

IMPOSTO BOM É IMPOSTO VELHO

ENTREVISTA DE OSIRIS LOPES FILHO A
BERNARDO GOUTHIER MACEDO*

RESUMO

Nesta entrevista, Osiris Lopes Filho fala de sua experiência como secretário da Receita Federal durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda; discute a reforma fiscal e medidas para tornar a administração fiscal eficiente; e avalia propostas de mudança constitucional.

Palavras-chave: impostos; reforma fiscal; administração tributária; reforma constitucional.

SUMMARY

In this interview, Osiris Lopes Filho relates his experience as Federal Revenue secretary when Fernando Henrique Cardoso served as finance minister. In discussing tax reform and measures needed to make tax administration efficient, Lopes Filho also evaluates proposals for constitutional reform.

Keywords: tax reform; tax administration; constitutional reform.

Um dos prismas mais recorrentes e centrais para o entendimento da crise que se instalou no Brasil desde o início dos anos 80, e que permanece irresolvida, diz respeito à questão fiscal, entendida de forma abrangente como a ruptura do padrão de financiamento do Estado brasileiro que vigia até o final dos anos 70. A centralidade desse problema evidencia-se, no plano macroeconômico, pelas complexas inter-relações entre a débâcle fiscal e o regime de alta inflação, a tendência à estagnação, o colapso do investimento produtivo, a ciranda financeira, o constrangimento cambial, a concentração da renda e da riqueza etc. Em realidade, é impossível lidar convincentemente com tais temas, e com diversos outros que com eles se correlacionam, sem reconhecer a centralidade da questão fiscal para seu entendimento e, portanto, para a proposição de políticas que apontem para a saída da crise e para o estabelecimento de um novo padrão de desenvolvimento.

Dizer isto significa, também, desembocar no tema do conflito distributivo que, em diversos aspectos cruciais, é mediado e expresso através do Estado. A crise atual é simultaneamente causa e consequência de uma incompatibilização entre as demandas que os diversos setores da sociedade exercem sobre a renda disponível e sobre a capacidade produtiva do país, e o Estado, direta e indiretamente, exerce — ainda que de forma passiva — papel central na arbitragem desse conflito. Indiretamente, na medida em que a incapacidade de o Estado sustentar a estabilidade

(*) Realizada em Brasília, no dia 11 de abril de 1995.

monetária produz concentração de renda em prejuízo dos assalariados e em favor dos rentistas credores do setor público. Mas também diretamente, no que tange aos fluxos de receita e despesa do setor público e a seus efeitos sobre a infra-estrutura social e produtiva do país, sobre as relações externas, sobre a distribuição de renda, sobre a própria máquina pública.

Um dos sintomas mais nítidos desse último aspecto é a convicção generalizada na sociedade de que pagar impostos é um procedimento a ser evitado, sempre que possível, justificada pela ausência de retornos relevantes por parte do setor público. As finanças públicas são vistas como uma via de mão única da sociedade para o Estado, e esta percepção, às vezes difusa, às vezes bem nítida, é compartilhada tanto pelos setores que se beneficiam da crise fiscal quanto pelos que sofrem suas consequências. O mote, portanto, é menos Estado e menos imposto, reproduzido ad nauseam na imprensa, nas convenções empresariais, nas conversas de botequim.

Esta rejeição à tributação, por sua vez, impõe constrangimentos crescentes à adoção de medidas destinadas a solucionar a crise fiscal, as quais, do ponto de vista do setor público, em especial da União, deveriam propiciar um incremento da arrecadação tributária. De maneira recorrente, este imperativo se contrapõe às propostas de reforma tributária que sinalizam, em quase todos os casos, para uma redução das receitas à disposição do Tesouro Nacional. E, aí, as exigências macro-econômicas encontram seu desaguadouro no terreno da política, no qual os diversos atores pretendem elevar sua participação na renda, num jogo em que, no que toca à União, impõem-se regras de soma negativa.

De um lado, perfilam-se os empresários, os credores públicos, os sindicatos, as unidades subnacionais — a sociedade — e, de outro, a União, inimigo comum. Difícil conceber-se sintoma mais evidente do esgarçamento do Estado como arena pública, como ente nacional. Noutros tempos, Estado-nação; agora, o estranhamento — se não o enfrentamento — entre um e outro.

É neste caldo de cultura que o professor Osiris Lopes Filho, então auditor fiscal aposentado, é convidado para dirigir a Secretaria da Receita Federal e propõe-se, dentre outras, a tarefa de obter a aprovação da sociedade para a atividade do fisco. Tarefa tanto mais difícil pelo fato de que, para legitimar-se, o coletor de impostos deve punir os recalcitrantes, os sonegadores, ou, em suas palavras, tornar o risco associado à sonegação superior ao ganho potencial que dela pudesse derivar. Noutros termos, punir para ganhar legitimidade, e ganhar legitimidade para que a punição seja possível.

A trajetória de sua gestão, portanto, poderia ser delineada desde o início: fricções, atritos, choques com os diversos setores da sociedade — dos banqueiros aos jogadores da seleção tetracampeã — compuseram o cotidiano de sua agenda.

Hoje, um ano depois de seu afastamento da Receita, a crise fiscal permanece e, com inflação baixa, ganha ainda maior nitidez. O constrangimento fiscal do setor público é hoje, em todos os níveis e instâncias administrativas, absoluto. Seu equacionamento continua a exigir reformas e políticas no campo tributário, dentre as quais, certamente, a consolidação e o aprimoramento de uma administração tributária ativa, eficiente, minuciosa e eficaz é ao mesmo tempo precondição e desaguadouro necessário. Aqui, a tarefa a cargo do coletor de impostos, noutros tempos tida como secundária, é parte constitutiva de um horizonte em que se possa vislumbrar a reconciliação entre Estado e nação — ainda que em detrimento da reconciliação entre governo e eleitor. (Bernardo Gouthler Macedo)



Sua gestão à frente da Receita foi marcada por uma caça aos sonegadores com a idéia de fazer um reforço da administração tributária; e houve uma substituição de pessoas em postos chave. A sua saída também foi marcada por um episódio referente a problemas de administração tributária, envolvendo a seleção brasileira de futebol. Nessa saída houve alguns casos como o da substituição da Rosa Defensor em São Paulo. Eu queria que em torno desse tema o senhor avaliasse um pouco como foi a sua gestão à frente da Receita e que constrangimentos o senhor enfrentou.

Eu sempre fui um funcionário público rebelde, nunca participei de panelinha etc. E tive uma rara oportunidade de poder colocar em prática tudo aquilo que eu tinha pensado que era necessário fazer no Brasil. Já aposentado, como auditor, me chamaram para ser Secretário da Receita Federal. Então eu pude, como secretário da Receita, executar aquilo que eu achava que era fundamental no país. Primeiro, mostrar que a lei tem que ser aplicada a todos, principalmente aos evasores, as pessoas ricas do país, políticos, pessoas importantes, de quem não se cobrava o tributo que é devido em função da lei. Segundo, mostrar que, ao invés de fazer o que a ditadura militar fez — manipular a norma tributária, via decreto-lei, majorando os tributos, ou via novos tributos —, era possível incrementar a arrecadação pelo trabalho da administração tributária. Então meus dois objetivos básicos eram mostrar a possibilidade de cumprir a lei do país e aumentar a arrecadação melhorando a administração tributária.

Eu também tinha aprendido ao longo da vida que toda vez que o sujeito pensa em escassez de recursos — humanos, materiais, orçamentários —, ele tende a não fazer nada. Então para mim a regra é a seguinte: a escassez era o ambiente em que eu ia viver, logo, eu tinha que administrar dentro da escassez. Eu também tinha aprendido, na minha vivência internacional, que você pode explicar a evasão por *n* motivos; e aqui no Brasil eu acho que há muitos motivos para a evasão, mas ela ocorre sempre quando a taxa de risco de o evasor ser apanhado é baixa. Então o meu objetivo fundamental sempre foi, como administrador tributário, aumentar a taxa de risco da evasão. Isto se faz com fatos objetivos que mostrem que a administração está funcionando; e que criem o fato subjetivo de o evasor achar que ele pode ser o próximo a ser apanhado. E você tem que alcançar dois aspectos fundamentais para deixar o evasor intranquilo e sob tensão. O primeiro deles é o patrimônio, cobrar tributos, multas etc.; o segundo é a liberdade. Eu acho que ao longo de um ano, catorze meses, que eu estive na Receita, eu trabalhei nisso: demonstrar que a lei é para todos. Para dar uma idéia, foram fiscalizados dois ministros de Estado, o presidente da República, Itamar Franco, setenta congressistas, banqueiros. Os bancos, que se julgavam acima da lei do país, foram fiscalizados, a Petrobrás, que também se julgava acima da lei, foi fiscalizada, os empreiteiros — isso já vinha de antes, do *impeachment* do Collor. Então o objetivo fundamental era tentar renovar a organização.

Hoje eu estou consciente de que para combater a evasão do país é preciso haver no mínimo três condições. A primeira é a determinação política do governo — expressa pelo presidente da República, o ministro da Fazenda e o secretário da Receita Federal — de que o combate à evasão é incondicional e irrestrito. Não há exceção para ninguém. Quem descumprir as leis tributárias sofre as consequências. A segunda é uma coisa que as autoridades que cuidam do serviço público não entendem: que o serviço público federal é bom, tem excelente material humano e

a maioria do pessoal que entrou, principalmente nesses órgãos estratégicos, é gente que entrou por concurso; apenas não tem oportunidade de trabalhar livremente, cumprir as suas atribuições. Então, eu sempre considerei fundamental — esse é o ponto — valorizar e prestigiar o funcionário. Isso foi conseguido. O funcionário se sentindo prestigiado e valorizado, ele se supera e aí você combate também a corrupção que há em todos os organismos. Na minha opinião você tem dois resíduos dentro da organização. Um resíduo corrupção e um resíduo excelência. Se o resíduo excelência é colocado de escanteio, não atua, não é prestigiado, o que vai ocorrer é que a área corrupta termina influenciando toda a organização. O meu objetivo sempre foi prestigiar as pessoas honestas e competentes. Eu acredito que das 86 delegacias eu devo ter substituído setenta e poucas. Só mantive quem tinha boa fama, quem era competente.

