

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

PLAN

Instituto de Planejamento

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 121

"A Reforma Fiscal no Processo
de Elaboração da Nova Consti-
tuição".

Fernando Rezende *
José Roberto R. Afonso *

Novembro de 1987



TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 121

"A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição".

Fernando Rezende *

José Roberto R. Afonso **

Novembro de 1987

* Economista do INPES/IPEA
** Economista do BNDES e SEPLAN

Colaboraram nos serviços auxiliares de pesquisa deste trabalho e dos estudos sobre Reforma Tributária desenvolvidos no âmbito do INPES e SEPLAN, os estagiários Guilherme Coutinho (Coordenador), Juan Carlos Guanes, Danilo Fernandes Filho e Carlos Jardel de Souza Leal.

Tiragem: 150 exemplares

Trabalho concluído em: Novembro de 1987

Instituto de Pesquisas do IPEA
Instituto de Planejamento Econômico e Social
Avenida Presidente Antonio Carlos, 51 - 130/170 andares
20.020 Rio de Janeiro RJ

SECRETARIA DE ECONOMIA
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONOMICO E SOCIAL
F. 1022
DATA 21/01 88

TOMBO
8622-3

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
I - INTRODUÇÃO	3
II - CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO DO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO	5
II.1 - A definição do novo sistema tributário	5
II.2 - A descentralização de recursos e a questão dos encargos	14
II.3 - Tributos, contribuições sociais e carga tributária	18
II.4 - A disputa por recursos cativos e o financiamento dos programas sociais	21
III - PERSPECTIVAS DO SETOR PÚBLICO NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL	25
III.1 - A expectativa de agravamento da crise fiscal	25
III.2 - O espaço para o ajuste das finanças do governo federal	34
IV - CONCLUSÃO	42
ANEXO - QUADROS E TABELAS	44

RELAÇÃO DOS QUADROS

Quadro I	- Evolução das competências tributárias nos projetos constitucionais	45
Quadro II	- Evolução da repartição das receitas tributárias nos projetos constitucionais	46
Quadro III	- Evolução dos encargos dos municípios nos projetos constitucionais	48

RELAÇÃO DAS TABELAS

Tabela nº 1	- Estimativa das perdas de receitas tributárias disponíveis da União	49
Tabela nº 2	- Estimativa da distribuição dos recursos tributários disponíveis, por nível de governo, implantado o novo sistema tributário (1993)	50
Tabela nº 3	- Distribuição média das receitas tributárias por nível de governo - 1957/1986	51
Tabela nº 4	- Estimativa do impacto sobre os recursos tributários disponíveis dos estados, devido à implantação do novo sistema tributário (1993)	52
Tabela nº 5	- Estimativa do impacto sobre os recursos tributários disponíveis dos municípios de uma amostra, devido à implantação do novo sistema tributário (1993)	53

APRESENTAÇÃO

Em fevereiro de 1987, o Instituto de Pesquisas do IPEA, divulgou uma proposta completa de reformulação do sistema tributário brasileiro elaborada pelo Grupo de Assessoramento Técnico da extinta Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira da SEPLAN.* Esse projeto foi levado a debate na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Assembléia Nacional Constituinte em audiência pública realizada no dia 22.04.1987, bem como na Comissão da Ordem Social, em 06.05.1987. As sugestões ainda foram objeto de discussão em vários simpósios e seminários sobre os temas realizados durante o ano de 1987.**

As recomendações constantes do "Projeto IPEA" - denominação informalmente atribuída a proposição referida - foram intensamente debatidas ao longo do processo de elaboração da nova Carta Constitucional e muitas coincidem com os dispositivos adotados. Se, de um ponto de vista puramente técnico, algumas das alternativas adotadas pela Assembléia Nacional constituem soluções inferiores à uma proposta baseada apenas nestes critérios, como a contida no "Projeto IPEA", é forçoso reconhecer que os acordos políticos alcançados para dirimir os notórios conflitos que cercam matéria dessa natureza (a essência do processo Constituinte) contribuíram para um resultado final bastante satisfatório.

O presente documento contém uma análise das principais modificações introduzidas pela Constituinte nos capítulos que abordam as questões de natureza fiscal, inclusive aquelas relativas

* A Comissão de Reforma Tributária, criada pelo Decreto nº 91.157 de 18.03.1985, concluiu seus trabalhos em fevereiro de 1987 após o que foi transferida da SEPLAN para o Ministério da Fazenda, conforme Decreto nº 94.159 de 31.03.1987. O projeto preparado pela Comissão foi divulgado pelo IPEA através dos Textos para Discussão Interna do INPES que tomaram os números 104 a 108, publicados em março de 1987.

** Seminário "A Reforma Tributária", jan./1987, Instituto Eco. Setor Público/FUNDAP; Ciclo de Debates, "A Questão Tributária e as Reformas Necessárias", mai./1987, CORECON-SP; "Debates sobre a Constituinte", ago./1987, IERJ.

aos mecanismos de financiamento dos programas de seguridade social. Outros documentos desta série do INPES analisam, com mais detalhes, as propostas referentes ao sistema tributário, à seguridade social e ao orçamento público.* Vale a pena notar que na elaboração deste trabalho toma-se por base o projeto aprovado pela Comissão de Sistematização em novembro de 1987, o qual poderá, ainda, ser alterado pelo Plenário da Assembléia Nacional Constituinte.

* Já foi divulgado o TDI nº 122 de Ricardo Varsano, referente à "Avaliação do Sistema Tributário Proposto no Projeto da Constituição", de novembro de 1987. Brevemente, deverão ser divulgados documentos de Beatriz Azeredo, Thereza Lobo e Maria da Conceição Silva analisando, respectivamente, as modificações constitucionais no tocante ao financiamento da área social, as relações intergovernamentais e aos orçamentos públicos.



I - INTRODUÇÃO

Ao longo das sucessivas etapas de elaboração da nova Constituição brasileira inúmeras reivindicações de mudanças no padrão de financiamento do setor público brasileiro foram apresentadas. Profunda reformulação na repartição das rendas públicas no sentido de reforçar o sistema federativo, maiores garantias aos contribuintes contra o arbítrio do Estado, maiores recursos para o custeio de políticas sociais e maior transparência e controle do poder legislativo sobre os orçamentos públicos estiveram entre as demandas que angariaram um forte apoio.

Os debates concernentes a questões dessa natureza concentraram-se em duas comissões distintas: a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e a Comissão da Ordem Social. Esta última encarregada, entre outras tarefas, de rever o complexo mecanismo de contribuições compulsórias destinadas ao financiamento do seguro social e de outros programas assistenciais. O resultado do trabalho destas comissões, submetido ao escrutínio da Comissão de Sistematização, não mereceu grandes reparos - pequenas modificações aprovadas não alteraram a essência dos capítulos.

Cabe agora ultrapassar a etapa definitiva representada pela submissão do projeto ao Plenário da Constituinte. Enquanto no tocante ao sistema tributário, as possibilidades de ocorrerem alterações profundas parecem remotas, o mesmo não ocorre com relação ao capítulo que aborda a seguridade social. Neste caso os ganhos obtidos com respeito à diversificação e ampliação das bases de financiamento da seguridade social requerem forte mobilização dos interesses aí envolvidos para serem integralmente preservados.

Na primeira seção deste trabalho, são analisadas as principais características do Substitutivo recentemente aprovado pela Comissão de Sistematização nas matérias pertinentes a reforma fiscal. Dedicase a Seção II, inicialmente, a avaliação das possibilidades do resultado das mudanças propostas induzirem ao agravamen

to da chamada crise fiscal. A particular preocupação com o esvaziamento financeiro da União e a ausência de garantias quanto à efetiva descentralização dos encargos públicos, bem como, com a ampliação das atribuições do Estado na área do "bem-estar social", levam a especulações sobre possíveis ajustes das finanças públicas federais. Por último, recorda-se que o processo de elaboração da legislação complementar e ordinária, bem como das demais medidas a serem tomadas em resposta às mudanças na Carta Constitucional, assumem grande importância para consolidar e mesmo dar os rumos definitivos da esperada reforma fiscal.

II - CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO DO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO

Em 17 de novembro, a Comissão de Sistematização concluiu a apreciação do Substitutivo ao Projeto de Constituição. Começa a assumir forma definitiva a nova Carta após diferentes e intensas fases de trabalho, iniciado com debates em subcomissões temáticas, passando por relatórios de comissões específicas e um primeiro projeto consolidado na Comissão de Sistematização, e chegando a elaboração de dois substitutivos pelo Relator Geral, votado e aprovado com respectivas emendas. O objetivo desta seção é comentar as principais características em termos de reforma fiscal que resultaram da evolução dos trabalhos da Constituinte até esta fase, às vésperas da apreciação pelo grande Plenário. Para efeito de melhor identificação dos dispositivos constitucionais, sempre que possível, remete-se as matérias a seguir analisadas a seu número de ordem no "Substitutivo às emendas de Plenário aprovado pela Comissão de Sistematização".

II.1 - A definição do novo sistema tributário

O capítulo tributário foi um dos poucos que ultrapassou com pequenas mudanças as várias etapas do processo constitucional cumpridas até agora. Graças a um acordo regional duramente negociado desde a elaboração do primeiro projeto aprovado pela Subcomissão de Tributos* e à omissão do Governo Federal nas primeiras fases do processo, a essência do sistema tributário aprovado pela Comissão de Sistematização, praticamente não difere do que já foi divulgado em versões anteriores.**

*Vide Relatório e Anteprojeto, divulgado em maio de 1987, da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Rendas Públicas.

**Após o referido Anteprojeto da Subcomissão, seguem-se: "Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças", junho de 1987; "Projeto de Constituição", julho de 1987; "Projeto de Constituição - Substitutivo do Relator", agosto de 1987; e "Projeto de Constituição - Substitutivo do Relator (segundo)", setembro de 1987. A última versão, datada de novembro de 1987, é intitulada "Substitutivo às emendas de Plenário aprovado pela Comissão de Sistematização".

A sua principal característica é a de um grande avanço na direção de uma significativa descentralização da receita tributária, mediante redivisão de competências e ampliação das transferências federais para estados e municípios. A competência da União (Art. 182) fica reduzida a sete impostos: renda (IR), produtos industrializados (IPI), propriedade rural (ITR), comércio exterior - importação (II) e exportação (IE), operações financeiras (IOF) e grandes fortunas (IGF). Este último tributo, incluído à última hora na Comissão de Sistematização, durante derradeira votação de emendas ao capítulo tributário, poderá aproximar-se, na regulamentação, ao conceito de um imposto sobre o patrimônio líquido (IPL), cuja aprovação, paradoxalmente não foi obtida por falta de um voto para atingir o quorum mínimo, o mesmo atingido para o acolhimento do IGF.

A competência dos estados (Art. 184) é ampliada pela inclusão de combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, minerais e prestação de serviços de transportes e comunicações à base de incidência do imposto estadual sobre circulação de mercadorias, rebatizado de ICMTC.* Adquirem, também, a competência para instituir o imposto sobre heranças e doações (sob o nome de imposto sobre a transmissão "causa mortis" e doação, de quaisquer bens ou direitos, com alíquotas progressivas). Fica, ainda, facultado aos estados e ao Distrito Federal a instituição de um adicional ao Imposto de Renda, incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital, limitado a 5% do imposto pago à União por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas nos respectivos territórios.

Os municípios deverão ter sua participação na receita do ICMTC aumentada para 25% (Art. 187). Foi-lhes dada, outrossim, a competência (Art. 185) para cobrar o imposto sobre a transmissão "inter vivos" de bens imóveis (ITIVBI) e instituir dois novos

* A extinção do imposto municipal sobre a prestação de serviços (ISS) que havia sido aprovada pela Comissão do Sistema Tributário foi revogada na Comissão de Sistematização tendo em vista, principalmente, o receio de perdas por parte dos municípios das capitais e das cidades de médio e grande porte.

tributos: o imposto sobre vendas a varejo de combustíveis (IVVC) e as contribuições especiais para "custeio de obras ou serviços resultantes do uso do solo urbano, exigível de quem promover atos que impliquem aumento de equipamento urbano em área determinada, a ser graduada em função do custo deste acréscimo" (Art. 171). Essas contribuições constituem uma das poucas inovações introduzidas na competência tributária em relação ao projeto aprovado pela respectiva Subcomissão e Comissão de Tributação (o dispositivo, originalmente, foi previsto no Anteprojeto na Comissão de Organização do Estado).

O Quadro I, no anexo, resume as várias etapas do processo constitucional no tocante à divisão das competências tributárias em comparação com a proposta do Projeto IPEA. Da mesma forma, o Quadro II sintetiza a evolução das formas de repartição das receitas tributárias.

Ainda que a redivisão de competências promova alguma redistribuição das receitas tributárias entre níveis de governo, o impacto mais significativo é o provocado pelo violento acréscimo na porcentagem dos impostos federais a ser transferida para estados e municípios (Art. 188). Desde o início dos trabalhos da Constituinte, as bancadas do Norte-Nordeste, bem representadas na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, tinham uma posição muito clara a respeito das propostas de mudança. Para elas a ampliação das bases de incidência do ICM estadual poderia ser um avanço técnico mas não traria resultados significativos do ponto de vista da arrecadação, devido aos baixos índices de desenvolvimento regional e às dificuldades iniciais de ajustamento. Somente a ampliação das transferências é que poderia, a curto prazo, promover um acréscimo significativo de receita.

O enfoque meramente fiscalista e a excessiva preocupação quanto a dificuldades de adaptar a administração fiscal a propostas mais inovadoras impediram, desde o início, que a recomendação técnica para que fosse adotado o princípio de destino na aplicação do imposto estadual sobre o valor agregado não tivesse encontrado boa receptividade.

A mudança no critério para cobrança do ICM nas operações interestaduais - na situação atual, as vendas para fora do estado são tributadas a uma alíquota inferior à alíquota aplicada às operações internas - pretendia atribuir a este tributo a característica de um imposto sobre valor agregado do tipo consumo, isto é, a arrecadação em cada estado seria baseada no consumo de mercadorias e serviços em seu território. Nesse caso, o imposto seria integralmente cobrado no estado consumidor, não havendo incidência do tributo nas operações interestaduais. Além de atender a antigas críticas quanto ao efeito perverso da sistemática vigente, que penaliza os estados consumidores de produtos industriais cuja balança inter-regional de comércio é negativa, a adoção do princípio de destino permitiria atribuir aos estados maior autonomia em matéria de política e administração fiscais.

