

Resenhas de livros

Economic Crisis and State Reform in Brazil — Towards a New Interpretation of Latin America*

Luiz Carlos Bresser Pereira

Lynne Rienner Publishers, Boulder/London 1996

O livro reúne pelo menos uma década de reflexões sobre as dificuldades enfrentadas pela economia brasileira durante a longa crise que teve início no começo dos anos 80. Além de sempre ter sido analista arguto e observador atento dessas dificuldades, o autor pode contar com a perspectiva privilegiada de quem foi ministro da Fazenda durante parte do Governo Sarney e vem respondendo pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado desde o começo do atual Governo.

Há cerca de vinte e cinco anos, quando a crise mal havia começado, a esmagadora maioria dos melhores economistas do País, aberta ou veladamente, compartilhava a crença nas virtudes de uma intervenção forte do Estado na economia. Desde o término da Segunda Guerra, o intenso intervencionismo estatal havia possibilitado quarenta anos de crescimento econômico acelerado, não obstante a instabilidade política do período. O entusiasmo com as múltiplas possibilidades da “intervenção inteligente” do Estado na economia estava contudo fadado a desaparecer ao longo da década de 80 e a, lentamente, ceder lugar a visões mais realistas sobre os limites da ação estatal na área econômica. Em meio a um emaranhado de intervenções contraditórias, que naquela altura já havia perdido qualquer sentido de coe-

rência, e na esteira de uma seqüência interminável de decisões desastrosas de política econômica, o País mergulhou em uma crise de quase uma década e meia, marcada por estagnação econômica, forte desequilíbrio fiscal, pilhagem desabrida do Estado pelos mais diversos grupos de interesse em alta inflação.¹ Apesar das enormes proporções dessa crise, abandonar a crença anterior na eficácia do intervencionismo estatal tem sido um processo penoso, não só para toda uma geração de economistas, como também para a intelectualidade em geral e para a elite dirigente brasileira. A profundidade e a duração da crise foi em boa parte determinada pela lentidão com que esse processo avançou.

Há muitas maneiras de se ler o livro de Bresser Pereira, mas talvez a mais interessante delas seja exatamente como um relato detalhado de uma importante transição intelectual por que passou o autor e vem passando o País. Um relato de como, a reboque da crise, mudaram as visões do autor e as do pensamento dominante do País acerca do papel do Estado na economia. Os dogmas do nacional-desenvolvimentismo, aos poucos, cederam lugar a

¹ A interrupção do círculo vicioso da crise e o enorme sucesso da gestão da política macroeconômica desde então não devem obscurecer a percepção da real gravidade da situação a que se tinha chegado quando a crise atingiu o fundo do poço, em meados de 1993. Ver Werneck (1994).

* Edição brasileira revista e ampliada pelo autor: Editora 34, São Paulo, 1996.

dúvidas sobre os limites da eficácia do intervencionismo estatal. E estas dúvidas acabaram levando a uma nova interpretação da própria crise econômica que — o autor enfatiza — só pode ser corretamente entendida como um processo que encerra no seu núcleo uma profunda crise do Estado.

Como bem notado pelo autor, embora a visão dominante sobre o papel do Estado no País tenha mudado muito nos últimos anos, mudou bem menos do que deveria. E é isto que tem emperrado uma reforma do Estado com a profundidade que se faz necessária. Mas, ainda assim, Bresser Pereira parece temer que as críticas ao intervencionismo estatal excessivo acabem dando lugar a um movimento exagerado em direção ao liberalismo econômico. Ressalta, com precisão, que o problema não é que o Estado tenha ficado muito grande e muito forte, mas sim que ficou muito grande e muito fraco. E que o que é necessário, portanto, é reconstruir um Estado menor, mas dotado de uma burocracia escrupulosa e competente, capaz de desempenhar com eficiência um ampla gama de papéis que ainda faz todo sentido atribuir ao Estado.

Na verdade, o temor de que o País seja levado de roldão por um furacão de liberalismo econômico parece cada vez mais infundado. Muito pelo contrário, se há algo a se temer é que a visão dominante sobre o papel do Estado tenha mudado bem menos do que até pouco tempo se supunha. O entusiasmo com as infundáveis possibilidades de “intervenção inteligente” do Estado na área econômica vem mostrando ter raízes profundas. Durou muito tempo para desaparecer tão facilmente.

