

ESTADO NAO DEVE SER EMPRESÁRIO

Pela forma analítica, consciente e esclarecedora com que o advogado tributarista Iwes Gandra da Silva Martins realizou sua palestra sobre o sistema tributário brasileiro, o Plano Cruzado e a Constituinte, na reunião-almoço do dia 22 de outubro da Associação Comercial de Porto Alegre e Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul (Federasul), fazemos aqui a transcrição de sua fala na íntegra.

“Procurarei traçar a linha de minha exposição em três segmentos. No primeiro segmento farei uma análise, embora superficial, do Plano Cruzado nas suas insuficiências e insuficiências. Num segundo aspecto analisarei a influência do sistema tributário na possibilidade de correção desse plano. Num terceiro nível, trarei à reflexão o que poderá representar a Assembléia Nacional Constituinte; vale dizer, o Congresso Nacional com poderes derivados para preparar uma grande emenda à atual Constituição, na ordem econômica e social e no sistema tributário.

Em relação ao primeiro aspecto, quero trazer aos senhores uma reflexão, uma meditação, muito mais de preocupação, muito mais pessimista do que deveria ser no momento em que nós estamos no alvorecer de uma Assembléia Nacional Constituinte.

Por que se as notícias sobre o plano cruzado são notícias que, aparentemente, deveriam trazer tranquilidade, nós estamos com pleno emprego, nós estamos com o parque industrial crescendo, nós estamos teoricamente com uma capacidade maior de poder aquisitivo por parte dos assalariados e nós estamos com um Governo que se apresenta como de Nova República, e um Governo Democrático; se nós analisarmos esses aspectos que levam as autoridades, sistematicamente, a dizer que o Plano Cruzado foi um sucesso e precisa de pequenos reajustes, uma análise com maior profundidade leva aquele que trabalha diariamente na sua cátedra, com preocupações de natureza econômica (já que sou titular em direito econômico) a uma reflexão mais profunda e a conclusões bastante diferentes daquelas que as autoridades governamentais têm apreendido.

Confesso que não compartilho do otimismo do Governo Federal; confesso que reconheço nessas autoridades, autoridades acima de qualquer suspeita, do ponto de vista individual, elementos de uma dignidade realmente superior aquilo que normalmente se poderia esperar de autoridades de um País latino-americano. Mas do ponto de vista da filosofia econômica, a minha preocupação é profunda, é enorme; tem densidade e intensidade e eu digo porque. Quanto mais se analisa o Plano Cruzado mais se verifica que foi exclusivamente um plano de congelamento. E um congelamento sem maiores conseqüências. Um congelamento apresentado exclusivamente objetivando, de certa forma, quebrar a espinha dorsal da inflação e criar uma espécie de redução sensível da dívida interna do Governo Federal, pois o Governo utilizou deflator para todas as suas dívidas em cruzeiros, mas recebeu todos os tributos sem a utilização do deflator. Esse Plano Cruzado, que trouxe este congelamento no nível que apresentado está, não foi, todavia, burilado como um plano além do congelamento. E seis meses depois, tudo aquilo que acontece em todos os Países que adotaram o congelamento, acontecendo está no Brasil: falta de produto, quebra de qualidade, fuga de investimento a médio e longo prazo, mercado paralelo e um desestímulo muito grande ao investi-

mento para a pesquisa tecnológica e aquele investimento que dará condições concorrenciais ao Brasil.

Por outro lado, nada foi feito no concernente à máquina administrativa. No dia 15 de março de 1985 o Presidente Sarney declarava o que era opção fundamental do Governo, para viabilizar a economia: reduzir o peso do Estado sobre a Economia. E o Estado empresário no Brasil, outra coisa não tem feito do que descompassar por inteiro a economia brasileira. O que nós desejamos do Governo? Todo o cidadão deve esperar do Governo um instrumento de realização de suas aspirações, que fundamentalmente são: ter uma célere administração de justiça ou recursos sendo outorgados ao Poder Judiciário, e o Poder Judiciário no Brasil em todos os níveis não tem recursos. Ter segurança pública, com recursos sendo outorgados ao setor. Ter educação, ter saúde e previdência social. Essas são as finalidades do Estado. E o Estado deve propiciar fundamentalmente ao povo estes objetivos. O Estado não deve ser empresário. Quando o Governo é empresário ele deixa de ter recursos para fazer o que deve fazer e passa a aplicar aquilo que deveria ser utilizado naquilo que não sabe fazer e gera déficits públicos, que não há sistema tributário capaz de cobrir. No Brasil nós temos essa realidade vivida, numa dimensão sem precedente num mundo ocidental.

