

Sistema tributário e município

Propostas para uma reforma tributária em apoio ao município

Pronunciamento proferido em: Itu, Batatais, Presidente Prudente, Itararé e Barretos - nov-dez/77 e maio/78

I - Introdução

Os municípios brasileiros, cerca de 4.500, são diferentes em muitos aspectos. Num, entretanto, se identificam: têm orçamentos menores do que o desejado pelos Prefeitos e pelas populações. Tanto São Paulo, economicamente o mais desenvolvido e que há 3 anos dirijo, quanto Natal, Itú, Campina Grande, Sorocaba, Curitiba, Tietê, Nova Iguaçu ou Alegrete, todos vivem o problema da escassez de recursos.

Não vejo nesse fato obstáculo intransponível, nem sintoma de crise. Muito ao contrário, é um reflexo da pujança do povo brasileiro, que, inconformado com os atuais padrões, desejoso de progredir, considera modestos os melhores resultados, exigindo cada vez mais da administração pública. A tua, assim, como força motora, que deve ser conduzida no bom sentido e aproveitada com inteligência, sob pena de esvair-se em atritos em nossa sociedade.

É necessário, portanto, agir. Esclarecidamente, reivindicando onde e quando possível, mas também mudando estruturas internas, queimando etapas, acelerando sistemas enferrujados e preguiçosos, e, principalmente, quebrando o círculo vicioso do "pouco recurso pouca obra" de modo engenhoso.

Estou convencido de que mesmo dentro da esfera municipal há condições de trabalho. Procurarei a seguir consolidar essas idéias.



II - A importância do sistema tributário

A progressiva participação do Estado na economia, como agente produtor e como normalizador da produção e da distribuição de renda e de consumo, veio conferir paralelamente crescente importância ao sistema tributário.

É de todos conhecida a evolução do tributo com a estruturação da sociedade moderna.

Inicialmente foi um instrumento de arrecadação de fundos para as coroas. A palavra inglesa budget, orçamento, vem da palavra francesa bougette, que era a pequena bolsa que o secretário carregava com o tesouro real.

No século XIX, com o desenvolvimento da concepção de justiça social e o abandono do laissez-faire, o tributo passou a ser utilizado cada vez mais intensamente como elemento redistribuidor de renda, fazendo-se com que a sua incidência fosse maior para as classes mais favorecidas.

No século XX assumiu o Estado um papel dominante como regulador e promotor da atividade econômica. O tributo, como elemento onipresente nas relações como particular, tornou-se naturalmente instrumento de indução de comportamentos.

Na sociedade moderna o tributo age orientando setorialmente a produção e influenciando seu volume; age, ainda, redistribuindo a renda dos fatores, global e individualmente, e, por último, induzindo uma estrutura de consumo.

Toda essa mutação histórica se vincula a um dos mais difíceis e graves problemas atuais, o do dimensionamento adequado da atividade estatal. Difícil, porque se trata de balancear, equilibrar com precisão, sem retirar nenhuma parcela do arbítrio individual, enquanto não absolutamente necessário; e grave, porque trata do bem mais precioso do homem, a liberdade.



As qualidades de um sistema tributário tem sido constantemente descritas. Sem pretender inovar num campo tão bem tratado, mas, para compor esta exposição, relacionamos algumas, às quais nos reportaremos nas proposições.

Ele deve:

- a) ter a capacidade de gerar receita conveniente para que o poder público proveja os serviços que lhe estão afetos;
- b) ser simples, em benefício do contribuinte e do fisco, com baixo custo de exação;
- c) ser equitativo entre os contribuintes, isto é, alcançá-los, ou não alcançá-los, segundo critérios de justiça e moral adequados à sociedade de que fazem parte;
- d) orientar as atividades dos indivíduos e das instituições de molde a produzir efeitos considerados desejáveis.