É claro que uma mudança deste porte não atendia aos interesses dos chamados estados produtores (principalmente, São Paulo), nem a situação específica do Estado do Amazonas - nesse caso menos por razões fiscais e mais por perda de boa parte dos incentivos hoje usufruídos pela Zona Franca de Manaus. Mas uma estranha aliança formou-se, movida por interesses contraditórios: foi mais do que suficiente para abortar a sugestão de adotar-se o princípio de destino na cobrança do ICM. Os defensores dos interesses das regiões menos desenvolvidas, por sua vez, pareciam mais preocupados com a exclusão dos estados mais ricos da estrutura de transferências do FPE.* Nenhum entusiasmo despertou o anúncio de que uma alteração

* A questão posteriormente, no âmbito da comissão temática, teve outro encaminhamento (vide Quadro II). Excluiu-se a restrição no acesso aos recursos do FPE, bem como manteve-se o adicional do IR e ainda instituiu-se uma espécie de "fundo de ressarcimento das exportações", contentando os interesses das bancadas nortenordestinas devido a nova elevação da porcentagem do IR e IPI destinada ao FPE. Recebendo estas regiões 70% do fundo, pelos atuais critérios, o "bolo" maior resultaria em um ganho do mesmo volume de recursos que obteriam aqueles estados com um fundo exclusivo. O impasse regional foi resolvido, em grande parte, pela imposição de maiores perdas ao governo federal, cujas autoridades, quando não omissas (raciocinando que o fórum de decisões importante era só o da Sistematização ou do Plenário), ainda tentavam justificar a manutenção do vigente sistema tributário (vide pronunciamento do ex-Secretário da Receita Federal, Dr. Guilherme Quintanilha, na Subcomissão de Tributação).

dessa natureza poderia contribuir para uma maior autonomia fiscal dos estados e que, ultrapassadas as dificuldades iniciais de ajustamento da máquina administrativa, os estados deficitários na balança regional de comércio seriam beneficiados.* Entre a responsabilidade de administrar o tributo com maior autonomia e o conforto de usufruir de recursos provenientes de transferência, optou-se pela segunda solução. Entre a disposição para enfrentar propostas inovadoras, com aperfeiçoamentos da administração fiscal, e a comodidade de continuar convivendo com situações conhecidas, preferiu-se preservar o regime atual.

A preferência por recursos transferidos manifestou-se, também, na reação negativa à proposta de reduzir a competência federal no que diz respeito à cobrança do imposto sobre a produção industrial. O "Projeto IPEA" angariava, obviamente, simpatia junto aos interesses do Sul, ao propor transformar o atual IPI em um imposto especial sobre fumo, bebidas e veículos (do tipo "excise tax"), abrindo campo aos estados para ampliar a cobrança do IVA sobre a produção industrial como um todo. Uma enorme mobilização capitaneada pelo Estado do Amazonas, que denunciou os riscos que tal modificação acarretaria do ponto de vista da sobrevivência da Zona Franca de Manaus,** uniu os interesses do Norte-Nordeste contra a extinção do atual IPI. Na avaliação deles, os ganhos decorrentes da possibilidade de aumentar a cobrança do IVA sobre a produção industrial seriam menores que a participação de cada um na transferência federal da receita do IPI, principalmente se a percentagem dos Fundos de Participação fosse (como o foi) bastante aumentada.

* Uma solução alternativa à adoção do princípio de destino puro, sem que se perdesse o espírito da proposta, foi inicialmente negociada, mas sepultada na elaboração do relatório da comissão temática. Tal solução implicava na redução das alíquotas interestaduais, não a 0%, mas a um percentual baixo, entre 3% e 5%, com a finalidade de atenuar os problemas com a fiscalização.

** Em reunião realizada em Manaus com a participação dos Secretários Estaduais de Fazenda do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em abril de 1987.

É claro que a rejeição da proposta de ampliar a competência estadual no campo da tributação sobre produtos industrializados rompia o equilíbrio que o "Projeto IPEA" buscava assegurar. Dados a baixa participação dos estados do Sul/Sudeste nas transferências à conta do Fundo de Participação e o impacto restrito da incorporação da base dos impostos únicos sobre a receita estadual,* os ganhos do projeto de reforma não eram considerados satisfatórios para os defensores dos interesses das regiões mais desenvolvidas. Coube, desta vez, ao Estado do Rio Grande do Sul liderar o movimento de reivindicação por outras compensações. Aproveitando antiga demanda dos estados exportadores por compensação financeira das "perdas" devidas a não incidência do ICM na exportação de produtos industrializados, foi negociada, já na fase da comissão temática, a aprovação de proposta contemplando os estados com 10% da receita federal do IPI, a ser distribuído na proporção da participação de cada estado na exportação de produtos industrializados (Art. 188, II).

A questão regional na definição da reforma tributária praticamente eliminou divergências partidárias ou ideológicas de seu debate. Tida como uma das matérias de mais difícil solução no bojo das reformas constitucionais, paradoxalmente, obteve no projeto da Comissão Temática uma solução consensual, que resultou no capítulo que menos mudou em todo texto constitucional nas fases seguintes de trabalho. Grande parte desse acordo só foi possível pela imposição de significativas perdas à União. Tendo se omitido dos debates e das negociações durante toda a primeira fase dos trabalhos da Constituinte, às autoridades econômicas federais restou badalar o vulto das perdas para conseguir aprovar só no último Substitutivo do Relator (o chamado "Cabral II"), algumas de

* Devido ao mecanismo de débitos e créditos os ganhos de receita devidos à incorporação dos impostos únicos ao IVA correspondiam, apenas, ao consumo final de combustíveis e lubrificantes, energia, minerais, transporte e comunicações.

suas emendas que, embora ampliem um pouco o raio de manobra, não significam, por si só, redução dos prejuízos.*

Estimativas do Ministério da Fazenda chegaram a apontar diminuição de mais de um quarto nos recursos disponíveis da União.** Mas os resultados são distintos conforme o exercício adotado no cálculo e, principalmente, a definição de receitas tributárias. Entendendo-se que estas contemplam não apenas impostos e taxas, como também um amplo leque de contribuições, destaca-se que o projeto prevê um alargamento do campo de incidência das contribuições sociais, que permaneceriam centralizadas no governo federal (Art. 176).

O exercício tradicional para avaliar a distribuição de receitas tributárias considera, por nível de governo, a arrecadação própria diminuída ou acrescida da repartição intergovernamental de impostos. Desta forma, implantado o novo sistema tributário, perde a União em relação a situação vigente: 40% do que hoje dispõe da arrecadação do IULC e IUEE, 10% do IUM, 30% do IST, 100% do ISC, 11% do IR e 21% do IPI. No caso destes últimos, destaca-se que os 3% destinados ao financiamento de investimentos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pela definição dada no "Projeto Cabral II" e aprovada pela Comissão de Sistematização, são vinculados ao setor produtivo, e, portanto, não computados aqui como repartição intergovernamental (trata-se de transferência do governo para o setor empresarial).

A Tabela nº 1, no anexo, indica a conseqüente perda anual de recursos disponíveis da União, considerando balanços e

*Dentre as modificações promovidas no Segundo Substitutivo, destacam-se, como atendendo interesses das autoridades federais fazendárias: a ampliação das possibilidades para União criar empréstimo compulsório (investimento público, absorção temporária de liquidez e guerra externa); a exclusão de Estados da competência residual; o abrandamento dos princípios de garantia dos contribuintes (como a "dupla anualidade") e o retorno do ITR à esfera federal.

**Vide "Folha de São Paulo", 05/08/87, p. A-8.

orçamentos no período 1985/1988. Evidencia-se que a mudança na estrutura da receita tributária federal altera os resultados de um para outro ano. Julga-se mais apropriado utilizar a média das variações relativas no período, ou a estimativa para 1985, um exercício sem variações "anormais" na atividade econômica e na taxa de inflação.* Para melhor avaliação, o cálculo é feito considerando na base, primeiro, apenas a receita tributária tradicional, depois, agregando as receitas de contribuições atualmente incluídas no orçamento fiscal da União. Os resultados são apresentados conforme a gradual implantação do sistema tributário: em 1988, promulgada a Constituição, apenas sobem as porcentagens dos Fundos de Participação; em 1989, é implantado o sistema, mas a repartição definitiva do IR e IPI só é atingida no exercício de 1993.

Assim, pode-se dizer que, não alterada a carga tributária nem as condições econômicas vigentes em 1985, a União perde, de sua receita tributária disponível, após a promulgação da Constituição, 7,6%, e implantado o novo sistema, de início, 14,7%, ao final, 19,7%. Computadas as contribuições, o impacto negativo é, respectivamente, de 6,1%, 11,7% e 15,6% dos recursos disponíveis.

Outra medida relativa envolve a comparação do montante das perdas da União com o PIB (ainda tomando 1985 como ano-base). Pelo sistema vigente, os recursos federais disponíveis, no conceito amplo, montam à 6,75% do PIB. A imediata ampliação dos FPE/FPM representaria -0,41% do PIB de disponibilidades. Entrando em vigor o novo sistema, "ceteris paribus", em 1989, perde a União 0,79% do PIB e, em 1993, 1,05% do PIB em relação aos recursos tributários orçamentários de que dispõem pelo sistema vigente - ou seja, com o sistema proposto, reduz-se este montante à 5,70% do PIB (vide Tabela nº 2).

* Pode-se considerar o exercício de 1986 particularmente atípico pelos efeitos do chamado "Plano Cruzado". No ano em curso, além de novo "choque" macroeconômico, não estão disponíveis reestimativas muito confiáveis, pois a arrecadação federal está em franco declínio real. E, em 1988, peca-se pelo recurso ao orçamento, historicamente irreal e subestimado no Brasil.

Definido o novo sistema, do volume de recursos que estima-se perder o governo federal (admitindo que não mude a carga e a estrutura tributária vigentes no exercício escolhido como típico), cerca de 18% decorre da extinção dos impostos únicos e sobre transportes e comunicações, 16% da transferência de IPI para unidades da federação exportadoras, 25% da ampliação das destinações ao FPM e 41% do incremento no montante de recursos do FPE (já descontada a eliminação do Fundo Especial para governos de regiões menos desenvolvidas). Portanto, mais de 80% das perdas estimadas na disponibilidade de receitas tributárias da União decorre de aumento na repartição do IR e IPI.

Observa-se, a parte, que se ampliarmos as estimativas da disponibilidade de recursos do governo federal, levando em conta não apenas as receitas tributárias do orçamento fiscal, mas também as contribuições sociais a serem incluídas no orçamento da seguridade, o resultado pode ser distinto. A perda da União de receita de tributos, no âmbito do orçamento fiscal, poderia ser compensada por um acréscimo na receita de contribuições destinadas à seguridade social. O problema estaria, pois, do lado das restrições ao uso dos recursos provenientes de contribuições sociais, um assunto que será analisado na Seção III.

A contrapartida da redução nos coeficientes de participação do governo federal no bolo tributário dos orçamentos fiscais corresponde a um aumento significativo no peso relativo dos demais níveis de governo. Estimativas preliminares, em anexo, evidenciam que após implantado o novo sistema, congeladas as circunstâncias que prevaleciam no ano-base (1985), a participação da União na receita tributária nacional cairia para cerca de 36% (contra 45% na situação vigente). Em compensação, aumentariam as dos estados e municípios de 37% e 18% para 41% e 23%, respectivamente, no sistema proposto (ver Tabela nº 2).

O quadro revela-se extremamente favorável ao conjunto de municípios, comparativamente à situação pré-reforma de 1967 (ver Tabelas nº 3). Vale a pena notar que os números globais relativos à repartição das receitas entre os três níveis de governo

pouco se alteraram desde o início dos trabalhos da Constituinte, mas são muito mais expressivos que os constantes do "Projeto IPEA": neste a participação da União decrescia para apenas 41% e dos estados e municípios aumentavam a cerca de 39% e 20% do total dos recursos tributários.

II.2 - A descentralização de recursos e a questão dos encargos

Na impossibilidade de serem definidos critérios objetivos para avaliar-se qual a distribuição adequada de recursos entre os três níveis de governo, o debate é levado por motivos emocionais. Os vícios da centralização e as virtudes da descentralização criam um clima propício à aprovação de propostas de redistribuição de recursos financeiros, sem que fiquem definidos os caminhos pelos quais a descentralização de encargos deverá ser conduzida. Na ausência de definições claras a esse respeito, há o risco de que os recursos a serem repassados a estados e municípios sejam absorvidos no custeio administrativo e na realização de empreendimentos de maiores dividendos políticos, em detrimento da consolidação das ações no campo social.

O problema da repartição de encargos continua sem solução. O "Projeto IPEA" reconhecia, desde o início, a impossibilidade e a inconveniência de a Constituinte definir com precisão os encargos atribuídos ao governo federal, aos estados e aos municípios. É impossível delimitar competências, tendo em vista a diversidade de situações que caracteriza a Federação brasileira no tocante a capacidade técnica, administrativa e financeira. Como alternativa, foi proposta a criação de um Programa de Descentralização apoiado por fundo financeiro específico, que deveria assegurar um processo gradual, e não impositivo, de transferência progressiva de responsabilidades.* O programa de Descentralização, tal como proposto, nunca despertou grande entusiasmo. Para diferentes segmentos da burocracia federal, a efetiva descentralização de encargos, acompanhada do repasse definitivo dos recur

* A proposta é detalhada no TDI nº 108.

tos financeiros para estados e municípios, representaria a perda de um importante instrumento de exercício do poder. Do outro lado, a impossibilidade de avaliar previamente as conseqüências futuras e a tranqüilidade de terem assegurado mais recursos sem imediata absorção de maiores responsabilidades, não estimularam a adesão entusiasta de representantes estaduais e municipais à sugestão.

A trajetória das propostas sobre descentralização de encargos no processo constituinte revela a ausência de soluções consensuais e a fragilidade das negociações políticas a respeito. No primeiro momento, por exemplo, o anteprojeto da Subcomissão de Municípios e Regiões optou por fazer constar do texto uma relação ampliada de competências exclusivas dos municípios no campo da educação, saúde e serviços urbanos*, que foi abandonada na versão subsequente do anteprojeto apresentado pela Comissão de Organização do Estado.** O Projeto de Constituição aprovado pela Comissão de Sistematização em julho de 1987*** retomou o caminho anterior, fazendo constar, mais uma vez, um elenco variado e, na maior parte dos casos, não apropriado de competências atribuídas exclusivamente aos municípios. Mais uma vez a revisão dos trabalhos retornou à situação precedente, modificando-se o texto relativo às competências dos três níveis de governo no chamado "Projeto Cabral I".**** Na última versão, recentemente aprovada pela Comissão de Sistematização, é mantido o princípio das competências concorrentes, de certa forma, tornando mais claro o que está implícito no texto constitucional em vigor (ver Quadro III).

No capítulo tributário, igual demonstração de ausência de posições definidas pode ser constatada. A proposta de criação de um Fundo de Descentralização foi adotada de maneira diferente

* Relatório divulgado pela Subcomissão em 22/05/87.

