

# Orçamentos municipais: reforma tributária, um imperativo?

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

## APRESENTAÇÃO

Agradeço o convite feito pelo CENAFOR. Sou professor titular de Direito Econômico, da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie, onde me doutorei.

Tenho participado de congressos nacionais e internacionais sobre matérias tributárias, inclusive da International Fiscal Association, em que fui relator nacional em Montreal e participei, na condição de painellista, do próximo, em Buenos Aires. Essa Associação, no ano passado, no Congresso de Veneza, preocupou-se exatamente com a legislação tributária para efeitos de estímulos à cultura.

Sou também Conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil e, por isso mesmo, extremamente preocupado com a realidade atual. Em razão dessas funções exercidas, tenho a impressão de que poderemos juntos, durante a exposição e os debates que certamente se seguirão, analisar globalmente a problemática concernente a eventual reforma tributária constitucional, a partir de alteração global do modelo brasileiro.

Por essa razão, tomo a liberdade de, com os professores presentes, elementos especializados em Educação — e dados os 40 minutos em que pretendo desenvolver minha exposição — fazer rápido esboço do modelo econômico brasileiro, da realidade econômica nacional e internacional, para refletir se há possibilidade de se obter os recursos necessários à municipalização do ensino dentro do quadro existente no Brasil.

## O MODELO ECONÔMICO BRASILEIRO: UM RETRATO FALADO

O Brasil é — para felicidade de todos nós — a 8.ª nação do mundo a nível de Produto Nacional Bruto, pois o mesmo equivale a 300 bilhões de dólares. Sendo no mundo ocidental o 8.º país só perde para os Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, França, Itália, Japão e Alemanha.

No mundo oriental apenas dois países superam o Brasil: a China e a Rússia, ambos orém com população consideravelmente maior do que a nossa.

Não obstante essa situação extraordinária em nível de PNB, em nível de receita "per capita" o Brasil tem uma das mais baixas do mundo e ainda conseguimos baixá-la, de 950 dólares, em 1980, para 840 até o fim de 1984.

Por outro lado, temos o privilégio de ser o país que mais deve no mundo inteiro. Há agora uma reunião de presidentes do Banco Central nos Estados Unidos e eles estão discutindo exclusivamente o problema da dívida dos países do terceiro mundo: temos o privilégio de contar com 1/6 de toda a dívida mundial. O Brasil sozinho. O Brasil que é — repito — o 8.º em termos de PNB, é o país que mais deve no mundo. É evidente que isso nos dá essa "gratificante" posição e faz com que cada um dos senhores deva tranquilamente dessa dívida assumida, a brincadeira de aproximadamente 1.000 dólares. Como a renda "per capita" é de 840 dólares aqui, se todo o brasileiro trabalhasse, não para se alimentar, mas só para pagar a dívida, mesmo assim a renda "per capita" de um ano seria praticamente insuficiente porque nós temos para 130 milhões de brasileiros, em termos de acúmulo de juros e projeções, essa brincadeira de uma dívida de 100 bilhões de dólares, o que corresponde a pouco menos de 1.000 dólares por pessoa.

## AINDA O MODELO: AS DUAS SANGRIAS FUNDAMENTAIS

A situação vigente leva o modelo brasileiro a duas sangrias fundamentais. Hoje, o Brasil trabalha para pagar juros internacionais. Trabalha exclusivamente para isso. Toda a mecânica da economia brasileira se volta para gerar "superávit" na balança co-

mercial, isto é: exportamos mais do que importamos, não para ficar com esse dinheiro, mas para pagar os juros de um dinheiro que já foi gasto bem ou mal — e eu não entro no mérito se foi bem ou mal, apenas já foi gasto — juros estes que são, assim mesmo, superiores àquilo que vamos obter em nível de aumento na balança comercial. Então, com todo o esforço, vamos conseguir eventualmente um "superávit" de 9 bilhões de dólares, o que é qualquer coisa de extraordinário.

