto s/vendas e consignações efetuadas p/com.produtores e industriais	-	E	-	art.8º,I,e	-	100	-
14	Imposto s/exportação de mercadorias de sua produção	-	E	-	art.8º,I,f	-	100	-
15	Imposto s/indústrias e profissões ..	-	E	-	art.8º,I,g	-	50	50
16	Imposto s/atos emanados do seu Governo e negócios de sua economia, ou regulados por lei estadual	-	E	-	art.8º,I,h	-	100	-
17	Imposto especiais	-	E	-	art.10,VII	30	50	20
18	Taxas s/serviços estaduais	-	E	-	art.8º,II	-	100	-
19	Imposto sobre licenças	-	-	M	art.13§2ºI	-	-	100
20	Imposto predial e territ. urbano ...	-	-	M	art.13§2ºII	-	-	100
21	Imposto s/diversões públicas	-	-	M	art.13§2ºIII	-	-	100
22	Imp.cedular s/renda de Imóveis rurais	-	-	M	art.13§2ºIV	-	-	100
23	Taxas s/serviços municipais	-	-	M	art.13§2ºV	-	-	100

QUADRO Nº 2

Nº	T R I B U T O S	COMPETÊNCIA			BASE LEGAL	DESTINO-RECEITA		
						U. %	E. %	M. %
01	Imposto s/importação de produtos estrangeiros.....	U	-	-	art.7º, I	100	-	-
02	Imposto s/exportação de produtos nacionais ou nacionalizados.....	U	-	-	art.7º, II	100	-	-
03	Imposto s/propriedade territorial rural	U	-	-	art.8º,I	-	-	100
04	Imposto s/a renda e proventos de qualquer natureza	U	-	-	art.8º,II	80	10	10
05	Imposto s/produtos industrializados	U	-	-	art.11	80	10	10
06	Imposto s/operações de crédito câmbio, seguro, títulos e valores imobiliários	U	-	-	art.14,I	100	-	-
07	Imposto s/serviços de transporte e comunicações	U	-	-	art.14,II	100	-	-
08	Imposto único s/produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de combustíveis e lubrificantes líquidos ou gasosos, de qualquer origens ou natureza	U	-	-	art.16,I	40	*60	*60
09	Imposto único s/produção, importação, distribuição ou consumo de E. Elétrica	U	-	-	art.16,II	40	*60	*60
10	Imposto único s/produção, circulação ou consumo de minerais do país.	U	-	-	art.16,III	10	*90	*90
11	Impostos extraordinários, na iminência ou no caso de guerra externa ..	U	-	-	art.17	100	-	-
12	Taxas em função do exercício regular do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos	U	E	M	art.18	100	100	100
13	Contribuição de melhoria	U	E	M	art.19	100	100	100
14	Imposto s/operações relativos à circulação de mercadorias, realizados por comerciantes, industriais e produtores	-	E	-	art.12	-	100	(30)
15	Imposto s/transmissão de bens imóveis e de direito reais sobre imóveis	-	E	-	art. 9	-	100	-
16	Imposto s/a propriedade predial e territorial urbano	-	-	M	art.10	-	-	100
17	Imposto s/operações relativos à circulação de mercadorias (30%)	-	-	(M)	art.13	-	-	(100)
18	Imposto s/serviços de qualquer natureza	-	-	M	art.15	-	-	100
	Ato Complementar nº31/28.12.66 20% do imposto s/operações relativos à circulação de mercadorias retirada a competência tributária dos Municípios sobre esse tributo	-	-	M	art.1º § único	-	80	20

OBS: * Em quotas proporcionais à superfície, produção e consumo.