Nenhuma das características pode ser descurada, embora também nenhuma possa ser integralmente atendida. A responsabilidade dos homens públicos é, exatamente, a de usar sua sensibilidade, que é fruto de miríades de contatos, para descobrir a fórmula, a proporção que conduza ao bem maior.

No Brasil, posso destacar, entre muitos, os seguintes efeitos do sistema tributário:

- 1) provisão de recursos para a ação dos três níveis de governo, num volume estimado atualmente em 25% do produto interno bruto;
- 2) estímulo à produção regional, através de deduções do Imposto sobre a Renda ou de reduções em outros impostos;
- 3) estímulo à produção setorial, através de deduções ou reduções em impostos e créditos de Imposto sobre Produ



duos Industrializados e Imposto sobre Circulação de Mercadorias, por exemplo;

- 4) redistribuição de renda líquida, principalmente através do imposto de renda progressivo;
- 5) orientação do consumo através de alíquotas diferenciadas dos Impostos sobre Produtos Industrializados e de Importação conforme a essencialidade do produto.

4.1 - O atual Sistema Tributário Nacional

A Emenda Constitucional nº 18, promulgada em 1º de dezembro de 1965, constituiu marco no progresso do sistema tributário brasileiro. Na mesma época, volumosa legislação adicional aprimorava outros aspectos de cada um dos tributos.

Atendendo-nos apenas às mais significativas, foram essas as transformações:

- substituição do Imposto de Vendas e Consignações pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias;
- eliminação dos impostos do selo, sobre lucros imobiliários e de indústrias e profissões;
- aperfeiçoamento do conceito de taxa;
- instituição do imposto sobre operações financeiras;
- redefinição das competências tributárias.

Sem dúvida, essa reforma tributária foi um dos fatores que permitiram o notável desenvolvimento econômico da última década. As empresas se viram livres do emaranhado legal que as tolhia, principalmente do Imposto de Vendas e Consignações, e passaram a adotar organização de trabalho, mais adequada aos respectivos processos produtivos; os indivi



duos tiveram as exigência fiscais concentradas; e os governos
puderam se aplicar a seus sistemas de co



brança, onde substanciais progressos foram alcançados, como, por exemplo, no Imposto sobre a Renda, no Governo Federal, e no Imposto sobre a Propriedade Imobiliária, no município de São Paulo.

O sistema tributário nacional compreende hoje, simplificadaamente:

a) no âmbito da produção e circulação de bens

- o Imposto sobre Circulação de Mercadorias, com arrecadação prevista em 1977 de Cr\$ 120 bilhões, aplicado sobre o consumo de mercadorias em geral;
- o Imposto sobre Produtos Industrializados, com arrecadação de Cr\$ 75 bilhões, aplicado sobre o consumo de bens industrializados;
- o Imposto sobre Serviços, com arrecadação de Cr\$ 5,5 bilhões, aplicado sobre o consumo de serviços ou de bens imateriais;
- o Imposto sobre Importações, com arrecadação de Cr\$ 17 bilhões, aplicado sobre bens importados para consumo.

b) no âmbito do patrimônio e da renda

- um imposto progressivo, até 50%, sobre a renda dos indivíduos e de 30% sobre a das empresas, com arrecadação estimada em 1977 de Cr\$ 64 bilhões;
- imposto sobre transmissão de bens imóveis, de pequena expressão;
- um imposto sobre a propriedade imobiliária urbana, de competência municipal, com arrecadação total no Brasil prevista de Cr\$ 6,5 bilhões em 1977;



- um imposto sobre a propriedade imobiliária rural, de competência da União, de arrecadação pouco expressiva.

c) em setores especiais

- os impostos únicos sobre combustíveis e lubrificantes, sobre minerais e sobre energia elétrica.

Essa estrutura sofreu inúmeros ajustes no último decênio, mantendo, entretanto, intactas todas as linhas mestras.

