

O NOVO PACTO FEDERATIVO

Documento IPEA nº 5

A Questão Federativa
e a Reforma Fiscal

FGV/IPEA

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

LINHAS GERAIS DE UMA PROPOSTA DE REFORMA DO ESTADO
E DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Fernando Rezende
(Novembro 1993)

1 - O ESTADO QUE QUEREMOS

A reforma do sistema tributário brasileiro é uma peça central de um conjunto de reformas institucionais que deverão redesenhar a face do Estado brasileiro e prepará-lo para desempenhar as funções que lhe cabem no processo de modernização política, econômica e social do país.

O Estado que queremos deve ser forte e não grande. Ele deve ser leve, ágil, visível, capaz de dar conta com exatidão da multiplicidade de problemas que precisam ser solucionados, adotando medidas consistentes e coerentes com os objetivos perseguidos. O Estado precisa reforçar a sua capacidade de sinalizar na direção correta, induzir as ações necessárias, coibir as práticas contrárias ao interesse nacional e punir as infrações morais e legais.

A tarefa de reconstrução do Estado requer um conjunto homogêneo de reformas, que vai de aspectos mais gerais de reorganização do sistema político-partidário a questões específicas da Administração Pública. A privatização da economia, a autonomia federativa, o sistema eleitoral, o regime previdenciário, a eficiência administrativa, o processo orçamentário, a ética tributária e os mecanismos de controle social do Governo e da Administração Pública estão entre as questões que são o objeto das várias reformas institucionais a serem empreendidas.

Nas modernas democracias representativas, o cidadão relaciona-se com o Estado de duas maneiras principais: pelo voto e pelo pagamento de tributos. O voto define as preferências da sociedade com respeito às funções que o Estado deve desempenhar. O tributo delimita o tamanho do orçamento que o Estado deverá administrar. Ao votar o cidadão concede poder, inclusive o de tributar. Ao reagir contra os eventuais abusos desse poder, o cidadão controla o tamanho do orçamento. A dupla personalidade do eleitor-contribuinte é fundamental para a preservação de um adequado equilíbrio, nas quais relações com o Estado.

Assim como a competição econômica é indispensável para a eficiência produtiva e a competição política é o caminho para o fortalecimento da democracia, a competição tributária é o meio mais eficiente de controle da ação dos governantes. Para qualquer governante, a autorização de gasto é um bônus político, mas a decisão de aumentar o tributo necessário para financiar o gasto pode ser um pesado ônus político. Se a escolha pelo voto for equivocada, a correção só poderá ser feita na próxima eleição. No entanto, se o eleito ultrapassar os limites do bom senso, com respeito ao uso de recursos públicos, a reação do eleitor-contribuinte pode impor um freio automático às tentativas de abuso do poder.

O exercício do poder do cidadão-contribuinte frente ao Estado depende da visibilidade do tributo. Quanto maior a consciência tributária e quanto mais próxima for a relação do governante com a comunidade mais efetivas são as possibilidades de coibir-se a natural tendência dos governantes para aumento do gasto e de ajustar a ação governamental às preferências da coletividade.

A reconstrução do Estado é um processo de aperfeiçoamento institucional que não se completa com as reformas institucionais. Ela requer a confiança na legitimidade

do poder, a construção de uma autêntica federação, a transparência dos negócios públicos, a restauração da ética tributária. Todos reconhecem que a sonegação é hoje uma das mais perversas manifestações de rebeldia da sociedade aos excessos do fisco e ao descalabro do Governo. O combate à sonegação é uma prioridade nacional, mas não pode ser visto como uma ação isolada. Ela é parte integrante de um amplo conjunto de medidas indispensáveis à modernização e moralização do Estado brasileiro, com vistas à retomada em bases sólidas do desenvolvimento nacional.

