O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: ANÁLISE CRÍTICA DA PROPOSTA DA CRETAD

FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA*

1 Introdução; 2 As propostas de reforma fiscal; 3. A proposta da comissão; 4. Observações sobre a proposta.

1. *Introdução*

Os debates que vêm sendo realizados no Congresso Constituinte sobre a reforma fiscal têm confirmado a existência de várias correntes com visões marcadamente distintas em relação a sua necessidade, profundidade e direção. Os setores da sociedade que são beneficiados pela atual estrutura, compreensivelmente, têm sido contrários à sua modificação. Mas os que a advogam apresentam duas visões que divergem profundamente em relação à sua abrangência.

Uma pontifica que pequenos ajustes seriam suficientes para fazer uma correção de rota do sistema, ao depurarem-se as distorções que lhe foram introduzidas após a reforma de 1966.

Para esta corrente, a estrutura tributária legada pelos governos militares ao país constitui uma preciosa herança que não pode ser desprezada. Liderada pelo secretário da Receita Federal, Guilherme Quintanilha de Almeida, essa corrente parece contar com a adesão do ex-ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, entre outros membros da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.

A outra, que propõe uma ampla e profunda revisão do sistema, de forma a modernizá-lo e imprimir-lhe uma moldura onde figurem com vitalidade os princípios da eqüidade e do federalismo — forma de organização política do Brasil — identifica-se, em boa medida, com o conteúdo da proposta da Comissão de Reforma Tributária e Administrativa, criada em 1985 com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de mudanças no quadro fiscal, com o objetivo de subsidiar o trabalho dos constituintes. Tudo indica que essa corrente conta com a simpatia e, mesmo, o empenho, em várias questões, do relator da comissão, José Serra.

A polêmica sobre a reforma fiscal não é recente. A atual estrutura — fruto das reformas estruturais realizadas em meados da década de 60 — preserva um apreciável desprezo pelas questões que dizem respeito à distribuição eqüitativa do ônus tributário entre os membros da sociedade e à distribuição das competências e dos recursos entre as esferas da federação, porque idealizada para estimular o crescimento acelerado a qualquer custo e manter sob a tutela

* Doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor-adjunto na Faculdade de Ciências Econômicas e no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). (Endereço do autor: Rua Barão de Macaúbas, 19 — Santo Antonio — 30.350 — Belo Horizonte, MG.)

do Estado autoritário as esferas subnacionais. Além disso, ela transforma a legislação tributária, e também a peça orçamentária, em um emaranhado ininteligível, retirando-lhes, propositadamente, a necessária clareza e transparência. Como se não bastasse, com a utilização do desditoso instrumento do decreto-lei, sucessivas mudanças inconstitucionais foram realizadas no quadro fiscal e ampliado o número das figuras tributárias e das contribuições parafiscais.

Essas mazelas não são, entretanto, suficientes para convencer, àqueles que ainda hoje estão praticamente infensos aos ônus da tributação, sobre a necessidade de correção do sistema. Isso não é de se estranhar, uma vez que as alterações que estão sendo propostas implicariam incorporá-los ao bloco dos que arcam com o ônus da tributação. Todavia, não só porque os objetivos da sociedade não correspondem atualmente aos que lhe foram impostos pelos governos militares na década de 60, mas por ser necessária a simplificação e a clareza das regras tributárias e a transparência orçamentária, a reforma ampla e profunda do sistema apresenta-se mais que inadiável. Isso não significa, entretanto, que ela se materializará na dimensão desejada e necessária para uma sociedade que se pretende democrática. Porque a reforma afeta interesses divergentes, muitas propostas, certamente, terão sido apresentadas à Constituinte, e sua aprovação/modificação/rejeição exigirá o estabelecimento de alianças e concessões de parte a parte dos membros que estarão ali representando esses interesses. O formato tributário final que for legado ao país tenderá a refletir, sem dúvida, a correlação de forças desses interesses e a revelar as composições e alianças que foram estabelecidas para sua aprovação. O número das propostas que têm sido veiculadas na imprensa desde 1986 apenas confirma essa tese.

2. *As propostas de reforma fiscal*

Entre as inúmeras propostas divulgadas na imprensa a partir de 1986,[1] três certamente merecerão, por sua sistematização, um exame mais acurado por parte dos constituintes: a proposta da Comissão Afonso Arinos, a do Instituto dos Advogados de São Paulo e da Associação Brasileira de Direito Financeiro (Iasp/ ABDF) e a da Comissão de Reforma Tributária e Administrativa (Cretad).

As duas primeiras praticamente mantêm inalterada a atual Constituição no capítulo referente ao sistema tributário, apesar de contemplarem a criação de novos impostos e de algumas contribuições nas três esferas de governo. Ambas propugnam, por exemplo, a criação de um novo tributo — de competência da União — sobre o consumo de bens especiais, e outro — de competência estadual — sobre as doações e transmissões *causa mortis* de quaisquer bens e valores. A proposta Afonso Arinos contempla, ainda, a criação de um imposto federal sobre a propriedade de bens móveis de caráter suntuário, excluídos os de valor cultural, artístico ou religioso, definidos em lei complementar. A par dessas inovações, ambas as propostas pouco modificam o sistema.

A proposta da Comissão de Reforma Tributária e Administrativa implica, por seu turno, uma profunda reforma da estrutura fiscal. É reduzido o número de impostos indiretos que passam a integrar uma base ampla, junto com algumas contribuições parafiscais (salário-educação e Finsocial); adotam-se providências

[1] Um resumo das propostas de entidades e partidos encontra-se na *Folha de São Paulo*, 9 nov. 1986.

para que as finanças estaduais e municipais sejam fortalecidas, promovendo-se uma redistribuição de recursos e encargos; e procura-se imprimir ao sistema a feição de progressividade, com a criação de impostos sobre o patrimônio, as heranças e doações, e com a ampliação da base de incidência do imposto de renda. Dada a sua importância para o balizamento da reforma e para o novo formato tributário, é indispensável conhecer sua concepção, discutir sua viabilidade e avaliar os problemas que ela pode apresentar.

3. *A proposta da comissão*[2]

A proposta da Cretad — apresentada à Constituinte pelos técnicos que a formalizaram — tem como norte dois objetivos básicos. O primeiro é a modernização dos instrumentos fiscais, procurando eliminar as distorções que foram preservadas e/ou engendradas pela reforma de 1966 e (re)introduzidas ou mesmo amplificadas após sua implantação em nome do casuísmo e do poder de arbítrio do Estado autoritário. Este objetivo da reforma contempla, assim, dois princípios fundamentais: a redução das iniqüidades do sistema, o que demandaria uma ampla revisão do sistema de tributação direta e indireta, de forma a torná-lo mais progressivo, mais eficiente e menos fragmentado, e a recuperação da autonomia federativa, de forma a reatribuir aos estados e municípios a autonomia técnica, política e econômica com a promoção de uma redistribuição de recursos e encargos.

O segundo objetivo é a recuperação da capacidade de gasto do Estado, altamente comprometida nos anos da recessão, quando a carga tributária bruta, que alcançara cerca de 26-27% em meados da década de 70, reduziu-se para algo em torno de 21-22% do PIB. Ainda em situação mais grave, a carga tributária líquida, debilitada pelos pesados encargos da dívida pública que cresceram de 1% do PIB, em 1980, para 6%, em 1984, reduziu-se de 16%, em 1975, para apenas cerca de 6%, em 1984.

Para atingir estes objetivos, a proposta é apresentada de forma orgânica e consolidada em quatro grandes capítulos: o primeiro versa sobre o sistema de tributação da renda e do patrimônio; o segundo trata da tributação indireta incidente sobre os bens e serviços; o terceiro discute e propõe alterações nas relações intergovernamentais e no sistema de transferências compensatórias de recursos; e o último analisa a questão das contribuições sociais, propondo sua modificação e a criação de um programa de descentralização de encargos, cujos recursos proviriam de algumas contribuições parafiscais (salário-educação e Finsocial) e do Fundo de Assistência Social (FAS).

No capítulo referente à tributação sobre o patrimônio e a renda, os principais objetivos são dotar o sistema de um maior grau de eqüidade, imprimindo-lhe uma feição progressiva e extinguindo privilégios, e aumentar a capacidade de arrecadação de recursos por parte do Estado com a ampliação das bases de tributação existentes e a criação de novas.