Mas o quadro brasileiro se alterou substancialmente no período. O sucesso econômico alcançado pelo País poucos paralelos tem na história dos povos, embora às vezes esteja sendo obscurecido aos menos atentos pelo simples aparecimento de novos desafios.

Importantes mudanças em dimensão e composição tiveram lugar em nossa sociedade, valendo pinçar algumas que expressem a importância do que ocorreu:

- o produto nacional bruto passou de bilhões de dólares em 1964 para cerca de 140 bilhões em 1977, e o produto per capita de dólares para 1250 dólares;
- a população passou de 78 milhões para 113 milhões em 1977;
- a parcela da população que vive em cidades passou de 46% para 62%, elevando-se de 36 milhões para 70 milhões;
- a frota automotriz passou de 1,8 milhões para 6,5 milhões;
- o comércio exterior nos dois sentidos passou de 2,5 bilhões de dólares para 25,5 bilhões;
- a população em escolas superiores passou de 136 mil para 1 milhão e 260 mil.



Em adição às notáveis mutações econômicas e sociais de que alguns indicadores estão acima apresentados, o Brasil, como nação aberta ao trânsito de costumes e idéias, propiciou a alteração também sensível de certos comportamentos do indivíduo, ^{atendendo a isso} ~~valendo ressaltar~~, pelo impacto que tem sobre a administração pública, o crescente desejo de que o governo proveja maiores e melhores serviços.

O crescimento econômico nunca é homogêneo a curto prazo e hoje somos uma nação em que convivem um segmento que se agilizou e prosperou com o desenvolvimento e outro que não pôde nele se engajar, por falta de preparo e condições, mas que, pela massificação das comunicações, vocaliza crescentemente justos anseios.

O grande desafio da sociedade brasileira residirá agora na sua capacidade de reunir os fatores positivos do progresso e com eles agregar a parcela do povo menos amparada.

A ação governamental será extremamente importante nessa etapa, e ~~o~~ sistema tributário, como ^{instrumento} ~~elemento~~ por excelência de redistribuição de renda, ^{é a ação mais importante} ~~terá papel~~ relevante. Cumpre, portanto, reexaminá-lo à luz da nova realidade brasileira, para que sejam mantidas suas muitas qualidades, aprimorando-se o que já agora se faz necessário.



IV - Reformulação do sistema tributário

A posição de prefeitos naturalmente nos qualifica, aos colegas aqui presentes e a mim, como avaliado res das projeções municipais do sistema tributário.

De início devo me manifestar de acordo com a divisão de competência tributária entre os níveis de governo. Aparentemente 10 impostos federais, 2 estaduais e 2 municipais indicam um desequilíbrio. Mas é preciso compreender que a competência deve ser atribuída àquele que melhor enfoque e admi-nistre o fato gerador do tributo. Seria impraticável atribuir à União o imposto sobre a propriedade imobiliária urbana, ou ao município o imposto sobre importação ou exportação; e poderíamos muito bem imaginar que terríveis consequências para as empresas adviriam de impostos sobre industrialização ou sobre a renda a nível municipal ou mesmo a nível estadual. Acredito que dificilmente se conseguiria melhor distribuição de compe-tência que a hoje estabelecida em nossa Constituição.

Muito diferente, entretanto, é o problema da distribuição de produto da arrecadação entre os níveis de governo.

Ele não pode ser resolvido com simplicidade pois trata de uma daquelas matérias em que somente o auscultamento e a sensibilidade poderão indicar a melhor orientação em cada momento.

Como se sabe, e entre muitos exemplos, uma parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados, do Imposto sobre a Renda, do Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes, do Imposto sobre Energia Elétrica e do Imposto sobre Minerais - todos de competência da União - é transferida a estados e municípios e 20% do Imposto sobre Circulação de Mercadoria - tributo de competência estadual - aos municípios.



