

O Sistema Federativo e a Organização Tributária



Lijphart, em interessante análise sobre o peso das destinações tributárias dos Municípios das 21 principais democracias estáveis do mundo ocidental, após a 2ª guerra mundial, apresenta o seguinte quadro:

"TABLE 10.2. Government Centralization in 15 Unitary and 6 Federal Regimes, Measured by the Central Government's Share of Total Central and Noncentral Tax Receipts, 1970s"

Central Government's		
Unitary	Federal	tax share (%)
Netherlands		98
Israel		96
Italy		96
Belgium		93
New Zealand		93
Ireland		92
France		88
United Kingdom		87
Iceland		83
Luxembourg		82
	Austrália	80
Denmark		71
Finland		70
	Austria	70
Norway		70
Japan		65
Sweden		62
	United States	57
	Germany	51
	Canada	50
	Switzerland	41

Note: For most countries, the years covered are 1972, 1973, 1975, 1977, 1978 and 1979.

Source: Based on data in Organisation for Economic Co-operation and Development, Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1980 (Paris, 1981), pp. 178-209; Statistisk Årbog 1982 (Copenhagen, 1981); Johannes Nordal and Valdimar Kristinsson, eds., Iceland, 874-1974 (Reykjavik: Central Bank of Iceland, 1975), pp. 248-55; and personal communication from Emanuel Gutmann (June 17, 1982)" ("Democracies", pag. 178, Yale University Press, New Haven and London).

Como se percebe, não obstante os Municípios não tenham nas 6 federações mencionadas, direito à imposição, em nível constitucional, a centralização federal das receitas fiscais é consideravelmente inferior, visto que os repasses de ingressos permitem que, sem o ônus de administração da máquina arrecadadora, obtenham as figuras menores, recursos bastante superiores.

Carlos Alberto Longo, em dois livros ("Caminhos para a Reforma Tributária" e "A disputa pela Receita Tributária no Brasil", Edições FIEP, Pioneira, 1984-1985), traça perfil sensivelmente preocupante quanto a pouquidão de recursos tributários dos Municípios, não obstante a teórica superioridade constitucional que lhes permite impor tributos.

Assim é que contra uma média de 30% de receita tributária destinada aos Municípios nos países civilizados, recebem os Municípios brasileiros, em média, 17% da carga tributária do país, sendo que 10% de repasses e 7% de imposição direta.

À evidência, problema de relevância no concernente aos Municípios é o que diz respeito às regiões metropolitanas, posto que a problemática dos grandes Municípios reunidos gera, pela proximidade e grandeza dos focos naturais de desenvolvimento das capitais dos Estados, desafios a exigir orçamentos mais complexos e receita tributária pertinente.

O Instituto dos Advogados de São Paulo e a Associação Brasileira de Direito Financeiro, entidades presididas por nós e por Gilberto de Ulhôa Canto, decidiram preparar texto de reforma tributária para a futura Constituição, a partir da aceitação de três realidades, a saber:

1) a Federação deverá ser mantida como forma de Estado Soberano;

2) a competência impositiva dos Municípios é de impossível retirada, em função de problemas políticos que a apresentação da tese acarretaria;

3) a atual estrutura tributária, privilegiando a União e debilitando Estados e Municípios, dificulta seja a Federação brasileira sadia, provocando centralização considerável e autonomia precária dos demais entes.

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,
Presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo

O tema poderia também intitular-se Sistema Tributário na Organização Federativa, visto que a Federação é forma política de organização do Estado, cujas receitas derivadas principais são desenhadas pela imposição fiscal, nos países modernos e civilizados, em um autêntico sistema.

Não é sem razão que a Constituição vigente dedica capítulo do Título correspondente à Organização Nacional ao "Sistema Tributário", sobre povoar seu texto por inúmeras outras formulações de natureza impositiva.

É verdade que o Brasil adotou, no conceito das Federações civilizadas, solução tributária consideravelmente mais ousada, o que nem por isto representou solução mais eficaz, ao outorgar, na lei maior, no concernente à triplíce autonomia dos entes federados (política, administrativa e financeira), funções impositivas aos Municípios, o que, de rigor, nenhum país desenvolvido oferece.

Com efeito, os países mais evoluídos têm preferido destinar aos Municípios, quando adotando a forma federativa de Estado, receitas retiradas da imposição dos entes maiores da Federação, que lhes outorga direito à receita própria, imposta e exigida em sua peculiar esfera de ação.

O interessante, entretanto, é que os Municípios das democracias federais recebem destinações de imposição fiscal, sem possuir autonomia decisória a respeito, consideravelmente superiores ao complexo de incidências tributárias recebido pelos Municípios brasileiros.