COMPETÊNCIA DOS TRIBUTOS, CONFORME C.BRASIL DE 24.01.67

QUADRO Nº 3

Nº	T R I B U T O S	COMPETÊNCIA			BASE LEGAL	DESTINO-RECEITA		
						U. %	E. %	M. %
01	Imposto s/importação de produtos <u>es</u> trangeiros	U	-	-	art.22,I	100	-	-
02	Imposto s/exportação de produtos <u>na</u> cionais ou nacionalizados	U	-	-	art.22,II	100	-	-
03	Imposto s/propriedade territorial ' rural	U	-	-	art.22,II	-	-	100
04	Imposto s/rendas e proventos de qualquer natureza	U	-	-	art.22,IV	80	10	10
05	Imposto s/produtos industrializados	U	-	-	art.22,V	80	10	10
06	Imposto s/operações de crédito, câmbio, seguro ou relativos a títulos ou valores mobiliários	U	-	-	art.22,VI	100	-	-
07	Imposto s/serviços de transporte e comunicações	U	-	-	art.22,VII	100	-	-
08	Imposto único s/produção, importa-ção, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos	U	-	-	art.22,VII	60	* 40	* 40
09	Imposto único s/consumo de Energia Elétrica	U	-	-	art.22,IX	40	* 60	* 60
10	Imposto único s/extração, circula-ção, distribuição de minerais do país	U	-	-	art.22,X	10	** 90	** 90
11	Impostos extraordinários na iminência ou no caso de guerra externa ..	U	-	-	art.23	100	-	-
12	Impostos especiais (competência re-sidual)	U	-	-	art.19,§6º	100	-	-
13	Taxas, pelo exercício regular do po-der de polícia ou pela utilização de serviços públicos de sua atribui-ção	U	E	M	art.19,II	100	100	100
14	Contribuição de melhoria	U	E	M	art.19,III	100	100	100
15	Imposto s/transmissão de bens imó-veis e de direitos reais sobre imó-veis	-	E	-	art.24,I	-	100	-
16	Impostos s/operações relativos à circulação de mercadorias	-	E	-	art.24,II	-	80	20
17	Imposto s/propriedade predial e ter-ritorial urbano	-	-	M	art.25,I	-	-	100
18	Imposto s/serviços de qualquer natu-reza	-	-	M	art.19,II	-	-	100
<p>OBS: * Em quotas proporcionais à superfície, população, produção e consumo. ** Em quotas proporcionais a produção.</p>								

COMPETÊNCIA DOS TRIBUTOS, CONFORME C. REPÚBLICA - 17.10.69

QUADRO Nº 4

Nº	T R I B U T O S	COMPETÊNCIA			BASE LEGAL	DESTINO-RECEITA		
						U. %	E. %	M. %
01	Imposto s/importação de produtos estrangeiros	U	-	-	CF, 21, I	100	-	-
02	Imposto s/exportação de produtos nacionais ou nacionalizados	U	-	-	CF, 21, II	100	-	-
03	Imposto s/propriedade territorial rural	U	-	-	CF, 21, III	-	-	100
04	Imposto s/renda e proventos de qualquer natureza	U	-	-	CF, 21, IV	88 e 2	5	5
05	Imposto s/produtos industrializados	U	-	-	CF, 21, V	88 e 2	5	5
06	Imposto s/operações de crédito, câmbio e seguro ou relativa a títulos ou valores mobiliários	U	-	-	CF, 21, VI	100	-	-
07	Imposto s/serviços de transporte e comunicações	U	-	-	CF, 21, VII e DL, 1438/75	100	-	-
08	Imposto único s/produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos	U	-	-	CF, 21 VIII	60	*	*
09	Imposto único s/consumo de E. Elétrica	U	-	-	CF, 21, VIII, Lei 5655/55 DL 1512/76	40	*	*
10	Imposto único s/extração, circulação, distribuição, tratamento e consumo de minerais do país	U	-	-	CF, 21, IX DL 1038/69	10	**	**
11	Imposto especiais (competência residual)	U	-	-	CF, 18, § 5º CF, 21, § 1º	100	-	-
12	Impostos extraordinários, na iminência ou no caso de guerra externa ..	U	-	-	CF, 22	100	-	-
13	Taxas, pelo exercício do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos	U	E	M	CF, 18, I	100	100	100
14	Contribuição de melhorias	U	E	M	CF, 18, II	100	100	100
15	Imposto s/transmissão de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis	-	E	-	CF, 23, I	-	100	-
16	Imposto s/operações relativas à circulação de mercadorias	-	E	-	CF, 23, II	-	80	20
17	Imposto s/propriedade predial e territorial urbana	-	-	M	CF, 24, I	-	-	100
18	Imposto s/serviços de qualquer natureza	-	-	M	CF, 24, II	-	-	100

OBS: * Em quotas proporcionais à superfície, população, produção e consumo.