Quem poderá fundamentadamente dizer se 20% do imposto sobre Circulação de Mercadorias para os municípios, ou 12% do imposto sobre a Renda e imposto sobre Produtos Industrializados para Estados e Municípios é muito ou pouco? Seriam necessárias tantas informações ou análises (por exemplo, a distribuição e o custo das tarefas de cada nível de governo) que, julgo, nenhuma solução precisa poderia ser apresentada.

É exatamente por isso que o Município não deve ser excluído ou se omitir no debate, porque só do confronto de interesses, forças e razões surgirá a divisão final, a qual tanto menos o satisfará e mais tenderá a reduzir-lhe a expressão fiscal, quanto mais ausente estiver. Não por desiderato de outros níveis de governo, mas até pela natural ocupação de vazios.

Uma importante linha de conduta deve assim ser adotada pelos Prefeitos: presença e participação reivindicativa constantes.

Mas é de outra linha que pretendo aqui me alongar mais. Menos polêmica, porque não implica em transferência entre níveis de governo, e, por seu potencial, talvez mais proveitosa para os municípios. Tratam-se daquelas possibilidades que se apresentam dentro do campo de competência tributária natural do município, e em que, através do uso das próprias forças vivas de cada um, a arrecadação poderia ser aumentada.

Os municípios lançam imposto sobre a propriedade imobiliária urbana, sobre serviços, e taxas correspondentes ao exercício do seu poder de polícia ou a utilização de serviços públicos que prestem à sua população.

Já assinalamos nossa concordância com a distribuição da competência, mas o atual campo de incidência dos tributos está longe de ser esgotado.

O Imposto sobre a Propriedade Imobiliária Urbana no fundo é um caso particular de tributação de imóvel, que poderia alcançar, de modo racional e economicamente conveniente, outras facetas.

O Imposto sobre Serviços também tem uma concepção legal acanhada, e é mesmo estranhável como coexiste, tão imperfeito, com um tributo ~~mais~~ evoluído ^{como} ~~o~~ Imposto sobre Circulação de Mercadorias.

As taxas pelo exercício do poder de polícia ou pela prestação de serviços públicos também não alcançaram o desenvolvimento que poderiam ter tido em decorrência de que o alto custo de exação é desestimulador e a falta de estrutura administrativa torna -as, às vezes, impraticáveis.

Esses ~~três~~ ^{três} campos serão analisados, sequencialmente, e completarei o capítulo com apreciações sobre os sistemas administrativos e jurídicos de ~~três~~ tributos.

a) tributos sobre imóveis

A competência do imposto sobre a propriedade imobiliária decorre do próprio objeto do imposto, e é interessante notar que, com raras exceções, França, por exemplo, em todos os países, é ao município que está afeta a tributação sobre imóveis, posto que, por muitas outras razões, já lhe cabe administrá-los.



a) tributação sobre imóveis

Sendo necessário aos poderes públicos formarem receitas para atender às necessidades coletivas, de vem buscar um conjunto de critérios que lhes permita cumprir essa etapa com as qualidades de eficácia, baixo custo de exação e equanimidade que antes indiquei para o sistema tributário.

A imposição de um tributo sobre valor ' das propriedades imobiliárias é tão espontânea no atendimento às qualidades básicas do sistema tributário que é usada em todo o mundo ocidental. A medida do valor da propriedade imobiliária dá proporção simultaneamente às diferentes capacidades ' contributivas e aos auferimentos diferenciados de vantagens pelos serviços que o poder público presta.

A competência atribuída aos governos locais, municípios no Brasil, é também bastante generalizada, e muito adequada, se considerarmos que, por muitas outras razões, já lhes cabe administrá-los.

A vinculação do imóvel urbano à administração municipal está, entretanto, ainda colocada em plano estático na tributação: se existe terreno ou prédio, seu proprietário deve pagar um imposto. Mas é possível, e hoje necessário, usá-la também dinamicamente.

