

SÍNTESE ECONÔMICA

A REFORMA TRIBUTÁRIA

Conforme anunciado no último número, SÍNTESE dedica o comentário de hoje à Reforma Tributária, consubstanciada em Emenda Constitucional aprovada pelo Congresso Nacional em 1965. A reforma representa passo decisivo para a ordenação e racionalização do Sistema Tributário Nacional. Os principais responsáveis por sua elaboração vinham há longos anos estudando a matéria e o projeto submetido ao Congresso, tanto em seu conteúdo como em sua justificação, reflete profundidade e ponderação. Há, sem dúvida, divergências, que foram publicamente apresentadas na ocasião do debate. Nos próximos meses o assunto voltará à ordem do dia, pois que leis complementares terão que ser elaboradas para desenvolver os princípios gerais estabelecidos na Emenda Constitucional.

A REFORMA se impunha. A discriminação de rendas da Constituição de 1946 seguia a tradição anterior, e já não era satisfatória, na época em que foi promulgada. Sucessivas emendas a tornaram ainda mais inadequada. Deu lugar a abusos tributários e a conflitos de competência entre a União, os Estados e os Municípios. Deu lugar à proliferação de tributos, com graves conseqüências sobre a eficácia da arrecadação, bem como sobre os encargos administrativos dos contribuintes. A idéia da reorganização tributária é qua-

se tão antiga quanto a própria Constituição. Estudo sistemático da matéria foi realizado já em 1954 por parte de comissão especialmente designada e que apresentou, nessa época, Relatório e Projeto de Código Tributário Nacional.

O trabalho anterior e o atual tiveram como relator o Professor RUBENS GOMES DE SOUZA e daí o sentido de continuidade e de evolução que apresentam.

As concepções básicas da Nova Discriminação das Rendas serão aqui analisadas, sinteticamente, sob

seu aspecto formal e dos pontos-de-vista político-administrativo e econômico. Procurar-se-á apontar os principais pontos de controvérsia.

II

Do ponto-de-vista formal, subordinou-se a Comissão encarregada da elaboração do projeto a duas premissas que adotou como fundamentais.

“A primeira delas é a consolidação dos impostos de idênticas naturezas em figuras unitárias, definidas por via de referência às suas bases econômicas, antes que a uma das modalidades jurídicas que pudessem revestir.”

Os impostos foram, assim, divididos em quatro grupos:

1. sobre o comércio exterior;
2. sobre o patrimônio e a renda.
3. sobre a produção e a circulação dos bens; e
4. especiais, que não se enquadraram em nenhum dos grupos anteriores.

Foi suprimido o campo residual que, na concepção anterior, deixava muita liberdade à criação de novas formas de tributação, restringindo-se os impostos especiais a certos tipos especificamente definidos.

“A segunda premissa é a concepção do sistema tributário como integrado no plano econômico e jurídico nacional, em substituição ao critério histórico, de origem essencialmente política, da coexistência de três sistemas tributários autônomos, federal, estadual e municipal.”

Foram, em consequência, mantidas e, em alguns casos, reforça-

das, as normas constantes do texto constitucional anterior, visando a assegurar, no campo tributário, a unidade econômica, política e jurídica do país.

O desenvolvimento da reforma em torno dessas duas premissas resulta em centralização tributária, com maior número de impostos atribuídos à União Federal. Reserva a reforma, ainda, ao Congresso Nacional e, particularmente, ao Senado Federal, amplos poderes de limitação da capacidade tributária de Estados e Municípios.

Em consonância com a mesma orientação estende-se, também, a aplicação do conceito de impostos nacionais regulados e arrecadados pela União, porém distribuídos por esta a Estados e Municípios. O que já ocorria com os Impostos Únicos Sobre Combustíveis, Minérios e Energia Elétrica foi parcialmente adotado em relação a outros impostos da alçada federal.