** Em quotas proporcionais à produção.

TOTAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO

1957-1979

TABELA Nº 1

ANOS	RECEITA TRIBUTÁRIA (1) CR\$ bilhões de 1977			PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL NO TOTAL DA RECEITA			ÍNDICE DE (1966 = 100)			PIR (2)
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios	
1957	23,3	24,2	4,8	48,5	43,0	8,5	40	51	51	100
1958	33,8	27,2	4,9	51,3	41,2	7,5	57	57	58	105
1959	33,7	29,7	4,4	49,7	43,9	6,4	57	62	52	120
1960	34,8	32,9	4,6	48,1	45,6	6,3	59	69	54	132
1961	36,2	34,6	4,6	48,0	45,9	6,1	62	73	55	142
1962	37,8	35,8	5,0	48,0	45,6	6,4	64	75	60	157
1963	42,9	36,0	5,5	50,8	42,6	6,6	73	75	66	175
1964	45,2	42,2	6,1	48,4	45,1	6,5	77	89	72	188
1965	51,5	43,3	6,9	50,7	42,5	6,8	88	91	82	209
1966	58,8	47,7	8,4	51,2	41,5	7,3	100	100	100	235
1967	48,6	54,6	5,1	44,9	50,4	4,7	83	115	60	257
1968	77,1	68,5	5,7	51,0	45,3	3,7	131	144	67	282
1969	92,4	74,7	6,6	53,2	43,0	3,8	157	157	79	294
1970	99,0	77,4	6,7	54,1	42,3	3,6	168	162	79	311
1971	110,8	79,9	7,1	56,0	40,4	3,6	188	168	85	327
1972	135,8	89,8	9,0	57,9	38,3	3,8	231	188	107	
1973	160,2	105,0	10,6	58,1	38,1	3,8	273	220	126	
1974	178,5	113,2	11,4	58,9	37,3	3,8	304	238	135	
1975	186,0	101,7	12,4	62,0	33,9	4,1	316	213	147	
1976	222,0	117,8	(*) 16,9	62,2	33,0	4,8	378	247	200	
1977	224,7	125,4	(*) 18,0	61,0	34,1	4,9	382	263	214	
1978	222,5	144,4	(*) 20,3	57,5	37,3	5,2	378	303	241	
1979(*)	258,4	(*) 146,8	(*) 21,5	60,6	34,4	5,0	439	308	256	

FONTE: (1) Secretaria de Economia e Finanças, do Ministério da Fazenda

(2) IBGE: Anuário Estatístico do Brasil, 1980

(*) Estimativas da Secretaria de Economia e Finanças, MF
Deflator (Receita Tributária e PIB) - IGP-DI, col.2, FGV; base: 1977=100

EVOLUÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA ARRECADADA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