Mas o terceiro ponto, que é fundamental, é a legitimação da ação da administração tributária no combate à evasão pela população, ter o apoio popular. As injustiças nessa área são tão marcantes que eu acho que a Receita só conseguiu ter o apoio da população porque ela sentiu que havia um combate efetivo. E houve uma grande cobertura da imprensa. Também ela sentiu que estava se fazendo um trabalho inovador, ousado, e deu muita cobertura. Grande parte do sucesso nessa obtenção de receita foi decorrente do apoio da imprensa, que chegou a multiplicar esse fenômeno de internalização na mente do evasor de que ele pode ser o próximo a ser apanhado. Eu acho que isso foi o ponto marcante. E também eu tenho uma concepção de administração globalizadora. Tudo é importante na administração, nada pode ser desdenhado. E principalmente o seguinte: o detalhe é decisivo. Então eu cuidava de todos os detalhes. Eu tinha um quadro de funcionários, de tudo eu cuidava pessoalmente, não manualmente, mas eu ia colocando pessoas nos setores e ia dando as orientações.

Eu acho que o presidente da República e os grandes dirigentes de órgãos são, primeiro, formuladores de política, segundo, viabilizadores dessa política. Eu também tinha aprendido que o mais importante para uma decisão ideal é você adotar uma decisão exeqüível. Eu sempre tendia a não sonhar demasiado e sim, quando tomar a decisão, já viabilizar a sua execução. Acho que foi essa a orientação. Mas também tinha aprendido outra coisa: o Brasil é muito suscetível a influências políticas, pressões. Então a maior parte dos administradores que eu nomeava era da seguinte forma: investigava, ouvia depoimentos, quem devia ser o administrador de uma determinada área, de uma delegacia, aí levava o ato para o ministro assinar. Eu podia assinar mas sempre discutia com o ministro, e levava para ele assinar e mandava para o *Diário Oficial*. De manhã cedo, quando estava publicado no *Diário Oficial*, uma pessoa vinha e falava: "Olha, foi nomeado o delegado do Rio de Janeiro". Aí eu ligava para o delegado que estava sendo demitido, agradecia a ele os serviços e dizia que ele estava saindo e nomeava o que tinha sido escolhido, para comunicar a ele que ele tinha sido o escolhido [risos]. Porque eu não queria correr o risco de a notícia vazar e haver movimentos de resistência à substituição. Só uma pessoa recusou o cargo porque tinha sido aposentada. Eu falei: "não, mas pode ficar no cargo" — "Não, é que eu estou com uma doença muito grave e vou para os Estados Unidos". Aí eu não pude insistir.

Quer dizer, eu fiz uma coisa que não é muito normal no serviço público brasileiro, e realmente o provimento do pessoal, pelas informações que eu tinha, era de gente competente e honesta. E houve alguns lugares que eu não consegui substituir, como a Superintendência de São Paulo. Então, o que eu fiz? Nomeei todos os delegados de São Paulo que não eram pessoas de confiança do

superintendente e espalhei que ele era a rainha da Inglaterra. Quer dizer, botei no armário. Perfeito. Acho que inovei alguns métodos, não muito ortodoxos.

O senhor acha que no atual governo, desde que o senhor saiu, essa nova prática que o senhor havia instalado, esse novo enfoque da administração tributária permaneceu?

Olha, eu acho que vai ser muito difícil revertê-lo, pode haver movimentos de cúpula, mas jamais chegarão à base. Eu sempre achei que os administradores dos escalões superiores introduzem a moda, o estilo dentro da organização. Se o administrador é muito forte, a organização se adapta a ele, àquela moda, àquele estilo. Quando vai embora, volta tudo à estaca zero. Como eu queria fazer uma mudança e sabia que a minha permanência era temporária — até pelos interesses que eu estava enfrentando, eu achava que eu podia sair a qualquer hora —, eu sempre trabalhei muito a base, dialogava na base. Quando eu visitava as regiões, eu fazia quase uma assembléia geral, quem quisesse ir lá ia, eu explicava meu pensamento etc. Por isso hoje a base está muito fortalecida dentro da organização, ainda que não haja recursos humanos adequados à tarefa da Receita. Quando eu saí, depois de ingressarem oitocentos novos auditores, havia 6.100 auditores. Agora, com essa política irresponsável de reforma da Previdência, eu acho que vão sair uns quinhentos auditores, a perda vai ser muito grande. Quem tem tempo para se aposentar não vai lá ficar dando sopa. Nosso atual governo é muito irresponsável...

Há esse pensamento mágico que domina realmente a elite brasileira. Ela é reformista somente no papel, de mudar a lei, e quem entende o mínimo de sociologia, psicologia, sabe que você só reforma uma realidade trabalhando nela, não na regra que disciplina a realidade, mas diretamente na realidade, no dia-a-dia. Então eu acho que falta a esse governo, em todos os setores, uma idéia de operação, de execução, e é um governo que se encantou com essa mágica de reformar o país idealmente e está esquecendo de administrar. Além disso, as declarações dos responsáveis pela área de administração têm sido desastrosas. Na minha avaliação, se continuar esse ritmo de afirmativas não pensadas ou desastrosas, em breve todo o serviço público brasileiro, principalmente as principais lideranças, será petista. Sério mesmo, porque você tem que ter uma formação santificada para perdoar os desmandos e as inconseqüências do governo atual que estão sendo estabelecidas em matéria de serviço público. Todos os erros possíveis... o pior é que não há uma ação evidente, o que existe [riso] são confidências e declarações atabalhoadas que vão criando um clima de angústia para o servidor e de repulsa à orientação da administração.

E o governo está esquecido. Eu tenho insistido muito nos meus artigos numa coisa: o que é governo? Governo é a fixação de diretrizes, tomada de decisões importantes, orientações, formulação de políticas. Mas quem executa é o servidor público. Então, você tem hoje no país um governo que dá ordens e que não tem a mínima empatia com o servidor público; o servidor público se sente alienado. Um país com a extensão territorial do Brasil, as dificuldades dessa extensão etc., não contar com o apoio do funcionário público é derrotar de cara toda a execução da política governamental. A mim me impressiona não só que o governo tenha possibilitado esse tipo de posicionamento da sua cúpula administrativa, mas tenha permitido que crescesse essa consciência no servidor de que ele é sacrificado.

A coroação desse processo é agora esse projeto de lei que foi aprovado pelo Congresso e não sei se foi sancionado, de pagar bem a dois mil titulares de DAS 4 a DAS 6 e cargos de natureza especial, acima de 4 mil reais, enquanto um médico

está ganhando uns quinhentos a mil reais — mas é quem presta o serviço público. É uma concepção de cúpula, de privilégios para um grupo de *parvenus* que vieram para esta administração, que está inviabilizando a administração. O que eu acho mais significativo é que a administração tem três meses, cem dias, e já está velha, deteriorada.

Vou aproveitar para encaixar uma pergunta sobre esta questão do funcionário público, uma questão que o senhor enfatiza nas suas declarações, nos seus artigos, na sua própria pessoa. O senhor sempre fez questão de se declarar um servidor público de um tipo que eu diria especial, quase como um sacerdócio à missão pública. O senhor mesmo está mencionando algumas coisas ligadas à administração pública já anunciadas de alguma forma pelo governo atual. Mas, de uma forma mais geral, esta questão do funcionalismo público, dos servidores públicos é vista como um dos nós da tal da reforma do Estado, apresentado pela mídia, por diversos setores empresariais, pelo próprio discurso atual do governo como uma máquina inchada, com funcionários em excesso, enfim essa visão um pouco — às vezes muito — ideologizada. E uma das coisas que aparecem quando se fala nessas reformas, uma das questões que se avizinham no cenário é a da estabilidade do funcionalismo público. Há, por outro lado, de uma forma meio difusa na sociedade, a impressão de que realmente a máquina pública é difícil de funcionar direito nos serviços-fim que atendem diretamente à população, que carecem de flexibilidade, agilidade. Será que a ameaça da demissão seria a resposta?

Olha, me espanta toda essa crítica que é fomentada, não diria conscientemente, pelo menos indiretamente pelo governo, da qualidade, do tipo de atuação do servidor público. Eu acho que o serviço público brasileiro tem bolsões de excelência, mas que nunca foram valorizados. A titularidade dos cargos, as direções são sempre dadas a políticos que nem sempre têm espírito público e também não têm a idéia de potencializar a utilização dos recursos de que dispõem. Um dos problemas fundamentais é esse da escassez. Mesmo na escassez é possível ter uma administração da escassez: escolha das prioridades, objetivos fundamentais, objetivos irradiadores. Às vezes você faz 1% mas provoca uma indução a que cresça a eficácia desse 1% que você realiza, a trinta, quarenta... a possibilidade multiplicadora é grande.

Se acusa muito o serviço público de corporativismo. Há duas situações bem distintas: a da administração direta, que tem uma remuneração muito baixa, e a da administração indireta, principalmente de alguns órgãos privilegiados ao longo da ditadura militar. Eu acredito que não há corporativismo na administração indireta, o que há [riso] é uma defesa de classe para não ser totalmente esmagado. Os salários são baixíssimos, não há muitos planos de carreira, quer dizer, a pessoa não tem nem como ascender ao longo do exercício dos cargos, não há política de treinamento.

Por exemplo, há aqui uma escola, a ENAP [Escola Nacional de Administração Pública] que na realidade realiza pesquisa com os amigos do diretor — pesquisa sobre o óbvio, antecipadamente já se sabe qual é o diagnóstico — e seminários aqui em Brasília. Deveria ser feito treinamento, a educação permanente do servidor. Na minha opinião, há alguns tipos de saberes, de conhecimento, que são comuns a todas as organizações: técnicas de administração, administração financeira, orçamento, gastos, almoxarifado etc. Isso é comum. Mas a complexidade da estrutura do Estado brasileiro exige que você tenha centros de treinamento em cada organização. Eu mesmo fui diretor da ESAF [Escola Superior de Administração Fazendária]. Numa certa época queriam acabar com as escolas especializadas em

cada administração, aí eu desci ao setor de informação, e eles estavam levantando cerca de quinhentas matérias que eram pertinentes à problemática do Ministério da Fazenda. Agora eu pergunto: como é que a Escola Nacional pode ministrar cursos de quinhentas matérias distintas e que eram típicas do Ministério da Fazenda? Desde treinamento de dois, três dias até cursos. Na época havia até curso de pós-graduação de economia e administração. Então o servidor público brasileiro tem sido tratado com muita perversidade pelo governo. O governo tem feito essa alienação, ele não trata o serviço público como se fosse um aliado dele, um participante fundamental para executar as coisas.