A comissão que elaborou o projeto defendeu-se, antecipadamente, em sua própria exposição, de provável caracterização do projeto como centralizador. Justificava-se declarando que, na realidade, a “distribuição proposta para os tributos federais, estaduais e municipais procurou observar rigorosamente a implantação recomendada pela natureza econômica e, quando pertinente, jurídica de cada um deles, sem esquecer, também, as características políticas e as condições administrativas próprias de cada um dos três governos que integram a Federação”. A justificação não altera o sentido da reforma; apenas esclarece que ela não foi feita com êsse objetivo, mas

que a centralização resultou de outras considerações.

Este é, sem dúvida, um dos pontos discutíveis da reforma.

Coloca-se a questão: a solução escolhida é a aconselhável em um país da dimensão e da diversidade geográfica e social do Brasil? Ou o rumo oposto, da descentralização, seria o mais adequado, a longo prazo? O problema tem, ainda, implicações econômicas que serão adiante examinadas.

III

Do ponto-de-vista político-administrativo, a reforma apresenta dois aspectos, até certo ponto contraditórios.

Ao definir com maior clareza os impostos, e ao eliminar o campo residual, vedando, praticamente, exceto em tempo de guerra, a criação de impostos não previstos na lei básica, concorre para a eliminação de conflitos tributários entre os três níveis de Governo.

Ao atribuir maior número de impostos à União e ao ampliar o campo dos impostos nacionais, coloca a carga da União a distribuição destes aos Estados e Municípios. Cria, com isso, condições para abusos do poder central e concorre, assim, para o surgimento de novas razões de atrito entre as três órbitas de Governo.

A primeira consequência será benéfica para toda a economia nacional, evitando a multiplicidade de impostos e o caos tributário que hoje prevalece. A segunda consequência poderá refletir-se sobre a própria estabilidade da estrutura política do país.

Reconhecendo a necessidade de salvaguardar a independência dos

governos estaduais e municipais, incluiu a Comissão dispositivo que, embora atendendo formalmente ao problema, não inspira, certamente, muita confiança a estes governos. Textualmente:

§ 1.º A aplicação dos Fundos previstos neste artigo será regulada por lei complementar, que cometerá ao Tribunal de Contas da União o cálculo e a autorização do pagamento das quotas a cada entidade participante, independentemente de autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade, efetuando-se a entrega, mensalmente, através dos estabelecimentos oficiais de crédito.

Sabe-se que, na prática, será difícil a um qualquer dos milhares de Municípios obter, do respectivo Governo estadual ou da União, o fiel cumprimento do citado dispositivo constitucional ou da lei complementar que o regulamentar.

Ainda do domínio político-administrativo, estabelece a reforma a delegação de atribuições de um poder ao outro, em matéria tributária. Ressalva, expressamente, da proibição constitucional, a delegação ao Poder Executivo federal para a fixação das alíquotas dos impostos de importação e exportação e do imposto sobre as operações de crédito, câmbio e seguros.

Torna, por essa via, flexíveis, impostos que podem ter significativa importância como instrumentos de política econômica, especialmente no que se refere ao equilíbrio do balanço de pagamentos.

IV

Do ponto-de-vista econômico, a reforma apresenta quatro modificações essenciais:

1. Transfere da competência dos Estados para a da União o impôsto de exportação.

2. Devolve aos Estados o impôsto de transmissão "inter-vivos", anteriormente transferido dos Estados para os Municípios.

3. Modifica a natureza do "impôsto de vendas e consignações", que continua no campo estadual, mas que passa a ser cobrado sobre o "valor adicionado" em cada transação, a exemplo do que já ocorre com o impôsto federal de consumo.

4. Limita a extensão do impôsto municipal de "indústrias e profissões", restringindo-o a um impôsto sobre "serviços de qualquer natureza".

A primeira é uma contribuição positiva, pois que o impôsto de exportação tem, para a economia nacional, grande significado como instrumento de política econômica global e deve, portanto, situar-se no campo federal.

A segunda tem pouco significado econômico.

A terceira tem efeitos benéficos no que se refere à circulação de riqueza no país, pois que vem resolver dificuldades e distorções econômicas provocadas pelo conflito tributário entre Estados. Traz a modificação, por outro lado, a possibilidade de grave desequilíbrio financeiro para os Estados. Cumpre observar, aliás, que, em nenhum momento do debate que se travou sobre a matéria, forneceu o Governo qualquer evidência de que houvesse sido feito estudo adequado dos reflexos financeiros da modificação do critério de cobrança dêsse impôsto.