** Relatório divulgado em 12/06/87.

*** Relatório divulgado em 9/07/1987 pela Comissão de Sistematização.

**** Primeiro Substitutivo do Relator divulgado em 26/08/1987.

nos relatórios da Subcomissão de Tributos e da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e nos projetos posteriores. Nos primeiros relatórios previa-se a extinção progressiva do FINSOCIAL, que seria utilizado para financiar o programa de descentralização de encargos, conforme sugestões a respeito constantes do "Projeto IPEA" (sem acatar proposta de substituir a natureza de contribuição por adicional sobre o imposto estadual). Possivelmente, as preocupações quanto às elevadas perdas financeiras da União teriam motivado a eliminação desse dispositivo a partir da primeira versão do projeto constitucional, de julho de 1987.

Poderia ser argumentado que a questão da descentralização de encargos será resolvida naturalmente, como decorrência da descentralização financeira. Transferidos os recursos, estados e municípios deveriam assumir as responsabilidades que deixariam de ser exercidas pela União, sob pressão e exigência das próprias comunidades. Nesse caso, caberia à União ao menos anunciar os programas que deixariam de ficar sob sua responsabilidade, em virtude das perdas de arrecadação, levando em conta critérios que justificam o seu repasse para estados e/ou municípios, cabendo a estes ajustar seus orçamentos à nova realidade. É fácil imaginar os problemas que uma abrupta redução das atividades federais, sem que esteja assegurada a forma de transmissão das responsabilidades, poderiam provocar - principalmente no que se refere à continuidade dos serviços e ao atendimento de necessidades básicas da população.

Uma questão importante impede a solução "natural" para o problema da descentralização de atribuições. É que a distribuição dos ganhos de arrecadação entre estados e municípios será bastante desigual. Devido às diferenças de desenvolvimento e, em grande parte, aos critérios de rateio das transferências, a variação das taxas esperadas de crescimento na arrecadação estadual e municipal é muito distinta.

Resultados de estimativa preliminar - que supõe a manutenção da regra atual de distribuição do FPE e do FPM, bem como INPES, 121/87

a tributação do consumo final de energia, combustíveis e comunicações pelo ICMTC a alíquota de 17%, entre outras hipóteses - são apresentadas nas Tabelas nºs. 4 e 5, em anexo (explicitadas as simulações em notas de rodapé). Estima-se que para alguns estados os ganhos, após a implantação definitiva do novo sistema tributário, podem ser significativamente superiores à média, enquanto para outros a expectativa é de ganhos pouco expressivos - inclusive, com um caso de perda (Tabela nº 4). Vê-se, ainda, que para uma amostra de municípios de características distintas a dispersão também é razoável (Tabela nº 5).

Não há qualquer perspectiva de que a distribuição dos ganhos de receita guarde relação com a dimensão das responsabilidades que deveriam ser assumidas, de forma a assegurar a gradual adaptação à solução "natural". Ao contrário, o grande peso que o critério de rateio das transferências tem na determinação dos im pactos individuais sobre a disponibilidade de recursos, faz com que a sua distribuição caminhe em sentido oposto ao percorrido pelo acúmulo de problemas e responsabilidades (como ilustração, vide recursos disponíveis "per capita" de estados e municípios nas situações vigente e proposta, nas Tabelas nºs. 4 e 5). Quanto aos municípios, cita-se, por exemplo, que, de um lado, as dinâmicas econômica e demográfica contribuem para a concentração progressiva da população - e das demandas sociais e urbanas - nas grandes áreas urbanas. Do outro, o atual critério de rateio do FPM atribui uma parcela insignificante às prefeituras das capitais e distribui o montante atribuído aos municípios do interior aplicando coeficientes regressivos, em relação ao tamanho populacional.* A manutenção dos atuais critérios de distribuição das transferências constitucionais trará grandes dificuldades à transferência para os municípios das responsabilidades públicas nas áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos, saúde e educação; isso porque os municípios maiores, nos quais as carên-

* Para uma análise das distorções provocadas pelo critérios de rateio dos Fundos de Participação, ver TDI nº 108.

cias nesses setores são mais acentuadas, são aqueles que teriam menores acréscimos de recursos para fazer frente a maiores responsabilidades.

II.3 - Tributos, contribuições sociais e carga tributária

Embora, o projeto constitucional já assuma contornos finais, permanecerá indefinida a questão do tamanho da carga tributária, que fica condicionada à regulamentação e à definição das alíquotas a serem aplicadas a cada modalidade de tributo.

As perdas da União, no que diz respeito às receitas disponíveis de impostos, serão acompanhadas de novas atribuições constitucionais. Na ausência de uma ampla descentralização de en cargos, tornar-se-ia premente um esforço para aumentar a exploração das bases tributárias que devem permanecer na competência federal. A armadilha criada pelo aumento da porcentagem do IR e do IPI, que compõem os Fundos de Participação, faz com que o acréscimo nesses tributos tenha que ser bastante significativo para que a receita da União se recupere, visto que quase a metade do que for aumentado será transferida para estados e municípios.

O lado positivo dessa questão seria o representado pelo estímulo à promoção de profundas reformulações na legislação do imposto sobre a renda, forçadas pelas perdas líquidas de arrecadação. A eliminação dos privilégios existentes e a reformulação do caótico e injusto sistema de incentivos e de outros benefícios fiscais, poderia contribuir para que o aumento forçado na carga tributária fosse alcançado através de uma melhoria significativa da progressividade do sistema tributário brasileiro. O "Projeto IPEA" propunha a adoção do princípio de bases abrangentes na tributação da renda e a ampla revisão dos incentivos, prevendo acréscimos significativos na receita federal se as providências sugeridas fossem adotadas.* Como não se trata de matéria constitucional, embora disposição transitória determine revisão dos incentivos, excluídos os de caráter regional, o debate sobre mudanças no Impos

* Ver TDI nº 105.
INPES, 121/87

to de Renda foi adiado para uma segunda etapa do processo de reforma tributária.

Se não for possível romper as resistências a mudanças estruturais no imposto sobre a renda, principal alternativa para que se aumente a carga tributária sem agravar a regressividade do sistema, o caminho alternativo estará assegurado pela ampliação das bases de incidência das contribuições sociais, previstas no projeto de Constituição. A não inclusão destas contribuições no capítulo tributário abriu espaço à ampliação de um sistema paralelo de tributação - embora submetido, por recente decisão da Comissão de Sistematização, as regras que se atribui ao Código Tributário (Art. 176).

A versão atual do projeto constitucional prevê a ampliação das bases de incidência das contribuições sociais (Art. 231) e vincula o produto de sua arrecadação ao sistema de seguridade social, que abrangeria as ações do governo nas áreas de saúde, previdência e assistência social. Nesta situação, incluem-se as contribuições dos empregadores (incidente sobre a folha de salários, faturamento e sobre o lucro), dos trabalhadores e sobre a exploração de concursos de prognósticos, bem como outras contribuições que a lei poderá instituir obedecidas, todavia, as mesmas restrições aplicadas à criação de novos tributos.

A diversificação das bases de financiamento da seguridade social tem as vantagens, já analisadas no "Projeto IPEA", de ampliar os recursos e reduzir a dependência dos programas sociais de contribuições incidentes sobre a folha de salários, altamente sensíveis às flutuações do ciclo econômico. É preciso cuidado, entretanto, para evitar que a regulamentação posterior dessa norma abra espaço para o aumento regressivo da carga tributária.

Por razões diametralmente opostas, os interesses em garantir maiores recursos para os programas sociais e as apreensões quanto às perdas da União no bolo das receitas de impostos poderão convergir para uma solução de compromisso. Nessa hipótese as

perdas do governo federal no capítulo tributário seriam compensadas por acréscimo nas receitas provenientes das contribuições sociais, reequilibrando a situação por recomposição das fontes de financiamento, em detrimento das expectativas de acréscimo de recursos para a área social. Não estariam solucionados os problemas decorrentes do fato de que a maior parte das chamadas contribuições sociais estaria vinculada ao sistema de seguridade social e de que a centralização da receita dessas contribuições conflita com o senso comum de que é na área social que está concentrada boa parte das prioridades de descentralização.

Voltando a questão da carga tributária, nota-se que o objetivo de reduzir seu elevado grau de regressividade, de certa forma, é ameaçado pelo caminho que se adotou para descentralizar a receita tributária. Ao rejeitar a proposta contida no "Projeto IPEA", de que as transferências federais para estados e municípios tomassem por base o total de receita tributária da União, e não apenas a receita do Imposto sobre a Renda e do IPI, a Constituinte reduziu drasticamente o incentivo a aumentos progressivos da arrecadação. Até que ponto compensaria enfrentar uma dura batalha política para aprovar mudanças, que afetam interesses poderosamente estabelecidos, se os ganhos financeiros a serem obtidos diluem-se em frações pouco expressivas do ponto de vista de cada uma das partes interessadas? O pior é que o desestímulo à ampliação de um imposto progressivo, como o IR, e seletivo, como o IPI, pode ter, como contrapartida, um incentivo ao uso crescente de outras alternativas regressivas de tributação, como IOF e as contribuições em geral. Há, ainda, a possibilidade de exploração do campo residual atribuído à União (Art. 174), cuja potencialidade é um desafio à imaginação.

Em resumo, embora destinando seção exclusivamente às limitações do poder de tributar e prevendo princípios como de legalidade e anualidade, não há garantias, por enquanto, de que o projeto de reforma tributária traga maiores avanços no que diz respeito a redução das notórias injustiças na repartição do ônus tributário. A mobilização dos interesses regionais e comparativos jogou para segundo plano as questões mais importantes para o aper

INPES, 121/87

feiçãoamento do sistema, no tocante a princípios de equidade e justiça.

II.4 - A disputa por recursos cativos e o financiamento dos programas sociais

Desde os primeiros momentos ficou patente a tentativa de cada grupo em assegurar, mediante vinculação de frações da arrecadação, uma parcela cativa de recursos. Educação, saúde, judiciário, transportes, ciência e tecnologia, cultura, entre outros, todos disputavam a inclusão no texto constitucional de uma porcentagem pré-estabelecida do orçamento público.

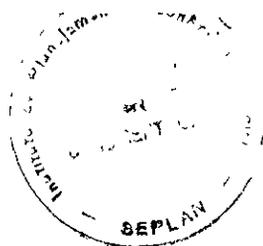
Enquanto o capítulo tributário fez referência, desde o início, à proibição de vinculações, o capítulo orçamentário incluiu dispositivo que dificulta a imobilização do orçamento mediante criação de fundos, mas permanecem algumas questões ainda não inteiramente solucionadas. Embora o projeto aprovado pela Comissão de Sistematização tenha mantido a proibição da vinculação de receitas, refere-se, expressamente, a receita de impostos, deixando em aberto a questão da receita de contribuições. A única exceção diz respeito a garantia de recursos para o setor de ensino, ampliando-se os dispositivos aprovados pela recente Emenda Calmon: vincula-se, no mínimo, 18% da receita federal e 25% da receita de estados e municípios, considerando as transferências de receitas tributárias.

Outra questão polêmica dizia respeito a reivindicação dos redatores do capítulo da Ordem Social, apoiados em interesses da parte do Ministério da Previdência Social, quanto à folha de salários ser considerada base exclusiva de financiamento do sistema de seguridade. A proposta não foi acatada no Substitutivo do Relator e ficou assegurada desta forma, a sobrevivência do salário-educação, que continuaria aportando recursos exclusivos a programas educacionais. Manteve-se, também, as contribuições destinadas às entidades patronais - SESI, SESC, SENAI, SENAC - que conseguiram, assim, recuperar os recursos cativos que lhes haviam sido subtraídos nas versões anteriores do projeto.

A disputa por recursos na área social é travada entre os interesses de profissionais de saúde, muito bem organizados politicamente, a burocracia da Previdência e o setor educacional. A influência dos primeiros nas decisões da Comissão da Ordem Social contribuiu para a aprovação neste fórum inicial de proposta que: redefiniria o sistema de seguridade social (englobando as ações de saúde, previdência e assistência social); estabelecia que o financiamento do sistema proviria da receita de contribuições sociais; ampliava o elenco destas contribuições e vinculava a arrecadação de todas as contribuições ao Fundo de Seguridade Social.* A folha de salários seria considerada base exclusiva de financiamento da seguridade, deixando implícita a extinção do salário-educação e de contribuições destinadas ao financiamento das instituições patronais já citadas. A estimativa do impacto da proposta, realizada à época, indicava que os recursos da seguridade social teriam um crescimento expressivo: os recursos destinados à saúde e previdência cresceriam 56% e 40%, respectivamente, na hipótese mais otimista de incorporação ao fundo da atual arrecadação da contribuição ao FINSOCIAL.

Na forma original, a proposta da Comissão da Ordem Social representava um grande avanço na linha de ampliar os recursos destinados ao financiamento de programas sociais, mas restringia o seu uso. Apenas o sistema de seguridade contava com o produto da arrecadação das contribuições sociais, devendo os demais (educação, nutrição, saneamento ...) disputarem participação na receita ordinária do Tesouro com outros interesses bem mais organizados. Além disso, a centralização dos recursos da seguridade social seria conflitante com os princípios da reforma sanitária e com o senso comum de que a área social abrange um conjunto significativo de encargos que deveriam ser progressivamente transferidos à responsabilidade de estados e municípios.

*No relatório da Comissão de Ordem Social constava, ainda, a vinculação de 30% dos recursos do setor à saúde.



Uma proposta alternativa, que não encontrou receptividade, seria a de instituir um orçamento das contribuições compulsórias de caráter social que não fazem parte do capítulo tributário, vinculando os recursos desse orçamento a um conjunto definido de gastos sociais. Nessa alternativa haveria uma nítida distinção entre os dois orçamentos a partir da origem dos fundos: o orçamento das receitas tributárias e o orçamento das contribuições sociais. Com ampliação do elenco das contribuições sociais e tendo em vista que estas já financiam uma boa parte dos gastos sociais, o orçamento aqui referido constituiria uma boa aproximação da idéia de se caminhar na direção de um orçamento social.

A insistência em defender a exclusividade das contribuições para a seguridade social e a forte oposição a esta proposta, exercida pelas entidades patronais, secundada pelos setores ligados à educação, conduziram a uma negociação que esvaziou a idéia de serem ampliadas fontes exclusivas de financiamento do gasto social, mas, ao menos, preservou a diversificação das bases de financiamento da seguridade social.

A prevalecer o que está escrito, a contribuição ao FINSOCIAL, que é paga pela empresa com base no seu faturamento, poderá passar a integrar o orçamento da seguridade social acarretando problemas para a sustentação de outros programas sociais que hoje em dia utilizam recursos daquele fundo.* Além disso como o FINSOCIAL é uma das principais fontes de recursos de convênios de cooperação financeira da União com estados e municípios, a sua incorporação ao sistema de seguridade inviabiliza as propostas anteriores de usá-lo como instrumento importante de promoção dos objetivos de descentralização dos encargos públicos na área social.