Esse problema da estabilidade. A estabilidade é fundamental ao servidor público, para ele ser neutro e não ter medo de ser demitido. Para mim essa batalha da estabilidade é a Batalha de Itararé, você está criando a batalha que não houve, um problema artificial. É só ver a experiência histórica. Quando veio o regime único, a lei do regime único, 95% dos funcionários públicos do país estavam submetidos à CLT e ninguém foi despedido, e não tinha estabilidade. Então está-se criando um problema que põe os funcionários contra a administração, o governo, e que não vai solucionar nada. No Brasil há poucos funcionários no nível federal; podem estar inchadas algumas administrações municipais, talvez estaduais lá no Nordeste etc., mas a federal tem carência de recursos, principalmente na área do Ministério da Fazenda a carência é absoluta. Então talvez num programa de treinamento, de plano de carreira e de ascensão funcional você possa realocar o pessoal. O que o nosso administrador está esquecendo são os fatores psicológicos. Você tem que mobilizar o servidor público, ele precisa sentir que é útil à sociedade e é prestigiado se executar bem ou razoavelmente as suas funções. Isso não existe. Em realidade há toda uma política implícita e em alguns casos explícita de desprestígio do servidor público. Acho que dificilmente com a atual orientação nós vamos melhorar o serviço público.

Por outro lado, e aí tem um ponto que eu tenho observado, há um certo fetichismo da obra pública. A partir da Constituição de 88, em que se valorizou muito a participação do Congresso no orçamento, o Estado brasileiro, que já era um Estado construtor de obras, passou a ser mais construtor de obras — pontes, viadutos, estradas — e se perdeu a noção do que é fundamental. Se se quer reformar o Estado, basta falar isso: o Estado é prestador de serviços. Saúde, educação, assistência social, segurança pública, isso é com o Estado nacional. Não é como o município: pavimentação, iluminação, água e esgoto, os serviços básicos. O Estado passou a ser construtor, fazer pirâmides, coisas faraônicas... não é que eu seja contra isso, deve-se construir, mas a construção, o equipamento, a máquina é um instrumento para a melhor prestação de serviço público, e se perdeu a noção de prestação de serviço para valorizar a compra de objetos e a construção de obras. Quer dizer, o Estado está precisando, na minha opinião, de cimento, de coisas aglutinadoras, e não tanto dessas reformas de estrutura.

Para você reformar a estrutura é preciso pelo menos colocar o que já existe para funcionar, para testar. Por exemplo, está se criando um cavalo de batalha em torno da avaliação das universidades; isso para mim não é coisa prioritária. Primeiro, sabe-se que as universidades brasileiras não são boas, há algumas com bom desempenho, mas não são potencializadas. Então é muito mais interessante fazer uma metodologia para determinar que setores estão falhos dentro da universidade e corrigi-los, fazer um diagnóstico, do que fazer um exame com as pessoas que estão concluindo o curso. Que tipo de exame é esse? Que matérias vão ser fundamentais? Quer dizer, tá muito ruim o nível dos formandos etc. E daí? Você

não tem o diagnóstico que vai possibilitar, no detalhe, corrigir a universidade. Há boa intenção mas, diz o dito popular, "de boas intenções o inferno está cheio", o diabo não agüenta mais [riso] superpopulação.

Professor, uma das questões que o senhor mais tem enfatizado nas suas declarações, e na sua própria gestão à frente da Receita, é que, em especial no que toca à questão tributária, a vontade política é um item — aliado a outros que o senhor já mencionou — fundamental, muito mais do que uma grande reforma tributária tal como vem se discutindo hoje. O senhor repete bastante o bordão imposto bom é imposto velho...

Deixe-me falar uma coisa primeiro. Quando se fala em reforma tributária, se quer dar um sentido globalizante. Está certo, está se falando de reforma constitucional tributária que é uma reforma de perfumaria, porque há pouco a ser reformado, depois eu explico por quê. Agora eu entendo a reforma como uma coisa globalizante. Você pode modificar a legislação tributária, torná-la mais justa, mais eficaz. Mas no Brasil sempre se desdenhou a administração tributária, essa está falida, não existe nem sequer uma razoável administração tributária; então é infantilidade mudar o sistema na Constituição se continuar a mesma administração.

As reformas tributárias na América Latina sempre fracassaram em função dos seus objetivos. Porque não adianta você reescrever a lei, você tem que ter um organismo, uma instituição adaptada e aparelhada a cumprir as suas finalidades. Se no país a evasão tributária é de 50% da base, é óbvio que o problema fundamental é a evasão. Pode-se corrigir isso um pouco na lei, mas é preciso corrigir essencialmente pela administração tributária: modernizá-la, treinar os seus funcionários, reduzir a escassez de recursos humanos, melhorar a tecnologia, principalmente a informática. O Brasil tem uma posição ímpar na Receita Federal, porque ela não tem processamento próprio. O Serpro atende a vários organismos, então não tem noção de prioridade. A Receita não consegue formular uma política de informática, há uma discussão de recursos que gera um desgaste fantástico.

Imposto bom é imposto velho: às vezes isso é visto até como uma certa posição conservadora, stricto sensu ela é uma posição conservadora.

Tudo é dialético na vida... Por que eu fiz esta formulação? Por dois motivos: primeiro porque o nível, a intensidade de mutação da legislação no Brasil é muito grande, toda hora se deita uma regrazinha. Então eu queria dizer, sobre imposto bom e imposto velho, que, como o sistema brasileiro é o que os americanos chamam autolancamento, autodeclaração — quer dizer, quem faz tudo é o contribuinte, ele pratica o fato econômico, o fato gerador, ele registra seu livro, declara ao fisco e paga o tributo —, é óbvio que para esse negócio funcionar o cara tem que conhecer a legislação. Porque ele é o motor, o fisco só controla a distância, essa é a filosofia, principalmente com milhões de contribuintes. Ao falar que imposto bom é imposto velho, é porque é aquele que é dominado, conhecido pelo contribuinte; então torna-se um imposto de fácil administração. O IPTU, por exemplo, todo mundo tem noção básica de como funciona.

Eu comecei a falar isso, se não me falha a memória, em outubro de 93. Por que eu falei muito disso? Porque eu sentia dentro da equipe econômica de então um pessoal que queria voltar à velha cantilena da ditadura militar, queria obter incremento de renda e arrecadação por manipulação da lei tributária, e através de medida provisória. Então, com muito cuidado, eu comecei a falar que imposto bom é imposto velho, quer dizer, eu estava era contra aquelas alterações que iam ser

feitas, estavam lá na parte econômica, porque eles queriam aumentar a carga tributária elevando as alíquotas dos impostos. Tem uma cena interessante. Estava vitoriosa uma idéia — não na Receita, na equipe econômica — de elevar o IPI, em 1993, cinco pontos de porcentagem. Cinco pontos de porcentagem é mais ou menos o seguinte: uma alíquota de 0% passa para 5%, uma de 70% passa para 75%. Então eu falei com o nosso pessoal da Receita: "no dia em que for a última reunião me falem que eu vou". Eu entrei na última reunião — não vou mencionar nomes — e o cara que estava presidindo a reunião virou para mim e disse: "Osiris, se aumentar em cinco pontos de porcentagem qual vai ser o ganho de receita?". Eu falei: eu acho que a gente tem que calcular a perda de receita, porque a carga tributária está tão absurdamente elevada que se aumentar cinco pontos de porcentagem nós vamos perder receita. O cara ficou surpreso. Eu falei: olha, eu sei que vocês economistas têm mania de calcular as alterações sempre *ceteris paribus*. Em matéria tributária isso é *mutatis mutandis*: elevou, perde. Eu estava resistindo porque se aumentar a alíquota do IPI você pega toda a população brasileira, porque é imposto indireto. Porque imposto de alíquota zero ia passar para alíquota de 5%. Uma loucura. Isso eu consegui derrotar. E aí os setores conservadores gostaram desse negócio de que imposto bom é imposto velho. Mas eu falei um pouco revolucionariamente [riso].

Aliás, eu queria fazer uma afirmativa aqui: este país está tão deteriorado, que cumprir a lei é uma tarefa revolucionária. Extrair a potencialidade da lei ainda é revolucionário no país, se bem que com amplo apoio da população, não tenha a menor dúvida. É só você examinar a aceitação pela população dessa política que foi adotada na Receita. Ora, cobrar tributos é uma das tarefas mais ingratas em qualquer sociedade, no entanto a população estava favorável a isso, porque se estava mostrando que tentávamos fazer uma justiça material, isto é, cobrar como estava previsto em lei, mas aqueles que tinham maior capacidade contributiva se furtavam de pagar o tributo.

Apesar dessa sua ênfase na idéia de que a reforma constitucional seria algo no mínimo secundário, existem alguns problemas ou algumas questões que são recorrentemente levantadas acerca da natureza de diversos desses tributos que hoje constam na Constituição. Há várias questões em torno disto.

Deixe-me falar genericamente. Por que eu acho que a reforma tributária faz parte desse pensamento milagroso mais irresponsável das elites brasileiras? Primeiro você tem duas cláusulas pétreas a influenciar diretamente a reforma da Constituição, impondo limites. Uma é o federalismo. Não se pode alterar a estrutura federativa do Estado brasileiro e essa parte de recursos tributários é fundamental ao federalismo. A outra são os direitos e garantias individuais. O Supremo Tribunal Federal considerou que os princípios de proteção ao contribuinte compõem o elenco de direitos e garantias individuais, que está na própria Constituição. Primeiro ponto: você não pode modificar nenhum dos direitos e garantias individuais de proteção ao contribuinte constantes lá, ainda que tenha havido muitas tentativas de fazer isso. A questão de Federação é o segundo limite. Veja bem, estão falando do IVA [Imposto sobre Valor Adicionado] e propõem o IVA para fazer aglutinação do ISS que hoje é do município, do ICMS que hoje é do estado, e do IPI que é da União. Isso é o desconhecimento da história tributária do Brasil e revela uma sujeição, uma cópia servil de modelos estrangeiros que já tinham sido adaptados à nossa realidade.

A França tinha um imposto chamado imposto sobre a produção, eu acho que é isso, em 1952 foi substituído pelo imposto TVA — *Taxe sur la valeur ajoutée*. O

Brasil, em 1958, já sob a pressão das montadoras que se instalaram no Brasil (não só de carros mas de eletrodomésticos etc.) introduziu no então imposto sobre o consumo um método de não cumulatividade do imposto. O Brasil é o segundo país poderoso no mundo, grande, que adotou antes do Tratado de Roma — o Tratado de Roma é de 57 e sua aplicação de 60 — a técnica do valor agregado, ainda que setorizado. Em 1965 nós adotamos dois impostos não cumulativos, genericamente se poderia dizer de valor agregado: o IPI e o ICM.