O combate à sonegação começa pela legitimação do Estado. A responsabilidade do contribuinte é a contrapartida da legitimidade do Estado. Não apenas a legitimidade política concedida pelo voto, mas também a legitimidade social chancelada pela natureza das atribuições que o Estado desempenha e sua aderência às exigências da coletividade. Além disso, é necessário que os impostos criados para financiar a ação do Estado sejam suficientemente amplos para permitir uma distribuição eqüitativa da carga tributária, que as alíquotas sejam reduzidas para eliminar o prêmio à evasão e que a cobrança seja simplificada para evitar custos desnecessários para o contribuinte.

2 - AS FUNÇÕES DO GOVERNO E O FORTALECIMENTO DA FEDERAÇÃO

O Estado que queremos requer menor presença do governo Federal no cotidiano do cidadão brasileiro. A centralização de decisões e de recursos é um vício que provoca outros vícios. O longo passeio do dinheiro - os recursos são arrecadados do contribuinte, que mora no estado e no município, para retornar posteriormente sob a forma de transferências federais para aplicação pelo governo estadual ou municipal em

proveito dos mesmos contribuintes - gera pesadas perdas (estima-se que apenas 20% do que se destina ao ensino básico transforma-se em benefício direto para o aluno), incha a máquina burocrática e é fonte inesgotável de corrupção.

Queremos um Governo Federal capaz de executar a contento suas responsabilidades no campo da segurança pública, da justiça, do ensino, da proteção à saúde pública e da preservação do meio ambiente. Além disso, cabe-lhe um papel decisivo na promoção dos investimentos necessários à expansão e modernização da infra-estrutura básica, no apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico e na adoção de medidas voltadas para a redução das disparidades regionais e sociais.

A prestação de serviços públicos, naquilo que é da responsabilidade do Governo deve ser atribuída a Estados e Municípios. O critério que pode ser adotado para o estabelecimento das prioridades de atuação do setor público nesse campo, é o da equalização das oportunidades de ascensão social. Trata-se de erradicar os motivos que contribuem para a perpetuação das condições que levam à ampliação das desigualdades sociais, atuando sobre os mecanismos que engendram o círculo vicioso da pobreza: baixa renda - precárias condições de moradia, transporte e alimentação - baixo rendimento escolar - precárias oportunidades de trabalho - baixa renda. Sob essa perspectiva, as prioridades da ação de Estados e Municípios estariam concentradas nos seguintes programas:

a) barateamento dos gêneros de primeira necessidade destinados à melhoria das condições de alimentação e nutrição da população;

b) expansão e melhoria do ensino básico;

c) atenção às ações básicas de saúde e à assistência médico-hospitalar prestada ao trabalhador e sua família;

d) melhoria das condições de moradia em áreas urbanas, incluindo o apoio a programas habitacionais, a expansão da infra-estrutura e dos serviços de transporte coletivo, e o enfrentamento das carências de saneamento.

A absorção por Estados e Municípios das responsabilidades do Governo na área social é uma proposta que precisa ajustar-se à diversidade de situações encontradas nas distintas regiões do país. Só a construção de uma autêntica federação será capaz de dar conta do desafio a ser enfrentado. A federação é a válvula de escape para a liberação das pressões decorrentes do conflito entre aqueles que querem e podem assumir os encargos próprios da esfera do poder público local e aqueles que querem mas não podem fazê-lo com recursos próprios. A Reforma Tributária deve conceder a Estados e Municípios dotados de base econômica suficientemente ampla para assumirem plenamente suas atribuições a condição de fazê-lo, reservando-se ao Governo Federal apenas uma função supletiva de apoio a unidades da federação economicamente incapazes do auto-sustento.

Movimentos separatistas nutrem-se da irritação provocada pelo sentimento que ganhou força recentemente na porção meridional mais desenvolvida do país de que os pesados tributos que pagam são desviados pelo Governo Federal para aplicações de prioridade duvidosa nas regiões menos desenvolvidas do país e que, ao fim e ao cabo contribuem para promover uma redistribuição perversa da renda nacional: tributos pagos pelos trabalhadores de baixa e média rendas do sul do país estariam transformando-se em benefícios para uma pequena elite endinheirada das regiões Norte e Nordeste. Por mais que essa sensação de injustiça possa ser exagerada, o fato é que ela contribui para reforçar o antagonismo e para por mais

lenha na fogueira da rebeldia fiscal que alimenta a sonegação e a evasão.

