

Mudanças que pode sofrer a tributação sobre bens

ADRIANO BIAVA

Especial para o Folha

No momento em que sua discussão passa das páginas econômicas para as políticas, a tributação começa a ter resgatado e explicitado seu caráter fundamentalmente político, até recentemente camuflado em considerações de ordem técnica.

Fato político por excelência, a tributação deve deixar de ser abordada de modo autônomo como tem sido, sob pena de se verem frustradas as esperanças de justiça através de uma reforma tributária.

Antes de uma reforma ou remendo apenas tributário, precisamos de uma reforma fiscal e orçamentária que restabeleça ao tributário a sua qualidade de meio e não de um fim em si mesmo. Só assim é que disporemos de balizamento mais adequado para avaliar a pertinência social do volume e da distribuição da carga tributária, hoje fundamentada em comparações internacionais de metodologia discutível ou atacada por denúncias inconsistentes e inconseqüentes de socialização da economia.

A Constituinte deve ter como tema fundamental a escolha do sistema sócio-econômico e, nele, que papel deverá ter um setor público eficiente e promotor da justiça, definindo-lhe as funções e distribuindo-as com clareza entre vários níveis de governo (União, estados, municípios e, inovando, metrópoles), de acordo com critérios de eficiência.

Somente a seguir poderão ser encontradas as figuras tributárias que mais condigam com os objetivos propostos ou com os benefícios que o setor privado irá auferir das atividades públicas. Se estas visarem a redistribuição de renda e riqueza, deve imperar o princípio da capacidade contributiva ou tributária e, quando não se pretender a redistribuição ativa, o predomínio deve ser do princípio do benefício aplicado à tributação.

É neste contexto de interdependência entre funções e recursos que deve aparecer o problema tributário, superando-se a atual "autonomia" das áreas tributárias, que têm atuado com escassa ou nenhuma referência às atividades públicas que visa financiar ou a seus objetivos extrafiscais.

O patrimônio líquido de uma pessoa, fruto do acúmulo de poupanças e investimentos que ela ou outros (os ascendentes, o setor público ou a coletividade em seu conjunto) realizam, é o melhor indicador da capacidade para pagar tributos e, muitas vezes, do volume de benefícios que o proprietário internalizou.

Se resultado do esforço próprio, deve ser tratado com adequada benevolência para que se evite anular o incentivo à poupança e ao investimento produtivo.

Entretanto, quando a dinâmica do sistema ou a ação do setor público beneficia diferencialmente o patrimônio de uns poucos, o equilíbrio entre o esforço próprio e seus resultados deve ser restabelecido. Também, quando a acumulação patrimonial em mãos de alguns mantém outros em níveis de miséria absoluta, justifica-se a intervenção do Estado através da tributação.

No Brasil de hoje, independente de se pretender aumentar a carga tributária global, urge incrementar o volume da tributação sobre a propriedade, cuja concentração se agravou nas últimas décadas e cujos detentores devem agora retribuir à sociedade os benefícios de que se aproveitam de forma diferenciada em relação à maioria da população.

A tributação direta sobre o patrimônio em todas as suas formas assume assim papel relevante para nossa sociedade, onde é nítido o contraste entre a baixa carga tributária sobre a propriedade e sua alta concentração pessoal, fato agravado pela inequidade entre os poucos itens já tributados.

A tributação abrangente sobre o patrimônio (sobre o capital ou, ainda, sobre a fortuna, como alguns preferem chamar) deve, portanto, ser a meta alcançada na letra e na prática da nova Constituição, para que se possa reduzir o peso relativo da tributação sobre o trabalho.

A necessidade de urgente reordenação do modo de financiamento do setor público recomenda que, no curtíssimo prazo, é mais realista priorizar o incremento da tributação sobre os itens imobiliários, ainda preponderantes no estoque de riquezas e não sujeitos à volatilidade fiscal característica do mobiliário. Ampliando a carga tributária sobre a detenção e os acréscimos do patrimônio imobiliário, se atingirá a justa geração de recursos públicos, simultaneamente a objetivos extrafiscais.

No que toca à tributação da (detenção) propriedade imobiliária em si, os tributos já existentes em nossa Constituição devem ter atualizados os parâmetros que definem sua arrecadação, cuja receita deve continuar alocada aos municípios, responsáveis pela maior parte da infraestrutura que garante o valor dos imóveis, embora sua competência e/ou sua administração possa ser deixada a outros níveis de governo por razões extrafiscais ou administrativas.

Todavia, é do inexplorado potencial tributário dos ganhos de capital, em suas várias modalidades, que podem resultar as melhores inovações na prática e na legislação tributárias.

Os ganhos de capital por transações imobiliárias devem ter sua imposição aprimorada, incorporando-se elementos de progressividade pessoal e compatibilizando-a com os tributos que a seguir serão mencionados.

A tributação sobre heranças, campo inexplorado de ação redistributiva do setor público, é tópicamente inovar. Implantada de forma progressiva a partir de um mínimo isento, será valioso instrumento de correção das desigualdades na distribuição de riqueza, sempre que estas não se justifiquem.

Há que se estimular a recuperação pelo poder público dos benefícios diferenciais que, decorrentes de sua ação, são incorporados através da valorização da mal distribuída propriedade imobiliária, como ocorre quando da simples transformação legal de uma zona rural para zona urbana ou da realização de obras públicas. Seus beneficiários devem, por justiça, contribuir até o montante do ganho de capital auferido sem esforço próprio.

A nova Constituinte deverá viabilizar juridicamente um tributo que incida sobre os imóveis no momento em que estes passem de rurais a urbanos, antecipando-se receita aos custos da nova urbanização.

Quanto às obras públicas e à repercussão dos ganhos de capital delas decorrentes, já é cinquentenário em nossas Constituintes o não utilizado instituto da Contribuição de Melhoria, justa forma de financiamento desprezada por razões políticas.

Estas mesmas razões políticas devem ser lembradas ao se elaborar uma nova Constituição. Esta pode ser eficiente para impedir ou não coibir certas práticas. Entretanto, não garante que atos socialmente desejáveis sejam realizados.

Somente com a mudança do comportamento político-social é que avançaremos no rumo da justiça fiscal, não podendo nos iludir na expectativa de que a Constituinte "tudo resolverá".

Embora imprescindível, a Constituinte não basta. Há muito o que fazer, de imediato, antes que esperar por ela.