Quando se fala não se tem o número por certo, mas que o percentual de presença do Estado na formação do PNB ultrapassa a 60%, nós chegamos a conclusão, que a maior carga tributária do mundo ocidental se encontra no Brasil, porque apesar do que as autoridades dizem de que a carga tributária no Brasil é pequena, em torno de 25% no PNB, é tão pequena quando analisamos esse mesmo percentual em relação aos outros países tem 30, 40, 45%. E é pequena por que? Porque nos países ocidentais a presença do Estado não é tão grande. Se alguém de um outro planeta chegasse ao Brasil, ou no mundo atual e verificasse as causas de mortalidade, chegaria à conclusão que o que há de mais perigoso no mundo é a cama. Porque 80% das pessoas morrem numa cama. As estatísticas levam a conclusões absurdas, porque nós sabemos perfeitamente que esta não é a causa da morte. Mas se nós analisarmos a relação entre o PNB e a Carga Tributária Brasileira, nós vamos verificar que esses 25% incidem fundamentalmente sobre o segmento privado.

Já que 60%, praticamente, não recolhe o tributo, o que leva o nosso 25% sobre o segmento privado empregado e empresário a um percentual superior a 50%, vale dizer, um dos percentuais mais elevados do mundo. E dentro desse esquema, há de se verificar a inviabilidade do sistema governamental de manter a ineficiência da máquina estatal e ao mesmo tempo pretender o sistema de congelamento, onde o setor inadmissível é aquele que pretende administrar o congelamento sobre o segmento privado.

E já entro rapidamente na segunda formulação. É que na verdade o Plano Cruzado hoje vive uma série de incoerências e impossibilidades de formulação, sem a mudança do modelo econômico governamental.

Nós não podemos ter congelamento e inflação. Porque mês após mês, a inflação reduz a capacidade de investimento das empresas, que têm efetivamente seus preços congelados. Nós não podemos ter congelamento e aumento de taxas de juros, mas não podemos ter redução das taxas de juros sem gerar um consumismo ainda maior. Quando discutia há um mês atrás, num programa de televisão, com Péricio Arida, ele criticava um autor, a quem eu tenho profunda admiração. Eu dizia a Péricio naquela ocasião, aliás, um brilhante economista, embora na minha opinião sem nenhuma vivência empresarial, que o título desse livro, não precisaria ler o livro, já era uma lição permanente de economia para os que pretendem aplicar a economia, viver a economia, vivenciar a economia.

Fischer coloca no principal de seus livros o seguinte título “Teoria do Juro Determinada pela Paciência de Gastar e a Oportunidade de Investir”. Diz ele: se eu elimino a oportunidade de investir, eu gero a impaciência de gastar e o grande economista é aquele que pode, teoricamente, fazer com que se conviva a impaciência de gastar, para ir gerando novos mercados, com oportunidades de investir capaz de permitir investimentos a médio e longo prazo.

Mas o povo brasileiro, que não acredita mais no Plano Cruzado, gasta mais do que tem, porque sabe que hoje compra mais do que pode comprar amanhã, e esta é a razão pela qual o Governo, no momento em que desestimulou o investimento, gerou um consumismo, muito menos pela melhoria de condições de vida do cidadão brasileiro, e muito mais por transmitir a lucratividade que seria posta pelos empresários para um investimento futuro, para que essa lucratividade seja transferida para o consumidor. E no momento em que o Governo pretende manter o congelamento e é obrigado a utilizar a solução monetarista para tentar readmitir a possibilidade de investimentos, isso não poder bater, porque as empresas não poderiam conviver com juros elevados e com os preços congelados.