Mas quando foi feita essa Reforma Constitucional nº 18 o legislador brasileiro teve uma genialidade: ele não adotou o modelo francês que é esse que querem impor agora — que há uma corrente dentro do governo querendo impor — por quê? Porque no Brasil há o município, que antes dessa nova Constituição era dotado de autonomia e agora faz parte do pacto federativo, portanto teve aumentada a sua dignidade e o seu *status* dentro da Federação. Então para o município se deu uma tributação importante, que é o ISS. Não para o pequeno município mas para o médio e o grande município. O que mais cresce nas contas nacionais, principalmente quando o país está qualitativamente se desenvolvendo, são os serviços: 60% do produto ou da renda nacional, hoje, é composto por serviços. E você tem hoje a questão das grandes zonas metropolitanas, então os grandes e médios municípios precisam ter um imposto poderoso que é o Imposto sobre Serviços. Retirar esse imposto do âmbito municipal para o âmbito federal, evidentemente, atenta contra a Federação. Segundo, a inabilidade do governo. Quando você fala para a sociedade que vai fazer uma reforma tributária há uma tendência da comunidade a se retrair no pagamento do tributo. Ela começa a fazer poupança para enfrentar as consequências da reforma, porque reforma do ponto de vista governamental raríssimas vezes é para aumentar a racionalidade do sistema, geralmente é para aumentar a arrecadação, principalmente aqui no Brasil. A economia organizada sabe disso e começa a pagar um pouco menos imposto. Mas quando você fala em acabar com um imposto, aí a coisa é mais séria porque ninguém mais paga o imposto porque sabe que quando ele acabar ninguém vai ficar vendo o passado daquele imposto, ele perde a tradição, a cultura.

Por isso acho que esse IVA não vai ser proposto. Se for proposto é porque o desvario do governo chegou a níveis altíssimos, porque ele é antifederativo e você hoje tem o movimento muito poderoso da periferia dos estados, dos municípios porque não há recursos. E toda essa reforma é feita para tirar o poder de decisão dos estados e dos municípios e concentrar na União. O que eu não mencionei ainda é que, no IVA, a idéia central é que a legislação seja federal. No federalismo fiscal você tem aqui no Brasil três características básicas. Primeiro, impostos poderosos para cada um dos entes que compõem o pacto federativo. Segundo, eles disciplinarem os seus tributos, quer dizer, se autodeterminarem em relação aos seus tributos. Mas como o desenvolvimento nacional não é uniforme, você tem zonas desenvolvidas e zonas deprimidas economicamente, então há um sistema de partilha da arrecadação. E os municípios, no sistema anterior, na Constituição de 88, tinham 14% da arrecadação, da disponibilidade de recursos; hoje estão com 23%. Eles não vão retroceder. E o retrocesso que era possível já aconteceu, é o Fundo Social de Emergência, que na realidade retira da partilha cerca de 20%. Eu acho que se houver a reforma vai ser a pretensão de continuidade, com algumas pequenas modificações, do Fundo Social de Emergência.

Há uma idéia que eu acho que pode e deve ser vencedora: passar o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural para os municípios. Por quê? Porque no ano de 93, na arrecadação global da União, de 36,5 bilhões de dólares, esse imposto

arrecadou 39 milhões de dólares — irrisório. Sempre houve a ilusão da nossa elite, principalmente a reformista, de utilizar esse imposto como instrumento de reforma agrária. Nunca o foi. Então o que eu sugiro é passar esse imposto para o município, assim ele fica com todo o controle da propriedade imobiliária. Ele já tem o IPTU e o imposto de transmissão, e fica também com o de propriedade fundiária. E se houver interesse de fazer a reforma agrária utilizando o instrumental tributário, cria-se uma contribuição de intervenção no domínio agrário, tendo como base a produtividade da propriedade fundiária e a sua extensão. Os dois pontos são fundamentais: transferir o ITR para os municípios e ter uma contribuição de intervenção só como instrumento de reforma agrária para alcançar os latifúndios e as propriedades improdutivas. Fora disso tem pouca coisa a ser feita.

Evidentemente, o governo vai desistir dessa parte de alterar as competências. Pode alterar as transferências tributárias. O Brasil também tem essa característica, de dar nome errado às coisas. Se for para alterar o nível de transferências constitucionais da União para os estados e para os municípios, isso não é reforma tributária, é uma reforma financeira. O tributo já se tornou em arrecadação.

Já que o senhor mencionou o ITR, nessa área que tinha impostos sobre o patrimônio de uma forma geral...

Deixa eu completar. Agora um proponente de mudanças está tendo uma rara oportunidade na vida dele — é o presidente Fernando Henrique. Ele é um dos autores da disciplinação por lei complementar do imposto sobre grandes fortunas. E o que eu espero que ele faça, usando seu poder de presidente da República e a sua capacidade de convencimento, que é muito grande, é que consiga implantar esse imposto aqui no Brasil. Esse é um ponto essencial da reforma tributária e o presidente já está comprometido com essa idéia. Espero que ele consiga agora como presidente tornar vitoriosa a sugestão dele de disciplinação do imposto sobre grandes fortunas.

Eu acho que ele devia adotar o mesmo modelo da França hoje, que já teve imposto sobre fortuna e agora tem imposto de solidariedade social. Quer dizer, ele não deveria ser destinado a compor recursos orçamentários e sim recursos específicos para diminuição dos desníveis de renda dentro do país, para eliminar as iniquidades. Só para finalidade social. Acho importantíssimo isso. Ele tem uma concepção, para mim, ótima. É que ele interdita tributar a classe média, porque ele dá uma noção de magnitude de fortuna. Ele não é sobre a fortuna, é sobre a grande fortuna. E como é que você determina a grande fortuna? Hoje não há grande dificuldade. Pelas declarações de renda, tem-se a declaração patrimonial das pessoas, que foi atualizada em UFIR. Então dá para se dimensionar o que é uma fortuna no país comparativamente. Quer dizer, não é a fortuna no mundo ou a fortuna, por exemplo, comparada com a francesa etc., mas você tem a noção do patrimônio das pessoas. Aí dá para estabelecer o que é um pequeno, médio e grande patrimônio. E este imposto é importante porque você tem o imposto de renda que é o tributo do fluxo de rendimento, em nível anual, temporário. Já para o estoque patrimonial das pessoas você tem impostos analíticos: a transmissão de bens imóveis, a propriedade urbana de imóveis. Mas você não tem imposto sintético, que é necessário ao nosso sistema. Você tem, quando morre a pessoa, imposto sobre herança, mas em vida das pessoas você não tem, e é realmente necessário. Mas há uma resistência muito grande do Congresso, que eu acho que só poderá ser superada se o presidente fizer valer a sua vontade.

Fazer valer a sua determinação como senador.

Faço suas as minhas palavras [risos].

Nessa questão da estrutura tributária o senhor teria algum outro comentário?

Por exemplo, nessa área das contribuições sociais fala-se muito de serem em cascata.

Esse é um problema que tem me preocupado muito. A seguridade é excelente porque é um mecanismo de estabilidade no país: dar aposentadorias, os seguros todos, de saúde, previdência, assistência social. Então se fez o sistema de atendimento a todo mundo, de atendimento universal e também de contribuição universal. Como? Porque ele não é só financiado, como tradicionalmente, pela folha de salário, é também pelo faturamento das empresas, quer dizer, pela receita bruta e pelo lucro líquido, só falta incluir aí as propriedades.

Mas aí já começa a haver um problema: é que a Cofins, que é a contribuição sobre o faturamento, na minha opinião, está pesadíssima: 2% sobre o faturamento em nível mensal, em pequena empresa pode significar mais, em doze meses, do que o lucro dela. É muito pesado. Além disso, o efeito cumulativo de uma tributação dessa sobre o faturamento de todas empresas, seguramente em relação ao preço final da mercadoria, pode ser elevado de cinco vezes, podendo chegar a dez vezes. Em termos bem simples essa alíquota de 2% chegará necessariamente, se o produto sofrer muitas intervenções, a 10% sobre o preço final; e, em casos de maior intermediação na produção, vai chegar a 20%. Então, o efeito cumulativo dela é brutal. O que ocorre? Se você parte do suposto de que a carga média de tributação do IPI seria 13%, a média do ICMS de 17-18%, mais 2% sobre o faturamento, mais 0,65% do PIS, você tem uma carga de impostos sobre venda muito elevada no país. E a população não reclama porque ela não tem conhecimento de que toda essa carga é transferida via preço final dos bens e serviços consumidos.

Então o que ocorre? Ainda que a empresa possa recuperar essa carga tributária, ela tem um peso muito grande porque a empresa tem que adiantar os recursos no capital de investimento e no capital de giro. Aí, pagam mais facilmente os tributos as empresas que têm controle de mercado, monopolistas ou oligopolistas. A empresa que está em concorrência não tem condições de pagar corretamente todos os tributos dada a carga tributária elevadíssima, principalmente se ela está em concorrência com o evasor: o evasor leva uma vantagem fantástica, não paga nada. E a administração tributária no Brasil não tem condições de executar o seu dever que é cobrar do evasor e garantir uma lealdade na concorrência. Ela tem que proteger o bom contribuinte, apenando o sonegador. E para isso ela não tem condições. Além disso, a elevada carga tributária individual no país induz à evasão. Então é quase impossível pagar imposto e o negócio sobreviver. O empresário hoje no país é angustiado. Acho que ficou mais angustiado na minha gestão porque ele sentiu que isso podia destruir o patrimônio dele, vendo as irregularidades que ele tinha praticado, que são decorrentes muitas vezes da impossibilidade de pagar todos os tributos.

Na minha opinião, a contribuição para a seguridade deveria ser uma única contribuição, e aí tem que ter um certo controle econômico, que incidiria sobre a folha de salários, sobre o faturamento e sobre o lucro líquido e equilibradamente. Vou dar um exemplo: para você tributar um supermercado sobre o faturamento é uma tributação muito pesada, porque ele não vende preços marginais unitários, vende o volume de mercadorias; ele tem um *turnover* muito grande. Se eu tributar um banco sobre faturamento é loucura, porque o banco não fatura, o banco tem é lucro. E tributar uma indústria de tecidos que usa intensivamente mão-de-obra

sobre a folha de salários é uma injustiça. Então na realidade é preciso usar estes três elementos para uma única contribuição com limites, de forma que cada um tenha atendida a sua peculiaridade, e atender ao princípio da personalização do tributo. Eu estou convencido hoje de que quem mais sofre com a carga tributária é a classe média, porque ela paga imposto de renda muito elevado. A primeira alíquota do imposto de renda é 15%... Bem, e a classe trabalhadora, porque ela suporta, além do imposto de renda, toda essa tributação indireta que é pesadíssima. E veja, há alguns dispositivos da Constituição que não são cumpridos. O ICMS deve ser informado pelo critério da seletividade em função da essencialidade dos bens e serviços. O que é mais essencial numa civilização urbana industrializada é a eletricidade, combustíveis — tudo que é nosso é transportado —, comunicações, transportes; mas alguns estados tributam o transporte e as comunicações em 25%, e a energia elétrica também é 25%, alíquotas elevadíssimas, apenando a população de baixa renda, não levando em consideração a seletividade. Eu assisti a um debate em que uma pessoa falou: "bem, mas aí diz que será informado, não quer dizer que seja obrigatório". Eu falei: não, se — na minha interpretação — tiver uma alíquota única, não tem seletividade, mas se variarem as alíquotas, o critério de variabilidade das alíquotas é a seletividade em função da essencialidade do bem ou serviço. Então nós estamos num país que tem uma condenação, aliás têm duas condenações: é um país do futuro, e um futuro "que nunca se faz presente..."

Ele é sempre adiado.

Para uma época de felicidade, de desenvolvimento, de bem-estar da população. E é um país das reformas contínuas que não têm eficácia. Eu acho que esse governo está na ilusão de que vai reformar o país, mas não vai, porque essas reformas dele são meras letras escritas em folha de papel, não estão bem aplicadas na sociologia. Ele tem que reformar é a realidade do país, porque a lei não tem tanta eficácia como os economistas nossos aqui de Brasília pensam. Aliás, deixe-me fazer uma observação, eu nunca vi uma vocação legislativa tão acentuada quanto a dos economistas. É incrível, como gostam de manipular a lei.

Os advogados enrustidos...

Mas o mãos à obra, trabalhar na realidade... Acho que o livro do presidente — quer dizer, o título do programa do presidente, "Mãos à obra", enfiar a mão na massa, administrar — foi só de enfeite. Como se diz modernamente: *marketing*.

Para terminar essa parte de comentários sobre alguns impostos, uma das questões que se levantam nessa discussão de reforma tributária no âmbito constitucional é de uma possível fusão do imposto de renda da pessoa física com o da jurídica. O imposto de renda da pessoa jurídica hoje é muito complexo, muito sujeito a evasão, talvez seja um dos principais focos de evasão. E há quem defenda que uma fusão entre os dois tornaria mais fácil cumprir uma potencialidade de se taxar com mais facilidade as rendas mais elevadas que proviriam de donos de empresa e ao mesmo tempo impedir que esse imposto de renda da pessoa jurídica fosse repassado aos preços.

Isso não é problema a ser resolvido no nível constitucional e sim na legislação. Agora é preciso dizer o seguinte: o que no Brasil se chama de imposto de renda é concepção de legislador. No mundo inteiro imposto de renda é imposto de pessoa física, pessoa natural, e para a pessoa jurídica, de empresa, se chama

"Corporation law", "l'impôt sur la Corporation"; e nos Estados Unidos você tem uma lei para pequenas empresas, a "small business law". No Brasil, que é um país com uma cultura alienada, se é para transformar e adequar à realidade do país, deve-se fazer uma lei específica. Pode ser essa atual do imposto de renda para as sociedades anônimas e uma lei para as sociedades limitadas e outros modelos de empresas. Seguramente, do produto nacional, nem 3% são gerados pelas sociedades anônimas, e da força de trabalho ativa do país, nem 3% são decorrentes das SA. Entretanto todo o imposto de renda concebido no Brasil através da pessoa jurídica é baseado na lei das SA, foi feita na área da lei da SA logo que surgiu o decreto-lei 1598, que é uma alienação cultural fantástica porque a SA é uma sociedade cara e minoritária na estrutura do país. Daí ter que fazer certos artificialismos, como o lucro presumido.

O que eu defendo é o seguinte: a carga tributária no país é insuportável para quem paga tributo, quem paga tributo no país está pagando por si mesmo e por outra pessoa que está evadindo. Quem não pode fugir é o assalariado. O trabalhador assumindo a carga da venda dos bens, ele é quem suporta os tributos, e suporta duplamente: o que seria razoável para si e o que ele paga em nome de um outro evasor. Então o fundamental é o alívio da carga tributária individual da pessoa física e da empresa para que seja possível pagar o tributo, e fazer um esforço para diminuir o nível de evasão.

Há economistas que dizem "precisamos aumentar a base do tributo". Ora, não há tributo de base mais ampla que o imposto sobre venda. Todo mundo, para sobreviver, tem que comprar coisas. Não há base mais ampla do que o imposto sobre rendas. Mas é ridículo. Em 94 houve seis milhões e pouco de declarantes, dos quais, contribuintes mesmo, 4 milhões e meio, numa população de 153 milhões de habitantes. O que tem de omissão, de evasão é muito grande. E é ilusão, eu volto a repetir, imaginar-se que seja possível ter um sistema auto-executável, é preciso uma administração tributária para dar consequência a ele.

O senhor acha que nesse campo da seguridade idéias como essa como o programa de renda mínima seria uma reforma radical?

O programa de renda mínima proposto pelo Suplicy realmente é um grande avanço no país. Eu tenho experiência própria, vou contar aqui porque acho interessante. No final da década de 70 eu trabalhava na assessoria econômica do ministro Simonsen e um dia nós descobrimos que se estava usando o trigo para fazer ração animal, porque o subsídio do trigo era tão elevado na época que o tinha tornado mais barato do que os cereais concorrentes: sorgo, centeio, cevada, milho etc. Então eu passei a ficar muito crítico desse sistema de subsídios e o que vimos foi uma coisa mais interessante. Eu não lembro mais dos números, mas todos os incentivos para o desenvolvimento regional eram inferiores ao subsídio do trigo, somando Sudene, Sudam, Zona Franca, todos. Depois nós vimos que o consumo dos derivados do trigo era todo aqui no Centro-Sul. O povo do Nordeste não tem renda para consumir comida italiana, massas e pão etc., então o esquema de subsídio no Brasil era concentrador de renda.

Quando surgiu a idéia nos países da OCDE, Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico, do imposto de renda negativo, eu sempre achei que era uma coisa mais interessante entregar recursos a quem não tem renda para ele optar qual a maneira de gastar o dinheiro, do que montar estruturas pesadíssimas que consomem a maior parte do recurso e quando ele chega ao destinatário está muito decapitado, depauperado. Eu acho que o programa de renda mínima é viável

no Brasil e, principalmente na concepção do senador Suplicy, pode ser tratado gradativamente, dispensando órgãos tipo LBA, que na realidade é um órgão que mais alimenta a si mesmo do que utiliza os recursos para cumprir as suas finalidades. Acho melhor dar o dinheiro na mão de quem necessita para que ele tome a opção adequada. Fica mais barato em termos de controle do dinheiro e eficácia na utilização de recursos.

O senhor já tocou na questão de excesso de impostos indiretos. Uma das reclamações mais presentes principalmente pelo lado empresarial, mas que também está muito difundida no próprio governo, é essa idéia de custo Brasil, que é um pouco a idéia de que o sistema tributário seria um impeditivo à competitividade externa do país. Fala-se hoje também que se deve desonerar totalmente as exportações, apesar de que isso está no meio de uma questão conjuntural frente a uma sobrevalorização cambial muito grande e se compensa com a redução de impostos. Mas de toda forma há uma questão estrutural que tem a ver com essa cunha fiscal indireta muito grande — em especial essas contribuições sobre faturamento, difíceis até de serem retiradas para eventuais vendas externas.

A FIESP tem uma proposta que, sob o ponto de vista lógico, racional e econômico é a mais estruturada que eu conheço. Eles estão propondo que nós tenhamos uma tributação sobre vendas unifásica na fase do varejo. Qual é a grande vantagem? Você não onera o processo produtivo e o processo de comercialização e onera o consumidor final. Fica claro que o consumidor final é quem absorve a carga tributária. O primeiro problema é que para dar uma arrecadação significativa a alíquota teria que ser muito elevada, portanto indutora da sonegação. O segundo é que não há aparelho de administração tributária no Brasil suficiente para controlar 3 milhões e meio de estabelecimentos existentes. Então esta proposta, ainda que atraente do ponto de vista empresarial, é inexequível, inviável, não tem a menor possibilidade.

Há uma tendência a reverter o que foi consagrado na Constituição. Um dos grandes problemas dos incentivos à exportação foi que na década de 70 se considerou que o produto industrializado era imune ao então ICM. E por interpretações da administração tributária, depois do Judiciário, se considerou que a industrialização a que ele se referia não era a mesma dos conceitos de industrialização do IPI. Então chegou-se à conclusão que o algodão simplesmente em rama, por exemplo, era produto industrializado; que o peixe ornamental era produto industrializado; que o frango supercongelado era produto industrializado; que a lagosta supercongelada, o camarão etc. O peixe ornamental, o peixe vivo — eu não sabia — era industrializado só porque se introduzia gás carbônico para o peixe continuar vivo... Esse tipo de interpretação da Constituição levou à derrocada de dois estados, o Ceará e o Rio Grande do Norte, porque a principal produção deles na época era o algodão. Aí o estado não arrecadava nada porque era tudo exportado.

Numa reviravolta disso a Constituição atual estabelece que os produtos industrializados são isentos do IPI e do ICMS, exceto os semi-elaborados e aqueles produtos mais de conteúdo primário, em que a industrialização não é significativa. Para compensar o esforço de participação dos estados e municípios na exportação se criou um fundo de 10% da arrecadação do IPI para destinar aos estados e municípios exportadores, exatamente mostrando que o comércio exterior é uma função a ser disciplinada, regulada pela União e que afeta os estados. E por afetar os estados, para facilitar o esforço de exportação, o estado perde a arrecadação; se

compensava com o ganho na arrecadação do IPI, que é um modelo com um certo equilíbrio. Agora estão querendo não tributar esses produtos primários da agricultura. Eu acho isso uma loucura. Num estado como o Acre o que prevalece na estrutura econômica é o setor extrativo, extrativismo vegetal, pecuário, mineral, não tem setor secundário poderoso, nem setor terciário, quaternário então... talvez seja o *laptop* do governador. Para mim isso é desejo da tecnocracia brasiliense, porque realmente essa eu conheço muito bem, ela tem solução para tudo; soluções que transformam a utopia em pesadelo.

Uma outra questão mais geral que está imbutida nessa discussão de custo Brasil, competitividade, é o viés que o lado empresarial tem dado a essa questão dos encargos sobre a folha de salários. E aí muitas vezes também há uma dificuldade, às vezes proposital, até de se dizer exatamente o que é o que, dar o nome adequado às coisas. Há os encargos sociais propriamente ditos. E há um outro pedaço, talvez seja o maior, que são os encargos trabalhistas e às vezes os salários indiretos. Há um certo consenso, difuso, de que os encargos são elevadíssimos em geral, não se discriminam exatamente os penduricalhos do que é o essencial, e que eles deveriam ser drasticamente reduzidos; e a situação atual induz à informalização, induz à não-contratação com carteira de trabalho assinada, que também é uma forma de sonegação. Eu gostaria que o senhor comentasse um pouco essa questão dos encargos, de uma forma geral também a que relação o senhor chegaria entre essa estrutura de encargos e a geração de empregos.

Esses encargos são obrigatórios, ficam no conceito de tributos. Espalhou-se aí que o Brasil têm 58 impostos, quando deviam ter falado tributos, e começou-se a falar nos modelos europeus. A Alemanha tem 230 tributos, a maior parte ineficaz, ineficiente. Então, em realidade, no Brasil nós temos cinco impostos poderosos mais uma contribuição, a Cofins. O mais poderoso é o ICMS, o que mais arrecada; depois o imposto de renda; depois o IPI; quarto, Imposto sobre Operações Financeiras; e quinto, o Imposto de Importação. E a Cofins, contribuição sobre faturamento. Claro que outros impostos afetam a vida. Dentro do estado a gente paga IPVA, residência paga IPTU, mas são impostos insignificantes dentro da arrecadação global. Mas quando o brasileiro vê um tributo ele chia, chia do imposto de renda, chia do IPVA, chia do IPTU. Quando ele não vê ele nem toma conhecimento.

Que existe uma tributação pesada sobre a folha de salário não há a menor dúvida, mas muitas empresas, muitos dirigentes empresariais que criticam isso na realidade gostam porque tem a contribuição das empresas, confederações etc. Eu quero ver se há sinceridade nessa tese reformista se para desonerar o custo do Brasil, custo das empresas eles abrirem mão dessas contribuições: Sesc, Senai, Sebrae, Senac... Há um certo artificialismo na estrutura sindical no país, seja patronal, seja laboral. Mas aí não é reforma constitucional — isso é o que estou defendendo o tempo todo, é uma reforma da legislação. O que é absurdo hoje no país? É a carga tributária individual. Então, qual é a unanimidade? É a da reforma tributária. A população está insatisfeita com essa carga tributária, então se altera a carga tributária na legislação e não na Constituição, compreende? Esse é o problema central. E um detalhe: empresário fica sempre falando em simplificação de tributos, que os tributos são complexos para atender à diversidade do país. Esses empresários que ficam reclamando de complexidade é para entender a peculiaridade dos seus negócios. E sempre há essas propostas simplistas.

Para cada problema complexo tem uma solução simples e errada.

Deixa eu te mostrar: qual foi o movimento nessa área tributária que mais empolgou o país ultimamente? Imposto Único. Aí eu fico até envergonhado. Ele chega ao Brasil com duzentos anos de atraso. Isso é uma idéia do século XVIII na França. Os franceses têm uma frase bonita sob o ponto de vista sonoro. Eles dizem: "l'impôt unique, l'impôt inique" — imposto único, imposto iníquo, em francês é a mesma pronúncia. Porque você não tem uma base tributária que seja representativa da capacidade contributiva global da sociedade. Os sistemas tributários modernos tendem à diversidade. Quando surge um novo fluxo econômico, financeiro, uma nova forma de propriedade, um sinal de riqueza significativo, você o tributa. Como? Criando um imposto específico ou incluindo aquele setor com uma incidência do imposto já existente. Aí vem a idéia — para mim ridícula, só no Brasil é que prosperam muitas coisas ridículas —, um projeto de simplificação do deputado Ponte. Ele reduz todos os tributos a seis. E cria o imposto sobre o comércio exterior. Sobre o que incide? Sobre a importação e exportação. Ele não simplificou nada, pelo contrário, vai dar a maior confusão.

Na minha opinião, todas as reformas dos sistemas tributários são sempre conservadoras, porque mexem com a estrutura econômica do país. Você não pode interferir muito na estrutura econômica, querer mudar muito as regras. Vou lhe dar um exemplo: num espaço de dez a quinze anos já se fizeram três disciplinações de licitação e a cada vez é a maior confusão; mudou uma palavra na lei, novas interpretações surgem. Até o Judiciário fixar qual o sentido específico passa muito tempo, então temos esse viés histórico de estar sempre reformando, em vez de reformar...

Só para terminar essa parte de reforma tributária. Os indícios aparentemente são de que se vai repetir a prática dos últimos anos: no final do ano tenta-se um arremedo qualquer de mudança, para resolver problemas fiscais orçamentários de curto prazo, e já está se mencionando a ressurreição do IPMF ou o prolongamento do Fundo Social de Emergência.

O PT está falando do imposto de renda mínima, o governo está pensando na antecipação financeira. Se quisesse corrigir mesmo o modelo, principalmente num país em que muitas empresas prosperam mas não têm lucro tributável, era fazer uma tributação sobre os ativos das empresas, como o México fez. Quando as empresas não apresentam lucro, pelo menos pagam pelo ativo que está sempre crescendo. Eu acho isso possível, tecnicamente possível mas politicamente muito difícil porque o povo vai ter resistência a que se crie um novo tributo, ainda que seja um tributo direcionado para a empresa. O meu sentimento é que o governo está se dando conta, pelas contradições internas, posições antagônicas, de que não tem instrumentos e poder para fazer a reforma que se imagina. E que a reforma é essa: diminuir a carga tributária, que pode ser até negociada nos setores, diminuir desde que incremente a arrecadação, combata a evasão; diminuição das obrigações acessórias que são muito grandes no país, dificultam a vida das empresas. Se o governo quiser mesmo fazer uma reforma tributária, usa a tecnologia internacional disponível, levanta as renúncias de arrecadação, que é um conceito que os países da OCDE usam, é o orçamento dos gastos tributários. Eles consideram que há dois gastos: o orçamento fiscal que são as despesas e o outro que são as renúncias tributárias, isenções e incentivos, reduções de base dentro da estrutura dos tributos. Verificar aqueles que perderam o sentido, que perderam a eficácia, não cumprem as finalidades mais; e, ao invés de aumentar a carga tributária positivamente, a alíquota passar de 5 para 10, ter um ganho pela

eliminação dessa renúncia tributária ineficaz. O incentivo do IPI à siderurgia não tem mais sentido, principalmente agora porque as empresas estão privatizadas, estão dando lucro, não são mais empresas estatais, que eram empresas deficitárias. Para mim hoje a reforma tributária é a reforma do detalhe. Dada a complexidade do Brasil, temos de começar a discutir setorialmente e ter uma equipe voltada para isso e nós não temos. O que há é essa concepção macro dos economistas aqui de Brasília.

O pessoal está confundindo demais: sinalizaram para importação, todo mundo sabia que ia dar nisso. Agora a imprensa não está falando, mas eles atingiram três setores: veículos, principalmente automóvel, eletro-eletrônicos e eletrodomésticos. A principal consequência de uma alíquota de 70% depois de ter criado o hábito de consumo da população é que ela é um incentivo fantástico ao contrabando de eletro-eletrônico. Quer dizer, não vai funcionar coisa nenhuma porque não há condições de combater com eficácia o contrabando, a fronteira é muito grande. Há uma condescendência no Brasil, que eu sempre considerei absurda, com o Paraguai e o contrabando do Paraguai. Precisa dar um basta nisso, ainda que possa até desestabilizar o governo lá, mas nós não podemos ficar eternamente permitindo roubo de veículos do Brasil com legalização no Paraguai e essa entrada fantástica de contrabando via Foz do Iguaçu, lago de Itaipú etc. Se o presidente quiser ter sucesso na gestão dele, tem que cuidar do detalhe, e administrar, ele não está fazendo isso, as reformas são muito genéricas.

Uma pergunta um pouco mais específica sobre câmaras setoriais. Uma das questões mais importantes que viabilizou o acordo da indústria automotiva, que está claudicante hoje mas continua em vigor, foi a idéia de uma renúncia fiscal tanto no IPI quanto no ICM, por parte dos governos estaduais, através do Confaz, e do governo federal. O senhor acha que é legítimo esse tipo de acordo? Que as câmaras são generalizáveis, são interessantes?

Eu acho que a idéia de reunir governo, empresa e operários é uma idéia excelente. Mas as principais soluções que as câmaras setoriais tiveram foram sempre com renúncia tributária, e isso foi negativo. Como elas se reuniam sobre a égide do Ministério da Indústria e Comércio, que não tem nenhuma função arrecadatária, ele tendia, como representante do governo, a conceder o que os trabalhadores e os empresários acordavam lá, sempre em cima da renúncia tributária. Eu sou contra esse tipo de renúncia, seja por isenção ou incentivo. Eu sou favorável ao recurso orçamentário: se se quer beneficiar um setor põe-se o recurso explicitamente no orçamento para saber quanto se está jogando naquele setor. Há essa tendência brasileira de conceder isenções que não são dimensionáveis.

Durante muito tempo eu chefei um setor que fixava a alíquota dos impostos. Nunca apareceu um industrial para falar comigo que já tivesse dimensionado o nível de benefício que ele tinha, ele sempre queria mais, esquecendo o que já havia conquistado. Então o que eles querem é uma volúpia de renúncias. Olha, esse sistema não pode progredir. Daqui a pouco todo mundo vai querer o seu incentivozinho e aí o incentivo perde a eficácia. Ele tem eficácia quando é exceção, mas quando se torna regra geral perde a eficiência. Mas acho fundamental essa prática de se reunir, mesmo que as reuniões sejam demoradas, para se conhecerem efetivamente os problemas do setor. Às vezes o diálogo evita soluções todopoderosas aqui de Brasília que não têm nada a ver com a realidade. É melhor se conhecer.

Negociar.

É, e adquirir empatia. Você às vezes tem *parti-pris*, preconceito. Então, tendo a conversa, ou se sedimenta o preconceito ou se acaba com o preconceito. Mas pelo menos você tem maior senso de realidade e não essa superficialidade dos preconceitos.

Há uma outra questão que eu queria levantar sobre o problema da sonegação e evasão. Na época em que estava sendo cobrado o IPMF na sua gestão, o senhor solicitou que os bancos fornecessem as listagens da arrecadação e de quem eles estavam arrecadando e eles se recusaram. E o senhor chegou a declarar em entrevistas que os banqueiros estavam sendo guarda-costas dos sonegadores, não sei se o termo exato foi esse.