* Há controvérsia a respeito: ficamos com a interpretação de que a contribuição ao FINSOCIAL está extinta, pois o capítulo tributário não prevê tributo sobre o faturamento. Restaria à União recorrer a sua competência para instituir contribuições visando custear sua atuação na área social (Art. 176) para manter esta fonte de receita.

Um último ponto a destacar, relacionado ao financiamento de programas sociais, tem a ver com a questão do seguro-desemprego. A proposta do "Projeto IPEA" de transformar os atuais fundos patrimoniais - FGTS e PIS/PASEP - em um único fundo de caráter coletivo, destinado a assegurar recursos para o custeio de um programa de seguro-desemprego que oferecesse, de fato, uma proteção ao trabalhador em momentos de desemprego, foi praticamente abandonada. O debate político sobre as garantias constitucionais à estabilidade no emprego ofuscou as sugestões de mudanças nos instrumentos de proteção financeira ao desempregado. A não disposição para discutir abertamente a questão da estabilidade levou a que o relatório da Comissão da Ordem Social mantivesse o princípio tradicional de garantia do emprego e acatasse, parcialmente, a sugestão citada: apenas o PIS/PASEP seria transformado em contribuição das empresas para o Fundo de Seguro-Desemprego, transformando o FGTS em um fundo de proteção do patrimônio do trabalhador. A proposição foi suprimida no primeiro Substitutivo do Relator, mas recuperada em sua segunda versão na forma de disposição transitória e aprovada pela Comissão de Sistematização.

III - PERSPECTIVAS DO SETOR PÚBLICO NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL

A avaliação definitiva do resultado das mudanças constitucionais fica pendente da forma em que serão regulamentadas pela legislação complementar e ordinária. Aliás, este aspecto constitui uma característica de caráter geral do atual Projeto. Nas mais diferentes matérias não é fechada a questão. Tendências foram definidas, princípios perseguidos, prioridades indicadas. Mas, cabendo a lei dispor sobre os mais variados assuntos, mudanças podem ser atenuadas, objetivos distorcidos ou normas simplesmente não efetivadas. Caso típico é o tributário, onde o sistema não está absolutamente amarrado, daí o interesse em discutirmos cenários de ajuste do setor público federal ao novo desenho constitucional.

III.1 - A expectativa de agravamento da crise fiscal

Dependendo da regulamentação posterior, poderá aumentar a tendência de agravamento do desequilíbrio entre o crescimento das despesas e das receitas públicas.

Dentre os dispositivos do Projeto que contribuirão para o crescimento do gasto governamental, destacamos:

- a) Impacto sobre as despesas de pessoal decorrentes da ampliação dos direitos dos trabalhadores (Art. 7º), bem como dos servidores públicos (Arts. 45 a 51):

É evidente a elevação destes gastos nos casos, por exemplo, da remuneração em dobro dos serviços extraordinários (Art. 7º, XV), assistência e creche aos filhos e dependentes (Art. 7º, XXII) ou pagamento de indenizações no ato de demissão (Art. 7º, XVIII), se é que este será possível, em vista do duvidoso princípio da estabilidade (Art. 7º, I). Salário fixo nunca inferior ao mínimo (Art. 7º, VII) pode afetar particularmente pequenas prefeituras das regiões menos desenvolvidas, que nem sempre respeitam este piso atualmente. A própria concessão da anistia ou reavaliação

de atos tomados com base em medidas de excessão (Tit. IX, Art. 59), resultam em aumento das despesas com pessoal, ativo e inativo.

Por outro lado, vale ressaltar que a Comissão de Sistematização não suprimiu disposição transitória inserida pelo Relator em seu Segundo Substitutivo que efetiva ocupantes de cargos públicos que contam com pelo menos 5 anos de serviços (Tit. IX, Art. 46), bem como dispositivos que concedem estabilidade não apenas a servidores estatutários, mas a todos atuais funcionários de administrações públicas, entidades descentralizadas e até mesmo empresas estatais (Tit. IX, Art. 47).

Paradoxalmente, manteve-se no mesmo ato de disposições transitórias (Tit. IX, Art. 16), a fixação de teto para os gastos com pessoal ativo e inativo em proporção da receita corrente (65%), obrigando os governos que ultrapassem este limite a reduzir suas despesas em prazo de cinco anos. Talvez mais que em qualquer outro aspecto do projeto constitucional manifesta-se um "non sense": o governo tem que gastar menos com pessoal mas, ao mesmo tempo, não pode dispensar servidores, deve reajustar seus salários de forma a preservar o poder aquisitivo e ainda ampliar gastos com direitos sociais dos trabalhadores.

b) Crescimento das despesas com aposentadorias, pensões e benefícios do pessoal inativo (Arts. 46 a 48 e 237):

Primeiro, há significativa alteração na concessão da aposentadoria - facilita-se o acesso e modifica-se o cálculo do benefício de forma que tomará como base o último salário integral, e não uma média do salário de contribuição nos últimos meses (Art. 237, caput). Além disto determina-se que proventos e pensões dos servidores públicos sejam revistos na mesma proporção e data que a remuneração dos servidores em atividade (Art. 48). Ambas normas implicando, evidentemente, em expressivo incremento da despesa com pessoal dos diferentes governos.

Mais uma vez, manifesta-se a contradição com dispositivo que determina a redução da destinação de recursos à cobertura da folha de pagamento, uma vez que abrange também o pessoal inativo (Tít. IX, Art. 16). Nos casos em que se extrapola o limite, como reduzir despesas se é antecipada a concessão das aposentadorias em alguns casos e, o mais grave, são equiparados todos proventos da inatividade aos vencimentos do pessoal em atividade?

- c) Aumento das despesas, particularmente das administrativas, em decorrência de novas atribuições, competências ou forma de organização do Estado, dos poderes e do sistema de governo:

Há um custo evidente para instalação, por exemplo, do gabinete do Primeiro-Ministro (Art. 108) e dos Conselhos de Ministros (Art. 110), da República (Art. 99) e de Defesa Nacional (Art. 100), bem como de organismos e outras novas formas de organização dos poderes. No caso do Judiciário, destaca-se a instalação dos Tribunais Federais Regionais (Art. 132) e do Conselho Nacional de Justiça (Art. 151).

Em sentido mais amplo, qualquer ampliação de responsabilidade do Estado para com toda ou parte da sociedade, rebate na estrutura de despesas. Uma nova função de um dos Poderes - como ilustração, recuperar ao Congresso o poder de legislar sobre matérias fiscais, orçamentárias e financeiras - exige, a princípio, uma certa estrutura administrativa, pessoal, etc.

- d) A universalização do seguro social (Art. 230) e a ampliação dos benefícios previdenciários e sociais reclamam aporte maior de dotações orçamentárias:

Quando consideramos o amplo e significativo incremento dos benefícios - particularmente, a abertura do teto de pagamento dos proventos, a fixação de um piso destes em um salário mínimo e a facilitação do acesso às aposentadorias e pensões (Arts. 46 e 237), sinaliza-se em direção a maior absorção de recursos tributá

rios ordinários para complementar a receita de contribuições previdenciárias.*

- e) Aumento da vinculação de receitas tributárias à manutenção e desenvolvimento de ensino (Art. 245) e previsão de vinculação de recursos à saúde (Tít. IX, Art. 31) e assistência à família e à criança (Art. 264):

No tocante ao cumprimento da vinculação mais importante, referente ao ensino, do lado de estados e municípios, algumas unidades podem ser obrigadas a aumentarem suas destinações orçamentárias aos citados programas, nem tanto pela definição de maior percentual, mas pela inclusão como receita, para efeito de cálculo, das transferências do FPM e do ICM.

Do lado da União, promulgada a nova Constituição, o impacto imediato é um incremento de cerca de 11% da alocação orçamentária proposta para 1988 em programas de manutenção e desenvolvimento de ensino.** O mais grave, porém, é que fica "engessada" a política federal para o setor, contradizendo, mais uma vez, outras normas constitucionais que prevêm a descentralização de encargos associados ao atendimento de necessidade básica da população (Arts. 37, VI e 244). A distorção ainda é maior se considerarmos que permanece fora da base de cálculo da vinculação fonte de recursos do governo federal especialmente arrecadada para o finan

* Estimativas preliminares do Ministério da Previdência indicam que apenas a fixação do piso de 1 (um) salário mínimo para os benefícios de prestação continuada (Art. 236, § 4º) implicam em aumento nas despesas com benefícios de 18% - o que significa, no exercício de 1986, um gasto adicional da ordem de 0,7% do PIB.

** No projeto de lei orçamentária de 1988 é destinada dotação de Cz\$ 178,1 bilhões à manutenção e desenvolvimento de ensino pela União. Aplicando 18% sobre a receita de impostos, após descontada a repartição de receitas com estados e municípios (Art. 245, § 1º), o montante cresce para Cz\$ 197,2 bilhões, isto é, + 10,7%. No te-se que, uma vez não podendo a proposta orçamentária apresentar déficit, terá que ser revista de forma a cortar dotações de outras funções ou apontar receita adicional (não oriunda de impostos) da mesma magnitude da variação apontada - em torno de 0,09% do PIB estimado.

ciamento da área de ensino - a contribuição do salário-educação (Art. 249), contribuindo para imobilizar ainda mais o planejamento orçamentário e, paradoxalmente, podendo desestimular o incremento deste item de receita.

- f) Gastos com a criação de novos Estados, isto é, Tocantins, desmembrado de Goiás (Tít. IX, Art. 61), e Roraima e Amapá, territórios emancipados (Tít. IX, Art. 62):

Os dispositivos que prevêm a implantação destas novas unidades federadas mencionam a aplicação das mesmas regras referentes a criação, respectivamente, de Mato Grosso do Sul e Rondônia. A assunção de responsabilidade pela União é atenuada, em parte, por artigo que veda compreender gastos com dívidas e inativos (Tít. IX, Art. 63).^{*} De qualquer forma, assumidas por este ou aquele nível de governo, despesas são evidentemente necessárias para implantação de infra-estrutura física.

Além destes aspectos específicos que apontam para um crescimento desbalanceado na despesa pública, não podemos esquecer da definição de eleições presidenciais e municipais para fins de 1988, bem como as estaduais e legislativas em 1990. Ora, a experiência histórica - principalmente a recente, indica que em anos de campanha eleitoral é comum o brusco crescimento da despesa pública, a frente das receitas próprias, resultando em incremento explosivo da dívida fundada ou mesmo a contabilização de expressivos déficits orçamentários.^{**}

^{*} A instalação da última unidade da federação, Rondônia, em 1981, ainda é responsável por relevante volume de despesas nada desprezível lançado no orçamento da União para 1988: mais de Cz\$ 10 bilhões (em torno de 0,05% do PIB estimado) apenas para pagamento de pessoal.

^{**} Considerando o ano de 1982 como exemplo, nota-se, em termos do conjunto de governos estaduais, que o déficit fiscal em proporção da receita arrecadada sobe de 1,0% em 1981 para 26,8% no ano de campanha. No caso dos municípios, da mesma forma, o déficit orçamentário vai de 3,2% para 32,6% da receita arrecadada naquele biênio (dados do "Finanças do Brasil").

A tendência ao agravamento da crise fiscal manifesta-se também do lado das receitas, uma vez que são encontradas no projeto constitucional sérias resistências à expansão das receitas em níveis adequados ao incremento induzido nas despesas públicas. Chama-se a atenção, especialmente, para os seguintes itens:

- a) Quanto à "renúncia tributária", contam mais fatores para sua ampliação do que para sua revisão:

Embora esteja prevista reavaliação periódica dos incentivos pelo Legislativo (Art. 181) e revisão dos benefícios fiscais atualmente existentes (Tít. IX, Art. 40), as medidas ou não tem efeito prático (no primeiro caso, são ressaltados os concedidos por prazo certo e sob condição - praticamente todos), ou são parciais (a imediata revisão exclui os de natureza regional), visto que foram alteradas as propostas originais por força das fortes pressões dos grupos de interesses "regionais e corporativos".*

Em sentido contrário, primeiro, é aberto, para efeitos da política de desenvolvimento regional, um amplo leque de "isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos" (Art. 54), que, outrossim, parece ir de encontro ao espírito que move atualmente a proposta de criação de Zonas de Processamento de Exportações.

* Para citar apenas o caso da União, nota-se que no orçamento proposto para 1988 são previstos incentivos correspondentes à 11,0% da arrecadação esperada do IR e 7,0%, no caso do IPI. Em conjunto, a redução ou renúncia tributária anunciada (cerca de Cz\$ 216,2 bilhões) equivale à 12,4% da arrecadação tributária total, ou 1,03% do PIB projetado. Para se ter idéia da magnitude do "gasto tributário" federal (ou da força dos interesses envolvidos), vale registrar que o total de recursos citado supera o orçamento individual de todos ministérios, a única exceção ao dos Transportes. A parcela do IR destinada aos fundos de investimentos regionais e setoriais, bem como ao apoio à cultura (Cz\$ 76,7 bilhões), é maior do que toda dotação orçamentária de ministérios como Exército, Minas e Energia e Saúde. O crédito-prêmio de IPI às exportações de manufaturados estimado (Cz\$ 35,8 bilhões) suplanta o orçamento de ministérios como o da Ciência e Tecnologia, Reforma Agrária e a própria Fazenda.

No campo das imunidades do capítulo tributário, ao menos, foram mantidas limitadas - a despeito das pressões principalmente para contemplar entidades de previdência privada, atos cooperativos e gêneros de primeira necessidade. Além das previstas na atual Constituição, foram ampliadas imunidades apenas às entidades sindicais de trabalhadores, embora limitadas a suas atividades essenciais (Art. 178). E, no capítulo da Ordem Social, concedidas às entidades beneficiárias de assistência social em relação ao pagamento de contribuições à seguridade (Art. 231).

Nos demais capítulos, são possibilitadas imunidades ou tratamento diferenciado às microempresas e, o que pode ter efeito devastador, às empresas de pequeno porte (Art. 207), bem como relacionadas ao acolhimento de menor abandonado (Art. 257, § 2º, VII).