Por outro lado, a presença do Estado na Economia, nós verificamos que o Estado, que não fez nada para melhorar a eficiência das suas empresas estatais, em relação às tarifas também ficou absolutamente desatualizado. E esta desatualização em relação às tarifas vai levar ao Governo a necessidade de um aumento, que se não tiver essa contrapartida de desgelamento correspondente de transferência, provocará ainda mais redução do investimento.

Mais do que isso, as empresas que estão, mês após mês, sendo levadas a trabalhar com menor potencialidade, com menor lucratividade, têm uma de duas soluções: ou entram decididamente para o mercado paralelo, para criação de ágios, para os disfarces do ágio, ou pura e simplesmente serão obrigadas a deixar de operar.

E como o Governo não pretende mudar a imagem do congelamento, porque vendeu algo que em nenhuma parte do mundo deu certo, de que o congelamento era “prá valer”, e o Presidente da República declarou há duas semanas atrás, que nunca mais deixaria de haver congelamento no Brasil, que o congelamento era para ficar definitivamente. O congelamento, que não deu certo em nenhuma parte do mundo, porque daria certo no Brasil? Na verdade não havendo a possibilidade de o Estado dar o seu exemplo, hoje nós verificamos que o parafuso é muito maior do que o buraco e se se usar o sistema financeiro monetarista para tentar corrigir as distorções, há necessidade de se mexer no congelamento, de se aumentar a tributação, reduzindo o poder aquisitivo do povo, nós teremos a transferência de recursos do segmento privado eficiente para o segmento público ineficiente, gerando ainda mais, menor capacidade de investimento. Para já não falar do plano externo, onde o Brasil está conseguindo algo que nunca conseguiu na história, tendo condições consideravelmente melhores do que na Argentina e México, negociar a nossa dívida em piores condições. O Embaixador Brasileiro em Washington, aquele que está sendo substituído, declarava que os nossos negociadores, na verdade têm complexo de inferioridade e por essa razão mostram um complexo de superioridade. O México, que não se nega a sentar para discutir, conseguiu, em setembro, um acordo, em que 43 bilhões de dólares de sua dívida foram negociados com “new money”, com dinheiro novo, com “spread” de apenas 0,81: um “spread” consideravelmente inferior ao do Brasil, apesar de que o México se encontra numa situação, consideravelmente, pior que a do Brasil. Mas é que os mexicanos não têm medo de sentar e discutir. E como nós queremos impôr condições aos nossos credores, estamos hoje, na verdade, ainda sem negociar nossa dívida externa. E mais ainda, porque o Governo quer dar uma lição de fortaleza o Governo está queimando reservas para desincentivar empresários nacionais, que não se adaptam ao congelamento, que passam a ter prejuízo se se adaptaram, importando carne, leite, ovos, tudo num País de extensão territorial continental como é o Brasil, poderia produzir. E a nossa balança comercial começa a sofrer. Por um lado, quando se verifica no campo de exportação que a economia mundial não está melhorando na velocidade que se pretende, e que vamos correr sérios riscos de retalhação, por parte do Governo americano, por essa intransigência de negociação, é evidente que ao quadro que não é otimista do mercado interno se acrescenta um quadro em que há maus negociadores no mercado externo. Dentro desta situação, os senhores não de convir, que nós podemos, analisando, com frieza, o quadro nacional, considerar que sem mudanças estruturais e definitivas na política governamental, dificilmente conseguiremos sair desse impasse.

Eu digo que a sensação que eu tenho com o Plano Cruzado, e tenho um grande respeito pela pessoa do Ministro Funaro, mas já não tenho a mesma admiração pela concepção econômica do Ministro Dilson Funaro, que nós parecemos um avião conduzido por um piloto, que nunca foi um piloto experiente, e que pretendeu ter gasolina para chegar até um determinado aeroporto, e que no meio do caminho percebeu que não tem gasolina nem para chegar ao aeroporto que pretendia, nem para retornar ao aeroporto de onde saiu, e só tem uma alternativa: é uma aterrissagem forçada. O grande problema é que ele não é bom piloto. E isso traz uma profunda preocupação em relação ao quadro econômico nacional.

