

INSTITUTO BRASILEIRO DE  
**ETCO**  
ÉTICA CONCORRENCIAL

# O custo Justiça

**ESTUDO SOBRE O PODER  
JUDICIÁRIO MOSTRA O  
PREJUÍZO CAUSADO PELA  
MOROSIDADE E PELA  
INSEGURANÇA JURÍDICA  
NA ECONOMIA DO PAÍS**



**GLOBALIZAÇÃO  
BENEFICIA  
COMÉRCIO ILÍCITO**

**MENOS IMPOSTOS  
PARA MATERIAIS  
DE CONSTRUÇÃO**

**NOVA LEI  
PAULISTA FECHA  
O CERCO AOS  
SONEGADORES**



Tem gente de olho em quem  
é desleal nos negócios.

INSTITUTO BRASILEIRO DE  
**ETCO**  
ÉTICA CONCORRENCIAL

Ser ético é legal.

Não existe economia forte com economia informal. E a falsificação, a adulteração, o contrabando, a sonegação e a fraude estão aí, crescendo a olhos vistos. Seja no combustível adulterado, na sonegação no setor de bebidas, no cigarro contrabandeado ou até mesmo no medicamento falsificado. Para ajudar a combater práticas desleais como essas, existe o ETCO - Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial, uma entidade sem fins lucrativos composta por empresas, entidades empresariais e não-governamentais, que trabalha pela promoção de um mercado competitivo, ético e com isonomia fiscal. Fique de olho você também e ajude o Brasil a combater a concorrência desleal. ETCO. É assim que o Brasil deve ser.

[www.etco.org.br](http://www.etco.org.br)

# Um olhar para o futuro

Gostaria de comunicar aos nossos leitores que no início de setembro o Conselho de Administração do Instituto acolheu o pedido de desligamento do seu Presidente Executivo Emerson Kapaz. Cabe registrar nossos agradecimentos ao trabalho desenvolvido pelo Emerson, desde a fundação do ETCO, que, certamente contribuiu para os notáveis avanços na conscientização da cidadania sobre os malefícios da concorrência desleal.

O Instituto já iniciou o processo de escolha de um novo Presidente Executivo que continuará coordenando as ações na luta contra a concorrência desleal, a grande bandeira do ETCO e que cada vez mais agrega novos aliados.

Neste momento, o Instituto comemora a Lei Estadual 12.294/06, em fase final de regulamentação, que garante ao Fisco o poder de cassar a inscrição estadual da empresa que sonegar ICMS. Outro aliado importante para o sucesso no combate à economia informal no Brasil é o Poder Judiciário, tema de capa desta edição.

Pela primeira vez, os brasileiros têm em mãos um panorama da situação da Justiça brasileira. E o ETCO orgulha-se de ter participado desta empreitada como parceiro na elaboração de um dos mais completos diagnósticos do trabalho dos tribunais superiores do país. A publicação *Análise Justiça*, lançada no seminário *A Justiça e o seu papel no combate à concorrência desleal*, promovido pelo ETCO, mostrou em números a morosidade, as guerras das liminares e a insegurança jurídica – entraves para o crescimento e o combate à concorrência desleal.

Segundo a OAB e o Ipea, a economia brasileira perde cerca de US\$ 10 bilhões por ano com a morosidade da Justiça. Nesta edição, o leitor poderá ler um resumo dos temas discutidos no seminário, realizado em parceria com a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), o site Consultor Jurídico e a Análise Editorial. O evento contou com a presença de Daniel Goldberg, secretário de Direito Econômico do Ministério da Justiça, do jurista Yves Gandra Martins, dos advogados Hamilton Dias de Souza e Ary Oswaldo Mattos Filho, do ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) João Otávio de Noronha, entre outros.

Em entrevista, Noronha defendeu a limitação de acesso aos tribunais de última instância para reduzir a sobrecarga do Judiciário. Em 2005, só no STF, foram distribuídos 79 mil processos. Uma das consequências mais graves é a indústria de liminares que permite a empresas infratoras se aproveitarem deste imenso volume de trabalho dos juizes para alimentar o crime da sonegação.

Outros assuntos desta edição procuram nos ajudar a refletir sobre os perigos da concorrência desleal e a ações necessárias para combatê-la. Uma dessas matérias é a entrevista exclusiva concedida pelo venezuelano Moisés Naím, autor do livro *Ílícito*, em que aponta a responsabilidade da sociedade que compra produtos piratas – ou drogas – sem perceber que assim alimenta o crime organizado. Boa leitura!

**Leonardo Gadotti Filho**  
PRESIDENTE DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO



**Conselho de Administração**  
**Presidente**  
Leonardo Gadotti Filho,  
vice-presidente do SINDICOM

**Conselheiros**  
Cesar Augustus Simi, diretor de Planejamento Estratégico da Souza Cruz  
Hoche José Pulcherio, diretor-executivo da Associação dos Fabricantes Brasileiros de Coca-Cola  
José Tadeu Alves, conselheiro da Interfarma  
Victorio De Marchi, co-presidente da Ambev

**Conselho Consultivo**  
Aristides Junqueira, advogado e ex-procurador-geral da República  
Carlos Ivan Simonsen Leal, presidente da FGV-RJ  
Eduardo Giannetti da Fonseca, economista/Ibmec  
Everardo Maciel, consultor tributarista  
Hamilton Dias de Souza, advogado especialista em Direito Tributário  
João Roberto Marinho, vice-presidente das Organizações Globo

**Associados ETCO**  
Aché, Ambev, Coca-Cola, Cristália, Eurofarma, Farmasa, Interfarma, Kaiser, Medley, Pepsi-Cola, Philip Morris, Schering-Plough, Souza Cruz e Sindicom

**Empresas colaboradoras**  
ABEF (Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frangos), ANIP (Associação Nacional da Indústria de Pneus), DIAGEO, Elma Chips e Unilever

**REVISTA ETCO**  
EDITORA Andrea Assef  
SUBEDITOR Jorge Felix  
CONSELHO EDITORIAL  
Leonardo Gadotti Filho, Hoche José Pulcherio, Cesar Augustus Simi, Victorio De Marchi, Mario Viana, Francisco Viana  
PROJETO EDITORIAL  
Andrea Assef (*Letras & Lucros*), Patrícia Blanco (*Branco Relações Públicas*)  
PROJETO GRÁFICO *Letras & Lucros*  
DIREÇÃO DE ARTE Betto Vaz  
COLABORARAM NESTA EDIÇÃO  
TEXTO Armando Castelar Pinheiro, Felipe Freire, Francisco Viana  
FOTO Anderson Schneider, Biô Barreira, Daniel Wainstein, Luiz Machado, Marlene Bergamo  
ILUSTRAÇÃO Pepe Casals  
PRODUÇÃO Patrícia Cortes  
REVISÃO Márcia Melo  
CAPA: Pepe Casals

A revista ETCO é uma publicação da *Letras & Lucros* sob licença do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial – ETCO

REDAÇÃO  
Av. Faria Lima, 2631 conj. 604 - São Paulo - SP  
CEP 01452-000 - Fone: (11) 3813-8464



# Índice

06



16



24



34

FOTOS: DIVULGAÇÃO; ANDERSON SCHNEIDER/REVISTA DINHEIRO; ILUSTRAÇÕES: PEPE CASALS

## 04 Editorial

## 06 Justiça

Estudo mostra a situação do Poder Judiciário e as dificuldades para combater a concorrência desleal

## 16 Entrevista

O ministro João Otávio de Noronha, do STJ, pede a valorização dos tribunais superiores

## 20 Artigo

Francisco Viana escreve sobre a reputação, um bem supremo na sociedade moderna

## 22 Mundo corporativo

Quais os cuidados necessários na hora de elaborar o código de ética da empresa

## 24 Reforma tributária

Tolerância zero deveria ser um dos principais critérios para a criação de um sistema ideal de tributação no país

## 26 Internacional

O escritor venezuelano Moisés Naím, autor do livro *Ílícito*, explica como a globalização beneficiou o crime organizado no mundo

## 30 Tributação

Abramat consegue vitória na redução de impostos e divulga estudo sobre a informalidade no setor de material de construção

## 34 Gastos públicos

Raul Velloso: perfil da dívida ainda é ruim e demonstra falta de confiança na capacidade do governo de administrar nossas contas

## 36 Resultados

As vitórias das empresas na luta contra a concorrência desleal

## 40 Legislação

A Lei 12.294 pode fechar estabelecimentos que sonegarem ICMS

## 42 Artigo

Armando Castelar Pinheiro escreve sobre a segurança jurídica e o desenvolvimento econômico

# O custo Justiça na economia



ILUSTRACÃO: PEPE CASALS



FOTOS: DANIEL WAINSTEIN

**A** economia brasileira perde, segundo cálculo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), cerca de US\$ 10 bilhões por ano com a morosidade da Justiça. Com a intenção de apresentar a situação do Judiciário e discutir sua função no desenvolvimento econômico do país, o ETCO promoveu, no dia 29 de maio, em São Paulo, o seminário *A Justiça e o Seu Papel no Combate à Concorrência Desleal*. No evento, foi apresentada uma ampla pesquisa realizada em conjunto pelo ETCO, pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe), pelo site Consultor Jurídico e pela Análise Editorial que demonstra um quadro de saturação na capacidade de julgamento dos tribunais superiores, tanto o Supremo Tribunal Federal (STF) quanto o Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Acima, o jurista Ives Gandra Martins, o editor do site Consultor Jurídico, Márcio Chaer (mediador), e os advogados Hamilton Dias de Souza e Ary Oswaldo Mattos Filho. Ao lado, o secretário de Direito Econômico, Daniel Goldberg, o jornalista Jorge Felix (mediador), o conselheiro do Cade Luiz Fernando Schuartz e o ex-procurador-geral da Fazenda Nacional Manuel Felipe Brandão





FOTOS: DANIEL WAINSTEIN

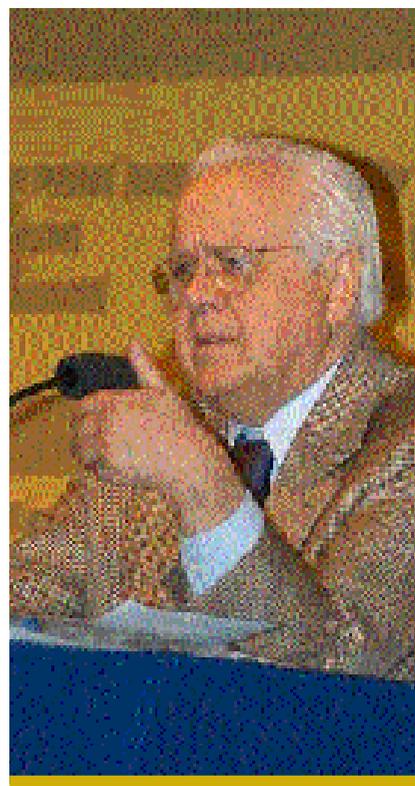
**HAMILTON D. DE SOUZA**

Um dos maiores problemas jurídicos no combate à concorrência desleal, segundo o advogado, é a inexistência de uma norma que discipline a questão de quem recorre ao Poder Judiciário para obter algo ilícito e concorrer deslealmente. “Essas empresas ganham mercado com a indústria de liminares, uma é cassada num Estado e outra já está pronta e concedida em outro Estado. É a autorização da Justiça para atuar no ilícito”, afirmou. Segundo Dias de Souza, é preciso criar um regime especial para os sonegadores e alterar a legislação para estabelecer critérios especiais de tributação com o objetivo de prevenir o desequilíbrio da concorrência. Esse instrumento permitiria a suspensão de liminares mais facilmente, impedindo a atuação de sonegadores.



**IVES GANDRA MARTINS**

Para o jurista, os tribunais superiores “são hoje um instrumento de insegurança jurídica”. Gandra afirmou que quem realmente decide no dia-a-dia dos tribunais, devido ao grande número de demandas, são os assessores dos ministros. “Mesmo os grandes temas, mesmo aqueles que se debruçam sobre temas dependem de assessores. A própria busca de jurisprudência é impossibilitada diante da demanda alta. Mesmo os doutrinadores, que têm sólida obra publicada, estão impedidos de trabalhar diretamente pelo acúmulo de processos”, afirmou. Segundo ele, a função dos tribunais superiores não é fazer justiça, é dar estabilidade à ordem e à segurança jurídica. Essa situação, lembrou, frequentemente induz a erros e quem paga por eles é o contribuinte.



**ARY OSWALDO M. FILHO**

O advogado defendeu a atribuição de poder definitivo em contenciosos às agências reguladoras, como ocorre em alguns países da Europa e nos Estados Unidos. Segundo ele, seria a forma de diminuir as demandas no Judiciário. “É uma questão delicada porque ideologicamente os advogados são acostumados a conviver com a regra de que nada pode ser retirado do Poder Judiciário, mas precisamos encarar esse tabu”, afirmou Ary Oswaldo. Ele acredita que a Justiça tem um “claro despreparo” para tratar de temas de Direito Econômico e concorrência, enquanto as agências têm essa qualificação técnica. “Pela nossa cultura é difícil, mas, se quisermos ter avanço, acabar com a morosidade e dar respaldo técnico às decisões, por que não estudar essa mudança na legislação?”, questiona.



**LUCIANO DE SOUZA GODOY**

O presidente da Associação dos Juizes Federais do Brasil defendeu uma convivência maior entre o Judiciário e as instituições ligadas à vigilância da concorrência. Godoy destacou que a Ajufe e o ETCO têm um vínculo histórico de realização de ações em conjunto e essa parceria tem resultado em proveitosas iniciativas para o aprimoramento do trabalho do Judiciário nas questões relacionadas ao Direito Econômico. “Os juizes federais sabem, cada vez mais, avaliar as conseqüências econômicas e concorrenciais de suas decisões, e esses desdobramentos não podem nunca ser desprezados como mais um elemento jurídico”, afirmou. Godoy pediu agilidade para que o governo e o Congresso atendam às recomendações do relatório elaborado pela OCDE para melhorar o trabalho do Judiciário nos temas econômicos, entre eles a criação de órgãos jurídicos especializados em Direito Econômico, mudanças no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, a criação de cursos, seminários e workshops para diminuir a insuficiência técnica do Judiciário em questões que envolvam Direito Econômico e concorrência e ainda alterações no Código de Processo Civil. “A consolidação da jurisprudência nessa matéria só virá com o tempo”, disse.

Essa estimativa de US\$10 bilhões, segundo analistas, pode ser até conservadora. Há quem acredite que o prejuízo pela morosidade e pela falta de segurança jurídica no país é muito maior. A desconfiança encontra sustentação na realidade. Apenas as dez maiores causas em tramitação no STF e no STJ somam cerca de R\$ 250 bilhões. Os dados completos da pesquisa estão na edição anual da publicação *Análise Justiça*, com 225 páginas. Todo brasileiro que um dia precisou da Justiça já passou por uma prova de paciência, mas o diagnóstico desse caos em números ainda surpreende pela falta de parentesco com o bom senso ou pela ilusão de que o simples acesso à Justiça é uma garantia de democracia. “Devido ao grande volume de demandas, o juiz hoje não julga, decide”, reconheceu o ministro João Otávio de Noronha, do STJ, que encerrou o evento com uma palestra (leia entrevista na página 16).