Para atingir estes objetivos, propõe-se: a) tornar o imposto de renda abrangente, conferindo idêntico tratamento para os rendimentos do trabalho e do capital, que passariam a ser levados à tabela progressiva do imposto;

[2] Seplan/RJ. Comissão de Reforma Tributária e Administrativa. *Propostas para a reformulação do sistema tributário*. Doc. I, maio 1986.

b) criar um imposto sobre o patrimônio líquido;

c) criar um imposto sobre as heranças e doações;

d) criar um adicional sobre o imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas, o qual seria apropriado pelos estados para compensar a perda que teriam com o imposto de renda na fonte (IR-fonte) dos funcionários públicos, e passaria efetivamente a ser arrecadado;

e) manter a forma atual e a competência do imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU) e o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA);

f) manter a forma atual, mas com a competência dos estados, o imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI) e o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR).

No capítulo referente à tributação de bens e serviços, os objetivos são também amplos: a simplificação e modernização dos tributos; a ampliação do grau de autonomia dos estados e municípios; a desconcentração da receita tributária e a descentralização administrativa; e a neutralidade dos impostos em relação ao comércio exterior e ao processo de investimento.

Para tanto, a proposta preconiza:

a) a manutenção dos impostos sobre o comércio exterior (importação e exportação) na forma atual, mantida a competência da União;

b) o mesmo para o imposto sobre operações financeiras (IOF);

c) a extinção do IPI e a criação de impostos de competência federal sobre fumo, bebidas e veículos automotores;

d) a criação de um imposto, de competência dos municípios, sobre o comércio varejista de combustíveis líquidos e gasosos;

e) a substituição do ICM e dos demais impostos indiretos (ISS, ISTR, IUM, IUEE, IUCL, ISSC) por um imposto ampliado sobre o valor agregado, cujo produto seria distribuído entre os estados (75%) e municípios (25%), e cuja sistemática de incidência se daria consoante o princípio de destino;

f) a extinção do salário-educação e do Finsocial, e a criação de um adicional temporário, do IVA, que seria arrecadado pelo governo federal e utilizado, até sua extinção, para o financiamento de um programa de descentralização de encargos para os estados e municípios.

O terceiro e o quarto capítulos completam a proposta. O terceiro discute as contribuições sociais existentes e, para correção dos problemas de iniqüidades, vulnerabilidade aos ciclos econômicos e descentralização propõe:

a) a fusão do FGTS com o PIS/PASEP e sua transformação em um fundo coletivo;

b) a reforma do mecanismo de financiamento da previdência, de forma a reduzir a sensibilidade de sua receita aos ciclos econômicos estabelecendo que uma parcela de sua contribuição ocorra em função dos lucros e desonerando os setores intensivos em mão-de-obra;

c) a transferência dos recursos do Finsocial e do salário-educação para o programa de descentralização.

Em relação às transferências para compensar desigualdades de bases econômicas e tributárias, é proposta a criação do fundo de Equalização dos Estados (FEE) e do Fundo de Equalização dos Municípios (FEM), que seriam alimentados por um percentual da receita da União — eliminando-se a possibilidade de casuísmos e a vulnerabilidade de alguns impostos aos ciclos — e cujo rateio levaria em conta os seguintes critérios: para os estados, a população, o inverso da renda *per capita* e o inverso da participação da unidade federativa na arrecadação total do imposto sobre o valor adicional (IVA); para os municípios, a população e sua cota-parte no IVA. A proposta ainda apresenta pontos importantes, como: a extinção das vinculações; a exclusão dos territórios dos recursos do fundo de Equalização dos Estados e o abandono da distinção entre municípios das capitais e os demais.

Para complementar este fundo de equalização, a proposta ainda contempla a criação do fundo social, que também seria formado com recursos da União, cujo objetivo seria o financiamento da ampliação dos gastos sociais realizados pelos estados e municípios em educação, saúde, habitação popular, saneamento básico e abastecimento. O rateio, com o objetivo de incentivar e premiar as unidades administrativas mais preocupadas com os programas sociais, seria definido consoante o aumento anual da participação dos gastos sociais na despesa total.