Com o sucesso da política de combate à inflação, fora e dentro do governo, voltam a aflorar pressões em favor de uma nova onda de “intervensões inteligentes”. Especialmente na forma de política industrial. Como no passado, o que se preconiza é que o Estado volte a escolher os setores que devem ser privilegiados e a eles abra um fluxo generoso de favores, na forma de incentivos fiscais e créditos, proteção contra a concorrência de importações e preferências em contratos de suprimento do setor público. E tudo isto muito antes de qualquer arremedo de uma burocracia competente e escrupulosa ter sido afinal construída e do restante da agenda de reforma do Estado ter mostrado um avanço convincente. Além de outras dificuldades mais óbvias, a remontagem desse modelo de política industrial, envolvendo farta distribuição de favores

públicos em um momento em que medidas impopulares de ajuste fiscal vão se tornando cada vez mais inevitáveis, poderá revelar-se politicamente inviável.² Seja como for, o ressurgimento da demanda por “intervensões inteligentes” na área de política industrial, e a crescente simpatia com que esta demanda vem sendo percebida dentro do governo, parecem sugerir que o risco que se corre não é exatamente o de se resvalar para um excesso de liberalismo.

Por mais significativa que tenha sido a mudança de mentalidade ensejada pela crise dos anos 80, não há razões para se crer que a propensão a *rent-seeking* tenha desaparecido. Erguer barreiras mais eficazes para proteção do Estado e da sociedade contra a ação predatória dos grupos de interesse deverá continuar a ser por muito tempo um dos pontos mais importantes da complexa agenda de reforma do Estado, tão lucidamente dissecada por Bresser Pereira. Seu livro constitui leitura obrigatória para se entender o quanto a sociedade brasileira já conseguiu avançar nos últimos anos na superação da crise em que se meteu nos anos 80, e também para se ter a perspectiva correta das proporções dos desafios que ainda estão por ser enfrentados.

Rogério L. Furquim Werneck
Departamento de Economia, PUC
Rio de Janeiro

REFERÊNCIAS

- Werneck, R.L.F. (1994) “Wretched Statecraft: Brazil’s Vicious Circle”, In G. Ranis (org.) *En Route to Modern Growth: Latin America in the 1990s (Essays in Honor of Carlos Diaz-Alejandro)*. Washington, D.C.: Interamerican Development Bank.
- Werneck, R.L.F. (1996) “The Changing Role of the State in Brazil”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 36, no. 2, Summer.

² Ver Werneck (1996) para uma discussão mais detalhada deste ponto.

A Trajetória da Política de Informática Brasileira

Jorge Rubem Biton Tapia

Editora da Unicamp, 1995, Campinas, SP.

O objetivo deste estudo é “examinar a trajetória da Política Nacional de Informática (PNI) entre 1977 e 1991, identificando os limites e obstáculos de natureza política e institucional que condicionaram a implementação do modelo de reserva de mercado e acabaram conduzindo a sua extinção”.

O livro de Tapia distingue-se das muitas interpretações sobre o tema, uma vez que nos permite entender com clareza, através de uma riqueza de detalhes, a trajetória da política industrial para o setor de informática no período da reserva de mercado. Mais que isto, este estudo serve como fonte analítica para estudos posteriores de política industrial setorial, uma vez que focaliza a dinâmica e os processos decisórios que envolveram a elaboração e implementação da política brasileira de informática, especificando suas características e trajetória histórica.

Dividido em seis capítulos, este estudo abrange o ciclo completo da política de informática de mercado reservado, deslocando a atenção para a importância dos processos decisórios e para a dinâmica interburocrática que envolveram sua implementação.

De acordo com o autor, a reconstrução histórica das decisões da política de informática situam-se dentro de dois grandes pólos analíticos. De um lado, a organização do arranjo institucional, as articulações efetuadas pelo Estado, bem como a natureza e os instrumentos deste. De outro, as interações entre os agentes públicos e privados, em vários contextos inter-organizacionais.