Mas o dispositivo que merece maior destaque, por ser uma espécie de símbolo da disposição para manutenção de benefícios fiscais, é o que trata da manutenção da Zona Franca de Manaus em sua "forma atual", medida descabidamente incluída entre as de caráter transitório do Projeto (Tít. IX, Art. 36). Para tanto, dispensa quaisquer disposições legais que fossem necessárias ao prorrogamento das concessões vigentes. A despeito das propagandas das distorções provocadas pela atual estruturação daquela Zona Franca, a inclusão deste mecanismo no Substitutivo elaborado por Constituinte eleito pelo Estado do Amazonas dispensa maiores comentários.*

- b) A ampliação dos princípios referentes à garantia dos contribuintes limitando o poder de tributação (Art. 177):

* Dados coletados pela Profª Margarida Baptista, da UNICAMP, e videnciam que, em 1986, do faturamento da Zona Franca de Manaus (US\$ 3.662 milhões), apenas 1,2% resultou de exportações, enquanto o montante de incentivos concedidos às empresas ali instaladas (US\$ 1.355 milhões) chegou a 37% do total faturado ou aproximadamente à 0,5% do PIB. Se a principal justificativa para manutenção daquela Zona é o emprego que gera na região, é interessante observar que cada trabalhador estaria "custando" aos cofres públicos US\$ 1.704 mensais em diminuição de impostos.

Além dos impostos e taxas, as contribuições também foram submetidas aos princípios da legabilidade e anualidade, o que diminui o atual raio de manobra do Fisco (Art. 176). Mais importante que isso, em diversos aspectos, estabeleceu-se maior submissão ao Poder Legislativo. Para criação de impostos com base na competência residual (Art. 174) ou de empréstimo compulsório (Art. 175), bem como aumento de alguns impostos (Art. 177), exigir-se-á lei e concomitante aprovação dos respectivos Legislativos.

Particularmente, chama-se a atenção que mesmo a autonomia concedida aos Estados para o manejo das alíquotas do ICMS é limitada parcialmente pela aplicação do princípio da anualidade a este imposto. Assim, se, em meio ao exercício financeiro, determinado ramo de negócio apresentar dificuldades que exijam uma redução da tributação, sendo que a conseqüente perda de arrecadação poderia ser compensada por aumento de carga tributária sobre outra atividade com melhor desempenho, este simples manejo da política fiscal é considerado inconstitucional.

- c) Parte da arrecadação dos principais impostos federais - o IR e o IPI - é desviada do financiamento de típicos gastos públicos, a fundo perdido, para a concessão de crédito ao setor produtivo (Art. 188, I, "c"):

Este mecanismo aparentemente substituiria o atual Fundo Especial, formado por 2% da arrecadação dos citados impostos, e destinados às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (além de Santa Catarina e Espírito Santo). Entretanto, o atual Fundo representa uma transferência de receita de um para outro nível de governo, e o que se propõe é um aporte de recursos ao setor empresarial - a exemplo dos chamados Fundos e Programas incorporados ao orçamento da União em 1988.

O novo mecanismo também é semelhante à prática de extração compulsória de recursos da economia, através das contribuições ao FGTS e ao PIS/PASEP, para o financiamento de setores específicos - a diferença é que não se trata aqui de fundos patrimoniais. A vinculação de 3% do IR/IPI representa, de certa forma, uma redução no resultado da arrecadação dos impostos federais, semelhante à concessão de incentivos (só que neste último caso, sem posterior retorno). *

- d) O aumento da abrangência da base tributável é parcialmente frustrado pela não incorporação de todos os serviços à base do ICM (Art. 184, II) e a duvidosa eficácia de imposto sobre grandes fortunas, ao invés de patrimônio líquido (Art. 182, VII):

Em primeira vista, o ISS representa carga tributária sobre as atividades de serviço maior que o ICM, pois, sendo este um imposto sobre o valor adicionado, a arrecadação resultaria apenas das operações destinadas a consumidor final (como ilustração, nota-se que estas operações geram cerca de metade da atual receita de ISS da prefeitura de São Paulo). Entretanto, de um lado, apenas um pequeno número de prefeituras (basicamente as de médio e grande portes) cobram efetivamente o imposto; de outro lado, a lista de serviços tributados foi confeccionada há duas décadas e nunca mais foi atualizada até 1987.

Quanto à tributação sobre o patrimônio, é notório que pouco tem sido explorada no Brasil em comparação a outras economias. Um dos avanços mais esperados na discriminação das competên

* Aplicando 3% sobre a arrecadação estimada para 1988 dos impostos sobre renda e produtos industrializados deduz-se um montante (Cz\$ 41,4 bilhões) igual a três quartos do total de recursos a serem absorvidos pelos Fundos de Investimentos do Nordeste e da Amazônia, ou seja, 0,2% do PIB previsto.

cias tributárias na nova Constituição dizia respeito a definição de imposto sobre patrimônio líquido, mas limitou-se a criação do imposto sobre grandes fortunas, como na França (extinto recentemente). Ainda é possível nas próximas fases de trabalho da Constituição, ou na regulamentação, dotá-lo da característica de imposto patrimonial.

Como o projeto de Constituição não representa um todo harmônico, não é de se espantar que contenha um mecanismo, que, dependendo da disposição do administrador, pode contrabalancear toda tendência antes citada sobre moderada expansão das receitas. Trata-se de pitoresco dispositivo que prevê a participação dos três níveis de governo "no resultado da exploração econômica e do aproveitamento de todos recursos naturais, em seus territórios" (Art. 22, § 1º). Aparentemente, a intenção do dispositivo era ampliar a figura dos "royalties", hoje aplicados no caso da produção de petróleo, para exploração de outros recursos naturais - especificamente, a produção de energia hidroelétrica. Desde já, recorda-se que esta forma de participação não representa uma transferência de recursos entre governos (embora seja efetuada atualmente por agentes ou empresas estatais federais), mas uma modalidade excêntrica de tributo, uma vez que são pagos pelos consumidores desses produtos. Agora abre-se um campo para incidência tributária dos mais amplos, afinal a exploração de recursos naturais compreende atividades desde a agricultura, pecuária, avicultura, pesca e reflorestamento, até a extração dos mais distintos minerais, como ferro, manganês, ouro e estanho, entre outros. Portanto, a lei que dispôr sobre a regulamentação da norma tratará de um potencial tributário quase incalculável.

III.2 - O espaço para o ajuste das finanças do governo federal

A perda significativa de recursos disponíveis da União devido às mudanças no capítulo tributário explica-se pela extinção dos impostos únicos e especiais e, principalmente, pelo substancial aumento das percentagens do IR e IPI destinadas aos Fundos de Participação.

No primeiro caso, vale registrar que os extintos impostos sobre lubrificantes e combustíveis, energia elétrica e comunicações incidem sobre bens e serviços produzidos em sua quase totalidade por empresas controladas pela União. Estas atividades compreendem tarifas, controladas por órgãos federais, e não preços associados a custos de produção. Será possível a substituição dos recursos que hoje compõem impostos federais por uma espécie de "sobrelucro", que, por diversos mecanismos, pode ser repassado ao Tesouro ou internalizado no orçamento das estatais. Obviamente é limitado o raio para esta manobra pois, certamente, os estados tributarão esses produtos com o ICMTC e ficará difícil repassar impostos e "sobrelucro" para os consumidores de insumos estratégicos e com influência ponderável na estrutura geral de preços.

Quanto ao aumento das transferências intergovernamentais, observa-se, de início, que compreende a elevação das percentagens do IR e do IPI destinadas aos Fundos de Participação. Mais uma vez, há um espaço, embora limitado, para União compensar esse movimento.

Primeiro, modificações na estrutura da receita tributária federal podem vir a diminuir a participação de estados e municípios na arrecadação agregada de tributos pela União, bem como em seu orçamento total.

Desde o início da década de 70 e, principalmente, nos primeiros anos de 80, autoridades federais valeram-se largamente de vários expedientes para elevarem fontes de receita não submetidas à repartição intergovernamental, fixada na Constituição.* Citam-se os casos da transformação de parte da arrecadação de um imposto partilhado em receita de contribuição (caso da parcela do IRPJ destinada ao PIN/PROTERRA) ou mesmo a criação de nova contribuição (notadamente a do FINSOCIAL), bem como a substituição de tributação através de imposto repartido por outras formas de imposição fiscal (vide IULC "versus" alíneas sobre o preço do petróleo e IOF sobre importação do óleo).

* Para uma análise mais detalhada, vide Texto para Discussão Interna nº 108 do INPES/IPEA.

A prática do passado, inclusive recente (quando da criação do FND e do Plano Cruzado-II), pode-se repetir. Além de nada garantir a inclusão da contribuição do PIN/PROTERRA na base dos Fundos (Art. 176), pode o Executivo Federal mexer, respeitados certos limites, nas alíquotas de impostos de forma a privilegiar este ou aquele tributo (Art. 182, § 1º). Da mesma forma, dispõe da competência residual para criação de impostos, que, embora seja partilhado em 20% (Art. 185, II), o é em percentagem bem inferior a aplicada ao IR/IPI; sem contar a não muito difícil justificação para criação de empréstimos compulsórios (Art. 175, § 1º) visando atender "investimento público de relevante interesse nacional" (categoria na qual poder-se-ia incluir o caso do recente e tão criticado FND), bem como todo amplo leque de contribuições para custear a intervenção no domínio econômico e na área social (Art. 176).

A grande diferença do sistema fiscal proposto em relação ao vigente é que reduz-se a autonomia decisória do Executivo Federal, uma vez que estas matérias são submetidas à apreciação e mesmo à iniciativa do Congresso Nacional - vedado o uso da figura do decreto-lei. Enfim, dependendo de suas relações com o Legislativo, podem as autoridades federais atenuar o incremento das transferências constitucionais. Neste contexto, certamente há que se considerar os diferentes raios de manobra do Executivo conforme o regime de governo adotado - presidencialismo ou parlamentarismo (neste último, estreitam-se as relações entre governo e maioria do Legislativo).

Observa-se, à parte, que a descentralização de recursos tributários estaria melhor garantida caso fosse acatada proposta, como a apresentada pelo "Projeto IPEA", onde se propunha a ampliação da base dos Fundos, para compreender o conjunto de receitas de impostos e contribuições (exclusive previdenciárias) e não apenas a arrecadação dos dois principais tributos federais. Entendeu-se que era difícil explicar às autoridades mais interessadas a redução das percentagens de cálculo para formação dos Fundos, vingando uma espécie de "fetiche" pelos números. Outra alegação, pretensamente mais técnica, era que não seria recomendável incluir na repartição intergovernamental impostos utilizados com

fins de política econômica e mais sujeitos a modificações tributárias, citando-se os incidentes sobre o comércio exterior. Isto não resiste a realidade do fato de manter-se na base dos Fundos a tributação da renda na fonte (IR) e da produção de bens de consumo generalizado (IPI), a princípio e na prática, os impostos mais utilizados pelas autoridades econômicas quando desejam, por exemplo, regular o nível da demanda agregada na economia.

Segundo, a União pode aumentar às arrecadações do IR e do IPI em tal proporção, que, mesmo distribuindo cerca de metade do acréscimo de receita, mantenha o montante de recursos disponíveis pelo sistema vigente.* No caso do IR, são notórios os espaços para maior incidência sobre a renda agrícola e ganhos e rendimentos de capital. No mesmo sentido, contribui uma revisão de incentivos e benefícios concedidos no âmbito dos dois impostos. Certamente que é limitado o espaço para esta ampliação da carga tributária. Tanto há uma barreira nos interesses de classes das mais fortemente organizadas (particularmente, nas questões agrícola e regional), como é reconhecidamente excessiva a tributação vigente sobre algumas das bases desses impostos - notadamente, os rendimentos do trabalho.

Terceiro, dispositivo permite a União condicionar a entrega de recursos aos Estados e Municípios ao pagamento de seus créditos (Art. 189, § único). Na situação de crise financeira que atravessam desde início dos anos 80, os governos subnacionais recorreram em larga escala a diversas linhas de crédito, direta ou indiretamente, cobertas pelo Tesouro Nacional - como as operações relacionadas à dívida externa e ao saneamento dos bancos estaduais.** Vantagem deste expediente é que, não dependendo de apre-

* Para reter o mesmo montante de disponibilidades de recursos tributários obtido conforme o sistema vigente, a União precisaria aumentar, em termos reais, a arrecadação agregada do IR-IPI (já considerando a repartição destes com estados e municípios), em 1988, cerca de 11,7%; em 1989, 23,5% e, em 1993, 33,9% - segundo estimativa que considera "constante" a tributação verificada no ano-base de 1985.

** No Orçamento das Operações Oficiais de Crédito que integra a proposta orçamentária de 1988 estão previstas aplicações para saneamento financeiro de estados e municípios, da ordem de Cz\$ 54,4 bilhões (0,25% do PIB projetado), e dos bancos estaduais, cerca de Cz\$ 89,5 bilhões (0,43% do PIB).

ciação pelo Legislativo, permite ao Executivo Federal fazer valer livremente sua vontade quanto ao grau em que atenua o impacto das mudanças na competência e repartição tributária.

Quarto, dos recursos atualmente disponíveis em mãos da União uma parte também é repassada aos estados e municípios através das chamadas "transferências negociadas". Rever estes convênios e programas especiais é um dos mecanismos que dispõe o Executivo Federal para se ajustar a nova redivisão da arrecadação tributária.* Não há maiores restrições a este acerto, mas reconhece-se que perdem as autoridades federais importante instrumento para exercício do poder político.

Neste contexto, uma das mais importantes questões diz respeito ao fato do Projeto de Constituição não prever um processo de repasse de encargos e responsabilidades do governo central para os estaduais e municipais, acompanhando o movimento das receitas tributárias. Como já comentado na primeira parte, ao não incluir disposição transitória específica sobre a descentralização geral de encargos - embora trate da "municipalização" das competências nas áreas de ensino fundamental, atenção primária à saúde e assistência social (Tít. IX, Art. 29), o Substitutivo aprovado não a inviabiliza, apenas deixa de garantir que se dê ordenadamente. Ainda é possível fazê-lo: estabelecendo em lei (e o Congresso recuperará iniciativa para tal) ou até mesmo em decreto.