O quarto e último capítulo encerra e fecha, integradamente, a proposta. Trata ele da questão da descentralização e das transferências de encargos do governo federal para os estados e municípios, visando fortalecê-los com essas novas funções. Para tanto, seria criado o Fundo de Descentralização, cujos recursos proviriam basicamente do adicional do IVA (Finsocial e salário-educação) e do FAS. Caberia aos estados e municípios aderirem aos programas selecionados para descentralização, apresentando projetos e pleiteando recursos em atividades para cuja realização estariam mais aptos que o governo federal. Desse processo redundaria, inequivocamente, seu fortalecimento político e institucional. O Fundo teria a natureza de um mecanismo transitório de repasse de recursos, que seria gradativamente extinto à medida que fossem consolidadas essas atividades, enquanto os estados promoveriam, em contrapartida, um aumento gradativo nas alíquotas do IVA, de forma a atender suas necessidades de recursos. Assim, no final, recursos e encargos estariam descentralizados após um processo de transição mais que necessário para a adaptação das estruturas político-institucionais e administrativas à nova situação.

4. *Observações sobre a proposta*

Analisada em seu conjunto, a proposta apresentada pelos técnicos da Cretad à Constituinte configura uma profunda correção de rota na atual estrutura tributária brasileira, adequando-a ao contexto político-econômico em que vive o país.

Em primeiro lugar, porque com ela resgatam-se princípios fundamentais das finanças públicas de uma sociedade que se pretende justa e democrática. As propostas de ampliação da base de tributação do imposto de renda e de extinção dos privilégios de que desfrutam determinados segmentos da sociedade —

agricultura, mercado de capitais, investidores do mercado financeiro, etc. — em relação à sua incidência transformam-no, concretamente — ou pelo menos criam as condições para tanto —, em um imposto abrangente, que tem o mérito de não discriminar a origem do rendimento para sua imposição. Por outro lado, a sugestão para a instituição de impostos sobre o patrimônio tem a pretensão de gravar a riqueza acumulada que não é alcançada, em parte porque não se realiza, por outras formas de tributação direta, desempenhando, assim, o papel de instrumento de justiça fiscal, ao mesmo tempo que, secundariamente, constitui uma fonte de receita adicional para os cofres públicos. Isso, aliado à autonomia que os estados passariam a desfrutar para decidir sobre as alíquotas de seu principal imposto — o IVA — podendo, portanto, executar uma política tributária mais justa, isentando ou reduzindo os impostos incidentes sobre os produtos de primeira necessidade, por exemplo, cria as condições concretas para que, em seu conjunto, o sistema tributário brasileiro adquira uma feição progressiva, resgatando-se o sempre desprezado princípio da eqüidade.

Por outro lado, inúmeras medidas são sugeridas para a (re)construção, em termos definitivos, do federalismo no país. Estimativas preliminares realizadas pelos técnicos da comissão, oriundas das simulações feitas, indicam um apreciável fortalecimento financeiro dos estados e municípios. Para se ter uma idéia dessa melhoria, considerando-se o conceito de recursos efetivamente disponíveis, isto é, computadas as transferências intergovernamentais — os estados teriam sua participação aumentada dos atuais 35 para 40%; os municípios de 18 para 21%, enquanto a União veria a sua reduzida de 47 para 39%.

A importância da proposta não se prende, entretanto, somente à ampliação dos recursos para as esferas subnacionais. Também a transferência de determinados encargos da órbita federal para os estados e municípios, especialmente daqueles onde eles comprovadamente são mais eficientes, assume um papel-chave na estratégia de seu fortalecimento técnico e político e na consolidação do sistema federativo. Isto porque a ampliação de suas funções traz, em seu bojo, também a ampliação de seu poder. Se isso acarreta maiores responsabilidades e a exigência de uma administração mais eficiente, não só a sociedade é beneficiada, como os próprios poderes públicos têm a oportunidade de resgatar, concretamente, a credibilidade e a importância de seu papel.

Completando o arsenal de medidas para permitir que seja também resgatado o princípio do federalismo no país, está a autonomia das esferas estadual e municipal em relação à determinação das alíquotas de seus tributos decidindo, por *moto próprio*, sobre a política tributária mais adequada aos seus objetivos econômicos e sociais, sem que isto gerasse guerras interestaduais, já que a sugestão é de que o IVA incida sobre o consumo e não sobre a produção.

Mas se isso é muito, não é tudo. Com a proposta abrem-se importantes espaços — embora a mesma não defina, sensatamente, de que forma isso seria feito — para a criação de instrumentos eficientes e de mecanismos transparentes para que a sociedade participe, juntamente com o Legislativo, do processo decisório sobre a alocação dos recursos públicos e fiscalize sua gestão. A proposta de criação de vários fundos (de descentralização, de equalização fiscal e de programas sociais) e de constituição de um patrimônio coletivo do PIS/Pasep e do FGTS, além da importância que deverá assumir a peça orçamentária nesse processo, exigirá a definição de critérios claros sobre a utilização e distribuição de seus recursos, bem como de mecanismos e poderes constituídos de fiscalização que deverão ser formados por representantes de vários setores da sociedade. Espera-se, portanto, que esse papel não se restrinja ao Poder Legislativo.