Como vejo a futura Constituinte? Qual é o papel que se poderia fazer?

Nós apresentamos, pelo Instituto dos Advogados de São Paulo, um anteprojeto do Sistema Tributário. Esse anteprojeto foi organizado com a Associação Brasileira de Direito Financeiro, com quatro professores do Rio de Janeiro e sete professores de São Paulo.

O anteprojeto foi estudado durante um ano e aprovado pela Comissão Afonso Arinos, com pequenas alterações, aprovado também pela Comissão do Prefeito Jânio Quadros, de São Paulo, que vai apresentar um anteprojeto à Constituição, e por incrível que pareça, não obstante a declaração de Belém da Ordem dos Advogados do Brasil, ter sido extremamente preocupante, no campo tributário, nosso anteprojeto foi inteiramente aprovado pelo Congresso da Ordem. Então irá com três respaldos para o Congresso Nacional. Nós pretendemos, em nosso esquema, melhorar o sistema atual com uma melhor discriminação de receitas tributárias para Estados e Municípios, reduzindo também o papel da União.

Mas entendemos que nenhum sistema tributário funcionará, se não houver simultaneamente na Constituição, um esquema de controlar as despesas governamentais. Na verdade um bom administrador deve saber qual a receita que tem, para depois programar as despesas, e no Brasil sempre se fez o contrário: Todos programam as despesas, e depois vão verificar de que forma obter a receita.

No Canadá, um grupo de tributaristas do mundo inteiro, na década de 60, prepararam aquilo que seria os fundamentos de uma política tributária e encontraram 11 finalidades numa correta política tributária. Nessas onze finalidades, o desenvolvimento econômico e a justiça fiscal são duas grandes motivações de qualquer reforma tributária. Depois, o respeito à capacidade contributiva e a instrumentalização do desenvolvimento pelo sistema tributário. A arrecadação é a última das finalidades. No Brasil a Política Tributária só existe em nível de arrecadação. O Governo tem diferentes déficits públicos, porque primeiro define suas despesas e depois vai verificar como obter suas receitas e as outras dez finalidades mais importantes não são utilizadas nunca.

Nós pretendemos levar para a Constituição exatamente a vinculação de uma espécie de código de despesas à formulação de uma política tributária. Nós, resolvemos colocar no capítulo da ordem econômica social, já não mais na Comissão Afonso Arinos, mas na Comissão do Prefeito Jânio Quadros, e temos elementos do Congresso Nacional trabalhando conosco, e a comissão do Prefeito Jânio Quadros é uma Comissão só de juristas: professores Manoel Ferreira Filho, Eli Lopes Meirelles, Celso Ribeiro Vasquez e Ada Pellegrini Vinover, só professores universitários, são vinte e quatro professores universitários. Pretendemos colocar a filosofia a partir de uma definição da ordem econômica e social e chegamos à conclusão que a ordem econômica e social tem que, efetivamente, privilegiar a iniciativa privada. Não adianta constar como temos na Constituição atual, que compete à iniciativa privada, preferencialmente, a exploração das atividades econômicas, quando apesar desse dispositivo estar na Constituição, ser considerado um mero dispositivo programático. Nós precisamos ter na Constituição dispositivos que sejam “prá valer” e para isso precisaríamos de mecanismos constitucionais, que permitam rapidamente o Governo ser acionado se agir inconstitucionalmente.