Mas ontem, só porque alguns banqueiros se reuniram e aumentaram em 0,5% a prime, a nossa dívida cresceu em 500 milhões de dólares. Dizem 700, mas de rigor seriam 500 milhões de dólares. Com isso aconteceu nas últimas cinco semanas — eles aumentaram três vezes 0,5% — só nessa deliberação de alguns senhores que se sentaram lá nos Estados Unidos, nós tivemos essa "grande vantagem", alcançamos essa "admirável posição" de ter a nossa dívida, só em juros deste ano — veja bem, juros só para o ano de 1984 — aumentada na fantasmagórica cifra de 7 bilhão e 500 milhões de dólares, o

de atender às suas finalidades fundamentais, para atender a outras finalidades, para as quais não está preparado, levando à ineficiência do aparelhamento estatal, na dualidade da iniciativa econômica, numa violação contínua, concreta, absoluta, total desse documento de que — todos os senhores ouvem falar constantemente: a Constituição Federal do Brasil, que nós todos cumprimos, menos o Governo Federal.

Quero fazer a prova para os senhores de que o que estou dizendo não é brincadeira. Vou ler o dispositivo que retrata a filosofia de como deve funcionar o Estado brasileiro. É o artigo 170 da Constituição Federal, que diz que, como estamos em economia de mercado, o Estado deveria atender a essas finalidades às quais fiz menção: educação, saúde, segurança e justiça e aos particulares caberia explorar a iniciativa econômica. Vou ler pois, o artigo 170: "As empresas privadas compete preferencialmente, (o advérbio não está colocado inutilmente aí) com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas". Depois continua o § 1.º: "Apenas em cará-

cas ainda não exploradas pelo Estado". É assim que se deve ler porque essa é a realidade nacional.

Ora, essa sangria — essa dupla sangria — em que o Estado mantém déficit brutal e é obrigado a pagar, fazendo com que todo o esforço produtivo nacional seja enviado para os bancos internacionais e, de outro lado, obriga o segmento privado a sofrer uma carga e gerar uma receita tributária cada vez maior, reduzindo sua capacidade de produção, essa dupla sangria, do setor privado e do setor público, está levando nosso modelo à inviabilidade total.

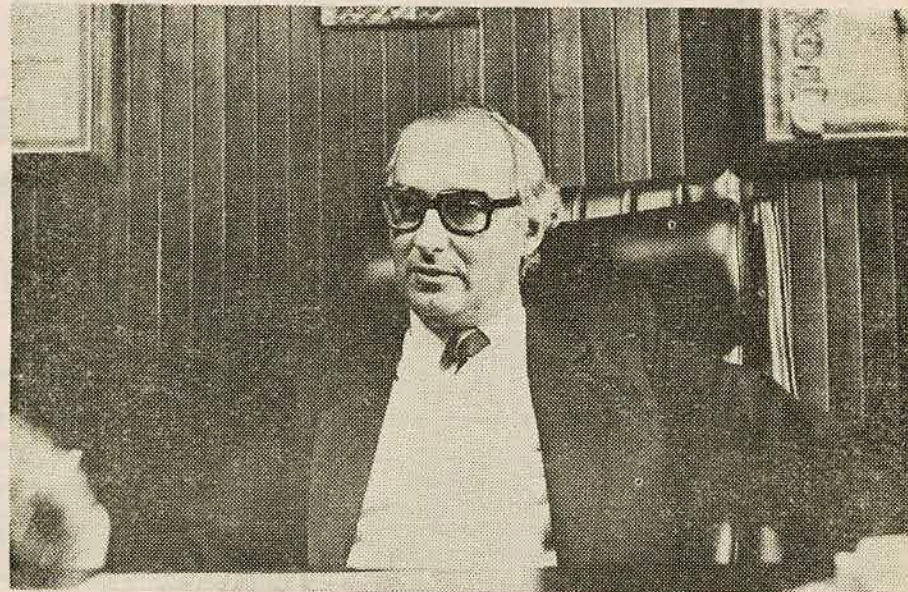
Tendo dado aulas de Direito Econômico, feito conferências, publicado livros no Brasil e no Exterior sobre Direito Econômico e Economia — saiu, recentemente, na Holanda, livro meu, e do Gilberto de Ulhôa Canto. Foi quem fez o capítulo "Sistema Tributário Constitucional" sobre a correção monetária no Brasil, e nele mostramos ser impossível ofertar qualquer estabilidade ao sistema constitucional, sem pensar em mudar, de início, o modelo econômico brasileiro. Esse modelo é inviável e quanto mais demorar sua mudança, tanto mais traumática, dolorosa, penosa será a reformulação econômica, a reformulação que gerará problemas sociais institucionais e políticos.