Uma federação não pode ser confundida com condomínio, no qual os diversos participantes rateiam entre si a quota necessária para financiar os gastos de interesse comum. A analogia com o condomínio residencial ajuda a ilustrar este ponto. No condomínio residencial, os proprietários dividem despesas coletivas com base em critérios baseados em características próprias das respectivas propriedades. No condomínio federativo que resultaria da aceitação da tese dos impostos nacionais (na linha, por exemplo, dos impostos não-declaratórios) os cidadãos contribuiriam para a formação de um bolo de recursos sem qualquer conhecimento prévio de sua destinação. A única semelhança entre ambos é que prevalece a opinião da maioria. No condomínio residencial, a minoria insatisfeita tem sempre a opção de mudar de prédio, caso a maioria decida por realizar despesas extravagantes. No condomínio federativo, a minoria não teria outra opção senão a de conformar-se com as conhecidas tendências ao abuso (a única opção seria mudar-se do país).

O condomínio federativo transformar-se-ia em um condomínio de gastos, cujos montante e natureza seriam decididos por voto da maioria. Os habitantes de um Estado ou de alguns Municípios seriam forçados a contribuir para programas e obras que não seriam os de sua preferência. Em um condomínio desse tipo, o contribuinte transforma-se em um refém do Estado. Milhares de Municípios, dezenas de Estados e o Governo Federal, de mãos dadas como em um autêntico arrastão, exerceriam uma pressão irresistível sobre o Congresso Nacional, obtendo sucessivos aumentos de tributos para saciar os seus conhecidos apetites de gasto.

A proteção do contribuinte não está apenas nas normas constitucionais. Ela depende da consciência tributária e

da adequada repartição do poder de tributar propiciado pelo regime federativo. O caminho que leva à reconstrução do Estado e da Federação passa pela ampliação do poder de tributar de Estados e Municípios. As funções do Governo Federal têm âmbito nacional, e devem, portanto, ser financiadas com tributos que tenham igual abrangência (Renda). As funções estaduais e municipais têm escala reduzida aos respectivos limites territoriais e devem, em princípio, serem financiadas com tributos que guardem melhor relação com o âmbito das respectivas jurisdições (Consumo e Propriedade). Nesta hipótese, o tamanho dos orçamentos estaduais e municipais, bem como a natureza do gasto a ser realizado em cada caso, podem ter uma relação mais direta com as preferências de seus habitantes, permitindo um ajustamento natural à diversidade de situações que marca a complexa realidade brasileira.

A ação compensatória da União, mediante a transferência de recursos para as regiões mais pobres de acordo com regras definidas constitucionalmente não pode ser abandonada, mas deve ser limitada ao atendimento das reais necessidades de atendimento das populações mais pobres, conforme será mencionado adiante.

3 - A REFORMA TRIBUTÁRIA

3.1 - Princípios Gerais

As considerações anteriores sugerem a adesão a quatro princípios básicos para a elaboração de uma proposta de Reforma Tributária consistente com os objetivos de reconstrução do Estado e de fortalecimento da Federação. São eles:

. Responsabilidade: a responsabilidade decorre do estabelecimento de um vínculo mais estreito entre a decisão de

gastar e a de cobrar tributos para financiar esse gasto. A aderência a esse princípio significa que o gasto público federal, estadual e municipal deve ser preferencialmente financiado por tributos de sua competência, reservando-se a partilhas e transferências uma função eminentemente compensatória.

. Visibilidade: a visibilidade dos tributos reforça a responsabilidade do governante. Ela depende da natureza dos impostos que são utilizados para financiar o gasto. Impostos sobre a Renda, o Consumo e Propriedade preenchem com distinção o requisito de visibilidade, o que não acontece com impostos e contribuições que incidam cumulativamente sobre produção, vendas e operações financeiras. Quanto mais visível o imposto, maior a resistência da sociedade ao gasto inútil e ao desperdício.

