

# Impostos e governo representativo

14 DEZ 1993

GILBERTO MIRANDA

JORNAL DE BRASÍLIA

É muito comum, em nossa sociedade, entendermos que as iniquidades fiscais limitam-se às diferenças de remuneração e status econômico observadas entre os contribuintes. É o eterno conflito distributivo entre capital e trabalho, entre assalariados e não-assalariados. Contudo, há uma dimensão muito mais fundamental no conflito distributivo que se pode observar no Brasil dos dias de hoje. Trata-se da relação entre o cidadão e o Estado. E é precisamente na dimensão fiscal que esse relacionamento é preocupante.

O cidadão brasileiro vive à mercê de surpresas fiscais, face à seqüência interminável de alterações nas regras fiscais, nas alíquotas dos impostos, nos formulários das declarações do Imposto de Renda, e — sem esgotar as possibilidades — com o próprio aumento do número de impostos.

E qual é a proteção de que o cidadão dispõe para não ser alcançado por todo esse discricionarismo da autoridade fiscal? De que instrumentos de ação política o contribuinte pode lançar mão para tentar pelo menos atenuar a coerção que o Estado lhe impõe além do limite aceitável?

A constituição fiscal, ou seja, o conjunto de regras e procedimentos que definem a relação entre Estado e contribuinte, compõe-se basicamente dos artigos que integram o Título VI da Constituição em vigor. Todavia, o poder efetivamente exercido pelas autoridades fiscais federais, estaduais e municipais, no dia-a-dia da administração pública, acaba qualificando substancialmente a extensão e profundidade da carga fiscal, bem como o dispositivo constitucional (art. 150) de que "é vedado (...) exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça".

Em verdade, nos últimos anos — sobretudo por ocasião de planos de estabilização econômica, como ocorreu em 1986 (Plano Cruzado) e 1990 (Plano Collor) —, a constituição fiscal sofreu grande erosão. De igual modo, cada administração estadual e municipal, em seu primeiro ano de mandato, acaba optando por "aumentar os impostos".

Mesmo porque, no federalismo, opera uma espécie de efeito-emulação, pelo qual as administrações estaduais e municipais tendem a transpor para suas respectivas jurisdições a mesma desevoltura da burocracia federal em transferir o ônus das políticas públicas.

E a fatalidade é que, uma vez aumentada uma alíquota, ou posto em vigor um novo imposto, dificilmente a

administração pública abrirá mão desse conduto de receita. De sorte que as intervenções fiscais tendem a ser duradouras, deixando pouca chance ao contribuinte de reverter a instrução.

O princípio da anualidade do imposto (art. 150 da Constituição Federal) é, afinal, a trincheira onde se abriga o contribuinte, para não ser alvo tão imediato desse tipo de coerção. Porém, mesmo esse dispositivo não o salva da voracidade da burocracia governamental.

No segundo semestre de 1990, o Programa de Saneamento Financeiro e Ajuste Fiscal já pretendia derrubar a proteção da anualidade tributária. Há alguns meses, a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (o IPMF) colocava em destaque, uma vez mais a frágil situação do cidadão, face ao Estado. Mais recentemente, balões de ensaio foram lançados para viabilizar na revisão constitucional um novo e imediato quadro tributário.

Sem dúvida que a retórica da burocracia fiscal acentua que o equilíbrio das contas públicas precisa ser promovido o mais urgentemente possível. Ou ainda que, sem um ajuste fiscal, não se pode pensar em debelar a inflação. Contudo, não é assim tão trivial que esses resultados só possam ser obtidos pelo enfraquecimento da posição do contribuinte, relativamente ao Estado. Ademais, ser favorável ao fortalecimento da posição do cidadão em suas relações com o Estado é o caminho mais adequado para melhorar as instituições políticas representativas em nossa sociedade.

É meritório que, nos últimos tempos, a autoridade fiscal venha empreendendo campanhas de racionalização da arrecadação, tanto quanto o combate à sonegação. Mesmo assim, o padrão habitual é ampliar ainda mais a capacidade tributária do Estado, pela ampliação da tributação.

Acostumaram-se os burocratas governamentais a operar num mundo de poucas restrições à obtenção de recursos. Assim sendo, pouca indução têm a gastar produtivamente. A má administração financeira sempre pderá ser apresentada à sociedade sob a forma de um substancial déficit público, um crescimento expressivo da dívida pública e uma necessidade imperiosa de se alterar a estrutura tributária em vigor.

Em 1990, em valores nominais do PIB, o total das receitas tributárias, nas jurisdições federal, estadual e municipal, alcançava 27%. No entanto, é co-

mum argumentar-se que essa carga tributária no Brasil é "muito baixa", ou que, comparativamente a décadas passadas, essa carga é, hoje, menor. Todavia, quantos outros desempenhos na economia brasileira não se deterioraram, ao longo dos anos? Basta olhar a distribuição de renda, o acesso à educação, ou o conforto das necessidades básicas no lar.

A exposição do cidadão a tal percentual impositivo é, ademais, qualificada pelo fato de que nosso sistema fiscal tem peculiaridades que o tornam pouco visível para esses mesmos contribuintes.

A incidência dos impostos é muito complexa, de vez que envolve dezenas de tipos; uma variedade substancial de bases de contribuição e de alíquotas; múltiplas jurisdições de incidência; a cobrança de encargo fiscal sendo feita "por dentro" do preço de bem ou serviço; e — last but not least — regras e procedimentos, segundo os quais ocorre essa incidência, costumam ser alterados com enorme freqüência.

Apenas as alterações que fatalmente ocorrem, a cada exercício fiscal, no Imposto de Renda já ilustram o argumento aqui apresentado. O manual da declaração de rendimentos, por exemplo, é um documento que, a cada ano, reveste-se de renovadas surpresas para o contribuinte brasileiro. Todo aquele mecanismo é de impenetrável entendimento pelo não-iniciado no assunto. E, mesmo para os profissionais da contabilidade, a tarefa de entendimento é substancialmente complicada.

O resultado final é uma fraca capacidade de percepção que o contribuinte tem, face a toda essa coerção fiscal. Em consequência, sua reação como contribuinte fica truncada, nesse mundo de desinformação em que ele vive.

Percebe-se, assim, quão precário é comparar o nosso sistema fiscal com o de um outro país, sobretudo com aqueles em que, sendo as instituições políticas estáveis, não se admite que as regras da política fiscal sejam tão transitórias e flutuem ao sabor das conveniências da administração pública.

Enfim, esse é um dos grandes dilemas a ser considerado neste final de século pela sociedade brasileira: como debelar a crise econômica e social, e, ao mesmo tempo, renovar e fortalecer as instituições do Governo representativo.

■ Gilberto Miranda é senador pelo Amazonas e vice-líder do PMDB