É por essa razão que entendo — para analisar o problema que vou começar a abordar — ser preciso reconhecer esta realidade, este governo pelo qual, aliás, eu tenho profundo respeito. Eu nunca tapo os olhos. Eu entendo que os senhores talvez possam ficar preocupados mas tenho profunda admiração, em nível acadêmico, pelo ministro Delfim Netto, pelo ministro Galvão, pelo presidente do Banco Central, o prof. Pastore. Academicamente falando — pelos títulos universitários que têm, pelas defesas de tese que fizeram fora do País — eles são efetivamente elementos do mais alto nível universitário. Se, entretanto, pretender por o melhor dos carros saindo de São Paulo para chegar ao Rio de Janeiro, e pegar a estrada que leva à Curitiba, certamente nunca chegarei ao Rio de Janeiro, mesmo que ponha este carro na maior velocidade. Assim, também, o modelo que foi adotado tem que ser alterado. Por ser estruturalmente errado, nada vale a genialidade de seus criadores, se estes homens que o criaram não reconhecerem o erro de sua criação. Este modelo não vai efetivamente permitir qualquer reforma estável de qualquer natureza.

## NA RAZ DO PROBLEMA: O SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Começo agora a levantar um primeiro problema, já entrando mais concretamente no tema sobre o qual discorro. Talvez os senhores tenham ouvido falar da Emenda n.º 24. O problema reside em que nós temos uma Constituição que não é Constituição — é Emenda —, pois a Constituição de 67 foi totalmente reformulada com a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969. Essa emenda n.º 1 é a Constituição. Os senhores vão encontrar o que nos interessa aqui na Emenda n.º 24, antes do projeto do "emendão" que saiu com uma série de subemendas e que o presidente Figueiredo pretende discutir em função da sua maior ou menor sensibilidade, ou da sua maior ou menor irritação diária: há dias em que diz que a manterá e outros que a retirará. Eu respeito, porque ele é o presidente da República, mas, em verdade, nós não sabemos o destino do "emendão". Sabemos, entretanto, quais são as emendas já aprovadas. Diz aquela que mais nos interessa, a Emenda do artigo 176: "Anualmente, a União aplicará nunca menos de 13% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% no mínimo da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino".

(continua no próximo número)



(IVES GANDRA DA SILVA MARTINS é professor titular de Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie.)

que vale dizer 1/6 do "superávit" comercial de sua balança.

Isso representa o quê? Que o Brasil hoje trabalha para pagar juros de um dinheiro que já foi gasto. E esse trabalho para pagar os juros é sangria que não podemos evitar, em função de ter sido adotado um modelo, que há anos venho combatendo, porque é modelo economicamente incorreto, porque leva o Estado a fazer aquilo em que não é especialista, para deixar de fazer aquilo que é de sua especialidade.

Que é que todos desejamos? Eu, pelo menos, em relação à minha família — e sou pai de seis filhos — acho que o ideal de uma família é ter educação, saúde, justiça e segurança. Essas são as finalidades do Estado. Agora geração de emprego: isso devemos deixar à iniciativa privada, porque para isso os empresários são especializados. Mas, não! O Estado resolve ser empresário e como é um mau empresário fracassa em seu modelo. Essa dívida 80% da dívida externa brasileira é do empresariado estatal, é do Governo Federal, fundamentalmente dele, além do repasse de parcelas das dívidas estaduais. O grosso, entretanto, é do Governo Federal. O Estado é obrigado a deixar

ter complementar da iniciativa econômica, da iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica". Isto é o que está escrito na Constituição.

Eu pergunto aos senhores, que são especialistas em ensino, se é isso o que acontece na realidade brasileira. Mais da metade do PNB pertence ao Estado, é gerado pelo Estado, que emprega apenas 1 milhão e 250 mil pessoas a nível federal. Menos da metade do PNB brasileiro é gerado pela iniciativa privada que emprega 40 milhões de brasileiros. Então, os senhores vêm a profunda distorção de nosso modelo: o Estado gera esse PNB, mas não é empresário habilitado, pois nosso modelo é de iniciativa privada e não de exploração de negócios pelo Estado, que assim se endividou. Nessa bagatela de 80 bilhões de dólares, porque dos 100 bilhões só 20 pertencem à iniciativa privada. Ora, tal realidade obriga-me ler o artigo 170 em nova redação. Aquilo que eu li para os senhores serve apenas como espécie de "diário poético", introdução ao lirismo constitucional. Na verdade, tenho de ler o seguinte: "às empresas privadas compete — subsidiariamente, não preferencialmente — sem o estímulo e sem o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômi-