

**LUIS CARLOS BRESSER PEREIRA**

Secretário do Governo do Estado de São Paulo

É necessário assinalar a importância do tributo e a importância do poder de tributar. Se formos tentar definir o que é o Estado, no próprio conceito de Estado, é preciso incluir a palavra tributo. Estado é a organização política que tem o monopólio do poder de tributar. O Estado pode exigir de cada um de nós que pague impostos. Logo, o problema da tributação está realmente no centro do problema jurídico constitucional, além de ser um problema fundamentalmente de caráter econômico. É natural que ele seja contemplado tão firmemente nas Constituições.

Discutir o problema dos impostos é tentar pensar quais são suas finalidades. Às vezes pode-se pensar que impostos só serve para beneficiar os próprios burocratas. Isto é uma tolice. Imposto, em todos os países do mundo, é algo necessário. Há decisões políticas importantes sobre o sistema tributário de cada país.

Eu costumo classificar os Estados em vários tipos. O que chamo de Estado Liberal é o clássico, o Estado que administra a justiça, mantém a ordem interna e defende o país contra o inimigo externo. Neste caso o imposto existe para, em primeiro lugar, garantir o funcionamento dessas atividades. Outra coisa é o Estado do Bem-Estar Social. O Estado Subsidiador é o que tributa, basicamente, para dar subsídios para a agricultura, para a indústria, para a acumulação de capital.

A tributação é um problema central, de ordem econômica e política, porque o sistema tributário pode estimular ou desestimular o desenvolvimento econômico, mas porque também pode influir na distribuição da renda, pode beneficiar mais os trabalhadores ou mais os capitalistas, mais a classe média, mais este ou aquele. O sistema tributário pode ser um estímulo efetivo ao desenvolvimento econômico ou ser um forte empecilho a esse desenvolvimento; pode ser uma causa da inflação ou ser uma causa do equilíbrio dos preços.

Os objetivos econômicos fundamentais de uma sociedade são: desenvolvimento econômico, distribuição de renda e estabilidade de preços. Os impostos têm a ver com esses objetivos direta e objetivamente. Além disso, se nós pensarmos no objetivo maior de toda a sociedade — a democracia — os impostos têm relação direta com a democracia. As democracias foram estabelecidas quando os burgueses

não queriam pagar impostos, ou se recusavam à imposições excessivas de impostos. O Estado pode praticar abusos autoritários em termos de impostos.

Uma coisa importante é saber qual o limite da carga tributária, porque o que se discute no Brasil é se a carga tributária aqui é alta ou baixa. Até onde pode ir a carga tributária de um país, ou seja, a porcentagem dos impostos sobre o produto interno bruto? A carga tributária de um país pode ir até o ponto em que não prejudique a produção das empresas privadas. Numa sociedade estatal esta questão não se coloca, porque não há limites entre o setor privado e o estatal. Estamos pensando numa economia capitalista, como a americana e a japonesa. O limite mais genérico é esse. O sistema tributário, se for excessivo, pode ser um empecilho ao desenvolvimento econômico do país. Temos que avaliar isto fundamentalmente em função da capacidade competitiva do país. Aumentando-se excessivamente os impostos, pode-se perder a capacidade competitiva. Para o Brasil é fundamental exportar e, se ele onerar excessivamente suas empresas com impostos, isto pode implicar em excesso de custos e, portanto, em falta de competitividade. Não se poderá exportar automóveis, sapatos, café, açúcar, porque as empresas que produzem estes bens estarão excessivamente oneradas. É claro que podemos isentar essas empresas exportadoras, mas, se fizermos isto, vai haver um custo violentíssimo sobre o resto da sociedade que, depois, vai procurar ter maiores salários para compensar aquele custo que está tendo, e tudo acaba caindo em cima das empresas também do setor exportador.

Portanto, a carga tributária tem um limite na capacidade competitiva do País. Eu diria que a carga tributária no Brasil é basicamente baixa. Todas as pesquisas comparativas que existem a respeito mostram isto. Não se pode falar que, no Brasil, a carga tributária e o sistema tributário dificultam a capacidade competitiva do País em exportar para o resto do mundo. Para se ter uma idéia, podemos observar que a carga tributária em 1930 era de 21% do PIB e hoje ela é bem menor que esse valor. Nesse mesmo ano a média dos países centrais desenvolvidos era de 36% do PIB. Como se vê, a diferença é bastante grande. Afirma-se que esta diferença existe porque esses países são desenvolvidos e o Brasil não. Mas não há razão para haver diferenças tão grandes por causa disto. Não tenho dados sobre os países asiáticos, subdesenvolvidos, em relação à carga tributária bruta, mas se nós tirar-

mos da carga tributária as contribuições previdenciárias, tem-se que os países centrais têm 28,8% de carga tributária em relação ao PIB, o Brasil tem 12,7%, e os países asiáticos, em desenvolvimento, 16,2%. Logo, também nos países asiáticos a carga tributária não é muito alta, mas é sensivelmente maior do que no Brasil. Fala-se que nós pagamos muito imposto no Brasil. Não é verdade. Paga-se pouco, sendo que pode-se pagar mais. Se algo se quer fazer para reformar alguma coisa neste País é preciso aumentar seus impostos. Não é agradável ouvir isto, eu sei, mas é o que precisa ser dito quando se fala sobre o assunto.