. Solidariedade: se todos pagam, cada um pode arcar com o ônus mais reduzido. A abrangência das bases tributárias e a redução de alíquotas é a tradução desse princípio no jargão da Reforma Fiscal.

. Simplicidade: simplicidade é um atributo importante, mas não é o único objetivo a ser perseguido. A simplificação do sistema tributário deve contemplar a redução do número de tributos, mediante ampliação das bases de incidência, o respeito ao direito do contribuinte, a estabilidade normativa e a recuperação de padrões mínimos de ética tributária.

A tributação abrangente das três principais bases tributárias conhecidas - Renda, Consumo e Propriedade - com alíquotas reduzidas, é a proposta que mais se ajusta aos princípios defendidos. Nesse sentido, a proposta de revisão do Capítulo tributário da Constituição convergiria para o modelo adotado na maior parte do mundo moderno e há muito defendido

por inúmeros especialistas brasileiros. As características básicas dessa proposta são:

a) a tributação da Renda deve ser feita de forma abrangente, reduzindo-se ao mínimo as deduções e abatimentos, eliminando-se os regimes especiais, e restringindo a progressividade das alíquotas ao imposto cobrado sobre a renda familiar. A pesada carga tributária que onera os lucros deve ser reduzida, extinguindo-se o tratamento discriminatório concedido ao capital estrangeiro.

b) nenhum imposto deverá onerar a exportação e a aquisição de máquinas e equipamentos indispensáveis à modernização tecnológica, ao aumento da capacidade produtiva, e à geração de maiores oportunidades de emprego. O imposto deve incidir sobre o Consumo, e não sobre a Produção e os investimentos. O imposto de Consumo deverá ser seletivo, em função do grau de essencialidade das mercadorias e serviços, conforme preceituam os modernos princípios de justiça fiscal.

c) o imposto sobre a Propriedade deve ser utilizado como reforço do vínculo de co-responsabilidade entre o Estado e o cidadão-contribuinte, no plano das relações do poder público local com as comunidades. A "municipalização" do contribuinte, no sentido da apropriação maior de sua capacidade contributiva pelo o município é uma forma mais efetiva de controle da sociedade sobre o gasto público e uma alternativa eficaz para o combate aos vícios e aos descaminhos favorecidos por uma indevida centralização dos recursos fiscais - principalmente os destinados à cobertura de programas sociais.

d) o combate à evasão e à sonegação deve ser conduzido, prioritariamente, pela recuperação da ética tributária, e não por medidas de cunho repressivo e policial. Isto significa que as alíquotas dos impostos sejam fixadas em níveis compatíveis com a capacidade contributiva das empresas e

das famílias; que elas sejam reconhecidas como legítimas (não apenas legais) do ponto de vista dos fins a que se destinam, e que haja plena transparência das regras aplicadas à instituição dos tributos e à administração dos recursos arrecadados pelo governo.

e) a simplificação tributária requer não apenas a redução do número de impostos, mas também a simplificação e estabilidade das normas jurídicas aplicadas à administração e cobrança dos tributos. Uma vez aprovada a Reforma, deverá haver um compromisso explícito com a preservação das novas normas por um prazo compatível com o horizonte de estabilidade necessário à retomada do desenvolvimento.

3.2.- A tributação do Consumo

A escolha do consumo como peça central do novo sistema tributário preenche dois requisitos importantes da Reforma Tributária. Primeiro, a conscientização do cidadão-consumidor-contribuinte, que passa a ter conhecimento do tamanho do imposto incluído no preço das mercadorias e serviços que consome ou utiliza. Segundo, a promoção da justiça fiscal, mediante aplicação de alíquotas seletivas em função da essencialidade dos produtos. Além disso, a base consumo promove uma melhor repartição das receitas públicas no território brasileiro - o consumo é menos concentrado que a produção - permitindo reduzir as transferências de recursos do orçamento federal para estados e municípios, que são fontes tradicionais de corrupção, conforme relevado pela CPI do orçamento.