A sociedade civil deve, assim, criar canais que lhe permitam participar desse processo.

Mas há ainda que se destacar mais dois pontos altamente positivos na proposta. Um refere-se à sugestão de transformar o PIS/Pasep e o FGTS em um patrimônio coletivo dos trabalhadores, cujos recursos seriam canalizados para a formação de um fundo de seguro-desemprego bastante distinto do atualmente existente. Essa medida teria o condão de eliminar as iniqüidades desses fundos e criar condições para que o trabalhador, quando desempregado, continuasse recebendo o salário necessário para seu sustento e o de sua família, ao contrário do que ocorre atualmente. O outro refere-se à proposta de revisão das fontes de receita da Previdência. Essas, assentadas sobre a folha de salários da economia, têm-se revelado altamente sensíveis aos ciclos econômicos e provocado profundas distorções ao nível das contribuições, caso a empresa seja intensiva em mão-de-obra ou em capital. A idéia, louvável e justa, é de se estabelecer contribuições que incidam sobre os lucros e de atenuar os encargos sobre os baixos salários e sobre as empresas altamente absorvedoras de mão-de-obra.

Sem pretender esgotar a discussão sobre todas as sugestões contidas na proposta, merecem registro, por último, os ganhos administrativos que ela propicia e a remoção de distorções técnicas — atualmente presentes no sistema tributário e perversas para o funcionamento da economia — que ela efetua. Por um lado, ao simplificar a legislação tributária com a redução do número de tributos indiretos, ela facilita sua administração e beneficia o processo de fiscalização. Por outro, ao pôr cobro à sistemática da tributação em cascata existente nas figuras do salário-educação e do Finsocial, a qual, sabidamente, é incompatível com uma estrutura industrial integrada, a proposta corrige distorções que, sanadas com a reforma tributária de 1966, foram reintroduzidas em nome do casuísmo e da necessidade de recursos.

Analisada em seu conjunto, a proposta não somente é perfeitamente adequada ao atual estágio de desenvolvimento econômico e social atingido pelo país, como atende aos objetivos de seu novo projeto de sociedade em gestação. Todavia, sua maior virtude, o fato de ter sido concebida de forma integrada, o que praticamente exige sua aprovação em bloco para que todos os seus frutos sejam colhidos — parece ser um dos maiores riscos para que ela se frustre em seus propósitos. Isto porque o exame de suas partes — e o risco aqui não é remoto — sem a consciência de seu todo e dos impactos sobre a distribuição da carga tributária e a repartição da receita entre as esferas da federação, por exemplo, pode provocar oposições, dissenções e disputas em torno de questões e perdas/ganhos que se compensam em outras medidas. O desconhecimento disso pode, portanto, inviabilizá-la, já que não se apresentou a alternativa de seu encaminhamento de outra forma.

Sem entrar na discussão da dimensão que pode assumir a polêmica em torno da sugestão para a criação de impostos sobre o patrimônio, dadas as resistências seculares que existem por parte das classes dominantes em relação à medida — ainda que eles já existam na maioria dos países desenvolvidos e até mesmo em alguns países do Terceiro Mundo — é indiscutível que sua rejeição poderá comprometer o objetivo de imprimir um perfil progressivo à estrutura tributária e de criar fontes adicionais de recursos para os cofres públicos. Se isso ocorrer — o que é possível — um de seus objetivos se esfuma, a menos que o IR aprovado em sua totalidade seja capaz de imprimir os contornos desejados ao sistema.

Tomemos o exemplo da tributação indireta ou, mais especificamente, a proposta de criação do IVA. Definida sua incidência pelo princípio do destino, sua avaliação isolada, sem o conhecimento e a certeza de que perdas/ganhos se compensam em outras alterações, engendrará resistências em várias frentes:

a) dos estados que obtêm saldos na balança comercial interestadual;

b) dos estados produtores de minerais (Minas Gerais e Pará), ancorados na justificativa de que, dado o caráter predatório dessa atividade, é indispensável que haja indenização para as regiões onde ela ocorre;

c) desse mesmo argumento podem se valer outras regiões em relação à exploração de recursos energéticos de uma maneira geral.