FOTOS: DANIEL WAINSTEIN; LUIZ MACHADO



**DANIEL GOLDBERG**

Segundo o secretário de Direito Econômico do Ministério da Justiça, são dois os fatores principais que estimulam a concorrência desleal (por meio da sonegação) e a informalidade: a tributação alta e a burocracia. Goldberg criticou o excesso de regulação por parte dos órgãos fiscalizadores para permitir a entrada de novos competidores no mercado. O secretário mostrou que o nível de informalidade da economia nos países emergentes é igual ao de nações que recém-adoptaram as práticas de livre mercado, em torno de 40%. "O problema que ocorre quando há parcelas imensas da economia na informalidade é que acaba afetando, no longo prazo, o bem-estar das pessoas, ou seja, a produtividade", disse. Segundo ele, o combate à informalidade deveria ser o item número um do país na próxima década.



**WALTER N. DA SILVA JR.**

O presidente eleito da Ajufe defendeu a atuação do Cade como agência reguladora e "tribunal administrativo". Segundo Nunes da Silva, o Judiciário deve proceder como nos Estados Unidos, onde a revisão das decisões das agências reguladoras só pode ser avaliada pelos juízes quando ocorre evidente agressão às leis. "O Judiciário deve privilegiar as ações das agências quando o assunto é técnico e pautado em regras claras e objetivas", afirmou. Ele lembrou que em 1997 a Justiça recebeu 100 contestações de julgamentos do Cade e, este ano, foram 700. "Não há o que o Judiciário rever, sobretudo em caso de multas, porque isso exige preparo técnico e intimidade maior com as relações econômicas e concorrenciais. O juiz deve analisar o trabalho do Cade como o de um perito."



**LUIZ F. SCHUARTZ**

Luiz Schuartz afirmou que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, devido à carência de recursos orçamentários, tem sua atuação limitada. A vontade seria ampliar as consultas, mas isso sobrecarregaria o Cade, segundo ele. "No meu entendimento, o Cade poderia adotar atribuições dos órgãos reguladores, o motivo de não fazê-lo é menos de competência legal do que de recursos", disse. Na opinião do conselheiro, faltam não só condições financeiras para ampliar essa atuação como também material humano. "O Cade tem adotado uma postura minimalista em relação a alguns setores porque entende que as agências reguladoras têm mais conhecimento técnico e informações, além de estarem mais bem aparelhadas para fazer esse trabalho de maneira eficiente", completou.



**ARMANDO C. PINHEIRO**

Segundo o economista, há uma tendência – por motivos óbvios – de sempre focar a discussão sobre o Judiciário em cima da questão da morosidade. Embora esse seja um tema importante, pois "alguém está pagando a conta da demora", ele acaba ofuscando o debate sobre a insegurança jurídica, que é uma forma mais ampla de analisar o desempenho do Judiciário. "O Brasil tem um grande déficit de segurança e isso diminui investimento e, conseqüentemente, compromete o crescimento econômico", disse. Nos países ricos, lembrou, há segurança jurídica. Ele apontou os motivos: as mudanças constantes de regras por parte do Executivo (sobretudo tributárias), qualidade precária da legislação, tolerância ao desrespeito à propriedade e decisões judiciais politizadas.



**MANUEL F. BRANDÃO**

O ex-procurador-geral da Fazenda Nacional defendeu a revisão de um conceito, em sua opinião, "conservador" – impedir a quebra de sigilos em casos de investigação. "Em nome do direito à privacidade, criou-se no país o que eu chamo de santíssimo dogma do sigilo", afirmou. Segundo ele, a postura do Judiciário e de advogados de negar a quebra de sigilos mediante um processo legalmente constituído prejudica as investigações e colabora para um ambiente de impunidade. Brandão também pediu um Judiciário mais atento nas concessões de liminares, para combater a indústria desse instrumento jurídico. "A falta de informação permite que empresas obtenham liminares sem nenhuma sustentação jurídica, causando grandes prejuízos à economia", disse.

Nos últimos 50 anos, enquanto a população brasileira triplicou, o volume de ações na Justiça aumentou 80 vezes. Ou seja, o volume de demandas é desproporcional ao crescimento da população. Mesmo que o Judiciário corra, a procura será sempre maior. Isso mostra que é preciso uma transformação de comportamento. Nas regiões mais desenvolvidas a demanda é maior. Nos estados da Região Sudeste há dez vezes mais ações, por habitante, do que nos das regiões mais carentes do país. Por ano, são distribuídos aos tribunais mais de 17 milhões de processos. Em 2005, cada ministro do STJ recebeu de 7 mil a 8 mil processos. Feitas as contas, dá um processo por hora durante as 24 horas do dia, por todos os 365 dias do ano.

Em São Paulo, dois exemplos ilustram como o desenvolvimento econômico encontra um estorvo nos tribunais. A obra para ampliação do Aeroporto de Congonhas ficou parada por sete anos. Na Justiça. De fato, a reforma propriamente dita durou alguns meses. Para que um recurso chegue às mãos de um desembargador, caminha por cinco anos dentro do Tribunal Regional, onde atualmente há 600 mil processos na fila. Se 20% deles forem relacionados com empresas, temos 120 mil empresas aguardando, no mínimo, cinco anos para tomar uma decisão econômica, segundo dados do estudo.

O levantamento mostrou também que o poder público é o maior responsável por esse excesso de trabalho nos tribunais. Dos dez maiores clientes do STF, oito são públicos. No STJ, seis. "É inegável que o maior cliente do Estado-juiz é o Estado-administração. São obrigações que ele deveria cumprir espontaneamente, como qualquer administrador deve fazê-lo quando vinculado ao princípio da legalidade", afirmou o ministro Noronha. Em 2005, só no STF foram distribuídos 79 mil processos. Ao longo do tempo, o Supremo vem passando de uma posição defensiva para uma posição mais



FOTOS: LUIZ MACHADO; DANIEL WAINSTEIN

**RICARDO COLAÇO**

“Os juízes são os que mais sofrem com a morosidade”, afirmou o presidente da Associação dos Magistrados do Brasil. Segundo Colaço, a demora não serve aos juízes, mas a setores da economia. “Nada se tornou tão barato quanto perder em juízo no Brasil”, disse. O magistrado reconheceu que, por motivos de formação, os juízes muitas vezes quebram contratos, mas com a intenção de fazer justiça. Ele pediu maior empenho no entendimento entre setor privado e Poder Judiciário para aperfeiçoar o sistema judiciário e cobrou do Congresso a votação de projetos que estão parados no Legislativo e poderiam melhorar a Justiça brasileira. Colaço defendeu ainda a valorização dos juízes de primeiro grau como uma das formas de diminuir a insegurança jurídica.



Platéia lotada: seminário discutiu saídas para melhorar o trabalho da Justiça no Brasil

ativa, que resultou em um certo equilíbrio nas decisões do tribunal e, ao mesmo tempo, algumas barbaridades e inconstitucionalidades que não eram julgadas passaram a ser não só questionadas como desafiadas e até vetadas pelo STF. Das 110 decisões do Supremo analisadas pelo estudo, 64% limitaram o poder do Executivo.

Uma das conseqüências mais graves dessa situação do Judiciário para a concorrência desleal é a chamada indústria das liminares, que permite a empresas infratoras atuar aproveitando o despreparo ou a sobrecarga de trabalho da Justiça. Como os estados atuam sem integração, uma liminar é cassada numa unidade da Federação e uma idêntica é concedida em outro Estado. Esta é uma das maiores dificuldades no combate à concorrência desleal no país.

Para o presidente da Ajufe, Luciano de Souza Godoy, a pesquisa sobre o Judiciário será de grande importância para os magistrados na luta para combater a concorrência desleal. E justificou a participação da associação nessa empreitada: “O estado democrático de direito mais do que possibilita, exige esses relacionamentos institucionais”. Segundo ele, o caminho para atacar os crimes relacionados à concorrência desleal “passam obrigatoriamente pela melhoria de um serviço prestado chamado Justiça”. Godoy lembrou ainda que o estudo tem a intenção de apresentar um quadro do Judiciário para melhorar a situação, e não apenas criticar a Justiça.

O papel dos órgãos reguladores também foi debatido em um dos três painéis do evento, que discutiu ainda a segurança jurídica. O desafio para o setor produtivo é saber se, com esse quadro no nosso Judiciário, é possível tornar o Brasil um país mais previsível. Um dos critérios para diminuir o risco Brasil e as altas taxas de juros nacionais é a previsibilidade e, nesse capítulo, pesam sobretudo as surpresas que podem surgir na conjuntura econômica depois que um juiz bate o martelo. ❏

# Tribunais superiores devem ser para poucos

O ministro João Otávio de Noronha, do STJ, defende a limitação de acesso aos tribunais de última instância para reduzir a morosidade da Justiça

Por Andrea Assef e Jorge Felix

**V**alorizar os juízes de primeiro e segundo grau, criar critérios de tempo de experiência para advogados exercerem a profissão nas cortes superiores, a exemplo de outros países, e promover uma grande mudança cultural e de comportamento no país em relação à prática da advocacia. Esses são os principais ingredientes da receita do ministro João Otávio de Noronha para diminuir a morosidade do Poder Judiciário e garantir melhor segurança jurídica ao país. “O medo de limitar o acesso à Justiça tem de acabar”, afirma Noronha, defensor contumaz do resgate do prestígio dos tribunais superiores. Nesta entrevista exclusiva, concedida à revista ETCO quando participou do seminário O Papel do Judiciário no Combate à Concorrência Desleal, o ministro critica o “Estado-administrativo”, maior cliente do Judiciário. Segundo ele, os governos tradicionalmente lotam a Justiça com ações porque se acostumaram a gerir o país com um caixa abastecido de impostos inconstitucionais. Noronha acredita também que é preciso exigir dos advogados uma consciência ética na profissão para impedir a proliferação de recursos.



**ETCO – Um dos problemas mais graves do Poder Judiciário é o excesso de processos, sobretudo nas cortes superiores. Em muitos casos, o julgamento, na prática, segundo especialistas, é feito por assessores e o juiz apenas assina. Isso não é preocupante?**

Noronha – Primeiro, o que passa por assessores depois passa pelo crivo do ministro. O assessor não opina sobre méritos novos; faz relatório, pesquisa de matérias julgadas. Eu, por exemplo, nenhum dos meus assessores decide coisas novas. Eles ajudam e redigem voto sob a minha orientação. Mas num tribunal como o STJ, em que o ministro recebe 10 mil processos por ano, nós dizemos que ele não julga, decide. Pela pressa. Ele fica naquela angústia, precisa decidir porque dez outros estão chegando. É um sistema que tem de ser revisto.

**ETCO – O que deve ser feito?**

Noronha – Antes de tudo, deve-se mexer no sistema recursal brasileiro, em matéria de processo. Eu não acredito que possamos ter um sistema recursal tão farto, que propicia a qualquer cidadão, com qualquer pretensão, ainda que sem uma relevância social, atingir os tribunais superiores. Esses tribunais não existem para defender os interesses individuais, à primeira vista. Existem para defender esses interesses individuais naquilo que repercute no seio social. Na realidade, nesses recursos o que se tem de levar em conta é que o Poder Judiciário se vale do interesse privado para expressar o interesse público.

**ETCO – O poder público, ou seja, o próprio Estado, é o campeão de demandas no Judiciário. Como o senhor analisa essa liderança?**

Noronha – É inegável que o maior cliente do Estado-juiz é o Estado-administração. Quando fazemos uma radiografia do STJ, verificamos que o Estado em larga escala não tem razão. E por que não tem razão? Porque são obrigações que ele deveria cumprir espontaneamente, como qualquer administrador deve fazê-lo quando vinculado ao princípio da legalidade. E cabe ao

FOTO: LUIZ MACHADO

agente público cumprir fielmente a lei. É fácil exemplificar: os tributos declarados inconstitucionais. Qual deles o poder público devolveu sem a interferência do Poder Judiciário? Milhares e milhares de demandas foram e são movidas pelo contribuinte na busca de ressarcir-se daquilo que indevidamente pagou. Num país sério, em que a administração atente ao princípio da legalidade, que é agir dentro do estrito dever, dentro do exato cumprimento da legalidade, a administração teria de ter devolvido imediatamente. Nenhum cidadão deveria ir buscar em juízo esse direito. Isso seria respeito à cidadania. Esse desrespeito acontece não é por este ou aquele governo – é da tradição da administração pública brasileira. Por quê? Porque ele faz um caixa pela via ilícita da arrecadação de tributo inconstitucional e depois não quer desfazer-se desse caixa. O Estado-administrador usa da morosidade do processo para criar inconstitucionalmente um tributo. É um empréstimo compulsório. Na realidade, ele transforma um tributo inconstitucional em outro tributo inconstitucional. Foi assim o empréstimo compulsório dos combustíveis, por exemplo.

**“É preciso prestigiar os tribunais de primeiro e segundo grau. Esses juízes não podem ser apenas uma passagem para os tribunais superiores. A esses juízes cabe fazer a justiça, examinando as provas”**

**ETCO – O que é preciso para mudar essa cultura administrativa?**

Noronha – O Brasil, em termos de administração, precisa de uma mudança cultural e comportamental. Eu acho que vai chegar o momento em que o cidadão vai entender que é hora de responsabilizar também os agentes públicos, e não só o Estado. Porque o agente público que não devolve o imposto inconstitucional também está ferindo a lei. Ele está incorrendo em ilícito. Só que não é da tradição brasileira punir o agente público.

**ETCO – O que fazer para acabar com essa “popularização” dos tribunais superiores?**

Noronha – De longa data venho sustentando que precisamos recuperar o conceito e o prestígio dos tribunais superiores. O tribunal superior não é vocacionado à justiça do caso concreto. Isso pode causar uma perplexidade. Como eu posso afirmar isso? É simples: porque o STJ, por exemplo, tem um papel que transcende o interesse individual, repito. Nos julgamentos de recursos, na realidade, o tribunal pega uma carona no interesse privado para expressar o interesse público da observância da norma. Por isso ele formula uma tese que deve prevalecer, interpretando as normas jurídicas federais. Mas para isso é preciso ter em conta que esse tribunal não pode ter a preocupação com o direito individual das partes. Para isso é preciso prestigiar os tribunais de primeiro e segundo grau. Eu não acredito que vamos ter uma Justiça justa tal qual prevê a Constituição, portanto eficaz, se esses juízes de primeiro e segundo grau forem apenas uma passagem para os tribunais superiores. Não. Fazer a justiça, examinando as provas dos autos, cabe ao juiz de primeiro grau.