O Plano Cruzado por inteiro e todas as medidas legais, que provocaram uma quebra de toda a estrutura jurídica depois do Plano Cruzado no Brasil, não poderiam existir se tivéssemos, por exemplo, cortes constitucionais ou se o Procurador Geral da República tivesse competência orgânica e definitiva para decidir todas as arguições e inconstitucionalidades, não as encaminhando ao Superior Tribunal Federal. No nosso esquema nos pretendíamos ter cortes constitucionais paralelas, cortes de administração de justiça e desacoplarmos o Tribunal de Contas do Poder Legislativo, para se transformar num órgão do Poder Judiciário, com o que teríamos uma vertente de justiça que administraria a Justiça: uma vertente que permitiria uma rápida definição sobre a constitucionalidade ou não das leis e uma outra de responsabilização do Poder Executivo, dado pelo Tribunal de Contas, ou de responsabilizador dos Poderes constituídos, que caberia ao Tribunal de Contas, não mais um mero órgão de assessoria ao Poder Executivo, mas um órgão de execução. Se tudo isso nós tivéssemos, nos estaríamos, efetivamente, com a possibilidade de viabilizar um sistema tributário, de obrigar ao Estado se submeter a uma vocação privatista, que a Constituição iria hospedar e albergar e ao mesmo tempo os mecanismos capazes de fazer essa Constituição cumprir.

Estou convencido, e esta é uma idéia que evidentemente vai encontrar inúmeras dificuldades de passar junto ao Congresso Nacional. Mas estou convencido que existem sistemas de Governo de responsabilidade e existem sistemas de Governo de irresponsabilidade. Analisemos as únicas 21 democracias estáveis que o mundo conheceu depois de 1945. No concerto de 150 nações, só 21 países, durante 40 anos, tiveram democracia sem solução de continuidade. Nessas 21 países tivemos 20 parlamentaristas e só um presidencialista, e o único presidencialista é um presidencialismo parlamentar, porque nesse país o parlamento derruba a Presidência, ao contrário dos presidencialismo que nós conhecemos, em que é o Presidente que fecha os Parlamentos. Ora, se o parlamentarismo é um sistema, como dizia o saudoso e querido amigo Pilla, o Sistema de Governo da Responsabilidade a prazo incerto, e o Presidencialismo da irresponsabilidade a prazo certo, é evidente que se a história mundial demonstra que o Presidencialismo nunca deu certo em nenhuma parte do mundo, por que continuar com esse sistema?

Porque esse sistema que o próprio Rui Barbosa declarava que preferia, dez anos depois de ter feito a Constituição de 1891, a instabilidade do parlamentarismo à irresponsabilidade do presidencialismo, esse sistema que não deu certo no Brasil, que vive de um regime democrático para um regime de exceção, num sistema pendular, porque razão manter?

Eu perguntaria aos senhores: quando uma política começa a não dar certo, haveria a possibilidade de o Presidente, que a versão dos monarcas absolutos, o presidencialismo é a versão da monarquia absoluta no século XX porque ele é a Lei, ele é como Estado... Ele faz o que bem entende e não há esquema senão com a ruptura institucional para quebrar com a linha de pensamento ou de Governo ou de orientação. Estou absolutamente convencido que se tivéssemos agora o parlamentarismo, o Ministro Dilson Funaro deveria estar, a todo momento, dando explicações ao Parlamento e todos nós poderíamos estar pressionando o Parlamento e as correções já poderiam ter vindo há muito mais tempo do que podemos fazer num sistema em que o Presidente nomeia livremente os Ministros, os ministros não são responsáveis perante ninguém e o Presidente pode se dar ao luxo de dizer que é bom para a Nação ele pode fazer para a Nação, de acordo com sua equipe de dez brasileiros. Isso me parece que é a negação do regime democrático. Apesar de ser extremamente difícil para o Brasil, vencer a tradição dos políticos brasileiros. Não obstante a história brasileira ter demonstrado que o momento mais instável que tivemos foi dentro do sistema parlamentarista, eu acredito que qualquer que seja a futura Constituição, se mantivermos o presidencialismo, da irresponsabilidade do Presidente que faz a Lei, do grupo de Ministros que administram sem o povo sem o Legislativo o que bem entender, mesmo que seja a favor do povo, nós nunca teremos um Estado estável.”



NOTICIÁRIO



VARIG



CRUZESRO



MO-SUL

Positivamente, acreditando no Brasil.

10.11.86

4/5