1965-78

Em Cr\$ Milhões

REGIÕES	TABELA Nº 2													
	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78
Norte	42	64	44	84	121	151	190	256	349	438	683	1.056	1.670	2.528
IVC/ICM	36	47	42	77	112	140	172	235	326	417	660	1.016	1.616	2.451
ITBI	-	-	-	1	2	1	2	3	6	10	11	17	21	27
Outros	6	17	2	6	7	10	16	18	17	11	12	23	33	50
Nordeste	234	360	459	665	913	1.012	1.258	1.718	2.469	3.557	4.648	7.144	12.008	20.216
IVC/ICM	213	300	444	635	880	983	1.204	1.639	2.360	3.420	4.463	6.837	11.533	19.434
ITBI	3	3	6	9	11	15	19	26	36	46	86	167	228	348
Outros	18	57	9	21	22	14	35	53	73	91	99	140	247	434
Sudeste	1.697	2.627	3.927	6.376	8.330	10.343	12.676	16.463	21.836	30.451	40.185	56.463	84.216	129.526
IVC/ICM	1.602	2.450	3.661	5.899	7.639	9.632	11.537	15.109	20.392	28.497	38.384	53.962	80.728	123.833
ITBI	8	12	41	50	66	101	138	206	373	574	857	1.376	1.847	2.640
Outros	87	165	225	427	625	610	1.001	1.148	1.071	1.380	944	1.125	1.641	3.053
Sul	312	709	788	1.258	1.705	2.246	2.949	3.880	5.371	7.283	10.122	14.297	21.709	31.052
IVC/ICM	300	555	692	1.200	1.629	2.120	2.764	3.626	5.175	7.019	9.717	13.689	20.884	29.854
ITBI	3	4	48	14	19	27	39	60	108	159	233	377	527	726
Outros	9	150	48	44	57	99	146	194	88	105	172	231	298	472
Centro-Oeste	48	100	195	268	372	496	630	934	1.344	1.818	2.234	3.622	5.788	8.696
IVC/ICM	43	72	185	251	346	470	574	838	1.210	1.620	1.957	3.140	5.041	7.629
ITBI	-	1	3	5	5	8	13	26	62	92	117	184	246	359
Outros	5	27	7	12	21	18	43	70	72	106	160	298	501	708
Brasil	2.333	3.860	5.413	8.651	11.441	14.248	17.703	23.251	31.369	43.547	57.872	82.552	125.391	192.018
IVC/ICM	2.194	3.424	5.024	8.062	10.606	13.345	16.251	21.447	29.463	40.973	55.181	78.644	119.802	183.201
ITBI	14	20	98	79	103	152	211	321	585	881	1.304	2.121	2.869	4.100
Outros	125	416	291	510	732	751	1.241	1.483	1.321	1.693	1.387	1.787	2.720	4.717

FONTE: IBGE. Anuários Estatísticos do Brasil.

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS AOS ESTADOS; DISTRITO FEDERAL, TERRITÓRIOS

E MUNICÍPIOS - TOTAIS POR FUNDOS/COTAS DE PARTICIPAÇÃO

1967-1980

TABELA Nº 3

	Em Cr\$ Milhões													
	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80
FPE	293	730	477	646	847	1.175	1.523	2.270	2.681	5.378	8.648	13.286	22.542	44.017
FPM	291	730	477	710	847	1.175	1.523	2.270	2.680	5.377	8.648	13.286	22.542	44.017
FE	-	-	166	216	301	385	494	684	877	1.191	1.676	2.893	3.860	7.763
Reserva Especial do														
Fundo Especial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	360	637	1.234	1.796	2.702
ISTR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	116	406	533	858	...
IULC	333	566	861	1.099	1.406	1.727	2.147	2.621	3.165	8.688	10.301	12.924	16.985	...
IUEE	65	82	130	265	342	636	860	1.129	1.559	2.417	3.192	5.455	8.165	...
IUM	-	-	-	38	86	192	274	426	729	1.187	1.814	2.562	4.349	...
TRU	-	-	-	-	-	-	981	1.343	1.824	2.599	3.987	5.583	8.243	...
TOTAL	982	2.108	2.111	2.974	3.829	5.290	7.802	10.743	13.515	27.313	39.309	57.756	89.340	...

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco do Brasil S.A. - Comissão de Programação Financeira/MF, DNER (M.T.), DNAEE (MME) e DNPM (MME), dados publicados pela Secretaria de Economia e Finanças (MF), na Revista de Finanças Públicas nº 345, Brasília, Jan./Mar. 81. pag.9-28.