**ETCO – Como isso pode ser feito na prática?**

Noronha – A súmula vinculante já é um instrumento, a súmula impeditiva de recurso também. Mas no Brasil qualquer advogado recém-formado pode atuar nos tribunais superiores, o que não me parece razoável. Nas cortes européias exige-se o mínimo de dez anos de experiência. Esse advogado tem de saber o papel dessa corte e qual a relevância da demanda. Precisamos fazer no Brasil, em matéria de Justiça, uma revolução cultural e comportamental.

**ETCO – Há também, por outro lado, uma crítica aos juízes de primeira instância, que hoje são muito jovens.**

Noronha – Basta observar as estatísticas. Qual o número de decisões a ser reformadas? Não passa de 10%, quando muito 20%. Então estariam esses juízes imaturos ou despreparados? Não podemos generalizar. Se você verificar, 90% das decisões desses juízes são confirmadas nos

tribunais superiores. Estariam despreparados, como vulgarmente se afirma? Não. No Brasil, pegou-se o hábito de recorrer. Todos esperam, do Judiciário, contar com um tempinho, quando não com uma surpresa, contar com a perda de prazo de alguém e ganhar a demanda não no direito material, mas no processo. É da cultura do comportamento do povo brasileiro. Nós precisamos mostrar que isso não é bom para o país.

**ETCO – Mas isso não faz parte do próprio ofício da advocacia, trabalhar com prazos também?**

Noronha – Não se deve deixar de entender que tudo que se exerce exige o mínimo de razoabilidade e de conduta ética. Nós precisamos olhar esse comportamento à luz destes parâmetros: é razoável lançar mão de recursos com teses sabidamente irrelevantes ou sem nenhuma chance de prosperar? Isso ocorre em larga escala no Brasil. Não se avalia o êxito.

**ETCO – Virou um vício?**

Noronha – É um defeito comportamental. Isso começou a partir da Constituição de 1988. Pode-se dizer que foi uma consequência de um maior acesso à Justiça, que não se deve fechar. É uma interpretação equivocada do direito de ação. É razoável comparecer em juízo em nome do exercício constitucional de ação e deduzir uma pretensão sem nenhuma razoabilidade? Que instrumentos podem nos levar a combater isso? Alguns estão disponíveis no próprio Código de Processo Civil, por exemplo, o da repressão à litigância de matéria – ainda pouco utilizado. Nós vamos ter de entrar nesses caminhos. É um caminho eminentemente ético. A repressão se faz no caminho pecuniário. É pouco usado porque há uma visão ilimitada do direito constitucional de ação. É o temor de arrancar esse direito, e esse medo tem de acabar.

**ETCO – A Justiça pode ajudar mais no combate à concorrência desleal?**

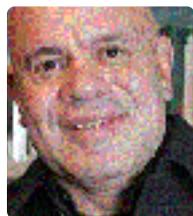
Noronha – Eu entendo que a Justiça tem um valor fundamental porque é a eliminação da impunidade que vai acabar com esse tipo de ilícito.

to. Na medida em que o cidadão saiba que não terá contemplação da Justiça, ele pensará duas ou três vezes. Agora, o sistema aqui no Brasil, essa deformidade em pirataria e o desrespeito aos direitos autorais, não é só um problema comportamental. É um problema de impunidade que muitas vezes não passa pela Justiça porque nem lá a denúncia chega. O combate, a fiscalização, é uma questão de política de segurança pública. Essa tarefa de levar o caso ao Judiciário cabe ao Executivo.

**“No Brasil, pegou-se o hábito de recorrer. Todos esperam contar com um tempinho, quando não com uma surpresa: contar com a perda de prazo por alguém e ganhar a demanda não no direito, mas no processo”**

**ETCO – Além da morosidade do Judiciário, o mundo corporativo aponta a insegurança jurídica como um problema ao desenvolvimento econômico. Como analisa essa questão?**

Noronha – Nós temos de tratar as pessoas dentro do princípio da igualdade. Eu não acredito que o interesse das empresas seja maior que o dos cidadãos. Entendo que todos são relevantes. Só acredito na força das empresas em prol dos cidadãos. Por isso eu prego que precisamos ter muita segurança ao decidir questões de larga repercussão. É da minha tradição no tribunal ser muito comedido na intervenção nos órgãos reguladores, que assegura às vezes o direito da empresa, mas, em última análise, está assegurando o direito do cidadão. Por exemplo, o corte de energia. Havia uma jurisprudência superior que não podia cortar. Só que nós puníamos quem? O pontual. Porque ele pagaria uma tarifa mais cara. Ele acaba remunerando o impontual. Então tenho muita consciência nesses impactos. Quando eu dizia que não poderíamos admitir isso, não era o interesse da empresa que se estava protegendo, era o interesse do cidadão. Segurança jurídica é antes de tudo observância das regras constantes no ordenamento jurídico. ✎



Francisco Viana\*

“A Justiça é lenta, mas a opinião pública é rápida e implacável. E a tendência é a mobilização fazer a balança pender para modelar uma época de mudanças, e não mais de resignação”

## A mídia ágil faz da boa reputação um bem supremo

*Reputação, reputação, reputação,  
é a única parte imortal do homem.*

OTELO, de William Shakespeare

*Se você perde dinheiro, eu poderei ser muito  
compreensivo. Se você mancha a reputação  
de nossa empresa, serei implacável.*

WARREN BUFFET

Qual é no Brasil dos dias atuais o debate, em termos éticos, que serve de pano de fundo para a onda de denúncias que não cessa de ressurgir na mídia? Trata-se do tema da reputação. Para os antigos gregos, a reputação – como a água, o ar, o fogo ou a terra – era a substância original da qual se nutriam todas as outras coisas. Sem esse elemento primordial, o mundo não era o mesmo para um indivíduo, o poder não era o mesmo para um governante. O mundo, podia-se afirmar, era como uma esfera onde a reputação e a existência do “ser” estavam dentro e a desonra e o ostracismo estavam do lado de fora. No presente, num mundo plano, como definiu o jornalista Thomas Friedman, em *O Mundo É Plano, uma Breve História do Século 21*, a reputação funciona como um batedor: chega na frente, constrói ou destrói as coisas porque, como a comunicação a tudo torna visível, a boa reputação tende a tornar-se cada dia mais um bem supremo.

Contudo, quem lê os jornais brasileiros fica com a sensação de que a percepção do valor da reputação ainda permanece muito distante do mínimo ideal, pelo menos. E a constatação que surge fácil é: toda história daqueles que perdem a reputação tem sido um mal-entendido sobre o dinheiro, a éti-

ca combinada à vasta incapacidade de percepção da capacidade de julgamento da sociedade. A Justiça é lenta, mas a opinião pública é ágil e implacável. “Nada que não é honesto pode ser útil”, ensina Cícero, em seu Tratado dos Deveres. Segundo o filósofo, um dos pais do estoicismo, não existe caminho mais distante da boa reputação do que a tentativa de se fazer passar pelo que “não se é efetivamente”. O Brasil que ambiciona ser moderno sofre muito com contradições como as que Cícero aponta nos seus escritos.

*Quem já não se sacrificou alguma vez pela própria reputação? Quem já não se sacrificou alguma vez pela própria reputação?*

FRIEDRICH NIETZSCHE,  
em “Além do Bem e do Mal”.

O barão de Mauá, nascido Irineu Evangelista de Souza, não tinha dúvidas sobre a dimensão dessa realidade. Por isso, tornou-se uma personalidade histórica singular. Não pelo fato de ter amealhado uma fortuna superior àquela do imperador dom Pedro II e de ter sido o maior empreendedor do país, à sua época<sup>1</sup>, mas, sim, porque soube honrar sua palavra. Quando faliu, por ter entrado em colisão com condestáveis do Império, que o hostilizavam e trabalhavam para transformar suas vitórias em fracassos, empurrando-o para a execração pública, Mauá escreveu um documento, com 180 páginas, intitulado *Exposição aos Credores de Mauá & Cia*, onde se comprometia a honrar os seus débitos. Pagou. Era o ano de 1878. O barão estava com 65 anos. Em 30 de janeiro de 1884, numa das salas do Tribunal de Comércio do Rio

de Janeiro, então com 70 anos, ouviu a sua reabilitação pela voz do juiz Miguel Calmon du Pin e Almeida. Chorou emocionado. Tinha vendido todos os seus bens. Vivia num palacete alugado. Com um modesto capital, tomado de empréstimo de um dos seus filhos e amigos, montara uma empresa de corretagem. Não era nem de longe o portentoso empresário do passado, mas amealhara um capital que jamais lhe seria roubado: a excelência da reputação o projetou acima do seu século. O escritor Aluísio Azevedo disse que, pelos seus méritos, Mauá era merecedor de uma estátua em cada Estado brasileiro.

Personalidades como Mauá pertenceram a uma época de grandes referências – o cristianismo, o comunismo, o socialismo, o Estado-Nação. Uma época marcada por simbolismos e utopias que tinha a matéria-prima da sua consciência e essência na legitimidade da política, dos fortes elos entre o individual e o coletivo, nas muitas conexões entre o estar no mundo e os valores simbólicos. Foram herdeiras da cultura crítica de Kant e do radicalismo psicológico de Freud, além do discurso libertador do trabalho de Marx. Na primeira década do século 21, as antigas referências ruíram. O furacão pós-moderno do neoliberalismo, intolérante e aguerrido com qualquer restrição à circulação de mercadorias, modelou um discurso no qual tudo e todos são reduzidos a um único valor: o valor monetário, neutro e assepsiado, a banir, na sua margem, os valores simbólicos transcendentais, entre eles, o valor da reputação. Kant, que “inaugurou a filosofia moderna” no dizer de Hegel, ensina: “Tudo tem ou bem um preço, ou bem uma dignidade. Podemos substituir o que tem um preço pelo seu equivalente; em contrapartida, o que não tem preço e, pois, não tem equivalente, é o que possui uma dignidade”. Se é assim, o que ocorre no Brasil nos dias atuais, quando as dignidades, expressas na sua forma mais elevada no valor da reputação, se dissolvem cotidianamente como torres de açúcar na água? Em *A Arte de Reduzir as Cabeças*, Dany-Robert Dufour desenvolve uma hipótese que merece atenção: a característica dominante da virada dita pós-moderna é o empenho, por parte de uma vertente da inteligência capitalista, de se pôr a serviço da “redução das cabeças”.

“As trocas não valem mais como garantidas por um poder superior (de ordem transcendental ou moral), mas pelo que diretamente põem em relação como mercadorias. Em uma palavra, hoje a troca mercadológica tende a dessimbolar o

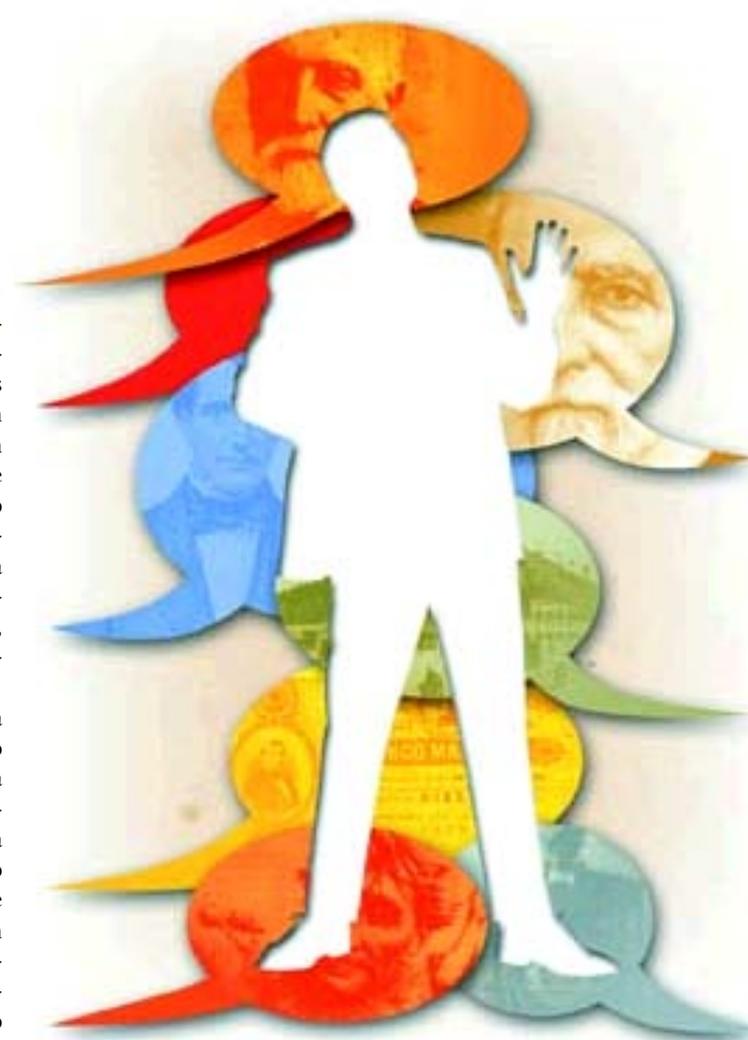


ILUSTRAÇÃO: PEPE CASALS

mundo (...). O valor simbólico é assim desmantelado, em proveito do simples e neutro valor monetário da mercadoria, de tal forma que nada mais, nenhuma outra consideração (moral, tradicional, transcendente, transcendental...) possa entrar sua livre circulação. Daí resulta uma dessimbolarização do mundo. Os homens não devem mais entrar em acordos simbólicos transcendentais, simplesmente devem se dobrar ao jogo da circulação infinita e expandida da mercadoria.”

Essa é uma face oculta da chamada crise ética que não pode ser esquecida. O culto à construção de boas reputações, tanto quanto as leis e a construção de laços de solidariedade, é que contribuirá para dar densidade à sonhada equação ideal: negócio igual a compromisso com a ética e a sociedade, líderes que não se imaginem acima da sociedade e tenham orgulho de zelar pelo patrimônio público, cidadãos orientados pelo firme propósito de respeitar os direitos uns dos outros. Não é um desafio fácil, mas não se trata também de um desafio impossível. E a tendência é a mobilização da opinião pública fazer a balança pender para modelar uma época de mudanças, e não mais se resignar a uma época de simples cansaço ou esperança. ❏

\* Francisco Viana é autor do livro *Hermes, a Divina Arte da Comunicação*.

<sup>1</sup> A fortuna do barão somava exatos 115 mil contos de réis, ultrapassando em nada mais, nada menos 18 mil contos de réis o inflacionado orçamento do Império. O barão não era necessariamente o homem mais rico do planeta, mas tinha quase tanto dinheiro quanto o colossal Banco da Inglaterra ou quanto o magnata das estradas de ferro Cornelius Vanderbilt. Numa economia alicerçada em engenhos de açúcar, construiu ferrovias, bancos (o Banco do Brasil, inclusive), estaleiros, além de erguer a primeira siderúrgica do país, inaugurar o mercado de capitais e promover a navegação na Amazônia. Nasceu em 28 de dezembro de 1813, em Arroio Grande, Rio Grande do Sul, e morreu em Petrópolis, no dia 21 de outubro de 1889, às vésperas do colapso do Império e da Proclamação da República.