Faz ainda poucos anos que foram introduzidas leis de zoneamento, através das quais o poder público, interferindo no arbítrio da propriedade privada, submeteu-a de forma mais ampla ao interesse da coletividade. O zoneamento é hoje, sem dúvida, a peça mais importante no ordenamento do crescimento de nossos municípios e contribuiu para desanuviar um horizonte que se apresentava aterrorizante.

Entretanto, a migração urbana e os reclamos populares por serviços e obras ampliaram o problema da es



cassez de recursos. E o zoneamento evita o caos e amortece o custo das intervenções urbanas, mas não é gerador de recursos.

Onde buscá-los?

Parece-me que a resposta encontra-se em adicionar à tributação estática dos imóveis uma componente que leve em consideração a dinâmica do setor imobiliário. Se é ele origem e fim da problemática urbana moderna, o sistema tributário, que provê meios para o seu desenvolvimento, deve estar estreitamente proporcionado à sua dinâmica, pois o que sacrifica a administração municipal não é a simples existência, mas, sim, o crescimento do número de imóveis.

Imaginemos uma cidade plenamente satisfeita em seus desejos e em equilíbrio orçamentário. Se adicionarmos a ela um bairro novo, o sistema tributário tradicional imediatamente a tornaria deficitária em equipamentos urbanos porque os tributos que os novos moradores gerariam são suficientes para prestar os mesmos serviços que ao restante da cidade se dava, mas não para as obras adicionais que o novo bairro torna necessárias, no campo dos transportes, hospitalar, etc.

Vejamos algumas formas de incorporar a dinâmica de crescimento das cidades ao sistema tributário.

Um particular que auferisse lucros extraordinários com um imóvel valorizado por obra pública poderia, com justiça, transferir ao agente, parte de seu ganho



E há dois processos para a transferência: ou se desenvolve a contribuição de melhoria, ou se aplica universalmente o imposto sobre o lucro imobiliário.

A contribuição de melhoria é um tributo de difícil viabilização. Está limitada legalmente a duas restrições, a do rateio do custo da obra entre os beneficiários e a da valorização do imóvel atingido, dois parâmetros muito voláteis. Imagino que se as avaliações imobiliárias para efeito de lançamento do imposto territorial e predial são ainda tão sujeitas a deficiências, muitas mais surgiriam quando do lançamento de contribuição de melhoria.

Outro inconveniente sério é o de que a incidência dessa contribuição se dá independentemente de uma geração de renda disponível. Possivelmente muitos contribuintes seriam obrigados a se desfazer dos imóveis que ocupam em função de obras nas vizinhanças, posto que não dispõem de margem de renda para pagar o novo tributo. Esse fenômeno, em fraca intensidade, já é sentido em São Paulo quando do lançamento da Taxa de Pavimentação.

O imposto sobre lucro imobiliário existiu no Brasil, até 1965, como item do imposto de renda, tendo sido excluído então do sistema tributário em razão de não ter sentido econômico.

Entretanto parece-me que essa orientação não foi a mais feliz e contribuiu para o agravamento de diversos problemas que hoje são sentidos com intensidade.

Primeiramente, ensejou uma atenção especial para negócios imobiliários, em detrimento da que seria aplicada à produção em geral. Se num certo campo de atividade há mais segurança e boa expectativa de lucros, desenvolvem-se menos as lideranças empresariais que Schumpeter considerava tão essenciais ao processo do desenvolvimento econômico, e ao grande público não é necessário se aprimorar na descoberta e seleção de bons empreendimentos.



Em segundo lugar, contribuiu para a concentração de renda. Ela é consequência natural de um desenvolvimento econômico acelerado num país culturalmente desigual, mas as condições tributárias podem agravá-la. É sabido que durante as fases de prosperidade há valorização acentuada dos bens existentes, principalmente os limitados, como a terra, porque a renda e a expectativa de lucro sobre os bens aumentam. Se se a crescentar que os proprietários são exatamente os culturalmente mais evoluídos e, portanto, os que mais depressa auferem novas rendas, temos assim formada alta pressão para concentração de renda.