Esse é, sem sombra de dúvida, um risco sério, que exigirá muito empenho para que não seja comprometida a proposta.

Ainda em relação ao IVA, certamente será levantada a questão relativa ao problema da sonegação que um imposto dessa natureza propicia, já que cobrado pelo estado consumidor. Este risco também é sério, e há de se apresentar alternativas concretas que demonstrem tratar-se apenas de um problema administrativo e de aprimoramento da máquina fazendária. Uma alternativa que parece interessante seria permitir que o estado produtor se apropriasse de 1-2% do imposto gerado, creditando ao estado consumidor o restante. Com isso, além de fechar-se a brecha para a sonegação, o estado produtor teria empenho e motivação para engajar-se na fiscalização.

Além desses pontos — e nem todos aqui estão indicados, pois há outros de menor importância — algumas observações finais devem ser feitas em relação à proposta originária da Cretad apresentada à Constituinte.

O primeiro diz respeito ao fato de não ter ela explorado o papel do ITR e do IPTU como instrumentos de desenvolvimento social, cingindo-o a uma mera fonte de recursos. O ITR, por exemplo, se aprimorado poderia contribuir, na forma de um imposto sobre a renda presumida, para alterar as estruturas agrárias à medida que, ou incentivaria o grande proprietário a explorar suas terras, ou tornaria seu ônus tão elevado que não lhe restaria outra alternativa senão a de vendê-las. Na forma da proposta, os latifúndios improdutivos, a não ser no caso da taxação sobre heranças, continuam infensos à tributação. O IPTU, por outro lado, pode também ser acionado como um instrumento de ocupação do solo e de penalização da especulação urbana. Algumas experiências realizadas no Brasil têm demonstrado sua eficiência nessa direção.

Outro problema diz respeito aos fundos a serem criados, e, mais especificamente, aos Fundos de Descentralização e ao Fundo Social, e à forma como se dará sua distribuição. Inequivocamente, os estados desenvolvidos se encontram mais aparelhados do ponto de vista técnico-administrativo para elaborarem mais rapidamente seus projetos e encaminharem seus pleitos ao governo federal. Caso predomine a postura, nesse caso, de distribuição de recursos consoante a apresentação dos projetos, ela assumirá uma forma injusta, já que desfavorável aos estados menos desenvolvidos ou mesmo pobres. Assim, é indispensável que seja oferecida a estes a assessoria técnica necessária para que os pleitos sejam encaminhados e não haja perdas em sua participação nos recursos dos fundos, ou que se estabeleçam outros critérios de distribuição.

Por fim, uma observação que parece relevante. A reforma tributária de 1966 foi realizada quase que simultaneamente e, portanto, articulada às reformas

financeira, do mercado de capitais e à reforma administrativa. Isso propiciou uma profunda modernização do aparelho do Estado e a redefinição, em bases mais sólidas, do seu mecanismo de financiamento. Hoje, a reforma tributária navega solitária em águas turbulentas. A reforma financeira proposta em 1986 foi abordada pelos grupos de pressão do setor bancário e a reforma administrativa, que vem sendo ensaiada desde o ano passado, parece não encontrar um Estado com poder suficiente para fazê-la alçar vôo na dimensão requerida. Assim, a reforma tributária parece, por si só, frágil para desempenhar um papel importante na redefinição do mecanismo de financiamento do Estado. E desarticulada para atual como peça vital para um novo projeto de desenvolvimento.

Summary

The objective of this study is to proceed to a critical analysis of the proposal presented to the National Constituent Assembly by the Comissão de Reforma Tributária e Administrativa — Cretad (Commission for Fiscal and Administrative Reform), created in 1985 by the Ministry of Planning. Such proposal is a contribution of the ministry's technical staff in the elaboration of the new Brazilian Constitution. as concerns the chapter dealing with the system of taxes and duties.

The paper tries to depict, on the one hand, progressive and innovative points included in the proposal, considering the present fiscal framework, and to point out, on the other, political resistances which may render unfeasible some of its strategic instruments. It also elaborates on some of the proposal's omissions and exposes the fragility of the whole fiscal system, if reforms in the financial and administrative areas are not equally promoted. Such fragility will affect its capacity of performing the vital role of financing a new development project for the country.