A possibilidade de o encurtamento das disponibilidades de recursos federais no âmbito do orçamento fiscal ser compensada pela diversificação da atual base de contribuições à seguridade

* Levantamento da Secretaria do Tesouro Nacional, nos exercícios financeiros de 1985 e 1986, indica que o total de transferências "negociadas" aos estados e municípios (incluindo o fornecimento de bens) corresponde à 0,73% e 0,88% do PIB, respectivamente.

social (Art. 231), também mencionada na primeira parte deste trabalho, precisa ser melhor examinada.*

A contribuição sobre o faturamento tende a aborver o tributo que atualmente é destinado ao custeio de FINSOCIAL, pelas dificuldades em aumento de carga tributária sobre a mesma e precária base (vide o efeito "cascata"). Observa-se que definição recente do Poder Judiciário qualificou a contribuição ao FINSOCIAL como tributo, mas esta não foi relacionada em meio às novas competências tributárias. Logo, ou é extinta, ou a União recria como contribuição social, inclusive podendo fazê-lo para atender ao disposto pelo Projeto de Constituição quanto ao financiamento da seguridade social. Cabe esclarecer que, do ponto de vista da disponibilidade de recursos do governo federal, não há perda de receita, apenas troca de orçamentos.**

A receita do FINSOCIAL responde hoje por expressiva parcela das dotações orçamentárias do Ministério da Educação, por exemplo. Desaparecendo esta fonte do orçamento fiscal, obviamente sofreria aquela pasta um corte de despesas na mesma proporção, o que traria conseqüências imprevisíveis para uma função pública

* A implantação definitiva do novo sistema tributário representa, "ceteris paribus", uma perda de recursos disponíveis no âmbito do orçamento fiscal da ordem de 1,08% do PIB. Supondo a adoção de proposta de incidência da contribuição à seguridade sobre o "lucro bruto" das empresas, descontadas apenas as receitas de exportações (vide TDI nº 107 do INPES/IPEA), estima-se que a aplicação de alíquota de 1% resultaria em arrecadação da ordem de 0,29% do PIB. Logo, nestas condições, a fixação de alíquota de 4% na contribuição social sobre o lucro resultaria em receita adicional estimada para União de cerca de 1,17% do PIB, além das perdas no capítulo tributário.

** Transferida a contribuição ao FINSOCIAL do âmbito do orçamento fiscal para o da seguridade, resulta uma diminuição dos recursos disponíveis no âmbito do primeiro orçamento de cerca de 0,57% do PIB, praticamente a metade do montante que perde a União com a redefinição das competências e repartições tributárias (1,08% do PIB), considerando 1985 como ano de referência.

tão imprescindível quanto a de seguridade.* Uma primeira alternativa é a transferência direta deste gasto, junto com sua fonte de financiamento - assim, programas de merenda escolar podem ser contemplados como forma de assistência social. Na mesma linha de interpretação, saúde contemplaria também ações na área de saneamento básico. Ao assumir a seguridade social conceito o mais amplo possível, também não seria necessariamente afetada a estrutura ministerial, pois está previsto a elaboração do orçamento, bem como a sua gestão, pelos órgãos responsáveis pelas diferentes funções governamentais (Art. 231, § 5º). Ainda que consideremos o conceito mais restrito de seguridade, o crescimento das disponibilidades de recursos no orçamento específico da área, pode induzir uma diminuição das dotações no âmbito do orçamento fiscal, abrindo espaço para realocação de suas fontes para dos outros órgãos atingidos, por exemplo, com a redefinição da contribuição ao FINSOCIAL.

O que complica esse raciocínio é que as despesas com saúde, previdência e assistência não foram mantidas no mesmo nível. Pelo contrário, as normas definidas no atual Substitutivo implicam em sensível incremento das atribuições governamentais nestas atividades. Dependendo da magnitude desta despesa adicional, pode não sobrar "espaço" na alocação da nova receita oriunda do faturamento e do lucro dos empregadores.**

Partindo do segmento que historicamente revelou-se mais forte na disputa de recursos internos de SINPAS, destacamos que a previdência social demandará recursos complementares para amplia-

* No exercício de 1986, os recursos do FINSOCIAL responderam por 14,8% da despesa realizada pelo Ministério da Educação; 54,0% da Saúde; 25,7% do Interior; 20,1% do Desenvolvimento Urbano e 5,5% da Previdência e Assistência Social.

** Para se ter idéia da gravidade do quadro, destaca-se que o incremento estimado dos benefícios previdenciários decorrente apenas da fixação de piso em um salário mínimo (0,7% do PIB) mais que absorveria toda receita adicional a ser obtida com a incorporação da contribuição ao FINSOCIAL ao orçamento da seguridade social (0,6% do PIB).

ção dos direitos a aposentadorias e pensões.* Propõe-se até desconsiderar a hipótese de permanência dos atuais dispositivos que extinguem o teto de pagamento de benefícios, pois a consequência é tão absurda que, ou emendar-se-á a Constituição logo após sua promulgação, ou simplesmente não terão as autoridades previdenciárias como obedecê-la. De qualquer forma, a significativa ampliação dos benefícios previdenciários coloca em sério risco a disponibilidade de recursos para as demais atividades compreendidas no sistema de seguro social.

A exemplo do capítulo tributário, mais uma vez depende-se da regulamentação. Não podemos esquecer da disposição transitória que prevê a ampliação dos benefícios sociais segundo plano (Tít. IX, Art. 51), a ser implementado em período de até cinco anos, cabendo discriminar as fontes de custeio conforme preceito estabelecido no capítulo da Ordem Social que submete a formação de uma despesa à existência de uma contrapartida de receita. Além deste mecanismo, recorda-se ainda que outra disposição, destinando temporariamente 30% do orçamento da seguridade social à área da saúde (Tít. IX, Art. 31), embora criticado do ponto de vista administrativo e orçamentário, conflita com a ampliação das aposentadorias e pensões e representa, de certa forma, a principal arma de defesa dos interesses da saúde contra o possível esmagamento que sofreria caso implantadas, de imediato, as novas regras estabelecidas na seção da previdência e sem que ocorra concomitante elevação da carga tributária sobre a economia.

* Citam-se, entre outras medidas, o acesso à aposentadoria em menores prazos (Arts. 46 e 237); cálculo com base nos vencimentos do último mês, e não média de um período (Art. 237, caput); no caso dos servidores, vinculação aos salários dos ativos (Art. 48); equiparação dos benefícios dos trabalhadores urbanos aos rurais (Art. 237, § 1º); instituição de pensão vitalícia para maiores de 65 anos (Art. 238, VI).

IV - CONCLUSÃO

Mais importante que mostrar como as mudanças constitucionais refletir-se-ão sobre as contas do setor público e, mais especificamente, qual o raio de manobra que dispõe a União para se acomodar à descentralização de recursos e encargos no âmbito do orçamento fiscal e a contraditória consolidação do orçamento da seguridade social, pretende-se com este debate, ainda de caráter preliminar, evidenciar que os rumos das reformas tributária, da seguridade, ou fiscal no sentido amplo, não estão completamente definidos. Sequer concluiu-se a importante tarefa de compatibilização dos impactos sobre as despesas e as receitas públicas, ainda limitada à iniciativa individual de raros Constituintes.

Desta forma, as mudanças propostas nos diversos capítulos do Substitutivo aprovado pela Comissão de Sistematização não resultam em sistemas fechados, no sentido de serem contempladas todas as formas de ajuste. Entende-se que, nesta versão mais recente, o Projeto de Constituição define apenas a direção das reformas, mas não as consolidam, como bem ilustra o caso tributário. A elaboração da legislação complementar e ordinária, bem como outras medidas a serem adotadas pelas autoridades governamentais das mais distintas áreas, assumem grande importância para conclusão do processo de reforma fiscal.

Dentre as inúmeras questões que não deverão ser resolvidas pela Assembléia Constituinte, mas que são de extrema relevância para o futuro das finanças públicas no Brasil destacam-se:

- revisão do regulamento do Imposto sobre a Renda na linha da adoção do princípio de bases abrangentes e reformulação de incentivos e benefícios fiscais;
- mudança no critério de rateio dos fundos de participação federais com o propósito de assegurar uma redistribuição de recursos públicos mais compatível com a distribuição presente e futura da população e suas necessidades básicas;

- estabelecimento, no âmbito do Código Tributário, das principais características tributárias (fato gerador, base de cálculo...) das contribuições sociais vinculadas ao sistema de seguridade social;
- definição das normas e procedimentos indispensáveis para avanço gradual e programado no processo de descentralização de encargos e fortalecimento equilibrado do sistema federativo;
- estruturação das peças orçamentárias, levando em conta as especificidades das três áreas cobertas pelos orçamentos previstos;
- elaboração de um Código de Finanças Públicas - das mais importantes inovações do projeto constitucional, visto que, ao tratar de matérias pertinentes ao endividamento público, interno e externo, pode abrir espaço à premente revisão das normas de controle, particularmente, da dívida de estados e municípios.

Tendo em vista a importância dos assuntos a serem regulados por essas normas, bem como sua extensão e complexidade, seria conveniente, desde já, iniciar trabalhos e debates técnicos necessários à tomada de decisões sobre as referidas matérias, que não podem aguardar muito tempo.



ANEXO
QUADROS E TABELA

QUADRO I
EVOLUÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS NOS PROJETOS CONSTITUCIONAIS

COMPETÊNCIA	CONSTITUIÇÃO VIGENTE	"PROJETO IPEA"	PROJETO "COMISSÃO AFRONSO ARINOS"	ANTEPROJETO SUBCOMISSÃO TEMÁTICA	ANTEPROJETO COMISSÃO TEMÁTICA	1º PROJETO CONSTITUIÇÃO	1º SUBSTITUTIVO RELATOR	2º SUBSTITUTIVO RELATOR	SUBSTITUTIVO COMISSÃO SISTEMATIZAÇÃO
UNIÃO	IR ITR	IR IPL-PF	IR ITR IPBS	IR	IR	IR	IR	IR ITR	IR ITR
	II IE IPI IOF	ITCMD II IE IFBV IOF Adic. IVA	II IE IOF	II IE IPI IOF	II IE IPI IOF	II IE IPI IOF	II IE IPI IOF	II IE IPI IOF	II IE IPI IOF
	IUM IULC IUDEE IT ISC		ICE IUM IULC IUDEE IT ISC						
	IEG OI EC	IEG OI EC (C, G, A)	IEG OI EC (C, I)	IEG OI EC (C)	IEG OI EC (C)	IEG OI EC (C)	IEG OI EC (C)	IEG OI EC (C, G, A, I)	IEG OI EC (C, G, I)
ESTADOS	ITBI	ITIVBI ITR	ITIVBI	ITIVBI	ITR Adic. IR	ITR Adic. IR	ITR Adic. IR	Adic. IR (e.r.t.)	Adic. IR (e.r.t.)
	IPVA	IPVA	IPVA ITCMD	IPVA ITCMD	IPVA ITCMD	IPVA ITCMD	IPVA ITCMD	IPVA ITCMD	IPVA ITCMD
	ICM	IVA OI	ITRI ICM	ICM OI EC (C)	ICMS OI EC (C)	ICMS OI EC (C)	ICMS OI EC (C)	ICMTC EC (C)	ICMTC EC (C)
MUNICÍPIOS	IPTU	IPTU	IPTU	IPTU	IPTU	IPTU	IPTU	IPTU	IPTU
	ISS-QN	IVVC	ISS-QN IVV IL	IVV	IVV	IVV	IVV	IVV ISS-QN IVVC	IVV ISS-QN IVVC
					CCUS	CCUS	CCUS	CCUS	CCUS

Proposta do Grupo de Assessoramento Técnico da Comissão de Reforma Tributária da SEPLAN, mar./1987.

Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, set./1986.

Anteprojeto da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, mai./1987.

Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, jun./1987.

Projeto de Constituição, jul./1987.

Projeto de Constituição - Substitutivo do Relator, ago./1987.

Projeto de Constituição - Substitutivo do Relator (segundo), set./1987.

Substitutivo às Emendas de Plenário aprovadas pela Comissão de Sistematização, nov./1987.

QUADRO II

EVOLUÇÃO DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS NOS PROJETOS CONSTITUCIONAIS

REPARTIÇÃO	CONSTITUIÇÃO VIGENTE	"PROJETO IPEA"	PROJETO "COMISSÃO AFONSO ARINOS"	ANTEPROJETO SUBCOMISSÃO TEMÁTICA	ANTEPROJETO COMISSÃO TEMÁTICA	1º PROJETO CONSTITUIÇÃO	1º SUBSTITUTIVO RELATOR	2º SUBSTITUTIVO RELATOR	SUBSTITUTIVO COMISSÃO SISTEMATIZAÇÃO
UNIÃO PARA ESTADOS	IRF - Adm. Púb. 14% IR/IPI (FPE)	Rec. Tribut. 9% (FEE) Rec. Tribut. 1,5% (FS)	IRF - Adm. Pública 14% IR/ICE (FPE)	IRF - Administ. Pública 18,5% IR/IPI (FPE)	IRF - Administ. Pública 21,5% IR/IPI (FPE)	IRF - Adm. Pública 21,5% IR/IPI (FPE)	IRF - Adm. Pública 21,5% IR/IPI (FPE)	IRF - Adm. Pública 21,5% IR/IPI (FPE)	IRF - Adm. Pública 21,5% IR/IPI (FPE)
	2% (?) IR/IPI (FE) 40% IULC 40% IUEE 70% IUM 50% IT	(?) Adic. IVA (F.Desc.) 33% OI	2% IR/ICE (FE) 40% IULC 40% IUEE 70% IUM 50% IT 50% (?) IOF	5% IPI (arrec.) (?) FINSOCIAL (F.Desc.) 30% OI	10% IPI (export.) (?) FINSOCIAL (F.Desc.) 50% OI (excl. Est.)	10% IPI (export.) 50% OI (excl. Est.)	10% IPI (export.) 50% OI (excl. Est.)	10% IPI (export.) 20% OI	10% IPI (export.) 20% OI
UNIÃO PARA MUNICÍPIOS	IRF - Adm. Púb. 17% IR/IPI (FPM)	Rec. Tribut. 10% (FEM) Rec. Tribut. 3,5% (FS)	IRF - Adm. Pública 17% IR/ICE (FPM)	IRF - Administ. Pública 22,5% IR/IPI (FPM)	IRF - Adm. Pública 22,5% IR/IPI (FPM)	IRF - Adm. Pública 22,5% IR/IPI (FPM)	IRF - Adm. Pública 22,5% IR/IPI (FPM)	IRF - Adm. Pública 22,5% IR/IPI (FPM)	IRF - Adm. Pública 22,5% IR/IPI (FPM)
	2% (?) IR/IPI (FE) 20% IULC 20% IUEE 20% IT 100% IIR	(?) Adic. IVA 33% OI	2% (?) IR/ICE (FE) 1% IR/ICE (FP-MEIRO) 80% IIR 30% IPBS 50% IOF 50% (?) IOF	(?) FINSOCIAL (F.Desc.) 30% OI	(?) FINSOCIAL (F.Desc.)			50% IIR	50% IIR
ESTADOS PARA MUNICÍPIOS	20% ICM 50% ITBI 50% IPVA	25% IVA 50% IPVA	20% ICM	25% ICMS 50% IPVA 50% IIR 50% ITCMD 50% ICMS-1º Op. Mis. Serv. 25% IPI (5%) 30% OI	25% ICMS 50% IPVA 50% IIR 25% IPI (5%)	25% ICMS 50% IPVA 50% IIR 25% IPI (5%)	25% ICMS 50% IPVA 50% IIR 25% IPI (5%)	25% ICMS 50% IPVA 50% IIR 25% IPI (5%)	25% ICMS 50% IPVA 50% IIR 25% IPI (5%)
		33% OI	40% OI						

Proposta do Grupo de Assessoramento Técnico da Comissão de Reforma Tributária da SEPLAN, mar./1987.
 Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, set./1986.
 Anteprojeto da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, mai./1987.
 Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, jun./1987.
 Projeto de Constituição, jul./1987.
 Projeto de Constituição - Substitutivo do Relator, ago./1987.
 Projeto de Constituição - Substitutivo do Relator (segundo), set./1987.
 Substitutivo às Emendas de Plenário aprovadas pela Comissão de Sistematização, nov./1987.