DISTRIBUIÇÃO EFETIVA DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS (FEE) E FUNDO
ESPECIAL (FE) * SEGUNDO AS REGIÕES DO BRASIL (TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS ÀS
UNIDADES DA FEDERAÇÃO) 1 9 6 7 - 8 0

Em Cr\$ Milhões

REGIÕES	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80
Norte	26	90	89	147	200	275	354	523	634	1.222	1.934	2.604	4.064	8.792
Nordeste	140	333	307	402	551	749	967	1.401	1.705	3.465	5.503	10.212	16.051	29.701
Centro-Oeste	27	45	50	61	73	100	131	193	229	427	745	923	2.242	4.327
Sudeste	64	162	128	166	214	289	375	555	656	1.174	1.814	2.258	3.517	7.042
Sul	36	100	69	87	111	147	190	282	334	641	965	1.416	2.324	4.620
Brasil	293	730	643	863	1.149	1.560	2.017	2.954	3.558	6.929	10.961	17.413	28.198	54.482

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco do Brasil S.A. e Comissão de Programação Financeira/MF, dados Publicados pela Secretaria de Economia e Finanças (MF), na Revista de Finanças Públicas nº 345, Brasília, Janeiro/Março 81 p. 9-12.

* Inclusive a "Reserva Especial do Fundo Especial".

PERCENTUAL EFETIVO DE PARTICIPAÇÃO NOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO

DOS ESTADOS E FUNDO ESPECIAL, SEGUNDO AS REGIÕES DO BRASIL

1967-80

(%)

REGIÕES	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80
Norte	8,9	12,3	13,8	17,0	17,4	17,7	17,6	17,7	17,8	17,6	17,7	15,0	14,4	16,1
Nordeste	47,8	45,6	47,8	46,6	48,0	48,0	47,9	47,4	47,9	50,0	50,2	58,6	56,9	54,5
Centro-Oeste	9,2	6,2	7,8	7,1	6,3	6,4	6,5	6,5	6,5	6,2	6,8	5,3	8,0	8,0
Sudeste	21,8	22,2	19,9	19,2	18,6	18,5	18,6	18,8	18,4	16,9	16,5	13,0	12,5	12,9
Sul	12,3	13,7	10,7	10,1	9,7	9,4	9,4	9,6	9,4	9,3	8,8	8,1	8,2	8,5
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Tabela nº 4

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL, SEGUNDO AS REGIÕES, DO FUNDO

DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)

1968/80

TABELA Nº 6

(%)

REGIÕES	1968	1970	1975	1978	1980
Norte	5,0	17,3	5,6	5,1	5,0
Nordeste	35,6	40,6	35,9	36,9	36,8
Centro-Oeste	6,0	7,3	6,5	7,0	7,2
Sudeste	34,5	22,7	32,7	31,5	31,5
Sul	18,9	12,1	19,3	19,5	19,5
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco do Brasil S/A, dados publicados pela SEF/
 Ministério da Fazenda, na Revista de Finanças
 Públicas nº 345, Brasília, Jan/Mar. 81. p.10.

RECEITA TRIBUTÁRIA NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO

REGIÃO SUL - 1966/78

Em Cr\$ 1.000,

TABELA nº 7

ESTADOS DA REGIÃO SUL	VALORES CORRENTES			VALORES CONSTANTES DE 1977			Soma
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios	
ANO DE 1966							
PR	104.884	258.864	31.821	1.299.050	3.206.183	394.122	4.899.355
SC	60.263	92.466	6.750	746.393	1.145.246	83.603	1.975.242
RS	292.866	358.059	48.754	3.627.318	4.434.771	603.847	8.665.936
REGIÃO SUL	458.013	709.389	87.325	5.672.761	8.786.200	1.081.572	15.540.533
ANO DE 1978							
PR	12.608.724	9.708.503	1.569.630	9.090.644	6.999.642	1.131.673	17.221.959
SC	3.523.851	6.069.069	618.500	2.540.628	4.375.680	445.926	7.362.234
RS	19.995.756	15.274.185	1.613.839	14.416.551	11.012.390	1.163.547	26.592.488
REGIÃO SUL	36.128.331	31.051.757	3.801.969	26.047.823	22.387.712	2.741.146	51.176.681

FONTE: Receitas Federal e Estadual: Anuário Estatístico do IBGE - 1970/1980

Receita Municipal: Balanços Municipais, disponíveis nas Secretarias de Fazenda Estaduais e Tribunal de Contas.