O fator diferenciador deste estudo é o fato de o autor apresentar uma interpretação alternativa às várias análises já efetuadas sobre o tema e que se sustentam nas limitações intrínsecas do modelo de proteção, baseado na reserva de mercado. Para Tapia, reduzir a explicação da crise enfrentada pela PNI, no início dos anos 90, nas limitações do modelo de proteção e ao nacionalismo, parece simplista demais. Toda trajetória histórica da Política Nacional de Informática esteve sempre associada a uma rede de interesses inter-relacionados envolvendo a burocracia estatal, empresários, lideranças políticas e associativas e governos estrangeiros.

O que se pode tirar de conclusivo sobre a análise do autor é que a PNI completou um ciclo que vai desde sua implementação na década de 70 ao início dos anos 90. A tese defendida sobre o que podemos chamar de “Crise da PNI”, relatada em vários estudos anteriores, é resultado das deficiências imanentes da própria superação do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. Aliado a isto, dois outros argumentos são associados à incapacidade do modelo de mercado reservado de se reorientar no início dos anos 90, quais sejam, sua rigidez burocrática e o fim do nacionalismo como processo ideológico.

Contrapondo-se a estes últimos argumentos, o autor sustenta que a PNI não pode ser assimilada às políticas protecionistas frívolas, como a da indústria automobilística, porque sempre enfatizou a capacitação tecnológica do país. Por falta de apoio político, a PNI não pôde ser reestruturada como deveria, contemplando critérios de seletividade, flexibilização na questão dos índices de nacionalização, regras mais claras de acesso às tecnologias estrangeiras e maior agilidade das decisões por parte do governo.

A contribuição essencial deste trabalho ao debate travado pela sociedade sobre a PNI, como definido pelo autor, e que tem a nossa concordância, situa-se em três argumentos básicos. Primeiro, constituiu-se num esforço para superar interpretações reducionistas sobre a trajetória e a crise da PNI que ora recaí sobre a ideologia nacionalista, ora nas limitações do modelo de reserva, ora no contencioso Brasil/Estados Unidos. Segundo, desloca a atenção para a análise dos “processos decisórios e da dinâmica interburocrática na implementação da PNI, vinculando a dinâmica das estruturas decisórias, as formas corporativas de organização dos interesses, os impactos da transição do regime político, as estratégias empresariais e a reconstrução das alternativas de *policy*”. Terceiro, avança numa interpretação alternativa no processo de compreensão da crise enfrentada pela Política Nacional de Informática.

Os quatro primeiros capítulos do livro fazem referência ao arcabouço institucional e ao proces-

so político e de decisões que envolveram e explicam a gênese da política de informática brasileira.

De maneira organizada, o autor reconstrói a trajetória histórica da PNI, destacando a ação dos atores políticos, dos fatores político-institucionais, do consenso político em torno da institucionalização da reserva de mercado e da criação de organismos responsáveis pela condução da política, tais como a SEI (Secretaria Especial de Informática). Trata ainda dos conflitos interburocráticos, da implementação das Leis de Informática e de Software, dos limites da ação estatal e analisa os impactos produzidos pelo contencioso Brasil/Estados Unidos no processo de mobilização internacional contra a reserva de mercado.

Desta forma, ao explicar a origem da PNI, o autor organiza sua análise em duas questões principais. Primeira, “como e por que a informática entra na agenda governamental e passa a ser objeto de ação pública”. Segunda, “como se dá a constituição simultânea da estrutura institucional específica para formular e implementar a política e da *network* setorial, englobando o conjunto de interesses organizados em torno desta política”, incluindo aqui os interesses internacionais e que levaram ao contencioso Brasil/Estados Unidos.

Ao reconstruir o arranjo institucional e seu *modus operandi*, este estudo permite, como coloca o autor, compreender os “condicionamentos políticos que pesam sobre a tomada de decisões na esfera do Estado”, bem como as “possibilidades e limites impostos pela forma de estruturação do jogo” e a “dinâmica das interações dentro do sistema de atores estatais” no processo de compreensão da política de informática brasileira.

O capítulo cinco trata das propostas de reestruturação da política de informática, analisando suas principais dificuldades no final da década de 80.