Mas eu me penitencieei. Dada a minha formação cristã, eu cheguei à conclusão de que não eram guarda-costas e sim anjos da guarda. Quem acreditar que reformar a Constituição modifica este país está na ilusão. Veja bem. Cria-se um imposto sobre movimentação financeira; obviamente, se o imposto é sobre a movimentação financeira tem-se que saber qual é a movimentação, quem faz e quanto paga de imposto. Os bancos alegaram sigilo fiscal e nunca forneceram — os grandes bancos privados, pois os bancos oficiais deram a informação. E quando a Constituição cria um tributo, estabelece uma finalidade, ela dá os meios. Na minha opinião não era um problema pessoal comigo, era um desafio ao governo. Você criar um tributo em que o governo não pode saber quem é o contribuinte! Os bancos se julgaram muito poderosos neste país. Eles também não forneciam a lista porque se o contribuinte — o titular da conta no período de apuração, que era semanal — não tivesse recurso, quem tinha que pagar eram os bancos, que ficavam então como sujeitos passivos do tributo. E não era possível o sujeito passivo administrar o tributo, isso era como botar a raposa para tomar conta das galinhas.

Na minha concepção, essas modificações constitucionais são sempre difíceis de serem implementadas, já na lei não. Agora está surgindo uma corrente quase que alucinada, que quer quebrar genericamente o sigilo fiscal. Acho que também isso não deve ser feito porque dá ao fisco muito poder de perseguição. Aqui deveria se implantar — isso foi tratado pela Maria da Conceição Tavares num artigo recente na *Folha* — o sistema americano, que é o seguinte. Havendo evidências contra o contribuinte, um processo que mostre que ele está em práticas ilegais, pede-se a conta bancária para esclarecer a situação. Não é para iniciar a investigação pela conta corrente, ela vem para esclarecer, determinar os aspectos confusos etc. Esse é que é o sistema universal, do mundo inteiro.

Aqui no Brasil há dois fetichismos: o sigilo bancário e o sigilo fiscal. O sigilo fiscal eu enfrentei. Houve um dia em que eu resolvi dar os nomes dos devedores: foi um escândalo. Crime de responsabilidade coisa nenhuma! O sigilo fiscal que está na lei estabelece a impossibilidade de o fisco divulgar os dados de que ele toma conhecimento quando investiga, da vida do contribuinte e em relação à intimidade do contribuinte, da sua empresa. Agora o dado que o fisco tem sobre se ele pagou ou não imposto, desse eu sou obrigado a dar publicidade, por dois princípios constitucionais, o princípio da publicidade dos atos administrativos e o princípio da prestação de contas. Ora, se a maioria da população paga corretamente o tributo, ela tem direito de saber, e eu como administrador tenho o dever de fornecer, o nome das pessoas que não são solidárias na sustentação do aparelho estatal.

IMPOSTO BOM É IMPOSTO VELHO

Nos condomínios os condôminos que não pagam sempre aparecem lá: apartamento tal e tal...

Se você for uma empresa e quiser saber se eu tenho crédito você vai ao SPC: Serviço de Proteção ao Crédito. Por que o governo não pode fornecer? Não é o dado investigado na empresa, mas o dado que ele tem sobre a conta corrente. É difícil mudar a concepção. Mas isso eu pratiquei.

A transparência das informações é um pedaço importante da questão de combate à sonegação.

E a coisa mais interessante é a situação dos ricos. Num sistema capitalista como o brasileiro, o que o Estado pode fornecer de mais precioso para os ricos? É a garantia da sua propriedade, do seu patrimônio. E os menos solidários para o pagamento do tributo são os ricos que têm todo o interesse em manter esse aparelho estatal, porque ele garante a fruição dos bens de que dispõem. Há umas contradições interessantes nesse sistema.

Hoje já existe uma legislação específica para as micro e pequenas empresas. O que o senhor acha dela?

Elas são isentas de pagamento de tributos. Eu acho que há muito paternalismo com relação à microempresa, porque em realidade alguns grupos médios se transformaram em microempresa para não pagar imposto. A minha concepção é mais educativa, mais didática: eu acho que quem não paga imposto hoje, não pagará amanhã nem nunca. Você tem que educar, ao invés de dar isenção, dar uma tributação bem baixa para a pessoa se acostumar a pagar o tributo — a microempresa. Mas o Brasil é o país do paternalismo. Eu acho que a compreensão do Brasil parte do princípio de que ele é um país surrealista, é sempre apreensível como realidade fantástica. Quem quiser não enlouquecer tem que imaginar que as coisas têm um pouco de surrealismo, são um pouco deformadas. E um dos surrealismos é esse paternalismo estatal: de vez em quando se elegem algumas coisas para se proteger.

Eu me lembro de um dado interessante, acho que foi fornecido pelo Brizola. Tinham cadastrado, num determinado local, pouco antes da morte dos meninos na Candelária, 750 meninos que estavam no centro da cidade, desabrigados, cheirando cola. E havia 1.500 organizações não-governamentais para cuidar dos meninos [risos]. Para trabalhar, produzir estudos, sugestões e tal existem entidades, mas para cuidar dos meninos mesmo...

Dentre as questões às quais o senhor tem se referido nessa crítica ao ímpeto reformista do governo — no sentido de fazer grandes reformas constitucionais como sendo a pedra de toque da governabilidade —, o senhor tem destacado em especial a crítica à reforma que se pretende fazer na Previdência. Queria que o senhor comentasse isso um pouco.

Nós falamos sobre o imposto de renda negativo. O que é o imposto de renda negativo? A pessoa não tem renda, a renda é negativa, e o governo fornece recursos. Algumas das primeiras manifestações dessa concepção no Brasil foram feitas na órbita da Previdência Social. Uma delas foi conceder a quem nunca tinha contribuído com o sistema — o trabalhador rural — a aposentadoria desde que ele tivesse a idade respectiva. A outra coisa foi fornecer pensão. Parece que hoje são 1,5 milhão ou 2,5 milhões de pessoas que não tinham fonte de renda, você lembra disso? Quem era desvalido economicamente passou a ter uma pensão que no início era de dois salários-mínimos e agora acho que é de um salário-mínimo. Então, veja,

o legislador brasileiro levou a onerar os cofres da Previdência com pessoas que nunca contribuíram. A idéia da Previdência é sempre ter reserva técnica, principalmente quando a população é muito jovem como a brasileira, muita gente contribuindo na base e pouca gente usufruindo do seguro social. Mas quando a pirâmide começa a tender para um cone e diminui o nível de contribuições, começa a ficar difícil. Tem que haver reservas técnicas, aplicações, coisa que nunca existiu no Brasil.

Por outro lado, quem lê jornal, tem um mínimo de informações, sabe de todos os escândalos na Previdência, indenizações vultosas ilegais, aposentadorias concedidas ilegalmente, ineficácia de controle patrimonial da Previdência, principalmente de seus imóveis no país. Então a minha idéia é que um governo novo que quer mudar o país, antes de propor essas reformas ilegais, inconstitucionais, tem que mostrar competência em arrumar o que está desarrumado, o que seja suscetível de arrumação. Mas vem esse governo e quer provocar uma revolução, na minha opinião elefantina, catastrófica, sem antes ter mostrado competência para acabar com as mazelas elementares: gastos perdulários, má prestação de serviços, filas. Eu acho que é um governo que está raiando a inconsequência nessa área. Primeiro você tem que cumprir a sua função de administrar o país; depois, mostrando que tem competência nisso, fazer o diagnóstico.

Os jornais de hoje, não sei se chegou a lê-los, mostram discordância dos auditores do Tribunal de Contas com as estimativas feitas pela Previdência de todas as conseqüências dessas modificações. Bom, se os dados que existem lá proporcionam conclusões diferentes é porque não está sendo demonstrada ao país a realidade efetiva, há alguma distorção nisso. Eu acho que o governo foi apressado, e já recuou da proposta dele. Foi inábil, porque ao se mexer na Previdência se mexe com a vida de todo mundo do país. Tiram-se os direitos atuais mas não se indica o que vai ser realizado efetivamente. Porque — vamos imaginar um problema fundamental — imagine que uma pessoa tenha 28 anos de contribuição com a Previdência, de dez salários-mínimos, e que se estabeleça que o teto de pagamento de provento de aposentadoria seja cinco salários-mínimos. Como ele está pagando há anos a fio com base em dez salários-mínimos, é claro que ele vai para a previdência complementar privada, se o novo modelo emplacar. Mas como é que a previdência privada vai aceitar esse sujeito se ele já vem com 28 anos? A Previdência de hoje, a oficial, vai ter que transferir recursos. No Chile essa transferência foi de 5 bilhões de dólares, num país muito menor que o nosso, com população menor. Quanto vai ser a transferência no nosso sistema?! Disso ninguém está falando porque não está na disposição constitucional.

É provável. Aumenta a despesa mais do que se pretende...

É uma irresponsabilidade, eles estão primeiro tirando direitos, depois jogando para frente para ver como é que vai ser. Olha, não vai passar isso nunca. O governo é muito incompetente nessa área.

Uma última pergunta sobre o Plano Real. Como o senhor vê sua evolução recente? O Plano foi talvez o sustentáculo principal do atual governo e a trajetória inicial já foi reformulada drasticamente.

O Plano Real fez um presidente, o presidente Itamar, e elegeu um outro, o presidente Fernando Henrique. Como estabilização ele foi um sucesso. Mas o fato de ele depender da âncora cambial está mostrando agora seu lado perverso. Todo mundo está falando da globalização da economia, os países são cada vez menos

soberanos, com menor nível de poder nacional. Depois dos exemplos de fracasso mexicano e argentino, o Brasil insistir na mesma toada é dar muito prestígio às influências dos países centrais e dos organismos internacionais. Acho que há um problema aqui em Brasília hoje. Muita gente importante tem aspirações burocráticas nesses organismos internacionais e não pensa mais tanto em termos de Brasil, mas já como cidadão do mundo. Esse é o problema, e pela primeira vez na minha vida estou vendo uma volúpia de abrir o país para o capital estrangeiro em setores que nós já tínhamos resolvido...