# Pausa para meditação

Na hora de elaborar o código de ética, empresas devem esquecer o modismo e pensar mais em seus compromissos verdadeiros **Por Jorge Felix**

Como quase tudo no mundo corporativo, a criação de códigos de conduta começou há cerca de dez anos como mais um modismo. Hoje, porém, a declaração de valores que norteiam o comportamento das empresas passou a ser uma exigência da sociedade. Cada vez surgem novos exemplos – o mais recente é a Brasil Telecom que divulgou, este mês, o seu texto, depois de 90 dias de reflexão envolvendo mais de 200 colaboradores em 11 unidades da federação, onde a empresa opera. “Aproveitamos a revisão do código antigo para fortalecer nossas convicções e responsabilidades para com as empresas, os clientes e a sociedade”, afirma o presidente da BrT, Ricardo Knoepfelmacher.

No entanto, antes de criar um atalho no site da companhia, onde se lê “código de ética”, e relacionar diversos pontos copiados de outros documentos já elogiados pelos especialistas, como muitas empresas fazem, é preciso saber que essas normas podem tanto contribuir para a imagem e valorização da marca como o contrário. “Quando ele é feito apenas como instrumento comercial, os resultados a médio e longo prazos costumam ser desastrosos”, testemunha a professora Maria Cecília Coutinho de Arruda, coordenadora do Centro de Estudos de Ética nas Organizações, da Fundação Getúlio Vargas.

“Nunca uma empresa deve copiar ou

adaptar o código de outra. A redação do próprio código é o momento para ela mergulhar em sua cultura, refletir sobre sua maneira de ser, de agir, sua missão e seu papel na sociedade moderna; sem isso logo será revelada uma falsidade”, concorda o consultor Lélío Lauretti, formado pela Harvard Business School e um dos fundadores do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Segundo ele, o primeiro ponto é esclarecer à equipe responsável pela elaboração do código que ética é uma só. Não existe a ética da empresa ou a ética comercial. “Estamos falando, portanto, de código de conduta profissional que está dentro ou atende a princípios da ética, que são universais e eternos”, esclarece.

O interesse de empresas em publicar orientações em forma de códigos cresceu com os escândalos contábeis nos Estados Unidos e na Europa (como os casos Enron, WorldCom e outros) e também com a avalanche de denúncias de corrupção no campo político em todo o mundo. “As empresas estão procurando blindar a própria estrutura de um ambiente que está sob suspeita”, afirma Lauretti. Segundo Cecília, existe também a demanda de clientes especialmente quando há negociação internacional. “O Brasil ainda é visto como um país em que algumas condutas negociais fogem de um padrão ético elevado”, afirma.



FOTO: BIÓ BARREIRA

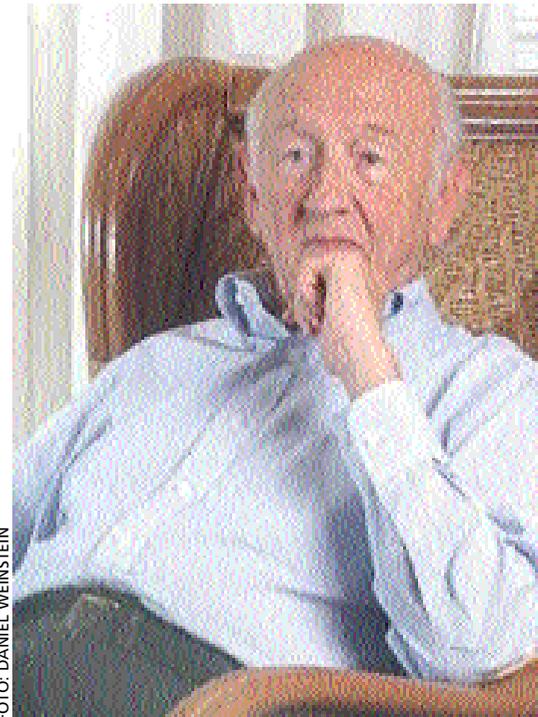


FOTO: DANIEL WEINSTEIN

Para Cecília, da FGV, código ajuda nos negócios internacionais. Lauretti defende as regras como parte da função social das empresas

## SEM SACRIFÍCIOS

Diante do desafio de preservar a imagem da empresa em meio a uma sociedade com dilemas éticos, o primeiro passo recomendado é elaborar uma declaração de princípios e, desta, retirar as regras para o código de conduta profissional. É preciso bom senso. O bom código é aquele que será seguido sem sacrifícios. Daí a importância de ele ser o espelho da imagem verdadeira da empresa. Quanto mais simples, objetivo, compreensível, mais será aplicável. “Para não cair na armadilha das abstrações e das ambigüidades, devem ser escolhidos princípios de aplicação direta na vida das organizações”, orienta Lauretti. Os códigos de conduta, portanto, devem restringir-se ao campo profissional, já que não faz sentido uma empresa postular sobre comportamento familiar, político ou religioso de seu pessoal.

Os melhores valores a serem adotados são aqueles que nascem do consenso, não do dogma. O aconselhável, para alcançar esse objetivo, é formar grupos de discussão o mais amplos e diversificados possíveis. “No consenso, o suicídio é sempre um ato contra a vida. No dogma, ele pode ser um ato heróico e a condição de mártir passa a ser um ideal”, exemplifica Lauretti. A função do conjunto de princípios ou do código é melhorar o nível de relacionamento dentro das orga-

nizações e, a partir daí, com todos os parceiros com que estas se relacionam (*stakeholders*) no seu dia-a-dia. Nesse capítulo, entra o complicado tratamento da concorrência. Talvez o ponto mais delicado do código de conduta. Não é apenas de dentro para fora da empresa que deve ser analisado esse ponto. A pergunta obrigatória é “qual a concorrência que a nossa empresa está praticando?”

## GUARDIÃO DA LEI

Sem uma resposta convincente para essa questão, não há eficácia – ou credibilidade – garantida para nenhum código. “Afim de contas, não é por causa de um bom código de trânsito que não temos muitos acidentes nas rodovias do país”, alerta o consultor. Esses perigos no momento de elaboração do código sempre aparecem e é normal encaminhar todo o trabalho para o pantanoso terreno da hipocrisia. Como exemplo, Lauretti cita um ponto comum a todos os códigos de ética: a condenação da exploração do trabalho infantil. “Não me lembro de ter visto os que condenem a exploração do trabalho adulto. Aliás, conhecemos algumas empresas em que se hierarquizou a coleira, isto é, a forma de dominação. Há coleiras de todos os tipos, desde as de couro cru, para os de baixo, até as de ouro e prata cravejadas de pedras preciosas, para os de cima,

mas todas são coleiras e exercem a mesma função repressiva”, brinca.

Para Lauretti, a febre da elaboração de códigos de ética – sobretudo atendendo a exigências da governança corporativa – veio para ficar. “Essa é a chave para toda a eficácia da legislação na sociedade. O guardião da lei não é o promotor, o delegado ou o juiz. É a ética. Quanto mais pessoas comprometidas com esses princípios, melhores o respeito e a convivência”, diz. Cecília lembra que, como a ética é difícil de ser mensurada, é comum as empresas esquecerem o próprio código ou lembrarem dele apenas em momentos de crise. Isso é um erro grave. “Creio que o código deve ser apenas um dos elementos de um programa de ética muito maior, que deve ser gerido com a mesma eficácia que os programas que geram resultados financeiros”, defende ela. Nos Estados Unidos e na Europa, muitas empresas já contam com um profissional – ou uma equipe – que se dedica à ética da organização como um todo. Essa pessoa normalmente desempenha com muito profissionalismo um trabalho complexo, específico e exigente. Hoje existe uma associação que congrega mais de 800 desses profissionais. Eles se incumbem de promover revisões periódicas do código, mantendo-o alinhado com as necessidades e circunstâncias das empresas. ■

## A HORA DE CONHECER O OUTRO LADO DA EMPRESA

Transparência, equidade e responsabilidade. Sobre esse tripé, os mesmos da governança corporativa, sustentam-se os códigos de conduta mais sólidos. Esses princípios devem ter relação direta com a função social da empresa. Uma corporação com administração moderna, mais do que se sentir obrigada, tem o desejo de manter informados todos os seus *stakeholders*. “É uma atitude cuja principal característica é a espontaneidade, cultua a franqueza”, afirma o consultor Lélío Lauretti.

Essa postura pode ser percebida, por exemplo, ao divulgar, além do desempenho, o chamado “outro lado” do negócio. “Os pontos mais vulneráveis para a organização devem ser contemplados”, afirma a professora Maria Cecília Coutinho. Ou seja, metas não atingidas, problemas não resolvidos (e como estão sendo encaminhados) e até decisões equivocadas tomadas pela diretoria executiva da empresa. “As organizações transparentes divulgam as informações no menor tempo pos-

sível e para todos os interessados simultaneamente”, resalta Lauretti.

A equidade é ainda mais importante nas empresas de capital aberto, mas, mesmo nas companhias fechadas, um bom código de conduta deve abordar esse tópico. Já a responsabilidade se dá pela boa gestão do patrimônio de terceiros (*accountability*), pelo clima de confiança no relacionamento entre administradores e funcionários, pela perenidade ou sustentabilidade da empresa e a atenção à função social.

# Simplificar é preciso

Um sistema ideal de tributação deve ser descomplicado, automatizado e com tolerância zero ao sonegador. Por Ricardo Melo

**É** um consenso entre os brasileiros que a carga tributária do país é alta. Porém, estamos deixando de atribuir o devido valor ao principal causador disso: a sonegação fiscal. Quando falamos em carga tributária, é necessário fazer a distinção entre carga tributária nominal e carga tributária efetiva. A primeira refere-se a quanto todos **deveriam pagar** de acordo com a lei, já a segunda é o resultado de **quanto todos efetivamente pagam**, valor que é drasticamente reduzido pela sonegação. Na medida em que a carga efetiva é deteriorada, a única solução que resta ao governo é elevar a carga tributária nominal. É o chamado **círculo vicioso da sonegação**. Perdem as empresas e os contribuintes éticos, que precisam aumentar sua contribuição para compensar a de quem não pagou. É a velha armadilha: o cidadão que compra produtos oriundos da sonegação fiscal ajuda a deteriorar a própria segurança e suas condições sociais.

Em tempos de reforma tributária, a criação de um imposto único, um imposto sobre valor agregado (IVA), e a racionalização do principal imposto indireto do país – o ICMS – são temas recorrentes. No afã da solução rápida,

buscamos em sistemas tributários internacionais paradigmas para uma implementação verde-amarela. A solução, no entanto, talvez seja menos acadêmica e mais estrutural.

Todo sistema tributário no mundo é complexo. No Brasil não é diferente, principalmente quando falamos de impostos indiretos, que são coletados e recolhidos pelas empresas, mas são custea-

dos pelo consumidor final. A primeira coisa que devemos fazer é tornar esse sistema simples. Em outras palavras, temos de **desconstruí-lo**. Ao fazermos isso, percebemos que ele possui um nascedouro: a obrigação do pagamento do tributo. Ela acontece no âmbito legislativo e está ligada às necessidades de financiamento da máquina pública. Uma vez criada essa obrigação, ela precisa ser fiscalizada e

o Executivo deve garantir que todos a cumpram. Quem tentar fugir deve ser punido de forma severa.

Um sistema tributário possui três etapas em sua cadeia: o **nascimento da obrigação tributária**, a **fiscalização e controle** e a **punição ou penalização**, que podemos chamar de “**os três pilares da tributação**”. E como atingir um **sistema ideal de tributação** através dessa configuração? Ao mergulharmos no pilar da criação da obrigação tributária, a simplicidade é a dona da bola. A complicação só serve a quem pretende esconder-se atrás de regras complexas. Nada mais simples do que um sistema de valores fixos e únicos. Ou seja, a atribuição de um preço para o imposto que, de preferência, seja pago apenas por um ente da cadeia econômica. Nesse contexto, a determinação de alíquotas específicas, em valores absolutos por unidade produzida e vendida e cobrados apenas em uma etapa da cadeia econômica – a produtiva –, aparece como uma eficaz solução.

O segundo pilar – o do controle e da fiscalização – precisa ser **automático e eletrônico**. Assim a fiscalização ganha tempo, poder de reação, segurança e elimina a intervenção humana. Vale lembrar que o Brasil é referência mundial em controles públicos eletrônicos, a exemplo das eleições eletrônicas e da declaração de imposto de renda via internet. A certeza da impunidade é um dos fatores que mais incentivam a sonegação. Daí o terceiro pilar: é necessário um sistema punitivo duro e efetivo. O sonegador tem de considerar a possibilidade de perda grande e acreditar que isso é possível no Brasil. A simplificação do sistema processual administrativo, a possibilidade da execução fiscal nesse mesmo âmbito e a eliminação de programas de anistia são alguns dos exemplos, que devem sempre vir acompanhados de uma otimização da caracterização penal do crime tributário. Nesse pilar, o que importa não é o cerco ao empresário que busca no Judiciário uma solução para suas controvérsias fiscais oriundas de um sistema complexo, mas sim ao fraudador,

que deixa de pagar o imposto. Para ele deve ser “tolerância zero”.

O setor nacional de bebidas já tem um bom exemplo de sucesso, no que se refere à modernização dos processos e à tentativa de implementação de um **sistema ideal de tributação**. A sonegação no setor de cervejas, que já foi de 15%, tem diminuído nos últimos anos a partir de alterações que simplificaram a estrutura tributária e automatizaram os controles. Desde 1989, o IPI deixou de ser cobrado sobre o preço de produção e passou a ter um valor fixo por unidade produzida.

A mudança eliminou as chances de sonegação e das chamadas “engenharias fiscais”. Diante do seu sucesso arrecadatório, foi estendida em 2003 ao Plano de Integração Social (PIS) e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Hoje, todos os tributos federais incidentes sobre a produção e comercialização têm valor fixo por unidade produzida.

A eficácia da medida foi complementada no ano passado, quando entrou em vigor a obrigatoriedade da instalação de medidores de vazão em 51 cervejarias do país. O equipamento mede a produção e envia a informação, diariamente e de forma automática, à Receita Federal. Com as alíquotas únicas e específicas estipuladas para cada litro da bebida, aliadas ao controle automático da produção, o valor devido por contribuinte passa a ser a resultante de uma simples conta de multiplicar entre dois fatores.

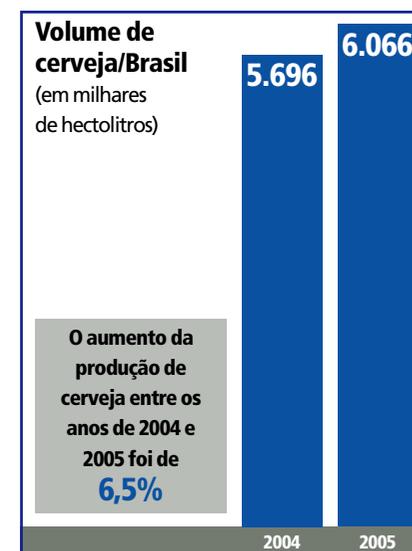
A arrecadação de IPI do setor aumentou em 15% em 2005. É significativo, pois o mercado cresceu bem menos no mesmo período, à taxa de 6,5%. Segundo dados da Receita, uma única empresa do setor registrou aumento de mais de 40% no recolhimento do IPI no ano passado. Esse é um exemplo real de que é possível crescer a arrecadação sem aumentar a carga tributária graças à eliminação da sonegação. Com essas iniciativas, a Receita Federal vem trabalhando na construção de um sistema ideal de tributação no setor de cervejas. E a palavra-chave é uma só: **simplificação**. 