Há duas modalidades principais para a instituição de um tributo abrangente, visível e seletivo sobre o consumo. Uma é a cobrança do imposto sobre mercadorias e serviços apenas no momento da venda ao consumidor final (o exemplo é o "sales tax" norte-americano). Outra é a aplicação de um tributo sobre o

valor agregado em cada etapa, desde a aquisição da matéria-prima até a venda ao consumidor final. Teoricamente, ambas se equivalem, tanto do ponto de vista do ônus tributário quanto do ponto de vista da arrecadação, conforme demonstra o quadro abaixo.

	Valor	Valor Adicionado	Imposto de 10%	
			Valor Adicionado	Venda Final
Etapa 1 Aquisição Matéria-Prima	10	-	1	-
Etapa 2 Produção Bem Intermediário	20	10	1	-
Etapa 3 Produção Bem Final	50	30	3	-
Etapa 4 Venda ao Atacadista	80	30	3	-
Etapa 5 Venda ao Consumidor	100	20	2	10
TOTAL	-	100	10	10

Na prática, todavia, há importantes diferenças a assinalar, entre as quais destacam-se:

a) as distintas possibilidades de sonegação. A dispersão das atividades varejistas e o predomínio neste setor de pequenas empresas e unidades familiares torna o controle do pagamento do tributo no varejo extremamente difícil e oneroso, aumentando as chances de evasão. A concentração do controle sobre os segmentos mais organizados do varejo ampliaria o problema pelo incentivo que concederia à informalização do setor. Na alternativa do imposto sobre o valor adicionado, o risco da evasão é menor, uma vez que a arrecadação vai se processando ao longo da cadeia produtiva, não ficando na dependência exclusiva do varejo. Além disso, o sistema do

imposto sobre o valor adicionado embute um processo automático de controle, se aplicado corretamente, uma vez que o contribuinte postado ao longo da cadeia produtiva precisa do comprovante do crédito fiscal, relativo a mercadorias que adquiriu, para abater o débito tributário referente às vendas que realizou;

b) o incentivo à competição desleal. Um dos principais problemas que resultam da sonegação é a competição desleal entre os que pagam e os que não pagam. Quanto maior for a alíquota do imposto e quanto maiores forem as diferenças de alíquotas para um mesmo produto em distintas porções do território brasileiro (como é o caso do ICMS) maior é o incentivo à sonegação e, portanto, maior a desigualdade na competição. Na alternativa da tributação exclusiva no varejo, a competição desleal seria integralmente deslocada para o comércio, mas isso não significa que apenas o comerciante organizado seria prejudicado. Como as chances de evasão são maiores e o controle mais difícil, a informalização do comércio varejista poderá ampliar as dificuldades de sobrevivência dos grandes produtores, caso o segmento organizado do varejo aumente o poder de barganha junto a seus fornecedores e consiga repassar-lhes o ônus tributários para garantir sua própria sobrevivência. Ademais, se a evasão crescer, a resposta do Governo poderá ser a tradicional elevação de alíquotas, gerando um novo círculo vicioso em substituição àquele que estamos procurando romper;

c) o rompimento da solidariedade necessária à garantia dos direitos do contribuinte. O sistema do valor adicionado distribui o ônus do imposto ao longo da cadeia produtiva em obediência ao princípio de que todos devem contribuir para a sustentação das atribuições do governo. A tributação exclusiva no varejo transforma o comerciante no único responsável por essa ingrata tarefa. A tributação do consumo significa que o(s) imposto(s) deve onerar apenas o

preço dos bens de consumo, mas não requer que isso seja feito mediante a cobrança do tributo no momento em que o consumidor adquire a mercadoria no estabelecimento comercial. A alternativa do valor adicionado permite concentrar a tributação no consumo sem romper com a solidariedade necessária à construção de normas responsáveis de comportamento.