Auto-Subversão — Teorias consagradas em xeque

Albert O. Hirschman

Cia. das Letras, São Paulo, 1996

“Teoria da Dependência Reafirmada” foi o título da sessão plenária do Encontro da Associação de Estudos Latino-Americanos (LASA) realizado em Atlanta, EUA, em março de 1976. Em seus co-

O questionamento da PNI tornou-se inevitável, impondo um debate geral em torno de novos rumos para o setor, tendo em vista as novas alianças políticas e as novas articulações de interesses entre empresas nacionais e multinacionais. Deve-se destacar, ainda, o imobilismo do governo no final da Nova República, o descrédito da sociedade civil com relação à tecnologia nacional e a dificuldade por parte do governo para manter privilégios setoriais no nível do empresariado.

Por fim, o capítulo seis examina o processo de reformulação da política de informática promovida pelo governo Collor, abrangendo os limites da política neoliberal e a crise do nacionalismo tecnológico.

A compreensão das características e das limitações do modelo de proteção e da rede de interesses inter-relacionados que envolveram toda a trajetória histórica da política brasileira de informática incorporam novos aspectos àqueles presentes no debate sobre a PNI e ajudam a atender os erros e acertos na sua tentativa de busca por capacitação tecnológica para o País.

O livro de Tapia oferece uma contribuição importante para estudiosos e interessados no assunto, especialmente porque relata que a forma como se deu o desmonte da reserva não se deveu necessariamente a fraquezas da política, mas foi resultado da conjugação de quatro fatores, a saber, “das alianças estratégicas de mercado, do encapsulamento da política de informática no nível do aparelho de Estado, da forte mobilização e pressões contra a reserva e da erosão nacionalista vitimada por conflitos internos”. Vale a pena conferir.

Luzia Maria Mazzeo

Doutora pela FGV/SP e

Assessora da SEPIN — Secretaria de Política de Informática e Automação, do MCT.

mentários como presidente da mesa, Albert Hirschman apresentou alguns dos conferencistas, tais como Fernando Henrique Cardoso e Osvaldo Sunkel, apontando-os como os “pais” dessa teoria. A seguir,

apresentou-se a si próprio como “o avô frequentemente ignorado da teoria, devido ao que havia escrito em 1945 no livro *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Fiquei, claro, muito feliz quando o Professor Caporaso, na introdução que fez a esse assunto, apoiou minha reivindicação” (in Hirschman, *Revista Estudos Econômicos-IPE/USP*, 1978, p. 94).

O pano de fundo histórico do livro de Hirschman de 1945 foi o bem-sucedido esforço da Alemanha de Hitler para aumentar seu comércio e suas influências políticas sobre o Leste e o Sudeste europeus durante a década de 30. Segundo Hirschman, os nazistas não haviam pervertido o sistema econômico internacional, mas apenas tinham capitalizado uma de suas potencialidades ou efeitos colaterais; pois “elementos do poder e desequilíbrio são potencialmente inerentes mesmo em relações comerciais como as que ocorrem sempre, como por exemplo, entre países grandes e pequenos, ricos e pobres, industriais e agrícolas — relações que poderiam estar em perfeita concordância com os princípios ensinados pela Teoria do Comércio Internacional” (p. 40). Ao forjar uma ligação entre a Economia Internacional e a Política, Hirschman enfocou principalmente o conceito econômico de “ganhos do comércio”, mostrando como esse ganho pode levar à dependência o país que recebe o ganho em relação ao país que o concede. Procedendo ao longo das hipóteses da teoria clássica, Hirschman supõe que ambos os países ganham, mas enfatiza que em um grande número de constelações esses ganhos são assimétricos.

Já no livro *Auto-Subversão*, registra Hirschman: “Em *National Power and the Structure of Foreign Trade*, mostrei como relações de influência, dependência e dominação emergem diretamente daquelas transações comerciais entre nações soberanas que vinham de longa data sendo caracterizadas como “mutuamente benéficas” pela teoria do comércio internacional. Mesmo que se concordasse com a clássica teoria dos ganhos econômicos com o comércio, poderia ser demonstrado que os efeitos *políticos* do comércio exterior tendiam a ser *assimétricos* e a favorecer, pelo menos de início, os países maiores e mais ricos. Essa constatação fundamental foi uma razão de meu livro ter sido ‘redescoberto’ nos anos 60, quando diversos autores — como Fernando Henrique Cardoso, Osvaldo Sunkel e André Gunder Frank — desenvol-

veram a chamada teoria da dependência. Na verdade, nunca me senti à vontade sendo tomado por “precursor” desse grupo, cuja análise econômica e política com frequência julguei muito sombria. (p. 101, grifos nossos, JMR). É patente aqui uma “angústia da influência” de Hirschman em relação à teoria da dependência.