A quarta modificação é essencialmente restritiva. Evita que os Municípios cobrem impostos que com nome diverso tenham incidência igual ao de impostos federais e estaduais. Reduz, por outro lado, substancialmente o valor de importante impôsto hoje arrecadado pelos Municípios. Não houve, também neste caso, qualquer indicação dos prováveis reflexos da modificação sobre as finanças municipais.

A perda evidente de recursos por parte dos Estados e dos Municípios é compensada através da distribuição de impostos arrecadados pela União e, em menor proporção, pelos Estados.

V

O exame dos aspectos econômicos da reforma nos leva, assim, ao problema da distribuição dos impostos arrecadados pela União e pelos Estados.

A transferência de impostos do Município para o Estado, e do Estado para a União, bem como a restrição do poder tributário, coloca os Municípios na dependência quase exclusiva da distribuição dos Estados e da União e os Estados em maior dependência da distribuição da União.

Com efeito, após a reforma, ficam com a União os seguintes impostos:

a) importação e exportação; b) propriedade territorial rural; c) sobre a renda; d) sobre a produção (atual consumo); e) sobre operações de crédito, câmbio, seguro e capitalização; f) sobre ser-

viços de transportes e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal; g) sobre combustíveis; h) sobre energia elétrica; i) sobre minerais.

Com os Estados, ficam os impostos:

- a) transmissão a qualquer título;
- b) circulação (vendas e consignações modificado).

E, finalmente, com os Municípios os impostos: a) predial e territorial urbano; b) circulação (indústrias e profissões, limitado a 30% do cobrado pelo Estado); c) sobre serviços de qualquer natureza.

A distribuição da receita arrecadada pela União se fará nas proporções seguintes:

<i>Impostos</i>	<i>Para os Estados</i>	<i>Para os Municípios</i>
1 propriedade territorial rural ...	—	100%
2 renda	10%	10%
3 produção	10%	10%
4 combustíveis	← 60% →	
5 energia elétrica	← 60% →	
6 minérios	← 90% →	

O imposto sobre propriedade territorial rural estava inicialmente com os Estados; passou a seguir para os Municípios, pela Emenda Constitucional n.º 5, e, finalmente, para a União pela Emenda n.º 10. A reforma o mantém com a União, mas impõe sua distribuição total aos Municípios.

O imposto sobre a renda era distribuído inicialmente na proporção de 10% para os Municípios. Passou a 15% pela Emenda n.º 5 e volta a 10% pela Reforma. Os Estados passam a receber 10% desse tributo.

O imposto de consumo (ou de produção) era distribuído, através da Emenda n.º 5, aos Municípios, na proporção de 10%. Pela Reforma, a distribuição mantém a quota dos Municípios e passa a incluir outra parcela de 10% distribuída aos Estados.

O conjunto das quotas do imposto de consumo e de renda constitui um Fundo de Participação de Estados e Municípios, cuja repartição entre Estados e Municípios será regulada por lei complementar.

Os impostos únicos sobre combustíveis, energia elétrica e minérios permanecem como antes, exceto no que tange ao de minérios, no qual a participação de Estados e Municípios é elevada a 90%.

Cumprir observar uma incoerência da reforma no que tange aos critérios para a distribuição, pois que, no caso dos combustíveis, energia elétrica e minerais, fixa a Emenda Constitucional os elementos definidores da repartição, ao passo que, no caso do Fundo de Participação dos Estados e Muni-

cípios, êsse detalhe é atribuído à lei complementar.

VI

Além da extensão do princípio da distribuição, incorpora a reforma, ainda, um conceito novo para o qual não se encontra, na justificação da Comissão, explicação adequada. Trata-se das "reservas monetárias", constituídas, respectivamente, com a receita do imposto de exportação e com a receita dos impostos sobre as operações de crédito, câmbio, seguro, capitalização, títulos e valores mobiliários.