Acredito que a universalização do imposto sobre lucro imobiliário, com competência municipal, seja uma providência que proverá os municípios de recursos necessários, incidindo sobre contribuintes que poderiam pagá-lo com justiça, se julgado globalmente o quadro econômico e social brasileiro.

Cabe ainda mencionar que legislação federal, em anos recentes, diminuiu o claro tributário, mas a matéria ainda não foi exaurida, nem a competência tributária, nesse caso, parece correta, pois sou de posição de que toda a tributação que envolva imóvel deve ser municipal.



Tenho já defendido a oportunidade de se criar uma legislação brasileira sobre solo criado.

Essa orientação decorre da observação de que qualquer outra providência já indicada para atacar o problema dos grandes conglomerados urbanos, ou mesmo das médias e pequenas cidades, será de alcance insuficiente. Entre todas as divulgadas, a única de eficácia compatível é a que impõe ao criador do solo, ao adensador de ocupação, o ônus paralelo de reforçar as dotações das administrações municipais. Assim ter-se-ia simultaneamente amortecimento da expansão e geração de recursos em consonância com a dinâmica da cidade, como antes indicávamos.

O mecanismo de funcionamento é simples: mantidos os limites máximos estabelecidos pela lei de zoneamento, qualquer edificação cuja área ultrapasse a do terreno estaria "criando solo" e, naturalmente, adensando a ocupação além da que anteriormente ocorria. Em consequência, deverá prover recursos ao setor público, que, adquirindo áreas próximas para uso comum, manterá o equilíbrio da região. Em vez de recursos poder-se-ia exigir a doação de áreas proporcionais às criadas.

Lei semelhante à do solo criado se encontra em uso na França. Os Estados Unidos também já desenvolveram em certos municípios sua legislação. A Itália tem um princípio constitucional mais adequado que o nosso. O problema brasileiro, talvez mais grave porque conjugado a maior escassez de recursos, e o exemplo mundial indicam que devemos agir nesse sentido.



As principais objeções decorrem de um possível conflito entre o direito à propriedade e a lei disciplinadora.

O direito à propriedade é uma pedra basilar da liberdade individual, assegurado ao cidadão na Constituição, e inserido na consciência brasileira, de tradição ocidental. Deve ser preservado. O que se pleiteia não é sua redução, mas a desagregação de vantagens extraordinárias que hoje desfruta e que se tornaram anômalas numa sociedade moderna.

Se um empreendedor desenvolver imóveis horizontal ou verticalmente, num processo que demanda a extensão de atividades públicas é razoável que contribua mais diretamente para o respectivo custeio. Não é mais possível deixar ao poder público o passivo de obras e serviços, nem fazer com que sobre o restante da população recaia o ônus principal de financiá-los.

Naturalmente todas essas considerações de correm da constatação de carência de recursos e excesso de problemas. Uma sociedade economicamente mais rica ou com mutações menos intensas poderia dispensar esses raciocínios e manter o quadro tributário tradicional, simplesmente porque ele é suficiente.

Oklahoma é município americano com a mesma área de São Paulo, 25 vezes menos população e conta com rede de serviços públicos em toda a área municipal, executada através de um programa de longo prazo, e certamente não precisa recorrer a novas fontes. Entretanto, este não é o caso dos municípios brasileiros.

Quando em 1965 se implantou a reforma tributária, chegou-se a discutir a existência do imposto sobre serviços, que acabou aceito como sucessor do antigo e híbrido imposto de indústrias e profissões. Na ocasião, entre tanto, muitos enxergaram sua harmonia com o restante do sistema tributário: se a circulação de bens materiais está sujeita a um imposto tão relevante como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias, ^{que incide} ao nível de 17%, é evidente a propriedade de se aplicar um imposto sobre a circulação de bens materiais.