Harold Bloom, no excelente livro *A angústia da influência*¹, apresenta uma descrição da influência autoral. Os “autores fortes” fazem a história deslendo-se uns dos outros, de maneira a abrir um espaço próprio de fabulação. O interesse de Bloom são os “autores fortes”, grandes figuras com persistência para combater seus precursores fortes até a morte. Registra Bloom: Talentos mais fracos são presas de idealizações: a imaginação capaz se apropria de tudo para si. Mas nada vem do nada e a apropriação envolve, portanto, imensas angústias de débito (Bloom, p. 33). Bloom traça, então, alguns movimentos revisionários no ciclo vital de um “autor forte”, entre os quais: clinamen, demonização e apophrades que reproduzimos:

1) *Clinamen*, que é a desleitura ou desapropriação, propriamente dita; a palavra vem de *Lucrécio*, onde significa um “desvio” dos átomos, que torne possível qualquer mudança no universo. Um autor se desvia ao ler seus precursores de tal forma a executar um *clinamen* com relação a eles. Isto aparece como um movimento corretivo em seu próprio texto, sugerindo que os textos precursores foram acurados até certo ponto, mas deveriam, então, terem se desviado, precisamente na direção em que se move o novo texto.

2) *Demonização*, ou um movimento na direção de um *Contra-Sublime* próprio, como reação ao *Sublime* dos precursores; a palavra vem da tradição neoplatônica em geral, onde um ente intermediário (o *daimon*), nem divino, nem humano, se incorpora ao adepto para auxiliá-lo. O autor posterior se apresenta aberto ao que acredita ser uma potência nos textos-ascendentes que não pertence, de fato, a estes, mas sim a uma extensão óptica imediatamente além dos precursores. É isto o que faz, então, em seu texto, ao postar-se com relação aos textos-ascendentes de tal forma que, ao generalizá-los, despreza o que existia de único nos trabalhos dos precursores.

¹ Bloom, Harold, *A angústia da influência*. Editora Imago, 1991.

3) *Apophrades*, ou o retorno dos mortos; a palavra vem dos dias infaustos, dias de má sorte, quando os mortos de Atenas voltavam a habitar a casa onde haviam vivido. O autor mais recente, em sua própria fase final, já sob o peso de uma solidão de imaginação que é quase um solipsismo, sustenta seu próprio texto de tal forma aberto à obra dos precursores que, inicialmente, poderíamos pensar ter-se completado a volta ao círculo, nos transportando de volta aos dias sufocantes de seu aprendizado, antes que sua força tivesse começado a se fazer sentir nas razões revisionárias. Mas o texto, agora, é sustentado em aberto, enquanto que outra fora, de fato aberto, e o efeito estranhíssimo (*unheimlich*) é que o sucesso do novo texto faz com que este nos apareça, agora, não como obra dos ascendentes, mas como se o segundo autor houvesse, ele mesmo, escrito as obras características de seus precursores. *Auto-Subversão — Teorias consagradas em xeque* é um “movimento revisionário” onde o “precursor” de Hirschman é o próprio Hirschman. Ele faz *clinamen*, *demonização* e *apophrades* com ele mesmo. Daí toda a delícia do livro.

O livro está dividido em três partes: “I - Da auto-subversão (reinterpretação teórica); II - Do indivíduo (autobiográfico); e III - Novas incursões (novas interpretações teóricas)”.