Estabelece a reforma, em relação a êsses dois grupos de impostos:

A receita líquida dos impostos a que se referem (...) destina-se à formação de reservas monetárias, conforme dispuser a lei.

Só na exposição de motivos do Ministro da Fazenda é que o assunto se torna mais claro:

O imposto de exportação e o imposto sobre transações financeiras — o denominado imposto de selo — são condenáveis se exigidos com a finalidade de suprir recursos de tesouraria, porque recaem sobre valores que, de forma alguma, expressam a capacidade de contribuir para os cofres públicos. Por outro lado, são excelentes meios de formação de reservas. Mostra a experiência a inegável vantagem de uma reserva monetária oriunda da retenção de parte do acréscimo de receita proveniente do aumento de preços internacionais dos produtos de exportação, como meio de compensar essa exportação em fase subsequente de baixa dos preços. É, igualmente, recomendável o desestímulo a movimentos altistas em Bolsa, mediante

a adoção de um tributo sobre tais transações, cuja receita pode ser empregada na formação de reservas que se destinem a financiar as compras de títulos em caso de especulação baixista. Idêntico processo fiscal compensatório pode ser adotado no mercado cambial. Como se vê, trata-se de um instrumento de política monetária que completa e, não poucas vezes, substitui o clássico processo de desconto, nem sempre exequível, ou a intervenção direta no mercado de capitais, cujo êxito depende de uma sensibilidade financeira que ainda não conseguimos alcançar.

Contando com a flexibilidade do referido instrumental, as autoridades estarão aptas a selecionar as medidas apropriadas aos focos inflacionários ou depressivos. Ao mesmo tempo, a eficácia da medida seletiva é reforçada de maneira global, no mercado, uma vez que o aumento ou a diminuição das reservas representa um contra-efeito à expansão ou à retração dos meios de pagamento, originados dos aludidos focos, inflacionários ou depressivos.

Os dispositivos referentes a essas "reservas monetárias" não parecem felizes.

Em primeiro lugar, sem a explicação do Ministro da Fazenda, a matéria ficaria indefinida, pois que o texto aprovado não fixa a finalidade da reserva nem estabelece quem a administra. Em segundo lugar, sua utilização está nitidamente enquadrada em determinado tipo de política econômica, o que não parece prudente.

VII

A reforma, para que possa entrar em vigor a partir de 1967, como estabelece a Emenda Constitucional, exige, ainda, intenso trabalho legislativo.

Em primeiro lugar através da elaboração de leis complementares que regulem:

1. as reservas monetárias provenientes da receita líquida do imposto de exportação;
2. o imposto estadual de transmissão;
3. o imposto estadual de circulação;
4. as reservas monetárias provenientes de receita dos impostos sobre operações de crédito, câmbio, seguros, títulos e valores mobiliários;
5. a conceituação fiscal de "serviços" e "circulação de mercadorias";
6. a forma de aplicação dos recursos do imposto sobre a renda e sobre a produção, destinados aos Estados e Municípios;
7. a distribuição aos Estados e Municípios dos impostos sobre

combustíveis, energia elétrica e minerais.

Em segundo lugar, através de Resoluções do Senado Federal que obedecem ao que dispuserem as leis complementares acima mencionadas e que fixem:

1. limites para as alíquotas do imposto estadual de transmissão;
2. limite para a alíquota do imposto estadual de circulação;
3. quotas de distribuição dos impostos sobre combustíveis, energia elétrica e minerais.

O esforço legislativo a emprender compreende, em terceiro lugar, as leis estaduais e municipais que adaptem os atuais impostos de vendas e consignações e de indústrias e profissões aos novos preceitos constitucionais e às normas que vierem a ser fixadas nas leis complementares federais.

AR CONDICIONADO
engenheiros
especializados
ASSISTÊNCIA E GARANTIA

Confort-Air S/A
ENGENHARIA - INDÚSTRIA
COMÉRCIO

RUA WASHINGTON LUIS, 81 - 1º, 2º e 3º - TELEFONES 22-2030 e 22-4