## OS TRÊS PILARES DO SISTEMA IDEAL DE TRIBUTAÇÃO

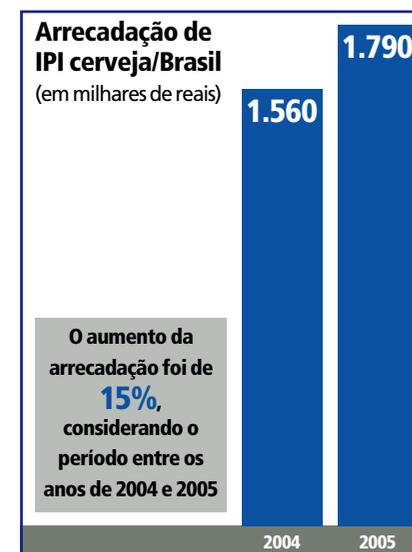
<p><b>Sistema tributário simples e amigável</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alíquotas específicas para unidade produzida</li> <li>• Sistema monofásico</li> <li>• Valores iguais para todos</li> </ul> <p><b>OBRIGAÇÃO DE PAGAMENTO</b></p> 	<p><b>Fiscalização e controle automáticos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Em tempo real</li> <li>• Sem intervenção humana</li> </ul> <p><b>ARRECAÇÃO E CONTROLE</b></p> 	<p><b>Sistema punitivo duro e efetivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tolerância zero</li> <li>• Eliminando o prêmio da sonegação</li> </ul> <p><b>PENALIZAÇÃO</b></p> 
---	--	--

ILUSTRAÇÕES: PEPE CASALS

## CRESCIMENTO DA ARRECAÇÃO SEM O AUMENTO DA CARGA



FONTE: INSTITUTO AC NIELSEN



FONTE: RECEITA FEDERAL

# A guerra fria do comércio ilegal

O venezuelano Moisés Naím, autor de *Ilícito*, alerta: o contrabando, a pirataria e o tráfico de drogas formam uma só rede de criminalidade beneficiada pela globalização e pela fraqueza dos governos Por Jorge Felix



As redes de comerciantes ilícitos, sem pátria, estão mudando o planeta tanto quanto os terroristas – provavelmente mais. No entanto, o mundo, obcecado pelo terror, ainda não se deu conta disso. Quando o editor-chefe da conceituada revista *Foreign Policy*, o venezuelano Moisés Naím, escreveu esse alerta no livro *Ilícito*, há pouco mais de um ano, pareceu exagero. No dia 15 de maio, quando São Paulo estava parada pelo crime organizado e o autor, que mora em Washington, conversava por telefone com a revista ETCO, seu texto, em primeira análise, poderia até ganhar um caráter de premonição. Seria se a tese de Naím não fosse resultado de ampla e antiga pesquisa. Nada ali é fruto de pura opinião, mas tudo é baseado em fatos e dados – alguns bastante conhecidos das autoridades. Ex-ministro da Indústria e do Comércio da Venezuela, ex-diretor-executivo do Banco Mundial e doutor pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), ele estuda os efeitos da globalização há mais de 15 anos e, logo, percebeu a estreita ligação desse fenômeno inexorável com o crescimento do comércio ilegal no mundo.

“O que mais me surpreendeu foi a frequência com que minhas pesquisas sobre uma grande va-

riedade de tópicos aparentemente desconexos levou-me ao universo do comércio ilícito e do crime global”, escreveu. *Ilícito*, publicado em português pela Jorge Zahar Editor, está na lista dos best-sellers de vários países. No livro, Naím mostra como, apesar dos esforços, os governos estão perdendo a luta contra o crime organizado, que dispõe – assim como as economias constituídas – de todas as facilidades geradas pela globalização e pelo avanço tecnológico. O autor atribui as responsabilidades, de um lado, à sociedade, que compra produtos piratas sem perceber que está alimentando as organizações criminosas, ou tolera essa “parceria”; e, de outro lado, destaca que o Estado precisa atacar as várias fontes de lucro desse empreendimento ilícito e global. Só assim poderá vislumbrar alguma chance de êxito.

Segundo Naím, é preciso acabar com três ilusões em relação ao crime organizado: de que não há nada de novo e sempre tem sido assim, de que é apenas uma questão criminal e – a pior delas – de que o comércio ilícito é algo subterrâneo e está em um mundo diferente, longe dos cidadãos comuns e honestos. “A linguagem que usamos para descrever o comércio ilícito e estruturar nossos esforços no sentido de contê-lo denuncia o poder duradouro dessa ilusão. As expressões paraíso fiscal, mercado negro, dinheiro sujo e dinheiro limpo revelam uma habilidade para estabelecer limites morais e econômicos e patrulhar fronteiras que, na prática, se confundem. Essa é a mais perigosa das ilusões, pois se assenta em bases morais e tranqüiliza, com seus argumentos, os cidadãos – e conseqüentemente a opinião pública – num sentido de elevada virtude e falsa segurança”, defende.



FOTOS: DIVULGAÇÃO

“O que está se passando no Brasil neste momento, com estas manifestações do crime em São Paulo, é uma ilustração perfeita dessa tendência da sociedade de ir tolerando o crime”

**ETCO – Há muitas críticas à estratégia de combate ao terrorismo. Alguns analistas acreditam que a forma como os governos tratam a questão só contribui para agravá-la ainda mais. O senhor acredita que o mesmo ocorre com o comércio ilícito global?**

Naím – Não há dúvidas. As evidências demonstram que a estratégia que tem sido usada é errada. Não encontrei um só governo, em toda a pesquisa para o livro e outros estudos, em que a situação indicasse que ele obteve sucesso. O maior diagnóstico de que a estratégia é errada é a evidência de uma tolerância muito grande com o comércio ilícito. Há também alguns erros de avaliação. Um deles é acreditar que o problema é moral ou policial. Claro, existe esse lado. Mas é sobretudo uma questão econômica. Estamos falando de um esquema empresarial, em que o lucro é o objetivo. Não é um problema da polícia apenas. É muito maior. Nessa luta contra o comércio ilícito os governos estão sendo derrotados.

**ETCO – Quebrar o braço político do crime global seria uma boa tática de combate?**

Naím – É uma delas. É importante perceber que, no caso do Brasil e de outros países, não podemos falar de um problema nacional apenas porque as armas, as drogas, os produtos piratas passam pelo Brasil, ou seja, vêm e vão para outros lugares. É preciso, então, ter uma base em vários segmentos, como o político, para se permitir isso. No livro cito, por exemplo, o caso de Vladimiro Montesinos, que nos anos 1990 era o chefe todo-poderoso dos serviços nacionais de inteligência, um corretor que atuava por debaixo dos panos e controlava membros do Congresso peruano, grandes banqueiros e proprietários dos meios de comunicação. Ao mesmo tempo, dirigia uma ampla rede de traficantes de drogas e armas e de lavagem de dinheiro. Ou seja, as decisões de política externa eram unilateralmente definidas ou fortemente influenciadas pelos interesses de Montesinos, que eram criminosos. Em alguns países, tentar compreender o “interesse nacional” sem fazer referência ao comércio ilícito global seria desconsiderar uma força motriz crucial de suas políticas e de suas ações, ou omissões, governamentais.



**“Tanto Hugo Chávez quanto Evo Morales pretendem denunciar a globalização, mas estão integrados ao mundo pelo pior aspecto desse fenômeno, o ilícito”**

**ETCO – Depois do 11 de Setembro, os governos decidiram inverter a tendência de abrir fronteiras. Na América Latina, a maioria dos países tem pouca ou nenhuma ameaça terrorista e há problemas de fiscalização nas fronteiras. Quais as conseqüências dessa situação?**

Naím – É um problema mundial. Não só da América Latina. Nos anos 1990, tivemos um avanço extraordinário tecnologicamente, mas, paradoxalmente, incapaz de guardar as fronteiras. Ao contrário, a tendência é de um mundo sem fronteiras, globalizado e facilitador do comércio mundial. Isso é defendido economicamente e pode favorecer de um lado o comércio exterior e de outro o comércio ilícito, claro. Todos os países ficaram com suas fronteiras extremamente porosas. Os Estados Unidos, a Espanha, a Alemanha com o Leste Europeu, todos têm problemas em suas fronteiras. Até mesmo um país policial, como a Coreia do Norte, tem. Não obtiveram êxito sob o controle de suas fronteiras e deixam o caminho muito mais fácil para o ilícito, que, também paradoxalmente, vai prejudicar sua economia formal.

**ETCO – Como o senhor avalia o atual perfil dos governantes latino-americanos e o comprometimento deles com o combate ao crime organizado? O avanço do populismo, como identificam os analistas políticos, pode prejudicar essa batalha no continente?**

Naím – Tanto Hugo Chávez, da Venezuela, quanto Evo Morales, da Bolívia, pretendem denunciar a globalização, mas estão integrados ao mundo pelo pior aspecto desse fenômeno, o ilícito. A Bolívia, por exemplo. É muito difícil chegar de qualquer parte do mundo a La Paz. Há poucos vôos, muita dificuldade. No entanto, os *traders* do mercado de drogas conseguem colocar a cocaína da Bolívia, em 48 horas, em qualquer parte do mundo. Ou seja, o governo condena a globalização, quer manter a Bolívia muito pouco integrada ao mundo, exceto pelo ilícito. A Venezuela é o paraíso dos traficantes porque o crime é atacado de forma bastante relapsa por parte dos governos. O sistema financeiro é fácil de penetrar, os políticos, os militares são corruptíveis e há ainda uma situação geográfica ideal. Não

é à toa que o país está no topo da lista de facilitadores do comércio ilegal. Algumas medidas de combate são impopulares e o populismo não combina com a luta contra o comércio ilícito.

**ETCO – Um dos setores mais avançados tecnologicamente é o financeiro. Os bancos, mundialmente, estão desempenhando o papel de vilão ou de mocinho na luta contra o comércio ilícito?**

Naím – Depende do banco. Para alguns, a lavagem de dinheiro e o comércio ilegal são um problema. Para outros, uma oportunidade. Com o avanço tecnológico, foram criados inúmeros bancos virtuais, entidades que existem exclusivamente na internet e nunca se encontraram cara a cara com o cliente. Depois do 11 de Setembro, uma nova legislação, novas tecnologias, tudo contribuiu para tornar as ferramentas menos convenientes para os criminosos e mais arriscadas para a lavagem de dinheiro. Mas a verdade é que, também nessa arena, os governos correm atrás dos comerciantes ilícitos. Isso se deve ao fato de o sistema financeiro ter criado inúmeras facilidades, instituições, regras e até mesmo incentivos que os agentes da lavagem de dinheiro podem usar em benefício próprio, a maior delas são as representações bancárias.

**ETCO – A sociedade tem se mostrado cúmplice ou opositora do comércio ilícito? Como convencer o indivíduo dos malefícios desse crime para o mundo?**

Naím – Depende do grau de tolerância dos países. O que está se passando no Brasil neste momento, com essas manifestações do crime em São Paulo, é uma ilustração perfeita dessa tendência da sociedade de ir tolerando o crime. Ou até ir convivendo com ele, ao comprar um produto pirata, fumar um baseado ocasionalmente ou baixar uma música ilegalmente na internet. Todos têm algum vínculo com o comércio ilícito nos dias de hoje. Essa tolerância é que mantém as redes. O importante é ter consciência de que o caixa é único, o lucro de todas essas modalidades é usado contra a sociedade e constitui atualmente, repito, não uma questão de moral, mas de segurança nacional. Os episódios ocorridos em São Paulo só comprovam cada vez mais essa tese. ❏



Maria A. Lins (FGV), José Carlos de O. Lima (Fiesp), Carlos A. Sardenberg (mediador), Antônio C. de M. Campos (Sec. da Fazenda) e Dilson Ferreira, da Ass. Bras. dos Fabricantes de Tintas (Abrafati)

FOTOS: LUIZ MACHADO; DIVULGAÇÃO SXC

# Um peso a menos nas obras

Governo amplia redução de impostos de materiais de construção para diminuir informalidade no setor, que atinge 27,6% no comércio e na indústria Por Jorge Felix



Dois dias depois de a Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (Abramat) apresentar a pesquisa “A tributação na indústria brasileira de materiais de construção”, feita pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-Projetos) em parceria com o ETCO, o governo federal anunciou a inclusão de mais 11 itens na chamada “cesta básica” de produtos com redução da alíquota de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Essa nova listagem complementa a relação anterior, divulgada em fevereiro, e, segundo o diretor-presidente da Abramat, Melvyn David Fox, é um importante incentivo para reduzir a informalidade no setor.

“Esse é um setor estratégico para o crescimento econômico e é assim que a construção civil, incluindo o varejo, tem sido tratada pelo governo”, afirmou Ivan Ramalho, secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento, Comércio e Indústria. Três itens terão o percentual do IPI reduzido a zero e oito terão seu imposto limitado a 5%. Nessa lista, alguns itens que ficaram fora da anterior foram incluídos, como os acessórios (conexões) de tubos plásticos, a argamassa não-refratária e os ladrilhos e lajes não-esmaltados. Outra preocupação foi dar prosseguimento à desonera-

ção de itens que compõem o sistema hidráulico das construções. Nessa categoria, as válvulas tiveram o IPI reduzido de 12% para 5%.

Apresentado no seminário Redução da Informalidade como Alavanca para o Desenvolvimento da Construção Civil, promovido pelo ETCO e pela Abramat, no dia 9 de junho, em São Paulo, o estudo da FGV mostrou os benefícios da diminuição dos impostos para alavancar a arrecadação de receita no setor. Segundo os dados da FGV-Projetos, a informalidade no comércio e na indústria de materiais de construção atinge 27,6% e na construção civil chega a 60,8%. Levando em consideração dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2003, o estudo revela que as despesas com esses materiais nas famílias brasileiras somaram R\$ 26,5 bilhões. Já a demanda das empresas formais de construção foi de apenas R\$ 19,5 bilhões.