Os vinte ensaios reunidos no livro foram todos escritos a partir de 1986, ano em que havia publicado a coletânea *Rival views of market society and other recent essays*. Hirschman percebeu que um novo livro, algo diferente, estava em gestação quando seus trabalhos mais recentes passaram a concentrar-se em questionar, modificar e/ou qualificar algumas de suas proposições anteriores a respeito de mudança social e desenvolvimento. Hirschman percebe essa tendência e passa a gostar de ser “auto-subversivo” (capítulo 2 e capítulo 5). Registre-se, como faz Hirschman, que “auto-subversão” tinha algo em comum com os títulos e objetivos de dois de seus livros de ensaios, *A bias for hope* (1971) e *Essays in trespassing* (1981). Termos como *viés*,

transgressão, *auto-subversão* trazem, entre outras coisas, uma tensão implícita entre as acepções convencionais e os significados que Hirschman almeja, que são eficazes para “chamar a atenção”. O segundo grupo de ensaios compõe-se de uma série de fragmentos autobiográficos, muitos deles escritos para cerimônias de concessão a Hirschman de títulos honorários. Em “Novas incursões”, o terceiro e último grupo de ensaios, Hirschman trata de enigmas novos (mudanças políticas e econômicas engendradas pelas revoluções no Leste europeu) bem como retoma com frequência alguns de seus velhos temas — desenvolvimento latino-americano (caps. 15, 16), industrialização (cap. 17), avaliação da sociedade de mercado (caps. 18, 19, 20). Neste último grupo de ensaios, existe muito de autobiografia no capítulo 14 que poderia questionar a classificação dos capítulos nas três partes acima aludidas. Ocorrem outras sobreposições, mas como registra Hirschman “essas múltiplas interconexões entre as três partes do livro talvez deponham em favor de uma unidade básica” (p. 11). O livro conta com prefácio de Fernando Henrique Cardoso que registra: “A visão teórico-conceitual de Hirschman nunca sufoca a história, o inesperado da interpretação diante do achado também imprevisito, nem é usada para esmagar a imaginação. Os conceitos são instrumentos que, se utilizados com arte, modéstia e paixão pelo reconhecimento dos fatos novos, ajudam a interpretar, a iluminar porções da história e mesmo a encadear seqüências. Sem torná-las, contudo, camisas-de-força pelas quais fatos não passam nem espremidos. É esse espírito inquieto, indagador e livre que faz de Hirschman um inovador autêntico” (p. 6).

Auto-Subversão, além de ser uma leitura gratificante, pela importância do autor no campo das ciências sociais é também uma leitura indispensável.

José Marcio Rego

Professor da Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP
e da Pontifícia Universidade Católica - PUC-SP

Aspectos da Questão Tributária no Brasil

Luiz Carlos Merege, Lourdes Gutierrez e Paulo Nogueira Batista Jr. (orgs.)
São Paulo, UNAFISCO/FGV, 1995.

O livro *Aspectos da Questão Tributária no Brasil*, de Luiz Carlos Merege, Lourdes Gutierrez e Paulo Nogueira Batista Jr. (orgs.), resulta do seminário realizado em maio de 1995 na EAESP/FGV, promovido em conjunto com a União dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional de São Paulo. Tal evento contou com a presença de especialistas brasileiros em matéria de tributação, objetivando fornecer contribuições aos debates realizados em torno das questões relativas à reforma do sistema tributário brasileiro, sem ter a intenção de elaborar uma proposta única de reforma tributária. Tal qual o seminário, o livro encontra-se dividido em seis mesas-redondas sobre temas específicos.

A primeira mesa-redonda tem como tema *O contexto macroeconômico da questão tributária*. Dela participam Eduardo M. Suplicy, Fernando Rezende e Paulo Nogueira Batista Jr.

Suplicy apresenta seu programa de garantia de renda mínima, segundo o qual os cidadãos que ganham menos de R\$ 200 por mês receberiam uma complementação de renda. Ele o considera um instrumento de política econômica capaz de satisfazer a um dos objetivos da reforma tributária: erradicação da miséria e melhoria da distribuição de renda e de riqueza. Rezende discute a reforma tributária e a estabilização e ressalta que, apesar de a reforma ser necessária para a consolidação do processo de estabilização da economia, não tem sido dada a devida atenção às contribuições que a consolidação da estabilização econômica pode dar à implementação daquela. Batista Jr. discute juros, câmbio e tributação. Com dados de maio/95, compara o Brasil a outros 38 países e verifica que as taxas de juros brasileiras foram as mais altas praticadas. Sem aprofundar-se na discussão, afirma haver indicações de que a função fundamental da política de juros altos praticada não foi a contenção de demanda, mas sim a de atrair recursos no mercado cambial. Onde surge o elo com a questão tributária? Ele cita a cunha tributária nas operações financeiras (uma das razões para a existência de elevadas taxas de juros) e o fato de a abertura comercial brasileira não ter sido acompanhada de um

ajuste do sistema tributário às necessidades de uma economia mais aberta.