INPES, 12/1/87

ANEXO DOS QUADROS I E II

GLOSSÁRIO

Adic.IR	Adicional sobre o imposto de renda
Adic.IR(ert)	Adicional sobre o imposto de renda exclusive a ori- unda do trabalho
Adic.IVA	Adicional sobre o imposto de valor adicionado
CCUS	Contribuição de custeio pelo uso do solo urbano
EC(a)	Empréstimo compulsório para absorção de liquidez
EC(c)	Empréstimo compulsório em caso de calamidade
EC(g)	Empréstimo compulsório em caso de guerra externa
EC(i)	Empréstimo compulsório para investimentos públicos
FINSOCIAL	Contribuição para o FINSOCIAL
ICE	Imposto sobre consumos especiais
ICM	Imposto sobre a circulação de mercadorias
ICMS	Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços
ICMTC	Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços de transporte e comunicações
IE	Imposto sobre exportação
IEG	Imposto extraordinário na iminência ou no caso de guerra externa
IFBV	Imposto sobre fumo, bebidas e veículos
IGF	Imposto sobre grandes fortunas
II	Imposto sobre importação
IL	Imposto sobre locação de bens móveis
IOF	Imposto sobre operações financeiras
IPBS	Imposto sobre propriedade de bens móveis suntuários
IPI	Imposto sobre produtos industrializados
IPL-PF	Imposto sobre patrimônio líquido de pessoas físicas
IPTU	Imposto sobre propriedade territorial urbana
IPVA	Imposto sobre propriedade de veículos automotores
IR	Imposto sobre a renda
ISC	Imposto sobre comunicações
ISD	Imposto sobre sucessões e doações
ISSQN	Imposto sobre serviços de qualquer natureza
IST	Imposto sobre transportes
ITBI	Imposto sobre transmissão de bens imóveis
ITCMD	Imposto sobre transmissão "causa mortis" e doações
ITIVBI	Imposto sobre transferência "intervivos" de bens imóveis
ITR	Imposto sobre propriedade territorial rural
ITRI	Imposto sobre transporte rodoviário intermunicipal
IUEE	Imposto único sobre energia elétrica
IULC	Imposto único sobre lubrificantes e combustíveis lí- quidos e gasosos
IUM	Imposto único sobre exploração de minerais
IVA	Imposto sobre valor adicionado
IVV	Imposto sobre venda a varejo
IVVC	Imposto sobre venda a varejo de combustíveis
OI	Outros impostos (competência residual)

QUADRO III
EVOLUÇÃO DOS ENCARGOS DOS MUNICÍPIOS NOS PROJETOS CONSTITUCIONAIS

SUBCOMISSÃO DE MUNICÍPIOS E REGIÕES	COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO	ANTEPROJETO DE CONSTITUIÇÃO	PROJETO DE CONSTITUIÇÃO	PRIMEIRO SUBSTITUTIVO DO RELATOR	SEGUNDO SUBSTITUTIVO DO RELATOR	SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO
<p>Abastecimento de água potável e esgotos sanitários; transportes coletivos urbanos e intramunicipais; mercados, feiras e matadouros; distribuição de gás natural ou obtido por processo técnico; construção e conservação de estradas vicinais; cemitérios e serviços funerários; iluminação pública; prevenção de acidentes naturais; atenção primária à saúde; limpeza urbana; obras públicas de urbanização; concessão, permissão ou autorização de serviços públicos locais; planejamento do desenvolvimento municipal, inclusive controle do uso do solo urbano e rural; regulamentação e licenciamentos para estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços; fomento da prod. agropecuária; preservação de florestas, fauna e flora; construção de moradias e melhoria das condições habitacionais; ensino de 1º grau (em cooperação com o Estado)</p>	<p>Construção de moradias, melhoria das condições habitacionais e de saneamento; alfabetização e ensino de 1º grau (em cooperação com o Estado); atenção primária à saúde (em cooperação com a União e o Estado); planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano e rural.</p>	<p>Fomento da produção agropecuária e organização do abastecimento urbano; construção de moradias, melhoria de condições habitacionais e de saneamento urbano; alfabetização e ensino de 1º grau (em cooperação com o Estado); atenção primária à saúde (em cooperação com o Estado e a União); planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano e rural; gás canalizado (Estado nas Regiões Metropolitanas e Municípios nas demais Regiões); assistência social.</p>	<p>Fomento da produção agropecuária e organização do abastecimento urbano; construção de moradias, melhoria de condições habitacionais e de saneamento urbano; uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e rural; guardas municipais; alfabetização e ensino de 1º grau (em cooperação com o Estado); atenção primária à saúde (em cooperação com a União e o Estado); gás combustível canalizado (Estado nas Regiões Metropolitanas e Municípios nas demais regiões); assistência social.</p>	<p>Serviços públicos de predominante interesse local; alfabetização e ensino de 1º grau (com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados); atenção primária à saúde (com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados); planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano; assistência social.</p>	<p>Serviços públicos de predominante interesse local; educação pré-escolar e ensino fundamental (com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados); Serviços de atendimento básico à saúde da população (com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados); ordenamento territorial, através de planejamento e controle, parcelamento e ocupação do solo urbano; proteção do patrimônio histórico-cultural local; ações na área de assistência social, junto com estados.</p>	<p>Serviços públicos de predominante interesse local; educação pré-escolar e ensino fundamental (com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados); serviços de atendimento básico à saúde da população (com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados); ordenamento territorial, através de planejamento e controle, parcelamento e ocupação do solo urbano; proteção do patrimônio histórico-cultural local; ações na área de assistência social, junto com estados.</p>

Fontes: Vide Quadros I e II.

TABELA Nº 1
ESTIMATIVAS DAS PERDAS DE RECURSOS TRIBUTÁRIOS DISPONÍVEIS DA UNIÃO

VIGÊNCIA DO NOVO SISTEMA	ORÇAMENTO UTILIZADO					Em %
	1985 Realizado	1986 Realizado	1987 Reestimativa	1988 Orçamento	MÉDIA Período 1985/88	
	Em Relação à Receita Tributária					
1988	7,6	7,6	7,9	8,0	7,8	
1989	14,7	15,4	17,3	18,2	16,4	
1993	19,7	20,3	22,4	23,3	21,4	
	Em Relação à Receita Tributária e de Contribuições					
1988	6,1	6,1	6,2	6,3	6,2	
1989	11,7	12,3	13,6	14,4	13,0	
1993	15,6	16,3	17,6	18,5	17,0	

- Dados de arrecadação líquida (exclui incentivos e restituições).
- Receita de contribuições contabilizadas no orçamento fiscal: FINSOCIAL, Salário-Educação, Contrib. PIN/PROTERRA, Cota Previdência e Contrib. Açúcar e Alcool, entre outras (prevista partilha de 2/3 do Salário-Educação com estados).
- Transferências a Estados e Municípios: consideradas as destinações fixadas na Constituição (não efetivamente desembolsadas).
- Destinação do IR/IPI: situação vigente, incluídos 2% ao Fundo Especial; situação proposta, mantida exclusão da base das Contrib. ao PIN/PROTERRA e não considerados 3% ao financiamento de investimentos produtivos.
- Arrecadação do IGF estimada em 0,025% do PIB.
- Mantida na situação proposta a arrecadação do FINSOCIAL.
- Ao calcular as perdas por ano, admite-se constante a legislação tributária e o quadro econômico observados em cada exercício.

TABELA Nº 2

ESTIMATIVA DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS TRIBUTÁRIOS DISPONÍVEIS,
 POR NÍVEL DE GOVERNO, IMPLANTADO O NOVO SISTEMA TRIBUTÁRIO (1993)

NÍVEL DE GOVERNO	SITUAÇÃO VIGENTE		SITUAÇÃO PROPOSTA ESTIMADA		IMPACTO ESPERADO	
	Distribuição	Em % do PIB	Distribuição	Em % do PIB	Varição Relativa	Varição Recursos em % do PIB
UNIÃO	44,6	6,75	36,5	5,70	-15,6	-1,05
ESTADOS	37,2	5,63	40,7	6,36	+12,9	+0,73
MUNICÍPIOS	18,2	2,75	22,8	3,56	+29,5	+0,81
TOTAL	100,0	15,13	100,0	15,62	+ 3,2	+0,49

Exercício de referência - 1985

Recursos Tributários compreendem impostos, taxas e contribuições do orçamento fiscal, medidos pela arrecadação líquida (exclui incentivos e restituições).

Transferências intergovernamentais calculadas pela repartição prevista na Constituição (e não valores desembolsados).

Cálculo dos tributos no sistema proposto: mantida a arrecadação de imposto já previsto pelo sistema vigente; estimado, no caso de novo tributo (IGF, vide nota na Tabela nº 1; ICMT, ITCMD e Adic. IR, Tabela nº 4; IVVC, Tabela nº 5). Não é considerado o impacto sobre a arrecadação devido a alteração na legislação tributária ou nas condições econômicas (variação do produto, inflação, etc.) vigente no exercício de 1985.

TABELA Nº 3

DISTRIBUIÇÃO MÉDIA DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS POR NÍVEL DE GOVERNO - 1957/86

PERÍODOS	ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA PRÓPRIA				RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONÍVEIS			
	União (%)	Estados (%)	Municípios (%)	Total (%)	União (%)	Estados (%)	Municípios (%)	Total (%)
1957/1963	49,8	43,5	6,7	100,0	42,6	47,3	10,1	100,0
1964/1968	49,6	44,6	5,8	100,0	39,3	46,1	14,6	100,0
1969/1974	57,2	39,1	3,7	100,0	48,5	37,6	14,0	100,0
1975/1980	61,8	33,4	4,8	100,0	51,3	34,5	14,2	100,0
1981/1983	62,1	33,3	4,6	100,0	52,5	32,9	14,6	100,0
1984/1986*	61,8	34,3	3,9	100,0	49,0	34,9	16,1	100,0

*1985/86 = Previsão.

Arrecadação Própria = receitas tributárias de cada esfera de governo resultante da arrecadação de impostos, taxas e contribuições (para União, a partir de 1973).

Recursos Disponíveis = receitas tributárias que permanecem em poder de cada esfera de governo agregadas às transferências constitucionais e partilha de tributos (exclui transferências negociadas).

Vide TDI nº 104, pp. 56-59.

**ESTIMATIVA DO IMPACTO SOBRE OS RECURSOS TRIBUTÁRIOS DISPONÍVEIS DOS
ESTADOS DEVIDO A IMPLANTAÇÃO DO NOVO SISTEMA TRIBUTÁRIO (1993)**

REGIÃO/ESTADO	VARIÇÃO DAS RECEITAS: EM %			RECURSO DISPONÍVEL "PER CAPITA": EM Cz\$/HABIT.	
	Arrecadação Própria Lí- quida	Repartição de Receitas Federais	Recursos Tributários Disponíveis	Vigente	Proposta
BRASIL	<u>11,5</u>	<u>16,4</u>	<u>12,6</u>	<u>583,1</u>	<u>656,6</u>
NORTE	<u>13,9</u>	<u>11,9</u>	<u>12,7</u>	<u>508,1</u>	<u>572,5</u>
AC	24,5	24,1	24,1	1.363,8	1.692,4
AM	7,8	-13,0	-2,3	665,6	650,4
PA	19,5	16,6	17,7	341,4	401,7
RO	14,8	22,5	19,8	654,3	784,1
NORDESTE	<u>8,8</u>	<u>24,5</u>	<u>16,4</u>	<u>403,2</u>	<u>469,3</u>
MA	17,2	22,7	21,3	291,3	353,5
PI	16,6	15,6	15,8	349,1	404,5
CE	13,1	27,0	20,7	321,8	388,2
RN	14,5	17,7	16,6	423,0	493,3
PB	14,1	22,5	19,3	354,9	423,4
PE	9,1	26,6	15,3	410,0	472,6
AL	5,7	25,1	15,0	528,7	608,2
SE	12,2	25,2	20,8	648,1	782,9
BA	5,3	29,2	13,0	458,6	518,4
CENTRO-OESTE	<u>9,7</u>	<u>10,7</u>	<u>9,9</u>	<u>628,8</u>	<u>691,0</u>
MT	6,9	9,1	7,6	699,0	752,3
MS	4,2	11,6	5,7	674,6	712,8
GO	6,4	12,4	8,0	494,2	533,8
DF	19,1	6,1	17,8	896,7	1.055,9
SUDESTE	<u>13,1</u>	<u>5,0</u>	<u>12,1</u>	<u>691,2</u>	<u>774,8</u>
MG	8,6	-1,1	6,5	510,6	543,6
ES	12,6	-1,2	8,9	497,7	542,3
RJ	22,0	35,4	23,7	558,4	690,9
SP	11,9	-2,5	10,6	852,6	943,3
SUL	<u>8,6</u>	<u>24,2</u>	<u>10,7</u>	<u>620,1</u>	<u>686,3</u>
PR	11,1	17,2	12,1	478,3	536,2
SC	7,8	9,2	8,0	655,7	708,3
RS	7,5	39,4	10,9	733,1	819,9

- Exercício de Referência: 1985 (não considera mudanças na legislação tributária e na atividade econômica em relação às observadas neste ano).

- Não foi possível prever a receita dos novos estados de Tocantins, Amapá e Roraima (estes últimos, porém, incluídos no rateio do FPE).

- Arrecadação própria líquida corresponde à receita de impostos descontada da partilha com respectivos municípios (a exceção do Distrito Federal).

- Impostos existentes no sistema vigente: mantida a arrecadação (admitindo a receita da TRU igual a do IPVA).

- Estimativa da arrecadação de novos impostos:

ICMTC: receita atual acrescida da variação esperada com a tributação (alíquota média nominal de 17%) do consumo final de combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e serviços de comunicação e transporte (vide simulação TDI nº 106).

ITCMD: atualizada receita esperada em 1984 pela tributação (alíquota média de 10%) do montante estimado de heranças e doações declaradas no IRPF (vide TDI nº 104), distribuído por UF segundo a estrutura de arrecadação do ICM.

Adicional IR: receita esperada se todos os estados aplicassem alíquota de 5% sobre o IRPJ devido e IR exclusivo na fonte pago (incluindo remessas ao exterior, juros sobre títulos da dívida, aplicações de curto prazo e prêmios de loterias), por UF, no exercício de 1985.