O estudo faz uma simulação da realidade da construção civil, traçando possíveis panoramas e, dessa maneira, mostra também que a redução do IPI em determinados produtos do setor poderá implicar um crescimento de 1,7% no PIB e uma expansão no emprego de 1,4%. A redução do imposto diminuirá o setor informal de materiais de 23% para 18%. A construção civil tem um grande papel na economia brasileira, já

## DESTAQUES DA CADEIA PRODUTIVA DO SETOR DE CONSTRUÇÃO

- O valor adicionado de toda a cadeia da construção foi equivalente a 13% do PIB brasileiro; só a indústria de materiais produziu 3% do PIB.
- Emprega 9,1 milhões de trabalhadores, ou 13% do emprego nacional.
- A redução do imposto diminuirá o setor informal de materiais de construção de 23% para 18%.
- Para a construção civil formal, o total de impostos somou 52,2% do valor adicionado; as empresas informais pagaram, em média, 13,9%.
- Situação semelhante é encontrada no setor de materiais de construção, em que o ramo formal pagou 22,4% do valor adicionado, enquanto o informal pagou 12,8%.
- A redução de IPI sobre os materiais de construção implicará um crescimento de 1,7% no PIB e uma expansão no emprego de 1,4%.
- A oferta de materiais de construção é garantida quase exclusivamente pela produção doméstica; as exportações são pequenas, mas o setor é superavitário em suas trocas com o exterior.

FONTE: FGV-PROJETOS

que representa cerca de 13% do PIB. “A construção é uma boa aposta para o governo, pois é responsável pela movimentação de vários outros setores: luz, água, imobiliário, mobiliário, eletrônicos etc.”, afirma Fox.

A redução dos impostos implicará uma arrecadação total maior, segundo os técnicos da FGV-Projetos, devido ao aumento da produção, e ainda permitirá um nível de preços menor e a queda do déficit habitacional. Quedas nas alíquotas do ICMS (de 17% para 12%) também ajudariam no fomento à construção civil. A renúncia fiscal seria de 1,92%, mas a arrecadação cresceria 0,42%. Isso significa uma diminuição de carga tributária total de 0,25%.

Estima-se que a redução de ICMS permitirá que cerca de 200 mil famílias saiam do déficit habitacional, contemplando uma população adicional de 787 mil pessoas. Ou seja, quase 3% das famílias atualmente sem um imóvel para morar poderiam alcançar o sonho da casa própria. “A redução de impostos dá origem a um quadro de crescimento mais alto e preços mais baixos, com desenvolvimento social”, afirmaram os técnicos da FGV-Projetos.

A cadeia produtiva da construção emprega 9,1 milhões de pessoas, ou seja, 13% do emprego nacional. Para a construção civil formal, o total de impostos somou 52,2% do valor adicionado. Já as empresas informais pagaram, em média, 13,9%. Situação semelhante é encontrada no setor de materiais de construção, em que o ramo formal pagou 22,4% e o informal, 2,8%.



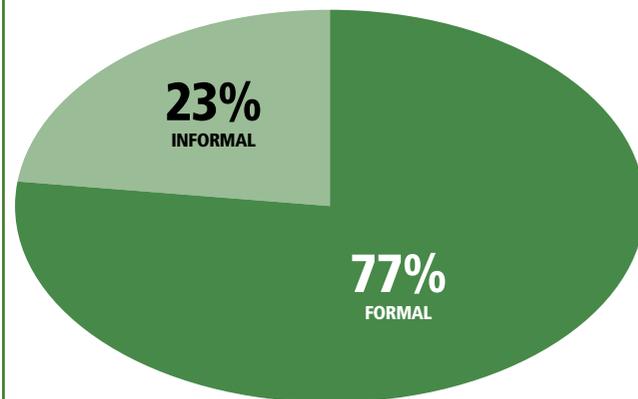
Evento da Abrammat, em São Paulo: amplo debate sobre os números da informalidade no setor

FOTOS: LUIZ MACHADO

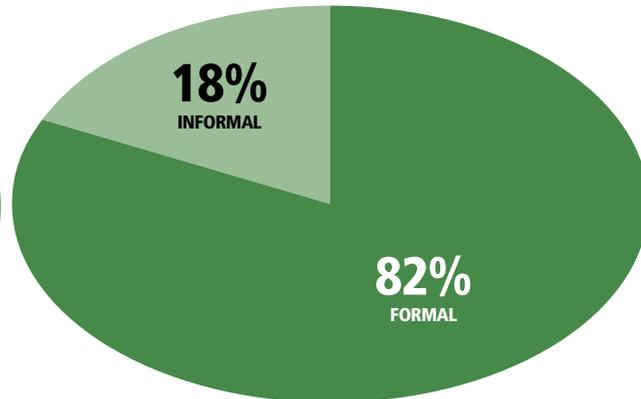
**PARA REFORMAR GERAL**

Efeito da redução do IPI sobre a informalidade na indústria de materiais de construção

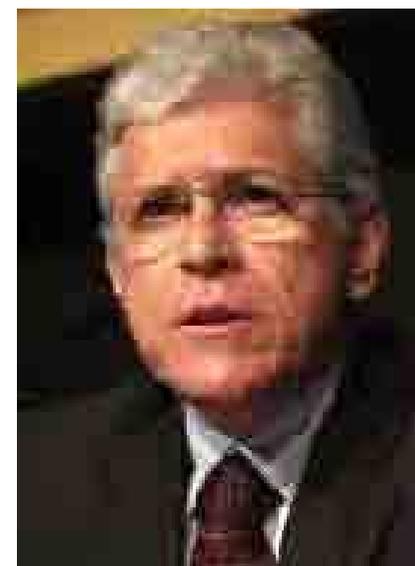
Antes da redução do IPI



Depois da redução do IPI



FONTE: FGV-PROJETOS



“A construção é a responsável pela movimentação de vários outros setores”

Melvyn David Fox  
diretor-presidente da Abrammat

“Este é um setor estratégico para o crescimento econômico”

Ivan Ramalho  
secretário-executivo do MDCI



# Fazer mais com menos dinheiro

Raul Velloso alerta para o risco de esgotamento da fórmula de gerar superávit por meio do aumento de tributos e redução de investimentos Por Felipe Freire

**U**m dos maiores especialistas em finanças públicas do Brasil, Raul Velloso alerta: os superávits crescentes estão com os dias contados. Segundo ele, o modelo adotado desde o início do Plano Real de gerar economia por meio de redução de investimentos e aumento de impostos está esgotado. O governo sabe que o espaço para ampliar receita acabou e também é quase impossível cortar mais. A saída, segundo ele, é começar a melhorar a qualidade do gasto público.

**ETCO: Qual é o termômetro que indica os problemas na política fiscal atualmente?**

Velloso: A maneira mais simples de olhar para isso é analisar o tamanho da dívida e o prazo de refinanciamento desse endividamento, que hoje é muito curto. Hoje temos uma dívida um pouco acima de 50% do PIB e é em boa medida rolada em prazos muito curtos.

**ETCO: O que isso significa?**

Velloso: Isso demonstra que há pouca confiança na capacidade do governo de administrar essa dívida. Se houvesse mais confiança, haveria prazos mais longos e a dívida seria composta, como na maioria dos países, por papéis fundamentalmente prefixados. No caso do Brasil, além de os prazos serem curtos, a dívida é pós-fixada. Isso é a manifestação da falta de confiança na nossa capacidade de administrar as nossas contas.

**ETCO: O resgate da dívida externa não foi um bom sinal de saúde da política fiscal?**

Velloso: Não adiantou fazer isso porque essa dívida externa se transformou na dívida interna de curtíssimo prazo e pós-fixada. Como o governo não tinha dinheiro para pagar essa dívida externa, ele trocou pela interna.

**ETCO: De qualquer forma é possível dizer que houve melhora?**

Velloso: Melhorou a compra de dívida? Melhorou. Mas resolveu? Não. O que resolve é convencer os financiadores de que há capacidade de gerar excedentes fiscais para fazer face a pagamentos razoáveis do serviço da dívida sempre que for necessário.

**ETCO: O governo tem mantido e cumprido a meta de superávit? O que está errado?**

Velloso: Várias pessoas – eu em particular – vêm enfatizando que o modelo de geração de superávits elevados no Brasil está se esgotando. Esse modelo começou em 1999 e teve seu auge, acho eu, no ano passado, quando chegou a 4,8% do PIB. E um dos sintomas de que esse modelo está se esgotando é que em apenas alguns meses esse superávit caiu para 4,6% ou 4,5% do PIB. E com sorte ele fechará o ano em 4,3% do PIB. Ocorre que a meta é 4,3%. Esse percentual dá para quebrar o galho, mantém constante a razão entre a dívida e o PIB. Então, o peixe que o gover-

no está vendendo é que consegue chegar aos 4,3% e ficar por vários anos.

**ETCO: Qual é a desconfiança então?**

Velloso: Como existe um processo de esgotamento dos elementos de geração desse superávit, se não houver mudança nessa fórmula, não há nada que impeça que o superávit caia abaixo de 4,3%. Se há algo que está reduzindo o superávit sistematicamente a 4,3% e se não for feito nada, esse percentual pode começar a cair. Até agora os superávits crescentes e elevados têm sido gerados pelo aumento da razão receita-PIB e pela queda da razão investimento-PIB. Ao mesmo tempo, a razão gasto corrente-PIB vem crescendo todos os anos. Por enquanto, esse gasto corrente tem sido amortecido, e até mais do que amortecido, porque os superávits chegaram a crescer pela subida da receita e pelo corte de investimentos.

**ETCO: Mas fala-se no governo que o limite da carga tributária já foi alcançado e que os investimentos precisam voltar. O que acontece então?**

Velloso: Qualquer criança responderia: a receita não pode mais subir e a razão investimento-PIB não pode mais cair. A saída é cortar gastos e aumentar a eficiência da gestão pública. Fazer mais com menos dinheiro. É preciso uma revolução que sirva para compensar uma destinação menor de recursos para determinadas áreas que vão ter de encolher.

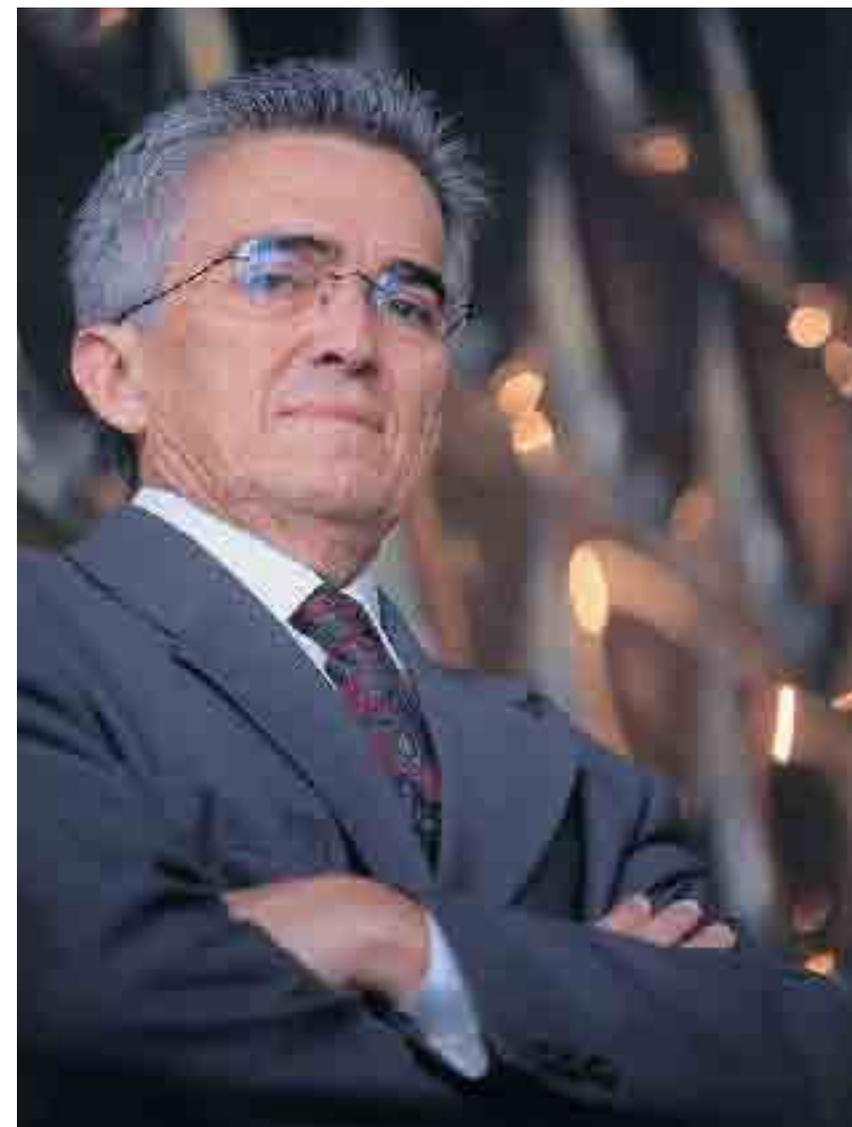


FOTO: ANDERSON SCHNEIDER/REVISTA DINHEIRO

**“Enquanto o governo não derrubar o gasto público, haverá pouca margem para mexer na arrecadação... E o candidato natural para a redução seria a alíquota do INSS. Se não for a primeira, temos a segunda maior alíquota do mundo”**

**ETCO: Por exemplo?**

Velloso: Na área de assistência social. O abono do seguro-desemprego: se eu diminuir esse programa e passar o dinheiro para o público do Bolsa-Família, exigindo um desempenho melhor desse segmento, vou tirar dinheiro de pessoas menos pobres para dar para quem é efetivamente pobre.

**ETCO: Onde mais é preciso reduzir despesas?**

Velloso: Na previdência dos servidores. Foi feita uma reforma em 2003, mas neste regime completamente falido não é possível fazer uma mudança no pagamento das aposentadorias e esperar seis meses para pôr a regra em prática.

**ETCO: Seria necessário fazer uma outra reforma?**

Velloso: Precisa aprofundar tanto a reforma dos servidores como a do INSS.

No caso do INSS, por exemplo, não é possível manter o reajuste dos benefícios vinculados ao aumento do salário mínimo. O governo quer sempre dar um aumento acima da inflação para o salário mínimo, mas a Previdência não pode pagar. Eu fiz um cálculo que mostra que se tivéssemos dado a inflação de 1999 para cá para os benefícios dos servidores, o governo teria economizado R\$ 17 bilhões ao ano. E você manteria o poder de compra dos benefícios de 1999 para cá.

**ETCO: Mas não haveria aumento, apenas atualização.**

Velloso: Aumenta quem pode pagar. Eu não posso pura e simplesmente escolher que vou dar aumentos reais sem dizer de onde vou tirar, porque esses R\$ 17 bilhões estão fazendo falta, inclusive para a percepção de risco do país.

**ETCO: E, na parte da arrecadação, seria necessário fazer alguma alteração?**

Velloso: Enquanto o governo não começar a derrubar o gasto, haverá pouca margem para mexer na arrecadação. Supondo que haja essa margem, e a sinalização tem de ser de diminuir a carga tributária, o candidato natural para a redução seria a alíquota da contribuição da folha de pagamentos do INSS. Se não for a primeira, temos a segunda maior alíquota do mundo.