Sob o tema *Reforma tributária: tendências mundiais e sistema brasileiro*, participam da segunda mesa-redonda Carlos Alberto Longo, Geraldo Ataliba e Mauro Sérgio Bogéa Soares.

Longo discute o federalismo e as bases da tributação. Partindo de algumas comparações internacionais, conclui pela existência de uma correlação entre nível de desenvolvimento e estrutura de arrecadação: à medida que se desenvolvem, os países tendem a reduzir o número de impostos e a transformá-los em tributos apoiados em fatores geradores clássicos (consumo e renda). Ele defende a idéia de que a reforma tributária de 1964/67 foi um grande salto adiante, por introduzir o imposto de renda mais amplo e o ICMS (em substituição ao IVC, que incidia em cascata), e a busca de uma maneira de alargar a base contributiva do sistema em vigor com base nos impostos sobre renda e consumo. Quanto ao federalismo fiscal, ressalta a importância da definição da base de tributação para os estados e municípios e de se considerar as implicações financeiras sobre a União provocadas pela grande proliferação de unidades subnacionais, em particular os municípios, cujo crescimento é descontrolado por serem criados com base nos fundos de participação transferidos a eles pela União. G. Ataliba afirma ser a criação de municípios um problema de Direito Constitucional, não relacionado com a reforma tributária, e analisa o sistema tributário a partir de uma perspectiva jurídica. Ele afirma que a Emenda Constitucional nº 18 de 1965, que introduziu o ISS e o ICM e tornou o IPI um tributo não-cumulativo, resultou na inadequação da ordem jurídica aos preceitos normativos, por não ter tido eficácia jurídica, e cita como problema o fato de a legislação não respeitar a Constituição. M. Soares critica as propostas de reforma tributária em questão. Para ele, a insuficiência (incapacidade das propostas de gerar a arrecadação necessária para manter o Estado atual), a capacidade arrecadatória do atual sistema e o fato de o sistema tributário não ser uma fonte apenas de financiamento do Estado,

mas também de boa parte do setor privado, têm comprometido a discussão sobre política tributária no Brasil.

A terceira mesa-redonda discute a *Evasão fiscal*. Participam dela Aristóphanes Fontoura de Holanda, Francisco Humberto Vignoli e Lourdes Guíterres.

A. de Holanda destaca a importância da evasão diante da preocupação do governo com a estabilização. Suas causas são: complicação do sistema, percepção, por parte do público, de que o sistema tributário é injusto, e relações internacionais, tais como a existência de paraísos fiscais e a manipulação de preços de transferência pelas empresas multinacionais. Como medidas para evitar/combatê-la a evasão fiscal, sugere a revisão de incentivos, isenções e privilégios de categorias, do imposto indireto e das incidências em cascata, a emissão de uma legislação de controle dos preços de transferência e o aumento da taxa de risco dos evasores. L. Guíterres afirma não haver iniciativas do governo que visem ao efetivo combate à sonegação, acreditando ser o nível de impunidade, e não a falta de legislação punitiva, a principal razão para seu grande tamanho. Menciona também a ausência de um planejamento da administração tributária envolvendo medidas de combate à sonegação, a desestruturação da Receita Federal, a influência política na administração tributária, a complexidade da legislação e a morosidade do processo fiscal, administrativo e judicial. Ela sugere medidas visando à autonomia da Receita Federal e ao desenvolvimento de um programa de combate efetivo à sonegação. Vignoli discute a evasão na esfera municipal. O maior problema é a falta de um instrumento de pressão nessa esfera, e de integração entre os três fiscos. O município é incapaz de atuar como poder mais próximo do contribuinte e tem dificuldade de atuar com base em uma legislação que não privilegie seu poder de ação fiscal. Sugere a simplificação e racionalização da legislação vigente, a aproximação do poder local do contribuinte e o estabelecimento de convênios para intercâmbio de informações com o estado e a União.