3.3 - Os Mecanismos Compensatórios e a Garantia de Investimentos

A abrangência das modificações possíveis no sistema tributário dependem de um novo acordo com respeito à recomposição dos mecanismos compensatórios de desigualdades econômicas e regionais. Esse é um dos aspectos mais polêmicos de qualquer proposta de Reforma Tributária, razão pela qual merece um destaque especial. A opção aqui apresentada parte do reconhecimento de que o enfoque adotado até agora não produziu resultados satisfatórios, sendo recomendável, portanto, adotar-se uma mudança de atitude a respeito. Em linhas gerais, o que está sendo contemplado é o seguinte:

a) menor ênfase no recurso a transferências intergovernamentais de receitas fiscais, em consonância com o espírito de revisão do papel do Estado e da adoção de novas alternativas pra a redução das disparidades regionais;

b) prioridade ao objetivo de equalização das oportunidades de desenvolvimento, mediante apoio financeiro a programas e projetos voltados para a expansão e modernização da infra-estrutura, a qualificação da mão-de-obra e a melhoria do gerenciamento;

c) reforço dos instrumentos que fortaleçam o princípio de solidariedade para a adoção de soluções de âmbito

local para os problemas sociais (maior recurso a taxas municipais).

Com respeito a transferências compensatórias, é importante considerar:

a) a redefinição dos Fundos de Participação de Estados e Municípios na linha de recomendações já feitas anteriormente. As principais mudanças abrangem a base de formação desses Fundos e a redução das porcentagens atribuídas a cada um deles, para ajustá-los à redução da capacidade financeira da União.

b) a reorganização dos Fundos de Desenvolvimento Regional (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). A atual Constituição prevê a destinação de 3% das receitas federais para o Fundo de Desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com o intuito de apoiar a realização de investimentos privados nessas regiões. A proposta consiste em reforçar esse fundo e ampliar o seu escopo, estendendo sua atuação a projetos de melhoria da infra-estrutura e dos recursos humanos regionais, tanto aqueles que estiverem a cargo do setor público, como aqueles que se inserirem nas novas propostas de privatização. A reorganização do Fundo Regional poderá inspirar-se nos fundos existentes na Comunidade Européia, com o objetivo de modernizar estruturas e instituições dos países economicamente mais fracos da CEE, com vistas à melhor harmonia do processo de integração. A administração do Fundo deverá ser compartilhada - Governo e Sociedade - e seu percentual deverá ser revisto em função da ampliação de suas funções e da proposta de redefinição do sistema de transferências intergovernamentais.

Outra providência indispensável é o restabelecimento de garantias constitucionais para a retomada dos investimentos a cargo do setor público, tendo em vista evitar o desvio dos

recursos para o empreguismo e o clientelismo. A esse respeito, recomenda-se analisar:

a) a criação do Fundo de Recuperação e Modernização da Infra-Estrutura - Esse fundo teria por objetivo evitar que a solução das deficiências nessa área continuem subordinadas às restrições impostas pela conjuntura econômica sobre o investimento público e às incertezas decorrentes da elevada instabilidade da economia. É necessário que haja garantias de recursos suficientes e de estabilidade desses recursos, por um prazo compatível com o período de maturação dos investimentos requeridos. O Fundo da infra-estrutura deverá ser composto por recursos provenientes da vinculação de parcela da receita federal. A administração do fundo deverá ser compartilhada com a iniciativa privada e o seu gerenciamento poderia ser atribuído ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, segundo normas a serem fixadas posteriormente;

b) a instituição do fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - A justificativa para a criação desse Fundo apoia-se no reconhecimento de que a recuperação dos investimentos em Ciência e Tecnologia é uma tarefa inadiável, tanto do ponto de vista do desenvolvimento nacional quanto do regional. A proposta consiste em vincular recursos públicos e mobilizar recursos privados para a constituição de um fundo de apoio a investimentos nessa área; Universidades, empresas e governo terão responsabilidade conjunta pela definição das prioridades de atuação, assim como pelo gerenciamento do Fundo. A eleição das prioridades deverá estar norteadas pelo apoio à melhor exploração das vocações de desenvolvimento das distintas regiões do país.