A complementação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias pelo Imposto Sobre Serviços estabeleceu, portanto, um patamar ^(17% sobre 17%) de tributação incidente sobre todo o processo produtivo, que me parece simples e adequado.

Entretanto, a pequena importância do imposto Sobre Serviços em relação ao imposto sobre Circulação de Mercadorias (a arrecadação de um é apenas 5% da do outro) e a competência ao nível municipal, mais distantes da autoridade legiferante, não permitiram que se desenvolvesse adequadamente, havendo hoje consideráveis deficiências que devem ser sanadas.

A falta de adequada estrutura do Imposto Sobre Serviços tornou-se mais grave ainda como decorrência do processo, a que estão submetidos os mais importantes municípios brasileiros, de substituição progressiva do setor secundário, industrial e gerador de imposto sobre Circulação de Mercadorias, pelo setor terciário, de serviços e gerador de Imposto Sobre Serviços. Acompanhando um fenômeno mundial (hoje mais da metade do produto interno bruto americano é decorrente do setor terciário), São Paulo e muitos outros municípios vem experimentando processo de perda relativa de importância dos setores primários e secundários de suas economias.



Dentro dessas perspectivas é natural que ao Imposto sobre Serviços seja dada muito mais atenção do que a que até agora recebeu do Governo Federal, que controla a quase totalidade dos dispositivos legais pertinentes a ele.

Tenho em São Paulo desenvolvido seguidas atuações para que pelo menos alguns aspectos sejam efetivamente alterados, talvez ainda este ano, principalmente os dois que a seguir especifico.

- A lista de serviços foi considerada taxativa pelo Poder Judiciário. Assim, uma atividade que não tenha sido relacionada ou que possa dar margem a dúvida quanto ao enquadramento pretende sempre estar fora do alcance do Imposto sobre Serviços e, por conseguinte, de qualquer outro tributo, em evidente anomalia com a própria estrutura geral de que todo processo produtivo contribua para um patamar de arrecadação tributária.
- É feita distinção entre o trabalho pessoal do próprio contribuinte e o executado por empresas, dando-se àquele tratamento especial. Infelizmente o que fora feito com excelente intenção mas com discutível equidade acabou gerando mais injustiças fiscais porque contribuintes poderosos se amparam em brechas para escapar ao tributo proporcional, e o imposto acabou se tornando regressivo para as pessoas físicas.

Se acrescentarmos a essas dificuldades as que decorrem de que o Imposto sobre Serviços incide geralmente em setores de participação pulverizada e de difícil fiscalização, vê-se que não será fácil aos municípios, sem reformas, substituir a cota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias pelo equivalente em Imposto sobre Serviços.



Parece-me que se poderia levar às últimas consequências a complementaridade do Imposto sobre Serviços em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias, dotando - o das mesmas características daquele, um incidindo sobre bens imateriais (serviços, loterias e jogos, etc.) e o outro sobre bens materiais.

- c) taxas pelo exercício do poder de polícia ou pela prestação de serviços

Esse campo tributário foi muito melhor caracterizado com as definições estabelecidas em 1965. Enquanto os impostos foram os cofres municipais, as taxas procuram ressarcir despesas dirigidas a grupos da população atendidos em certos serviços.

As taxas são, por conseguinte, algo mais equânimes que os tributos, pois, enquanto nestes não há correlação direta entre serviço e pagamento, nelas existe. De um modo geral há que se preferir taxas a impostos para o custeio de serviços que possam não alcançar toda a população.

Entretanto, apesar de mais equitativa e de suficientemente embasada no campo jurídico, a taxa não tem tido difusão compatível, talvez em decorrência de que para uma receita nem sempre muito elevada há desproporcionais custos administrativos.

Gostaria, entretanto, de chamar a atenção para uma possibilidade interessante, que nem sempre recebeu a devida atenção.