Fátima Gondim B. Farias, Maria Silvia B. Marques e Celicino de Carvalho Pinto participam da quarta mesa-redonda, sobre o tema *O fortalecimento dos mecanismos de controle tributário*.

F. Farias discute os instrumentos de controle. Afirma que o sistema tributário estará condenado

se a comunidade constatar que ele não tem instrumentos de controle extremamente eficientes. Estes devem ser rígidos, impessoais e eficazes, para garantir a arrecadação espontânea e concretizar a justiça social. A sociedade deve ter mecanismos de controle sobre o fisco, tais como criação do estatuto do contribuinte, transparência das ações fiscais e relaxamento do sigilo fiscal. M. S. Marques trata de sua experiência no município do Rio de Janeiro, expondo mudanças ocorridas na administração tributária e aspectos dessa administração em alguns municípios americanos. Mais uma vez é citada a importância da integração dos cadastros nos três níveis de governo e do pleno acesso às informações. C. Pinto enfoca os aspectos previdenciários e da seguridade social, agrupando-os em quatro tópicos. No tópico cultural, destaca a latinidade do brasileiro, no que diz respeito ao seu gosto pelo detalhe e pela diferenciação e à sua falta de consciência tributária. No aspecto econômico, ressalta que a baixa atividade econômica agrega toda sorte de protelação para evitar a contribuição. Quanto à legislação, ela é a causa de emperramento, injustiça e ineficiência de todo o aparelho arrecadador, sendo sua complexidade e suas sucessivas mudanças os fatores de ineficiência. No aspecto administrativo, novamente é citada a questão do cadastro, que, a seu ver, não é confiável.

A quinta mesa tem como tema *A regressividade da tributação e distribuição de renda no Brasil*. Dela participam Andréa Lemgruber, Murilo Rodrigues Soares, Renato Vilella e Roberto Bocaccio Piscitelli.

Lemgruber apresenta um estudo sobre tributação efetiva, baseado em metodologia usada por pesquisadores do Departamento de Pesquisas do FMI para os países do G7. Ele verifica que o Brasil parece caminhar inversamente à tendência mundial: tributa-se mais o consumo que o capital (o que não ocorre nos países do G7) e a tributação sobre o capital é bastante inferior à internacional. M. Soares discute as principais incidências do sistema tributário, ressaltando a regressividade de alguns impostos e lembrando que um dos motivos da pobreza de dados sobre regressividade é a precariedade das bases estatísticas. Vilella estuda a progressividade e a regressividade nominais e efetivas. Sugere que o IRPF volte a ter uma estrutura de alíquotas nos moldes da anterior a 1988 e que o COFINS seja extinto. Piscitelli acredita que o pro-

blema relativo à justiça fiscal está na não-regulamentação e na não-aplicação da Constituição, admitindo que é dada pouca importância a conceitos como a progressividade, e constata que a evasão é maior nas camadas mais altas, e não entre os assalariados, resultando em sobrecarga das classes médias e inferiores, agravando a regressividade. Para ele, a tendência deveria ser a de se exigir um aumento da carga tributária global.

Osiris de Azevedo Lopes Filho, Ary Oswaldo Mattos Filho e Marcos Cintra participam da sexta mesa-redonda, sobre *Os rumos da reforma tributária no Brasil*.

Osiris discute as reformas do Estado e tributária, acreditando que o que deve ser feito em termos da última não passa pela Constituição, mas pela diminuição da carga tributária. Para ele, há um excesso

de exigências de controle fiscal que perderam a eficácia e que precisam ser simplificadas. Deve-se também estabelecer o orçamento dos gastos tributários e abolir as isenções que deixaram de ser social ou economicamente úteis. Mattos Filho discute o papel do Estado e a reforma tributária, avançando na discussão do modelo tributário e da discriminação de rendas produzida pela Constituição de 1988. Marcos Cintra expõe sua proposta de imposto único, onde o que é discutido não é a proposta de apenas um imposto, mas principalmente a redução do número de impostos e a qualidade do novo imposto que se propõe, e critica algumas outras propostas.

Marcia Vazquez Fernandes

Escola de Administração de Empresas de
São Paulo da Fundação Getúlio Vargas