Com relação, ainda, à questão do imposto, temos que fazer uma análise econômica. Em primeiro lugar, há um grande debate sobre a existência ou não de déficit público. Qual é o volume do déficit público? Vamos admitir que exista algum déficit público, embora eu pessoalmente acho que existe muito menos déficit público do que dizem as autoridades, mas, de qualquer forma, existe um déficit público. Se ele existe, precisamos escolher entre duas alternativas: reduzir a despesa ou aumentar a receita. Se reduzirmos a despesa, isto vai ser, provavelmente, fortemente recessivo. Pode ser que se encontre ainda algum lugar onde se possa reduzir a despesa sem que isso tenha efeitos sobre a demanda e sobre o emprego e, portanto, que não seja desastroso. Mas, de um modo geral, já foi cortado muito em termos de despesa e, se nós continuarmos cortando as despesas do Estado, provavelmente teremos a volta do processo recessivo. O aumento de imposto também tem caráter recessivo, mas se esse aumento recair sobre os ricos, sobre pessoas de altas rendas, o efeito redutor de demanda agregada é muito menor. Pode-se fazer isto com menos custo, em termos de desenvolvimento econômico, e com mais vantagem, em termos de distribuição de renda.

Além de pagar o déficit público, existe um outro problema: é necessário distribuir melhor a renda neste País. O Brasil entrou na democracia depois de 20 anos de autoritarismo, mas uma democracia ainda incrivelmente desigual. Todas as estatísticas mostram que o Brasil compete com o Haiti em matéria de concentração de renda. Como é que se desconcentra a renda num país? É claro que se pode desconcentrar a renda fazendo uma revolução, mas não é isto que nos interessa, está fora de cogitação. Não é o objetivo da sociedade brasileira fazer uma revolução porque os males, os prejuízos, que vêm depois são maiores, naturalmente. Então qual é o outro jeito? Como é que os

países escandinavos, como a Inglaterra, a Áustria e em menor grau os Estados Unidos, a França, distribuíram sua renda? Em parte, através da luta sindical, e portanto do aumento de salários, que os sindicatos conseguiram, mas, numa parte provavelmente muito maior, devido a um sistema tributário progressivo. Sistema que tributou os ricos e aumentou fortemente as atividades sociais do Estado. Foi assim que se fez a distribuição de renda funcional em todos os países onde o governo social democrata governa ou governou. Para fazer isto é preciso tributar mais os ricos que os pobres. Mas, além disto, é necessário aumentar a carga tributária e encaminhar os gastos do Estado em direção aos gastos sociais. Onde nós gastamos, fundamentalmente, no Brasil, foi no Estado Subsidiador e no Estado Produtor, e muito pouco no Estado do Bem-Estar.

Está claro que é necessário aumentar a carga tributária de forma que os impostos recaiam mais sobre os ricos do que os pobres. E isto é possível? Não é fácil, mas é possível. O nosso imposto progressivo é modestamente progressivo. Há uma proposta de diminuir a progressividade do imposto, o que me parece estranho. Há também uma outra proposta, com a qual estou de acordo, que é a de colocar a correção monetária sobre o imposto. Se se coloca a correção monetária na devolução, que se coloque no imposto também. Isto vai nos dar trabalho mas vai aumentar nossa carga tributária rapidamente, por isso acho que isto tem que ser feito. Mas, diminuir o progressivo não faz sentido nenhum. Uma coisa que me parece grave neste País, em termos concretos, é o título ao portador. Enquanto tivermos título ao portador, não poderemos tributar os rendimentos de juros de acordo com o progressivo, só poderemos tributar os juros na fonte, como fazemos. Dessa forma os muito ricos que aplicam em juros — esses juros escorchantes que há neste País — vão ficando cada vez mais ricos e não são tributados, enquanto que a classe média, que ganha salários, é violentamente tributada. Isto está errado, tem que ser mudado, mas é preciso coragem e decisão política para fazer isto.

No caso da tributação, há um outro problema importante: quem deve receber os impostos? O Governo Federal, o Estadual ou o Municipal? O assunto é muito velho e eu só vou fazer uma referência a ele naquela velha frase do Governador Montoro, com a qual concordo: "Tudo que pode ser feito pelo Município não deve ser feito pelo Estado; tudo o que pode ser feito pelo Estado não deve ser feito pela

União". Ele diz isto com muita ênfase e é basicamente correto, e deve ser feito, mas por que não se faz? Por que não se aumenta a carga tributária em primeiro lugar? Não se aumenta a carga tributária porque não queremos que ela aumente, e porque dificultamos de todas as maneiras que esse aumento ocorra, e porque, apesar das boas estatísticas dizerem que a carga tributária brasileira é baixa, muita gente diz que ela é altíssima.