Deflator: IGP (DI) - 1977=100

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. CPI dos Municípios. Brasília, v. 5, nº 16, 1978.
- 2) BARROS, FILHO, Adhemar de. Entrevista do Presidente da CPI dos Municípios. Revista de Finanças Públicas. Brasília, 46 (341):54-5, jan./mar.1980.
- 3) BELTRÃO, Hêlio. Maior poder para os estados. Gazeta Mercantil. São Paulo, 29 jul. 1982. p. 23.
- 4) _____. Crítica a centralização. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 22 out. 1981. p. 3.
- 5) BLASI, Paulo Henrique. Descentralização como instrumento da justiça social. O ESTADO. Florianópolis, 5 maio 1982. p. 3.
- 6) BONATO, Ivan O. Situação financeira do estado de Santa Catarina. In: SEMINÁRIO RUMOS DO SUL. Porto Alegre, ago. 1980.
- 7) BRAGA, Nelson Cavalcanti. Considerações sobre o sistema tributário nacional (Documento básico do 4º CONCLAP). Revista de Finanças Públicas. Brasília, 38 (333):13-8, jan./mar. 1978.

- 8) BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil; emenda constitucional nº 1 de 17 out. 1969 e leis complementares posteriores. Rio de Janeiro, SERFHAU, 1969. 163 p.
- 9) BRASIL. Secretaria de Planejamento. Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico 1980/85, 3. Brasília, mar. 1981. 77 p.
- 10) BRASIL. Leis, decretos, etc. Sistema tributário nacional Lei nº 5.172/66. Brasília, Ministério do Interior, s.d. 49 p.
- 11) _____ . Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967; dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, s.d. 92 p.
- 12) _____ . Desburocratização; legislação julho-1979/julho-1981. Brasília, Programa Nacional de Desburocratização, s.d. 119 p.
- 13) BRAYBROOKE, David & LINDBLOM, Charles E. Uma Estratégia de decisão social: a escolha de políticas alternativas como processo social. Rio de Janeiro, Zahar, 1977. 269 p.

- 14) CAMPOS, Roberto. O sistema tributário brasileiro está maduro. Folha de São Paulo. São Paulo, 11 nov. 1981. p.17.
- 15) COSTA, Carlos. Abertura tributária. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 13 nov. 1981. p. 11.
- 16) CUPERTINO, Fausto. A concentração da renda no Brasil; o bolo está mal dividido. 2. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977. 134 p.
- 17) DOELLINGER, Carlos Von. Estatização e finanças governamentais. Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, 35(7):33-4, jul. 1981.
- 18) FIGUEIREDO, João. Mensagem ao Congresso Federal; abertura da sessão legislativa de 1981. Brasília, Imprensa Nacional, 1981. 215 p.
- 19) FURTADO, Celso. O Brasil pós-milagre. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981. 152 p.
- 20) GALVEAS, Ernane. Política econômica e tributária. In: SIMPÓSIO SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL. Brasília, set. 1981 (Palestra proferida na Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados).

- 21) GALVEAS, Ernane. Galveas nega reforma ampla. Gazeta Mercantil. São Paulo, 20 ago. 1982. p. 3.
- 22) GONÇALVES, João G. A reforma tributária, a centralização federal e a perda do poder de decisão dos Estados. Revista de Finanças Públicas. Brasília, 41 (336):104-10, out./dez. 1978.
- 23) HEADY, Ferrel. Administração Pública; uma perspectiva com parada. Rio de Janeiro, Zahar, 1970. 182 p.
- 24) INGRAO, Pietro. As massas e o poder; opções para o terceiro mundo. São Paulo, Ed. Nacional, 1978. 227 p.
- 25) JOST, Leodegar. Depoimento à Comissão Especial sobre Política tributária da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, maio 1980.
- 26) LILLA, Fábio de Campos. Sobre a reforma tributária. Gazeta Mercantil. São Paulo, 01 set. 1981. p. 4.
- 27) LONGO, Carlos. Finanças estaduais e municipais e a descentralização fiscal. IN: SIMPOSIO SOBRE O SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL. Brasília, set. 1981.