**ETCO: Estamos em ano eleitoral. Neste momento as mudanças são praticamente impossíveis. Ainda dá para sustentar essa política?**

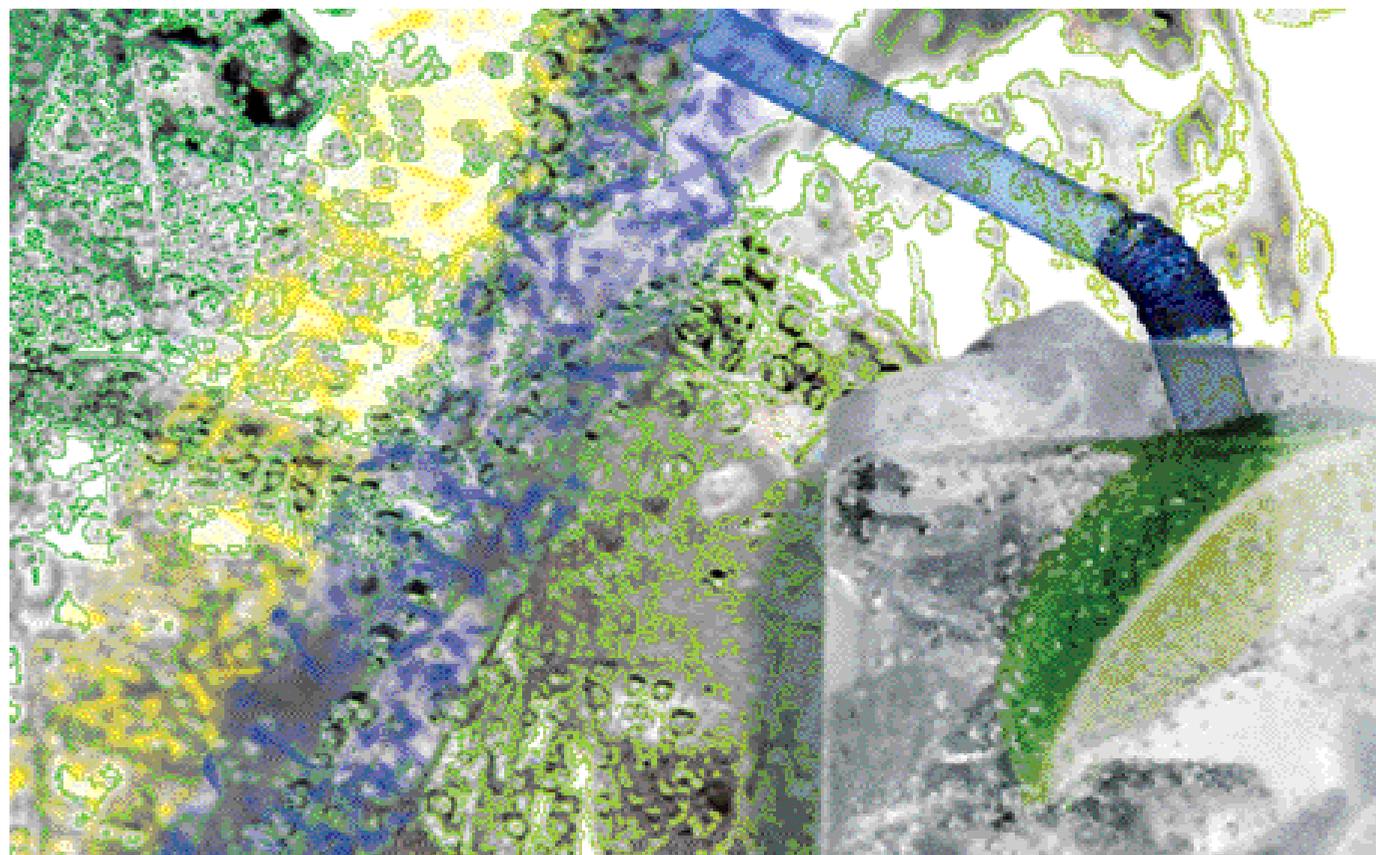
Velloso: Ainda é possível quebrar um galho e tirar algum dinheiro do setor privado. Mas essas válvulas estão se esgotando. Por isso, o ano que vem será crítico. Neste ano, além do aumento do salário mínimo, que foi exagerado, tivemos um aumento grande do salário do funcionalismo e nas contratações. Isso fica como uma bomba de efeito retardado para o próximo governo. ❗

# O avanço das empresas éticas

Na luta contra a concorrência desleal, já há algumas vitórias pontuais, mas ainda existe muito o que fazer para acabar com a ilegalidade no Brasil

Enquanto a guerra contra a concorrência desleal continua, os setores que integram o ETCO já contabilizam algumas vitórias. Segundo a Receita Federal, houve um aumento de 15% na arrecadação de IPI do setor de cerveja em 2005, desde a instalação dos medidores de vazão em 51 fábricas do país. Agora é a vez dos refrigerantes: as grandes empresas têm até 30 de setembro deste ano para instalar seus medidores. O ramo de combustíveis comemorou a continuidade no combate às práticas de adulteração país afora. Iniciadas em São Paulo, as ações de combate às fraudes tornaram-se realidade em outros estados, como Pernambuco e Ceará.

No caso dos cigarros, houve uma redução do comércio informal: na comparação entre os meses de janeiro a maio de 2006 com o mesmo período de 2005, a ilegalidade caiu de 31,4% para 29,6%. A Câmara Setorial de Fármacos, que desde o ano passado integra o ETCO, está em plena luta para a implantação de um sistema de fiscalização eletrônica que permita acompanhar todo produto fabricado na indústria, do início da operação à chegada ao ponto-de-venda, facilitando assim o combate às práticas desleais.



## REFRIGERANTE

Segundo dados do IBGE, as famílias brasileiras usam 21% de sua renda total para consumir alimentos e bebidas, dos quais 11% somente em bebidas, gerando um mercado anual de R\$ 45 bilhões. Esse potencial de consumo propiciou a expansão da indústria de refrigerantes nos últimos 15 anos. Porém, fatores como a alta carga tributária, de 38%, o risco de não-cumprimento da legislação trabalhista e ambiental devido a deficiências de fiscalização e uso de insumos de baixo preço/qualidade atraíram uma série de empresários aventureiros para o setor.

Para coibir a concorrência desleal, em 2001 o governo federal instituiu o Sistema de Medidores de Vazão (SMV) para as indústrias de bebidas, cervejas e refrigerantes. Em 2004, a instalação dos SMVs

nas cervejarias foi concluída com sucesso. No caso dos refrigerantes, é preciso correr contra o tempo: as grandes empresas têm até 30 de setembro deste ano para instalar seus SMVs, as médias até 31 de maio e as demais até 31 de dezembro de 2007.

O SMV é um avanço, mas tem de ser complementado por um Sistema Lógico que cruze todas as informações coletadas com os dados do próprio fabricante, mediante o pagamento de seus impostos e o cumprimento de suas obrigações acessórias, pelas informações dos fornecedores da indústria de bebidas e de mercado, dos institutos de pesquisa. Pensando nisso, o ETCO contratou a FGV-RJ (Fundação Getúlio Vargas) para criar um Sistema Lógico que cruzará as informações. O Sistema está em testes e será apresentado à Receita Federal.

## FUMO

A ilegalidade no mercado brasileiro pode ser dividida em três vertentes:

**Contrabando** – produto fabricado fora do Brasil que entra ilegalmente no país;

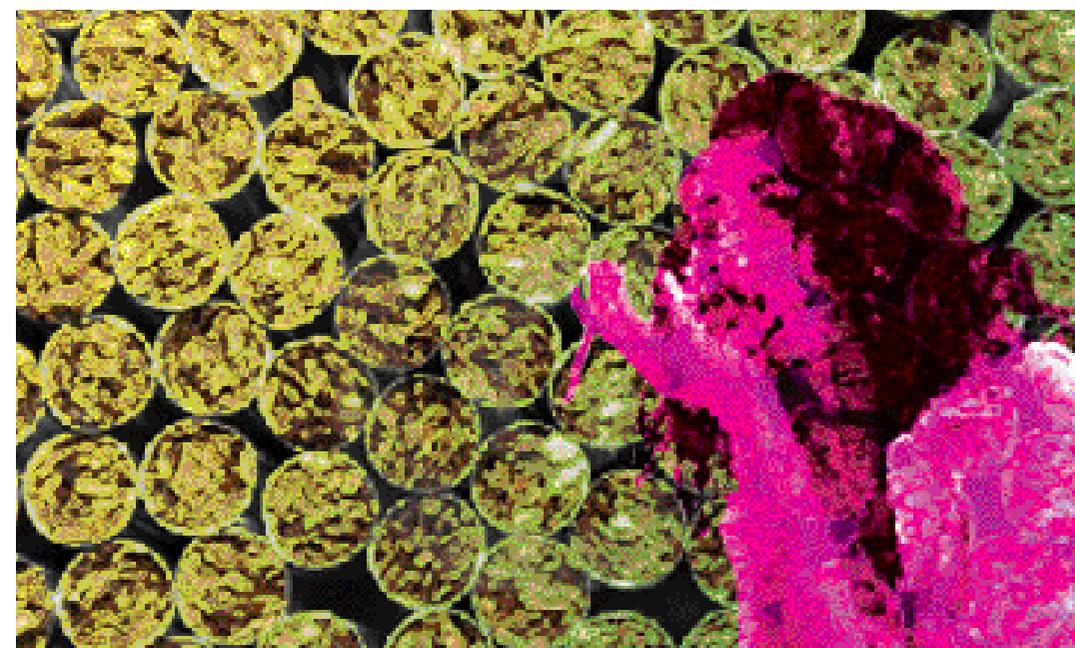
**Falsificação ou contrafação** – produto falsificado, comercializado em território brasileiro;

**Evasão fiscal** – produto fabricado no Brasil sem o pagamento dos impostos devidos.

Em 2005, estimativas indicaram que o volume comercializado pelo mercado ilegal de cigarros no Brasil foi próximo de 39 bilhões de unidades, correspondendo aproximadamente a 30% do mercado total, o que significou R\$ 1,4 bilhão em impostos que deixaram de ser arrecadados.

Desse volume, 18 bilhões de unidades corresponderam a produtos contrabandeados e falsificados que chegaram ilegalmente ao Brasil, enviados, sobre tudo, por fabricantes instalados em países fronteiriços, que possuem produção muito acima da capacidade de seus mercados. Os 21 bilhões de cigarros restantes foram produzidos no Brasil sem o devido recolhimento dos impostos.

Comparando-se o volume estimado nos meses de janeiro a maio de 2006 com o mesmo período do ano de 2005, observa-se uma redução da ilegalidade, de 31,4% para 29,6%. Essa queda foi causada pela diminuição do contrabando e da falsificação, 2,1% e 0,5% respectivamente, embora, no mesmo período, a evasão fiscal tenha crescido 0,8%. A manutenção desses resultados só será possível com o contínuo trabalho das autoridades.



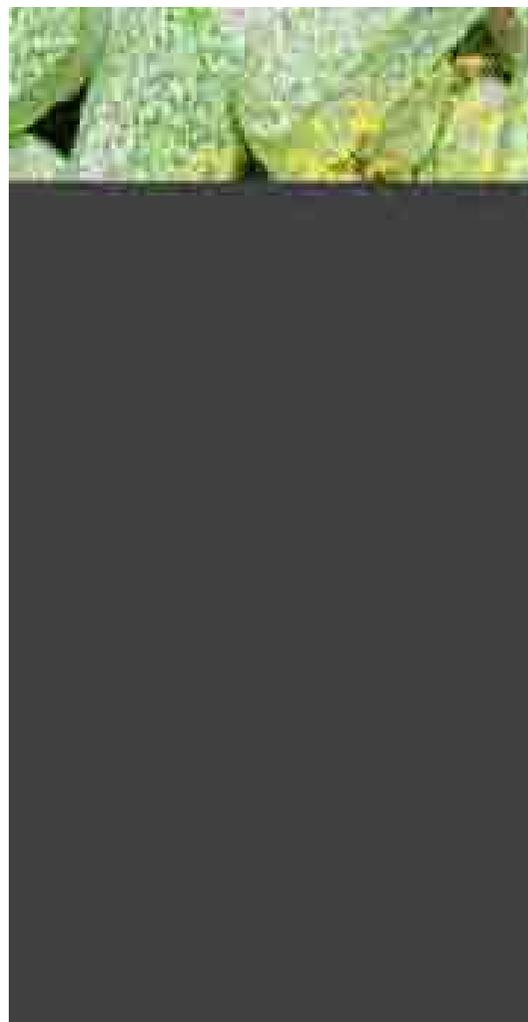
ILUSTRAÇÕES: BETTO VAZ

### FÁRMACOS

O melhor remédio para o setor farmacêutico, representado no ETCO pela Câmara Setorial de Fármacos, é o comprometimento de todo o elo da cadeia – indústria, distribuidores, redes de varejo e órgãos governamentais – na luta contra a concorrência desleal. Entre as determinações da Câmara Setorial de Fármacos para atingir esse objetivo está a implantação de um sistema de fiscalização eletrônica, que vem sendo idealizado pelo ETCO e atenda às necessidades levantadas pelos membros da Câmara Setorial de Medicamentos, ou seja: criar um sistema de controle que permita acompanhar todo produto fabricado na indústria, desde o início da operação até a chegada ao ponto-de-venda, facilitando assim o combate à informalidade, à

sonegação fiscal, ao roubo de carga e à falsificação de medicamentos.

Além disso, há uma série de outras determinações para barrar as práticas de concorrência desleal no setor de fármacos, como a luta pela redução e equalização de alíquotas e a criação de um sistema de Substituição Tributária Nacional, através de uma parceria mais intensa com o Confaz. Essas ações visam atingir o chamado “modelo perfeito”, em que haveria um controle maior na arrecadação (23% dos impostos devidos no setor de fármacos são sonegados anualmente), equalização de alíquotas e fiscalização eletrônica. Só assim será possível diminuir os atos ilícitos, como as vendas de medicamentos feitas através de pedidos ilegais, que somam cerca de R\$ 5 bilhões.