Se isto é verdade, por que os impostos ficam mais na área federal do que na municipal? Todos dizem que se deve passar para o Município, e no entanto não se passa e deve haver alguma razão para isso. Essa razão aqui fundamentalmente para subsidiar a acumulação de capital diretamente através do Estado Subsidiador ou, através do Estado Produtor, captando recursos para fazer grandes empresas. Há também uma idéia de autoritarismo. Através desse processo, o governo federal pode distribuir benesses para lá e para cá.

Há um outro aspecto mais complicado: através do sistema tributário se distribui renda regionalmente. Se tudo o que o município pudesse gastar fosse lá arrecadado e ficasse lá, se tudo o que o Estado pudesse aplicar ficasse lá, a União ficaria muito fraca e não teria condições de fazer as transferências regionais de renda como, por exemplo, de São Paulo para o resto do Brasil e principalmente para o Nordeste, e essas transferências são muito grandes. Então, surge aí o dilema. Não adianta ficarmos falando, nós temos que ter consciência que aí há um conflito político, um conflito regional, e que está muitas vezes encoberto, como há conflitos regionais muito mais claros quando se trata de saber onde é que fica o I.C.M. ou coisa desse tipo. De qualquer forma, parece que a descentralização dos impostos, ainda que implique em dificuldades reais e dificuldades políticas, deve ser feita, porque é democrática.

Houve talvez um momento na história do Brasil em que precisássemos de uma certa concentração do poder tributário nas mãos do Governo federal porque nós estávamos fortemente orientados para o Estado Produtor, que investe diretamente para um maior desenvolvimento econômico, e para o Estado que subsidia a acumulação de capital. Mas, entendo que essa fase já passou. Agora o setor privado tem condições de responder fundamentalmente pela produção somado às empresas estatais que está aí em setores monopolistas, e que é normal que sejam empresas estatais. O restante, o setor privado que o

faça por sua própria conta. Que assuma a produção como já está assumindo. O Estado vai investir no bem-estar, e o que o Estado gastará na área do bem-estar deve ser feito de forma descentralizada.

Uma das coisas mais absurdas que existem neste Estado, por exemplo, é a Secretaria da Educação, porque é centralizada. É uma bela Secretaria, com professores ótimos, com um magnífico Secretário, mas acho absurda sua centralização. O ensino primário e secundário deveria ser municipal ou regional. Nos Estados Unidos ele é regional e tem conselhos e, em cada conselho, que reúne um ou vários Municípios, elege-se uma comissão de representantes que administra a educação de alto a baixo. O Estado só arrecada o imposto e depois distribui às regiões educativas de acordo com o número de alunos que têm.

Há uma tese que eu tenho dificuldades em concordar: que o Poder do Estado, o Poder Executivo, tem que ser contido na área da tributação, tem que ser contido pelo Legislativo. Quer dizer, a impressão que fica é a de que o Executivo — aí tem que se dizer Executivo, porque o Legislativo também faz parte do Estado — quer tributar de toda forma os pobres cidadãos, e o Legislativo está lá para defendê-los. Acho que se for esta a atitude do Legislativo, ele não presta, é um Legislativo que está a serviço dos ricos, que é contra a sociedade.

A Constituinte que se vai reunir deveria fazer uma Constituição extremamente sumária, sintética. Uma Constituição muito analítica acaba sendo conservadora porque impede que depois, com mais flexibilidade, se ajustem as leis às necessidades da sociedade, especialmente na área econômica. Não sou um constitucionalista, estou longe de sê-lo, mas na área econômica parece-me claro que a legislação deve ser a menor possível, especialmente a legislação constitucional. O processo de intervenção do Estado na economia em termos de política econômica tem que ser muito flexível, muito rápido. Uma coisa que, por exemplo, espero que desapareça na nova Constituição é o princípio da anuidade. Sou contra, porque hoje o Brasil precisa fazer uma reforma tributária rápida e aumentar os impostos. Vamos fazê-la rapidamente, porque a inflação, a dívida externa e a taxa de juros estão aí, portanto, temos que tomar providências em relação a isto. Estou de acordo que é fundamental que haja lei antes do imposto. É um princípio constitucional básico da melhor estirpe de democracia. Então, vamos fazer a lei antes, não por decreto, mas vamos fazê-la e tocar para

frente. Hoje, ainda que o Estado Subsidiador seja eliminado, e que o Estado Produtor deva ser muito contido, o Estado do Bem-Estar é fundamental. Não há distribuição de renda sem o Estado do Bem-Estar. Sem os serviços sociais gratuitos do Estado, não há democracia possível. O Estado Regulador também é essencial. É o Estado que faz política econômica. Imaginem um Estado que não tenha política econômica. Política econômica é fundamentalmente política monetária, fiscal, tributária, salarial, industrial, agrícola e política de despesa pública. Ora, a política econômica tem como instrumento fundamental o sistema tributário. A política econômica surgiu no mundo há 30 anos, com Keynes. Não existia quando as constituições foram feitas. Quando os princípios constitucionais limitadores da política econômica foram elaborados, os princípios constitucionais já estavam definidos. É preciso repensá-los.