A administração municipal frequentemente deixa de realizar melhoramentos por falta de recursos, esquecendo-se de que sua função precípua é recolher fundos de muitos interessados para, em nome deles e para eles, prestar serviços coletivos. Parece-me possível, e já adotamos essa decisão em diversas oportunidades, que cabe ao administrador público, aus



cultada a população e seus representantes, quebrar o círculo vi
cioso e executar o serviço, cobrando dos interessados, que, se
bem escolhidas as oportunidades, preferirão o ônus adicional à
ausência do serviço.

A Prefeitura de São Paulo encaminhará bre
vemente à Câmara Municipal projeto de lei em que pela módica im
portância de um cruzeiro por metro quadrado de área con
struída terá condições de provêr os munícipes com mais adequada atuação
na prevenção e combate de incêndios. Quebra-se assim o imp
passe entre a falta de recursos e a má qualidade do serviço.

d) embasamento administrativo e jurídico

O desenvolvimento econômico, uma das prin
cipais aspirações da nação brasileira, é essencialmente uma ques
tão de eficiência.

Quando tratamos de melhorar nossas adminis
trações estamos por conseguinte, praticando dois bens simultâneos:
o primeiro, mais evidente, em relação a elas mesmas, e que se
traduz em menores custos ou maiores benefícios; e o segundo, mais
difuso porque infinitesimal no quadro geral do País, e que repre
senta um impulso para maior eficiência.

Hã, portanto, um elo invisível entre todas
as ações de aperfeiçoamento administrativo e de produção e o pró
prio processo de desenvolvimento econômico do País. Naturalmente
nenhuma delas é decisiva e poucas tem repercussão generalizada, mas
pelos resultados diretos e, é preciso não esquecê-lo, pelo exem
plo também, dão sua contribuição.

Vista em conjunto, a administração pública
é, menos eficaz que a praticada no setor privado, e este fenôme
no se dá em todas as nações, inclusive, diz-se, nas socializa-
das. Há uma série de razões para isso, dissecadas pelos especia
listas, que entretanto, não fazem nem o setor privado exemplo de
perfeição nem o setor público sempre objeto de críticas.



Exatamente por haver uma distância permanente entre a eficácia de um e de outro setor, parece-me altamente produtiva a insistência na imposição de métodos de trabalho mais avançados, que já estariam sedimentados no setor privado, ao setor público.

Mesmo consideradas inúmeras deficiências e muitos problemas a resolver - que aliás nunca serão resolvidos mas serão substituídos por outros, pois essa é a dinâmica do desenvolvimento - temos já visto serem alcançados grandes progressos administrativos no setor público por todo Brasil. Aí estão, o antigo Instituto Nacional da Previdência Social, o sistema telefônico, a Empresa de Correios e Telégrafos, o imposto de renda, e muitos outros exemplos de que, apesar do muito que ainda resta fazer, é possível dar grandes passos para diante.

Os sistemas tributários são campo por excelência para avanços administrativos e muitos resultados serão obtidos independentemente de reforma de carga tributária a ser evitada sempre que possível.

Para finalizar, acrescentaria que é necessária também uma nova concepção na formulação dos conceitos jurídico-tributários.

A cultura moderna viu nascerem campos do conhecimento que iterativamente se individualizam, desenvolvem e mesclam a seguir com outros. O mundo jurídico, naturalmente, não constitui exceção a esse processo, e já estão em fermentação diversas miscigenações, inclusive com a informática.

Sem descer a pormenores, gostaria de deixar consignado que é necessário dar continuidade ao processo de reformulação de muitos conceitos para adaptá-los às necessidades administrativas e de computação, sem que se descuide dos interesses supremos do cidadão e da justiça, que devem pairar sobre tudo.



Acredito que essa conciliação não somente é perfeitamente possível, como até reforçariam aqueles intereses supremos, através de definições claras e procedimentos e normas que sejam céleres.