Por exemplo: vender a Vale do Rio Doce. Ela seguramente tem 25% das jazidas minerais do país, ou como direito de lavra ou como direito de pesquisa. Qual o valor disso? É maior que o território de muitos países do mundo, não tem valor porque é uma potencialidade. E a Vale é uma empresa da qual ninguém reclama, está excelente, tem estrada de ferro maravilhosa. Uma empresa que está assim, por que nós vamos privatizá-la? Não há dinheiro no país para comprar isso, a não ser com financiamento governamental. Então nós vamos entregar para os estrangeiros, vamos ser os cordeirinhos no Consenso de Washington, garantir fontes de energia para os países do Norte — você sabe que energia fóssil acaba em cinquenta anos. Os Estados Unidos já conseguiram a sua reserva energética que é o México, mas deram algo em troca. E o Brasil, sem ganho nenhum, a não ser talvez na carreira desses nossos tecnocratas, está entregando. Entregar a navegação de cabotagem! Um país com a costa desse tamanho...

Entregando a costa...

A costa não é nada. O rio Amazonas, que é um rio internacional, doutor, botar lá navio estrangeiro... Eu fico às vezes espantado de ver como não se conhece a nossa história. Como é que a Inglaterra se torna uma grande potência naval? Primeiro porque a maior forma de comunicação e transporte lá era a cabotagem pelos rios e pela costa. Porque ela é uma ilha, então se tornou poderosa primeiro mercantilmente no próprio país, depois se expandiu para o resto do mundo. E nós vamos entregar as nossas costas. Graças a Deus a Marinha está resistindo, está assumindo a resistência. Entregar a Petrobrás, uma das poucas multinacionais que o Brasil tem! E aí vem o problema da incompetência do governo. Se o governo diz que ela não tem cumprido a sua função, ora, ele tem o poder de administrar, substitui as pessoas lá. Se há corporativismo, combata o corporativismo. Quer dizer, o governo foi posto aí pelo povo para resolver os problemas, não é para criar novos problemas e entregar o país aos estrangeiros. Já há um acesso das multinacionais nas outras áreas. Já na parte essencial, na parte estratégica, se o projeto é transformar o Brasil num mero endereço geográfico, tudo bem. Agora, se se quer um país soberano, com poder nacional, mantenham-se esses monopólios.

Eu estive a semana passada no Nordeste e o Nordeste está em pé de guerra porque querem fazer uma refinaria lá. O principal instrumento de negociação é a isenção ou o valor tributário que cada um daqueles estados ofereça. Isso é um absurdo, porque a Petrobrás paga todos os impostos no Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, que são estados poderosos dentro da Federação brasileira. E no Nordeste, que é miserável, atrasado, os estados vão ter que renunciar aos tributos? Qualquer governo que tivesse um mínimo de sensibilidade e autoridade proibiria a Petrobrás de considerar como critério essa guerra fiscal, os incentivos, seria neutro e decidiria tecnicamente por fatores locais, de otimização. Eu acho que o governo está muito enrolado.

Há mais alguma coisa que o senhor gostaria de comentar?

Eu acho que a cidadania entendida como o fortalecimento do nacional, do cidadão do país como sujeito de direito, só vai realmente se fortalecer quando a discussão da cidadania abranger a área tributária e o sistema de gastos do governo. Por quê? Porque a afronta à soberania pode ser decorrente da superoperação do Estado ou da infra-operação, quer dizer, o Estado violando os direitos do cidadão ou o Estado não garantindo os direitos do cidadão. E tudo isso depende do tributo. Na sociedade brasileira há uma injustiça muito grande no financiamento do Estado: quem menos pode é que está financiando o Estado, e os que mais podem, os dotados de maior capacidade contributiva, não estão. E a base de tudo isso é o artigo 3º da nossa Constituição, que diz: dentro dos objetivos da federação, o Estado brasileiro deve ser livre, justo e solidário. Mas não há solidariedade baseada na capacidade contributiva na área de sustentação do Estado. Para mim é fundamental o conceito de cidadania alcançar a área tributária, quer dizer, a sociedade civil começar a discutir isso com pleno conhecimento de causa.

Dentro das gradações da consciência eu acho que há ainda uma consciência ingênua em matéria de tributação na generalidade do povo brasileiro. É preciso chegar a uma consciência crítica. E como chegar a isso? Principalmente através da sociedade civil organizada; os grupos de pressão começaram a discutir essa matéria e influenciaram. Veja bem. A cidadania começou mais recentemente a discutir os direitos civis das pessoas, a liberdade diante do exagero da ditadura militar. Depois veio para proteger minorias do tipo direitos dos presos, dos meninos de rua, da mãe solteira, dos desvalidos, do pessoal que passava fome. Depois chegou nessa área ecológica da proteção dos recursos naturais. Agora está chegando à área tributária, e deve chegar, na minha opinião, não só na área tributária mas também nos gastos. Já há movimentos em Porto Alegre, Belo Horizonte, que eu conheço, o chamado orçamento participativo, que não é um modelo brasileiro, nos Estados Unidos as comunidades discutiam isso. Quer dizer, os recursos são escassos, então o governo municipal, o governo local, leva à comunidade o conhecimento da escassez e discute com ela as prioridades da aplicação. Ao invés de um planejamento feito aqui nas montanhas, na serra, ele é feito na planície, com as pessoas que sofrem os efeitos das decisões orçamentárias e da política de gastos do governo. Isso para mim é uma mudança essencial da nossa sociedade.

Há outro ponto que eu acho importante acentuar. Os que detêm o poder no Brasil falam que já há uma democracia instalada aqui. Acho que não temos ainda uma democracia pelo menos na intensidade e com o aperfeiçoamento que se diz. O exemplo mais típico é esse da reforma constitucional. O presidente da República com o auxílio das suas assessorias e auxiliares decide reformar, não emendar, reformar substancialmente a Constituição. Mesmo tendo o exemplo histórico de que no ano passado não se conseguiu fazer a reforma que estava com data marcada, esse ano voltam a insistir nessa reforma. Olha, isso mostra que nós não somos ainda uma democracia madura, porque há um centralismo exagerado do poder. A democracia pressupõe pluralismo de centro de poder, a sociedade civil discutindo, mas o que há é um arremedo de diálogo. Vários deputados federais de partidos diferentes ouviram todos esses ministros falarem, e eles nunca definiram que diabo de reforma era essa, sempre diziam genericamente "há uma necessidade de reforma". Isso não é diálogo, porque se o governo tem uma pretensão, um projeto de reforma, deve explicitar e discutir se ele é adequado à população etc. Isso não está ocorrendo. E o que me deixa perplexo é a contradição entre o artigo 60 e o artigo 78 da Constituição brasileira. O artigo 60, acho que inciso 2, prevê que a Constituição brasileira poderá ser emendada por

proposta do presidente da República; e o artigo 78 diz que o presidente e o vice-presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional prestando compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição. Pelo artigo 60, inciso 2, a Constituição confere ao presidente o poder de propor emendas à Constituição, mas pelo artigo 78 o presidente tem um compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição do país. Então o limite do poder que tem o presidente de propor emenda é a adesão dele à observância da Constituição. Na minha opinião, aquelas emendas de detalhe necessárias ao aperfeiçoamento da Constituição, é claro que o presidente pode fazer. Mas o presidente não pode, a não ser que venha comandando uma revolução, tentar alterar toda a estrutura básica do Estado brasileiro. Porque o país não é só o governo federal, são os governos estaduais e a sociedade civil. E eu acho que está havendo um abuso do poder de emenda do presidente da República, e de certa forma uma explicitação de que o Brasil não chegou ainda ao pluralismo democrático, em termos de estrutura de poder. O poder está muito centralizado na Presidência da República e no Congresso, e o que ocorreu até agora "foi um diálogo entre propostas do presidente e o Congresso sem participação do povo brasileiro.

Várias dessas reformas estão sendo propostas no capítulo constitucional sem que se fale o que vai se colocar no lugar, porque em alguns casos fala-se simplesmente em retirar artigo da Constituição e deixar para a lei ordinária o restante da regulamentação daquilo. Não é exatamente uma barganha política, para fazer uma barganha política é preciso dizer "mexer nisso para fazer isso, isso, isso dessa forma".

O Brasil é o país das promessas não cumpridas. Eu falei antes que a utopia se transforma em pesadelo. Em realidade, hoje, cabia ao presidente fazer cumprir a Constituição, explorar as potencialidades que ela tem, principalmente no desenvolvimento da legislação complementar, infraconstitucional. Ele teria que desenvolver a Constituição e não torná-la um periódico, reformando mensalmente a Constituição.

Alguém vai comprar uma Constituição na livraria: "Você tem uma Constituição?" — "Não, nós não trabalhamos com periódico."

É uma concepção da qual eu não sou adepto. O Kelsen diz o seguinte, sobre a teoria do Estado: o Estado se confunde com o próprio ordenamento jurídico. A concepção dele é formalista. Quer dizer que o Estado é um agente público na rua mas agente público como decorrência da lei, de toda a estrutura legal. A concepção kelseniana é importante para os detentores do poder porque a maior garantia da autoridade é o ordenamento jurídico existente. Então a autoridade tem que fazer valer o ordenamento jurídico, porque havendo a ordem ela se impõe, compreende? A ordem pressupõe o exercício da autoridade. Mas no Brasil, o presidente que ocupava o poder por ocasião da promulgação da Constituição de 88 logo declarou o país ingovernável [risos]. Quer dizer, o próprio Executivo negava a Constituição que ditava a titularidade do seu poder. Como eu disse, você só pode compreender um país desse imaginando que ele é surrealista. Chega um novo presidente e a primeira coisa que ele faz, ao invés de executar a Constituição, potencializar o seu ordenamento político, é dizer: "vamos reformar substancialmente a Constituição". Eu acho que as coisas são muito divertidas neste país.

É, e por outro lado, alguns partidos políticos, em especial o PT — não sei se todos os deputados —, por ocasião da promulgação da Constituição ficou no quiprocó, "assina ou não assina a Constituição"...

E agora são os maiores defensores.

E agora o discurso é de defesa das conquistas da Constituição.

É claro, é o chamado direito à esperança, que é uma concepção, surgida principalmente nas Constituições de Espanha e Portugal, de que a Constituição não é um documento unitário. Essas duas Constituições não têm uma idéia de unidade. Cada setor conseguiu botar uma coisa ali e às vezes há até uma aparente contradição, mas é uma característica das Constituições modernas, elas não são sintéticas, são analíticas, cada setor coloca os valores, os princípios que julga importantes. Bem, e alguns são de execução difícil nos dias atuais, mas consagram o que chamam o direito à esperança, porque algum dia aquilo pode ser conseguido. Num país como o Brasil em que a lei é ineficaz sempre, as pessoas vão esperando ter garantias maiores. Aquele direito que estava na lei e que não era respeitado, elas jogam na Constituição para que eventualmente seja respeitado. E agora vem o governo e vai querer tirar isso.

É um país complicado. Muito obrigado.

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 42, julho 1995
pp. 51-75