- Transferências federais de impostos e da cota do salário-educação:

Situação vigente - distribuído os montantes calculados de acordo com a Constituição, segundo a participação observada de cada UF por item.

Situação Proposta - Salário-Educação e FPE (montante deste acrescido pela relação entre 14% e 21,5%), mantido os critérios de rateio atuais; Parcela do IPI, distribuído conforme a exportação de manufaturados ajustada (teto de 20%) por UF, no exercício (dados BACEN).

- População de 1985: reestimativa do IBGE.

TABELA Nº 5

**ESTIMATIVA DO IMPACTO SOBRE OS RECURSOS TRIBUTÁRIOS DISPONÍVEIS DOS MUNICÍPIOS DE
UMA AMOSTRA DEVIDO À IMPLANTAÇÃO DO NOVO SISTEMA TRIBUTÁRIO (1993)**

FUNÇÃO ECONÔMICA PREDOMINANTE	AMOSTRA DE MUNICÍPIOS	VARIÇÃO DAS RECEITAS: EM %					RECURSO DISPONÍ- VEL "PER CAPITA" EM Czs HABITANTE	
		Arrecada- ção Pró- pria de Tributos	Transferências Ref. Repartição Receitas			Recursos Tributá- rios Dis- poníveis	Vigente	Proposta
			Federais	Estaduais	Total			
Brasil	Média	23,9	30,8	35,5	33,1	31,2	283,1	369,5
Sede Adminíst.	Salvador (BA)	20,7	53,4	33,7	39,9	33,3	238,8	318,2
	Belo Horizonte (MG)	19,9	48,9	35,4	38,9	30,4	224,2	292,4
	Natal (RN)	23,2	30,4	44,3	35,6	32,3	188,0	248,8
Industriais	São Paulo (SP)	14,3	92,3	37,5	38,5	26,0	399,9	504,0
	Camaçari (BA)	4,0	128,2	38,4	46,2	36,8	946,9	1.295,4
	Caxias do Sul (RS)	40,8	52,6	35,3	39,7	40,0	273,6	382,9
Terciários	Campinas (SP)	19,2	37,7	37,5	37,6	29,7	329,3	427,3
	Rio de Janeiro (RJ)	14,6	152,7	36,5	42,0	25,4	404,5	507,4
	Santos (SP)	13,6	34,1	32,4	32,7	21,3	479,1	581,1
Residenciais	Campo Grande (MS)	29,2	26,1	29,1	28,0	28,4	265,7	341,1
	Campina Grande (PB)	22,4	29,7	48,5	37,2	34,2	189,1	253,8
	Osasco (SP)	11,0	41,9	40,6	40,8	28,1	290,3	371,9
Porte Médio	Olinda (PE)	22,2	31,5	36,4	32,9	30,7	116,9	152,8
	São Gonçalo (RJ)	43,8	38,8	40,4	39,7	40,8	75,6	106,4
	Vila Velha (ES)	31,9	35,1	37,5	36,0	35,0	163,5	220,8
Pequeno Porte	Ananindeua (PA)	67,7	44,1	51,1	47,6	49,7	134,4	201,3
	S.J. Ribamar (MA)	724,7	30,3	-30,3	26,7	34,0	97,4	130,6
	Esteio (RS)	104,6	47,5	37,7	40,9	45,1	275,9	400,2
Pequeno Porte	Lagoa Santa (MG)	34,4	23,6	41,0	33,0	33,1	338,5	450,7
	Salesópolis (SP)	45,7	27,5	38,3	30,9	32,4	265,5	351,4
	Rio Acima (MG)	59,1	31,3	32,1	31,3	32,9	326,5	433,9
	Coqueiro Seco (AL)	889,9	32,3	30,2	32,1	33,0	307,1	408,4
	Aragoiânia (GO)	160,1	30,6	17,6	28,0	34,4	430,0	577,7

- Exercício de Referência: 1985.
- Dados dos balanços orçamentários municipais.
- Mantida a arrecadação de tributos já existentes: IPTU, ISSQN, ITBI (duplicada a atual cota transf.), contribuição de melhoria e taxas.
- Estimada a arrecadação do IVVC: aplicada alíquota de 3% sobre o faturamento previsto na venda de gasolina e álcool em postos de revenda, incluído no preço o ICMS (vide simulação para 1984 no TDI nº 106, atualizados os valores pela variação do preço médio dos derivados de petróleo).
- Calculadas as transferências federais a partir do repasse vigente: IR na fonte - adm. pública (sem alterações), ITR (50% da atual receita), FPM (cota atual multiplicada pela variação na destinação do IR-IPI de 17% à 22,5%) e cota do IPI (participação no valor adicionado no estado vezes um terço da cota do respectivo estado).
- Cota-parte do ICM vigente ampliada pela variação da partilha (razão entre 25% e 20%) e da arrecadação do imposto pelo respectivo estado (vide simulação dos estados).
- Não consideradas as contribuições de custeio do uso do solo urbano e as cotas-parte do IPVA (esta não incluída na situação vigente).
- População 1985: estimativa IBGE.

Textos para Discussão Interna editados a partir de janeiro de 1985

- Nº 70 - "Projeções da População Total, Urbano-Rural e Economicamente Ativa segundo Algumas Alternativas de Crescimento Demográfico", Maria Helena F.T. Henriques, Janeiro 1985, 56 p.
- Nº 71 - "Crescimento Econômico e Oferta de Alimentos no Brasil", Gervásio Castro de Rezende, Janeiro 1985, 39 p.
- Nº 72 - "A Política Agrícola e a Diminuição do Subsídio do Crédito Rural", Gervásio Castro de Rezende, Janeiro 1985, 23 p.
- Nº 73 - "Tendências a Médio Prazo da Previdência Social Brasileira: Um Modelo de Simulação", Francisco E. B. de Oliveira, Kaizō Iwakami Beltrão, Maria Helena F.T. Henriques, Afonso Sant'Ana Bevilaqua, Alexandre Goretkin Neto, Janeiro 1985, 299 p.
- Nº 74 - "Balanço de Pagamentos Brasileiro: Um Modelo de Simulação", Ajax Reynaldo Bello Moreira, Janeiro 1985, 77 p.
- Nº 75 - "Interação entre Mercados de Trabalho e Razão entre Salários Rurais e Urbanos no Brasil", Gervásio Castro de Rezende, Março 1985, 35 p.
- Nº 76 - "Considerações sobre uma Possível Reforma Tributária no Brasil", Cláudia Cunha Campos Eris, Março 1985, 29 p.
- Nº 77 - "Migrações Internas e Pequena Produção Agrícola na Amazônia: Uma Análise da Política de Colonização do INCRA", Anna Luiza Ozório de Almeida, Maio 1985, 97 p.
- Nº 78 - "Estrutura Industrial e Exportação de Manufaturados: Brasil, 1978", Helson C. Braga e Edson P. Guimarães, Julho 1985, 29 p.
- Nº 79 - "A Restrição Externa à Retomada do Crescimento: Avaliação e Recomendações de Política", Helson C. Braga, Setembro 1985, 42 p.

II

- Nº 80 - "Foreign Direct Investment in Brazil: Its Role, Regulation and Performance", Helson C. Braga, Outubro 1985, 41 p.
- Nº 81 - "Déficit de "Caixa" do Governo Federal: Metodologia e Resultados em 1985", Carlos von Doellinger, Novembro 1985, 16 p.
- Nº 82 - "Déficit e Dívida: Tendências e Implicações", Carlos von Doellinger, Novembro 1985, 12 p.
- Nº 83 - "As Interligações Setoriais na Economia Brasileira em 1975", José W. Rossi, Maristela Sant'Anna e Samuel Sidsamer, Novembro 1985, 30 p..
- Nº 84 - "Mensuração da Eficiência Produtiva na Indústria Brasileira: 1980", Helson C. Braga e José W. Rossi, Novembro 1985, 34 p.
- Nº 85 - "Fundos Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz Azeredo da Silva, Janeiro 1986, 29 p.
- Nº 86 - "Optimal Foreign Borrowing in a Multisector Dynamic Equilibrium Model: A Case Study for Brazil", Octávio A. F. Tourinho, Janeiro 1986, 47 p.
- Nº 87 - "Proposta de Diretrizes Preliminares para uma Política da Abastecimento", Maria Beatriz de A. David, Março 1986, 44 p.
- Nº 88 - "Os Impactos da Política de Comercialização Agrícola sobre a Produção e os Preços. Uma Análise da Literatura e Algumas Evidências Empíricas", Maria Beatriz de A. David e Luis Alberto de L.C. Ribeiro, Março 1986, 49 p.
- Nº 89 - "Distribuição de Renda: 1970/1980", José W. Rossi, Maio 1986, 17 p.
- Nº 90 - "Balança Comercial e Dinâmica da Desvalorização Cambial no Brasil, 1970/84", Helson C. Braga e José W. Rossi, Maio 1986, 20 p.

III

- Nº 91 - "Algumas Considerações sobre os Efeitos da Reforma Monetária no Campo Social: Seguro-Desemprego e Previdência Social", Francisco E.B. de Oliveira, Kaizō Iwakami Beltrão e Marco Aurélio de Sá Ribeiro (estagiário), Maio 1986, 16 p.
- Nº 92 - "Modelos de Previsão para Séries de Produção e Preços: Metodologia Bayesiana e Box-Jenkins para Séries Temporais", Gutemberg H. Brasil, Hélio S. Migon, Reinaldo C. Souza, Sérgio S. Portugal, Maio 1986, 63 p.
- Nº 93 - "O Controle de Preços dos Alimentos e seus Efeitos sobre a Produção e o Abastecimento. Algumas Considerações para o Ano de 1986", Maria Beatriz de A. David, Junho 1986, 39 p.
- Nº 94 - "Previsão da Inflação e Produção Industrial Pós-Choque via Análise de Intervenção", H.S. Migon e G.H. Brasil, Julho 1986, 18 p.
- Nº 95 - "Exacerbação do Consumo e Salário Médio: Evidências sobre o Efeito-Sincronização", Ricardo Cichelli Velloso, Setembro 1986, 20 p.
- Nº 96 - "The Demand for Money in Brazil Revisited", José W. Rossi, Outubro 1986, 24 p.
- Nº 97 - "O Programa de Estabilização Econômica e o Poder de Compra do Salário Mínimo", Daniel A. R. de Oliveira e Ricardo Cichelli Velloso, Outubro 1986, 19 p.
- Nº 98 - "Formação de Expectativas num Contexto de Inflação Baixa e Alta Incerteza", Fábio Giambiagi, Outubro 1986, 38 p.
- Nº 99 - "Progresso Técnico na Indústria Brasileira: Indicadores e Análise de seus Fatores Determinantes", Helson C. Braga e Virene Matesco, Outubro 1986, 71 p.
- Nº 100 - "As Migrações Internas e a Previdência Social", Maria Helena F.T. Henriques e Kaizō Iwakami Beltrão, Outubro 1986, 59 p.

IV

- Nº 101 - "Testing for First Order Serial Correlation in Temporally Aggregated Regression Models", Pedro L. Valls Pereira, Novembro 1986, 17 p.
- Nº 102 - "Notas sobre as Estatísticas de Investimento no Brasil", Guilherme Gomes Dias, Dezembro 1986, 35 p.
- Nº 103 - "A Dívida Pública no Brasil e a Aritmética da Instabilidade", José W. Rossi, Dezembro 1986, 12 p.
- Nº 104 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 1 - "Proposta de Reforma do Sistema Tributário Brasileiro", Fernando A. Rezende da Silva, Março 1987, 63 p.
- Nº 105 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 2 - "Tributação de Renda e do Patrimônio", Francisco de Paulo Correia Carneiro Giffoni e Luiz A. Villela, Fevereiro 1987, 67 p.
- Nº 106 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 3 - "Tributação de Mercadorias e Serviços", Ricardo Varsano, Fevereiro 1987, 165 p.
- Nº 107 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 4 - "Contribuições Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz A. Silva, Fevereiro 1987, 94 p.
- Nº 108 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 5 - "Federalismo Fiscal", José Roberto Afonso e Thereza Lobo, Março 1987, 153 p.
- Nº 109 - "A Aritmética da Escala Móvel: Uma Análise do Comportamento do Salário Real num Regime de Reajustes com Periodicidade de Endógena", Fabio Giambiagi, Março 1987, 30 p.
- Nº 110 - "Inflação, Preços Mínimos e Comercialização Agrícola: A Experiência dos Anos Oitenta", Gervásio Castro de Rezende, Abril 1987, 39 p.

- Nº 111 - "A Política Salarial e a Crise Econômica", Fernando Antonio Rezende da Silva, Maio 1987, 32 p.
- Nº 112 - "Surplus Labor and Industrialization", Kevin M. Murphy, Andrei Shleifer e Robert W. Vishny, Maio 1987, 19 p.
- Nº 113 - "Um Modelo de Consistência Multissetorial para a Economia Brasileira", Márcio Gomes Pinto Garcia, Maio 1987, 42 p.
- Nº 114 - "Endividamento Municipal: O Estado Atual das Dívidas das Capitais Estaduais", Thompson Almeida Andrade, Agosto 1987, 26 p.
- Nº 115 - "Modelo de Equilíbrio Geral para o Brasil com Fluxos Reais e Financeiros Integrados", Marco Antonio Cesar Bonomo, Outubro 1987, 43 p.
- Nº 116 - "Elasticidades de Engel no Brasil usando um Sistema de Equações com Especificação LOGIT", José W. Rossi e Cesar das Neves, Outubro 1987, 15 p.
- Nº 117 - "Projeções do IPCA", Pedro L. Valls Pereira e Sergio Savi no Portugal, Outubro 1987, 36 p.
- Nº 118 - "A Carteira de Trabalho e as Condições de Trabalho e Remuneração dos Chefes de Família no Brasil", Ricardo Paes de Barros e Simone Varandas, Outubro 1987, 28 p.
- Nº 119 - "Perspectivas e Necessidades Educacionais da Mão-de-Obra", Manoel Augusto Costa, Outubro 1987, 16 p.
- Nº 120 - "Modelo Multissetorial CEPAL/IPEA para o Brasil", Fábio Giambiagi, Guilherme Gomes Dias, Juan José Pereira e Márcio Gomes Pinto Garcia, Outubro 1987, 124 p.

O INPES edita ainda as seguintes publicações: Pesquisa e Planejamento Econômico (quadrimestral), desde 1971; Literatura Econômica (bimestral), desde 1977; Coleção Relatórios de Pesquisa; Série Textos para Discussão do Grupo de Energia (TDE); Séries Monográficas; Série PNPE e Série Estudos de Política Industrial e Comércio Exterior (EPICO).