4 - A UTOPIA DA REFORMA E OS LIMITES DO POSSÍVEL

A redefinição do papel do Estado e a demarcação das responsabilidades do setor público constituem a base sobre a qual deve assentar-se as propostas de reformulação de seu padrão de financiamento. Em linhas gerais, o novo padrão de financiamento do gasto público deve ser definido, conforme assinalado, por um conjunto de poucos tributos, de bases abrangentes, cujas alíquotas, fixadas em níveis moderados, sejam suficientemente baixas para ampliar o universo de contribuintes, mas capazes de assegurar níveis de arrecadação suficientes para sustentar as atribuições do Governo e preservar o desejável equilíbrio regional.

No entanto, os justos anseios de uma profunda reformulação do Estado brasileiro e de radical transformação do sistema tributário do país não podem obscurecer uma visão realista dos problemas que terão que ser enfrentados para promover as transformações necessárias. O modelo que temos em mente deve ser visto como um objetivo final a ser alcançado, mas que demandará, ainda por algum tempo, muita luta e pertinência. A revisão constitucional é o primeiro movimento de uma longa sinfonia que precisa ser bem executada, mas cuja partitura ainda não está inteiramente concluída. Entre o ideal perseguido e a possibilidade do momento, já que traçar um caminho menos ambicioso, quiçá mais lento, mas certamente mais seguro para ir prosseguindo no rumo das mudanças necessárias à modernização do país.

O Brasil é um país heterogêneo, marcado por profundas diferenças regionais e sociais. A federação brasileira é uma obra histórica de inegável mérito e conhecidas distorções. Cumpre aperfeiçoar o regime federativo, aumentar a autonomia dos estados-membros da federação e reforçar o papel da União enquanto a gente responsável pelo equilíbrio

federativo e pela atenuação das disparidades regionais e sociais. Alterações no sistema tributário interferem profundamente em questões desta natureza, que não podem ser ignoradas, sob pena de se transformarem em recomendações descoladas da realidade e, portanto, fadadas ao insucesso.

A pedra de toque do equilíbrio fiscal, sob a ótica regional, está na busca de uma solução aceitável para o complexo problema de redefinição de atribuições e de encargos públicos entre o Governo Federal, os estados e os municípios. A sincronia do processo de descentralização de receitas e de encargos depende de uma forte vontade política para impulsioná-la. A transferência das responsabilidades pela saúde, pelo ensino, pela assistência social, e outros programas que a lógica recomenda sejam descentralizados, para os governos locais, atende aos princípios da Reforma - aproximar governante e cidadãos, no campo da prestação de serviços sociais básicas e de seu financiamento - contribui para o equilíbrio das relações intergovernamentais e dá efetivas condições para um real enxugamento da máquina administrativa do Governo Federal.

O que se pretende com a descentralização de competências e atribuições é a detonação de uma seqüência de efeitos positivos. Primeiro, evitar que a aderência a teses equivocadas justifiquem o retorno a um regime centralizado, com os vícios conhecidos. Segundo, a reorientação das ações do Governo Central, menos voltado para a prestação de serviços, e mais orientado para atividades de formulação de políticas, planejamento e controle. Terceiro, a maior eficiência no uso dos recursos públicos, pela criação de condições propícias à redução dos custos do setor público e ao efetivo controle da Administração Pública por parte dos próprios usuários dos serviços.

Os limites à descentralização são os ditados pelas enormes disparidades regionais e sociais do país. O realismo na

formulação das propostas de Reforma consiste em partir de uma adequada compreensão desses limites e das alternativas que podem ser contempladas para buscar um novo acordo, em âmbito nacional, com respeito aos instrumentos necessários para a sustentação de políticas voltadas para a redução das mencionadas desigualdades. As linhas gerais para a elaboração de uma proposta de Reforma Tributária, apresentadas neste documento, pretendem oferecer um caminho para a busca desse novo entendimento. A elaboração prévia de uma proposta fechada, voltada apenas para o atendimento de interesses particulares, não contribui para facilitar a busca do acordo indispensável à aprovação das mudanças pretendidas. É a partir da adesão a alguns princípios básicos que será possível detalhar a proposta que mais se aproxima de um modelo capaz de conciliar os distintos interesses em jogo.