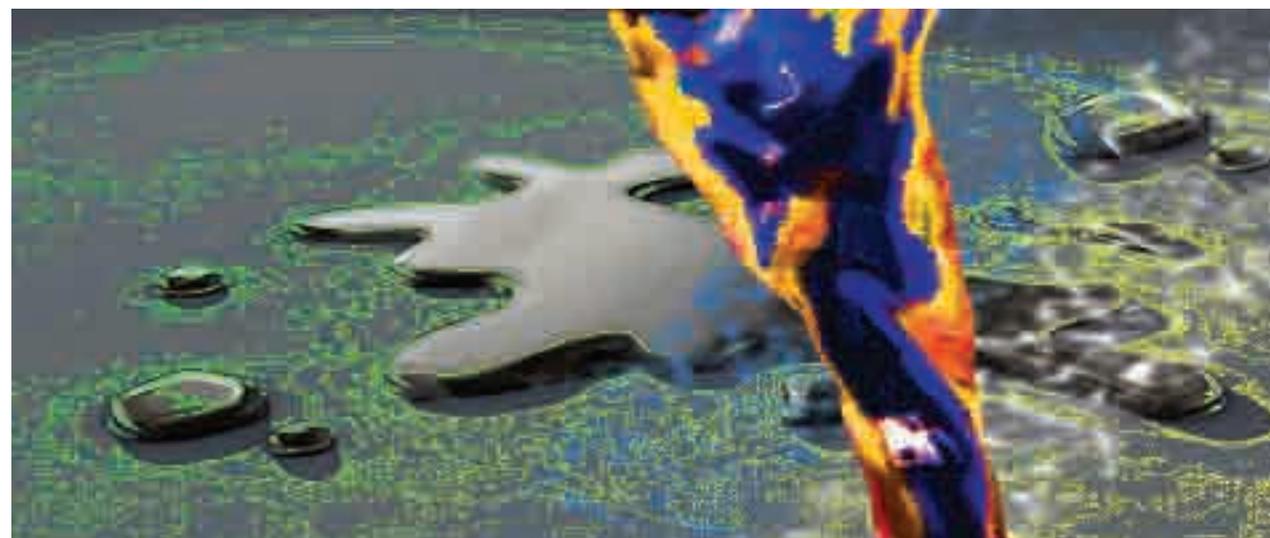


### COMBUSTÍVEL

O destaque a ser comemorado neste primeiro semestre foi a continuidade do combate às práticas de adulteração de combustíveis. Iniciadas em São Paulo, as firmes ações contra as fraudes tornaram-se realidade hoje em vários estados brasileiros.

Como resultado das ações de fiscalização, as receitas com o ICMS do álcool hidratado em Pernambuco praticamente triplicaram, passando de R\$ 3,6 milhões por mês em 2003 para R\$ 9,2 milhões mensais este ano. No Ceará a arrecadação também teve um aumento expressivo.

No Estado de Goiás foi assinado convênio entre a Secretaria de Fazenda Estadual e a Se-



cretaria da Receita Federal, com o objetivo de fiscalizar o recolhimento dos tributos estaduais e federais.

Pelo lado negativo vale ressaltar que várias distribuidoras de combustíveis obtiveram autorização do Judiciário para atuar sem cumprir as normas regulamentares da Agência Nacional do Petróleo e Gás (ANP). Cerca de um terço das distribuidoras continua operando à custa de liminares.

O fortalecimento da ANP na regulamentação do setor é importante para garantir o equilíbrio necessário ao funcionamento do mercado e a qualidade dos produtos comercializados, em benefício do consumidor.

### CERVEJA

A indústria brasileira de cerveja atravessa um momento de importantes mudanças desde o ano passado, com a instalação de medidores de vazão em 51 fábricas do país. Esse dispositivo tornou possível uma maior eficiência na arrecadação fiscal, criando também uma melhora nas condições de competitividade do setor, que já chegou a sofrer com uma evasão fiscal de aproximadamente R\$ 720 milhões por ano, valor que corresponde a cerca de 15% do mercado.

Os medidores de vazão informam à Receita, em tempo real e sem interferência humana, o volume exato de bebida produzido pela unidade fabril. A informação é analisada e comparada aos dados fornecidos pelas empresas, evitando fraudes. O Instituto ETCO, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), está em fase final de desenvolvimento de um Painel de Controle que será oferecido ao governo federal com o objetivo de facilitar a análise dessa comparação de dados. Segundo a Receita Federal, a arrecadação de IPI do setor aumentou 15% em 2005. O incremento é bastante significativo se levarmos em conta que o mercado cervejeiro doméstico cresceu bem menos, à taxa de 6,5%. O descompasso entre crescimento do mercado e o da arrecadação mostra quão desigual é a competição entre as indústrias que pagam e as que sonegam impostos. Em seus esforços para combater a evasão fiscal, a Receita Federal se aproxima do sistema de taxação que, além de tratar com igualdade as indústrias, dificulta as fraudes e gera um consequente aumento na arrecadação. ✎

# Cerco aos sonegadores

Nova lei paulista garante ao Fisco o poder de cassar a inscrição estadual da empresa que praticar fraudes graves contra o ICMS Por Andrea Assef

A Lei Estadual 12.294/06, aprovada em março deste ano pelo governo paulista, é mais um avanço na luta contra a concorrência desleal. O principal mérito da nova lei é a instituição do Procedimento Administrativo de Cassação (PAC), que concede à Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo o poder de cassar a inscrição no Cadastro de Contribuintes do ICMS das empresas que se utilizam de práticas ilícitas, com repercussão no âmbito tributário, e provocam o desequilíbrio concorrencial. A cassação de inscrição estadual atingirá, por exemplo, entidades envolvidas em receptação de mercadoria roubada ou furtada; produção, comercialização ou estocagem de mercadoria falsificada ou adulterada; utilização de insumos provenientes de contrabando ou descaminho, entre outras infrações.

Antes da existência dessa lei, cuja regulamentação está em fase final, a vida dos fraudadores paulistas era mais fácil. O fiscal que constatasse irregularidades tributárias, por exemplo, em um estabelecimento só podia apreender a mercadoria, mas não punir a loja. “Como é possível, por exemplo, fiscalizar 500 mil micro e pequenas empresas, que fazem parte do Simples e, portanto, só prestam

contas à Secretaria da Fazenda uma vez ao ano? Eram raras as cassações por fraude, pois não tínhamos instrumentos na lei de competência do Fisco”, explica Antonio Carlos de Moura Campos, diretor-adjunto da Diretoria Executiva da Administração Tributária (Deat), da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, que trabalhou na elaboração do artigo 20 da Lei 12.294/06 e, agora, na regulamentação das medidas. Além disso,



25 de Março: região na mira da fiscalização contra a “fraude estruturada”

segundo ele, o que sempre fizemos no passado era cassar a inscrição de empresas que, na verdade, já não existiam. “Com exceção dos recentes casos de cassação de empresas envolvidas com a adulteração de combustíveis, tornada possível com a Lei 11.929/05, o que vínhamos fazendo até agora era enterrar empresas que já estavam mortas, porque não mais funcionavam. Só colocávamos a última pá de cal”, diz Moura Campos.

Os principais alvos da nova lei são os segmentos de empresas voltadas a ilícitos de grande porte que se infiltraram no âmbito tributário. Nos últimos dez anos, surgiram muitas empresas que vendem esquemas de evasão fiscal nas quais participam companhias reais e companhias de fachada, sob o argumento de ser consultorias de planejamento fiscal. “São organizações criminosas, não são pessoas isoladas. Criamos até uma denominação para esse tipo de ação, é a ‘fraude estruturada’, pois é planejada por um grupo que usa de artifícios para dar uma aparência de legalidade e gerar prejuízos de grande monta ao erário”, afirma o diretor-adjunto do Deat.



Moura Campos: “O que vínhamos fazendo até agora era enterrar empresas que já estavam mortas”

De acordo com ele, até alguns anos atrás as fraudes eram mais simples e amadoras, mas agora são milhões de reais que vão para o ralo. “Por isso, tivemos de endurecer”, afirma. Segundo ele, a Lei 12.294/06 pode significar uma espécie de pena de morte aos fraudadores, que ficarão impedidos de trabalhar. O leque de medidas criadas para fechar o cerco a eles ultrapassa as fronteiras do Brasil. Está prevista a cassação ou suspensão no cadastro do ICMS do contribuinte que indicar de modo incorreto ou se recusar a indicar os controladores ou beneficiários de empresas de investimento sediadas no exterior (*offshores*) que figurem no quadro societário ou acionário de uma empresa brasileira envolvida em fraudes fiscais. “O Fisco tem o direito de expurgar de seu cadastro os maus con-

tribuintes que se utilizam das formas mais variadas de crimes contra o erário”, diz Moura Campos.

## DEFESA ASSEGURADA

É importante ressaltar que o contribuinte terá o direito de defender-se. Veja como será daqui para a frente: o fiscal que constatar atos ilícitos contra o Fisco pedirá a abertura do PAC para, caso comprovada a irregularidade, ser cassada a inscrição do estabelecimento. A cassação será feita por meio de ato assinado pelo delegado regional tributário da região do contribuinte (existem 18 delegacias no Estado de São Paulo) e publicado no *Diário Oficial*. O contribuinte terá 30 dias para entrar com recurso junto ao diretor da Deat. Ou seja, o direito à defesa do contribuinte é assegurado pela Lei 10.941/01, pelo Có-

digo de Direitos, Garantias e Obrigações do Contribuinte no Estado de São Paulo e pelo conselho correspondente (Codecon), que conta com a participação de representantes da sociedade civil. Além disso, a Fazenda paulista mantém uma Ouvidoria Pública. Moura Campos calcula que ao todo esse processo pode demorar algo em torno de seis meses.

Sobre a inadimplência fraudulenta, definida na lei como falta de pagamento de débito tributário vencido, quando o contribuinte detém disponibilidade financeira comprovada, ainda que por meio de coligadas, controladas ou seus sócios, é importante destacar que o dispositivo alcança empresas que sonegam imposto por meio de fraude e não se refere a casos de inadimplência simples. ❏



Armando Castelar Pinheiro\*

O Brasil ainda deixa muito a desejar quando o assunto é a manutenção e transparência das “regras do jogo”, mas o futuro da Bolívia mostrará que esse é um indicador econômico fundamental

## Segurança jurídica e desenvolvimento

De 1979 a meados de 1994, o Brasil conviveu com altas taxas de inflação. Nesse período, empresas e indivíduos tinham enorme dificuldade para planejar o futuro, calcular a atratividade de alternativas de investimento e trabalho ou se engajar em negócios com um mínimo de segurança. Com isso caíram o investimento, as entradas de capital estrangeiro e a produtividade, levando à contração da nossa renda *per capita*. Os segmentos mais pobres da população foram especialmente prejudicados. Com o tempo, o ônus imposto pela alta inflação ficou claro para a maioria dos brasileiros e a tolerância com a alta constante dos preços, facilitada pelos mecanismos de indexação, deu lugar a um consenso político grande o suficiente para que se acabasse com ela.

Também foi relativamente consensual na sociedade brasileira a reação à expropriação dos ativos da Petrobras pelo governo da Bolívia e à sua decisão de alterar unilateralmente as cláusulas do contrato de fornecimento de gás ao Brasil. Entendeu-se que era errado desrespeitar direitos de propriedade e querer mudar os termos originalmente acertados do negócio, agora que a empresa havia literalmente afundado US\$ 1,5 bilhão em investimentos no país.

No longo prazo, a Bolívia será a maior perdedora com essa atitude, pois os investidores, estrangeiros e nacionais, hesitarão em lá colocar seu capital, por falta de segurança jurídica. Como nosso vizinho irá aprender, a duras penas, esse é um dos mais importantes pilares sobre os quais se assentam o Estado de Direito e o bom funcionamento da economia. Assim como a alta

inflação, a insegurança jurídica dificulta a coordenação das interações humanas, aumentando a incerteza que as cerca, tanto no que concerne àquelas já consumadas quanto aos efeitos futuros das condutas e relações que são decididas no presente. Sem segurança jurídica, o indivíduo deixa de ter confiança de que seus atos, mesmo que alicerçados na norma vigente, venham a produzir os efeitos jurídicos nela previstos.

Na economia, a segurança jurídica leva a “regras do jogo” claras e estáveis. A firme observância de regras transparentes e estáveis reduz os custos de transação, estimula os agentes privados a investir mais e em ativos de mais longo prazo, ilíquidos e especializados, que são os mais produtivos; ao mesmo tempo em que fomenta a especialização, o investimento em P&D e a difusão de tecnologia. Os pobres, sem contatos e relações sociais com as autoridades, são os principais beneficiários, não apenas do crescimento acelerado, mas também da correta e isonômica aplicação das regras.

Sem chegar aos extremos observados atualmente na Bolívia, na Venezuela e no Equador, o Brasil também apresenta um déficit importante de segurança jurídica, como resultado de diversos fatores. Um deles é a má qualidade da produção legislativa, sendo comum termos leis ambíguas e conflitantes, uma consequência, em parte, da fragmentação político-partidária, que faz com que apenas leis muito gerais sejam aprovadas no Congresso Nacional, jogando o conflito político para ser posteriormente resolvido pelo Judiciário. Outro, a frequência com que se mudam as “regras do jogo”, com a administração



ILUSTRAÇÃO: PEPE CASALS

pública agindo para modificar ou invalidar seus atos pretéritos, indo da quebra de contratos às constantes alterações nas regras tributárias.

A segurança jurídica também requer que o Judiciário, ao aplicar a norma, contribua para torná-la estável, certa, previsível e calculável, especialmente quando interpreta as regras gerais e abstratas criadas pelo legislador. Isso não apenas nas relações jurídicas entre particulares, mas, principalmente, nas que envolvem o Estado, tornando mais difícil para este rever, modificar ou invalidar seus atos pretéritos.

É necessário, portanto, que o Judiciário aja como protetor da previsibilidade e da não-surpresa nas relações jurídicas, aplicando a norma e interpretando os contratos de forma informada, fiel, célere e imparcial; uniformizando a sua interpretação e aplicação pelos diferentes tribunais; e controlando o arbítrio estatal. A atuação do Judiciário brasileiro tem deixado a desejar em vários desses quesitos. A sua morosidade é reconhecida pelos próprios magistrados. Há também um déficit importante de previsibilidade e imparcialidade nas decisões judiciais, que são frequentemente motivadas pelas visões políticas dos magistrados, muitas vezes sem preocupação em seguir a lei e a jurisprudência es-

tabelecida nos tribunais superiores, dando margem à “politização do Judiciário”. A maioria dos juízes também acredita que deve redistribuir renda e riqueza, e que isso deve prevalecer sobre sua função de garantir o respeito aos contratos. De fato, os juízes são o grupo da elite brasileira que menos acredita na importância de respeitar os contratos, independentemente de suas repercussões distributivas.

Carente de poupança, tecnologia e capital humano, a Bolívia crescerá menos no futuro, sendo os pobres outra vez os maiores prejudicados. Mas o caso da Bolívia não deve ser visto como algo estranho à nossa realidade, e sim como uma situação extrema de um problema que também nos afeta seriamente. No Brasil o crescimento e os mais pobres são igualmente prejudicados pelo nosso déficit de segurança jurídica. Este, como a alta inflação, eleva os custos de transação, desestimula o investimento e compromete a produtividade, prendendo-nos à mesma armadilha da década perdida. Urge combater esse problema com a mesma determinação que nos permitiu vencer o dragão da hiperinflação. 🗞

\* Armando Castelar Pinheiro é economista do Ipea e professor do IE-UFRJ.



O Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial – ETCO – é uma organização sem fins lucrativos que congrega entidades empresariais e não-governamentais com o objetivo de delimitar parâmetros éticos para a concorrência e estimular ações eficazes contra a evasão fiscal, a falsificação de produtos e o contrabando. Fruto da iniciativa de empresas brasileiras dos setores de combustíveis, cigarros, cervejas e refrigerantes, suas atividades transcendem o caso de empresas e setores específicos para englobar o conjunto da economia, contribuindo para o desenvolvimento sustentado e a criação de postos de trabalho.