- 28) MENEZES, Maria José. Planejamento governamental: um instrumento a serviço do poder. Florianópolis, UFSC, 1979. 200 p. (Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração).
- 29) MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz C. Bresser. Uma introdução a organização burocrática. São Paulo, Brasiliense, 1980. 310 p.
- 30) MUSGRAVE, Richard Abel. Teoria das finanças públicas; um estudo da economia governamental. São Paulo, Atlas, 1976. 2 v.
- 31) MUTTI, Antonio & SEGATTI, Paolo. A burguesia de Estado. Rio de Janeiro, Zahar, 1979. 147 p.
- 32) OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A Reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil. São Paulo, Ed. Brasil Debates, 1981. Cap. 1. (Coleção Brasil Estudos 3).
- 33) OSZLAK, Oscar. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 16 (1):17-60, jan./mar. 1982.

- 34) PASTORE, Affonso Celso. Avaliação crítica da reforma tributária de 1965. In: SIMPÓSIO SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL. Brasília, set. 1981, 44 p..
- 35) PÉCORA, José Flávio. O Sistema de planejamento federal. Brasília, Secretaria de Planejamento, 1981. 36 p. (Palestra proferida na Escola de Guerra Naval em 25 jun. 1981).
- 36) PENNA, Camilo. Descentralização tem duas partes. Gazeta Mercantil. São Paulo, 6 out. 1981. p. 5.
- 37) PINHEIRO, Ewaldo Sizenando. Depoimento à CPI dos Municípios. Anais da Câmara dos Deputados. Brasília, 5 (16): 92, 1979.
- 38) _____. O Fundo de participação dos estados, distrito federal e territórios e o fundo de participação dos municípios. S.n.t. 63 p.
- 39) RAMOS, Alberto Guerreiro. O Modelo econômico brasileiro; uma apreciação à luz da teoria da delimitação dos sistemas sociais. Florianópolis, UFSC, 1980. p. 10-1. p. (Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração).

- 40) RAMOS, Alberto Guerreiro. Considerações sobre o modelo alocativo do governo brasileiro. Florianópolis, UFSC, 1980. p. 3-8. (Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração).
- 41) RUSSOMANO, Rosah. Lições de direito constitucional. Rio de Janeiro, José Konfino, 1968. Cap. 4.
- 42) SALOMON, Hércio Vieira. Como fazer uma monografia; elementos de metodologia do trabalho científico. 5. ed. Belo Horizonte, Interlivros, 1977. 289 p.
- 43) SANTA CATARINA. Leis, decretos, etc. Lei nº 1084 de 17 de setembro de 1970; dispõe sobre a organização dos municípios e dá outras providências. Florianópolis, Imprensa Oficial, s.d. 45 p.
- 44) SILVA, Golbery de Couto e. Conjuntura política nacional: o poder executivo e a geopolítica do Brasil. 2.ed. Rio Janeiro, J. Olympio, 1981. 273 p.
- 45) SILVA, José Afonso da. A competência tributária nacional. In: SIMPÓSIO SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL. Brasília, set. 1981. (Palestra proferida na Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados).

- 46) SILVA, Paulo Avelino Barbosa. O dualismo e a administração pública. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 16(2): 60-9, abr./jun. 1982.
- 47) SIMONSEN, Mário Henrique. Política tributária. In: SIMPÓSIO SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL. Brasília, set. 1981 (Palestra proferida na Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados).
- 48) VARSANO, Ricardo. O Sistema tributário de 1967; adequado ao Brasil de 80? Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, 11(1):203-228, abr. 1981.
- 49) VIAS de participação. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 23 Jul. 1980. p.10.
- 50) VIEIRA, Paulo Reis. Em busca de uma teoria de descentralização. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971. 224 p.
- 51) WALDO, Dwight. Problemas e aspectos da administração pública. São Paulo, Pioneira, 1966. 582 p.