

Reforma deve dar mais autonomia a Estados

CLÁUDIA ERIS

Especial para o **Folha**

"A Constituição da República é excessivamente minuciosa" é lugar-comum comparável a "o Brasil é um País de dimensões continentais". Banal, mas verdadeiro. Um exemplo revela que pormenores acharam caminho até o texto constitucional. Na parte que trata do sistema tributário, o artigo 21, parágrafo 6, estabelece um limite mínimo para a incidência do imposto sobre a propriedade rural. Qualquer que seja este limite, se mudarem as condições de ocupação do solo, isenta-se propriedade que pode vir a ser considerada de tamanho razoável ou se altera a Constituição. Ora, se uma questão é tão pequena que não justifica o trabalho de uma emenda, é da mesma medida quando se decide se merece ser incluída no texto original.

Limitar a incidência de impostos a fatos econômicos impedindo favores ou penalidades fiscais por outros motivos, delinear obrigações e direitos fundamentais do cidadão enquanto contribuinte são tarefas da Lei Maior. Seria necessário muito mais?

O cerne da condição de contribuinte que tem lugar natural na Constituição pode ser melhor definido por juristas que por economistas. Contudo, por vezes os primeiros deixam os últimos perplexos. Olhe-se a questão de anualidade e retroatividade. Do ponto de vista econômico, a consideração relevante é se o agente tomou

sua decisão consciente dos impostos decorrentes de seus atos. Ao optar, por exemplo, entre destinar seu capital a um título financeiro ou a um imóvel de aluguel, necessita saber as alíquotas sobre os rendimentos gerados pelos dois tipos de ativos. Qualquer mudança nesta alíquota deve ser-lhe comunicada antes do momento da percepção do rendimento. Não lhe interessa se o aviso foi dado em março, para mudança a ocorrer em maio ou em novembro, para mudança em janeiro. Ou seja, as decisões são tomadas ao longo do tempo e não com data marcada. No Brasil, porém, percebe-se renda desconhecendo-se as alíquotas reais de IRPF que incidirão sobre a mesma ao mesmo tempo que tem-se que aguardar a troca da "folhinha" para se modificar outros impostos.

Outro ponto de difícil compreensão é a bitributação, mormente tal como é entendida no Brasil. Para um economista, existe uma base de última instância, esta sendo a renda real do contribuinte efetivo, sobre a mesma recaindo todos os impostos. Portanto, enquanto o jurista pode abominar a bitributação, o economista convive muito bem com a "n" tributação. Claro que diferentes impostos abocanham fatias desta base de forma distinta dependendo dos atos do contribuinte como detentor de ativos, como consumidor, etc. Mas, por mais esforço de imaginação que faça, um economista não consegue

distinguir — a não ser pelo tamanho da mordida — os efeitos sobre a renda do consumidor causados pelo IPI dos resultantes do ICM sobre produtos industrializados. Para alguns juristas, este não parece ser um caso de bitributação, um é imposto sobre o produto, o outro, sobre sua circulação, seja lá o que for isto (em ambos os casos, produto estocado, não circulante, está imune).

Por outro lado, em alguns países, não só a União como Estados e até mesmo Municípios podem instituir impostos sobre a renda. Para que não se caracterize bitributação, basta que o montante pago a um nível de governo seja abatido da renda levada à tributação em outro nível. (O recente projeto de simplificação dos impostos nos Estados Unidos dispensa mesmo este abatimento). No Brasil, porém, a cada fato gerador corresponde um único imposto e este é de competência de um único nível de governo.

Tal tipo de discussão seria meramente acadêmica se não se lembrasse suas implicações para as finanças dos Estados e dos Municípios. Para evitar bitributação, a Constituição reparte as diversas bases entre os três níveis de governo. Em adição, limita-se a capacidade dos Estados de fixar as alíquotas dos impostos que lhes competem. Ora, fixados os fatores, não há como deixar de fixar o produto da arrecadação. No caso dos Municípios, a maior liberdade na

escolha de alíquotas pouca diferença faz já que as bases que lhes cabem são de difícil manejo.

Como se disse, a Constituição impede -- com razão -- que um dado nível de governo discrimine entre seus contribuintes com base em critérios não-econômicos tais como local de residência. Uma das vantagens do sistema federativo é que, sem ferir este princípio, grupos residentes em vários locais, dotados de preferências diferentes, podem votar para si níveis mais ou menos elevados de serviços públicos (estando, para tanto, dispostos a pagar mais ou menos impostos). Porém, cerceando-se em demasia a autonomia das Unidades na sua capacidade de agentes arrecadadores, conserva-se zelosamente o conjunto de desvantagens e joga-se fora uma das vantagens de se ter uma Federação.

A ocasião atual é propícia: debate-se a reforma tributária quando se está prestes a convocar uma Assembleia Nacional Constituinte. O grande risco é trocar-se camisa-de-força velha por outra na última moda. Seja em matéria tributária ou não, parece hora de se abandonar a tradição do "põe na Constituição senão ninguém obedece", torná-la menos rígida para que esta seja não apenas a nova mas a última Constituição da República.

CLÁUDIA CUNHA CAMPOS ERIS, 42, doutora em Economia pela Rice University (EUA), é professora do curso de pós-graduação da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo e pesquisadora da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.