

reforma

tributária e mercosul

A integração econômica dos países do Mercosul traz novas questões ao direito nacional e internacional. Refletir sobre possíveis maneiras de solucioná-las contribui para potencializar os ganhos decorrentes dessa união.

POR IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

A integração de espaços regionais por acordos que ultrapassam a mera regulamentação aduaneira ou os tratados contra bitributação é, hoje, indiscutível realidade, cuja irreversibilidade se evidencia, nada obstante a permanência de problemas ainda insolucionados, mas não insolúveis.

Todo o direito nacional e internacional adaptou-se a tal visão fenomênica no futuro, com colocações novas antes inexamina-das pelos juristas nacionais.¹

Ainda após a Segunda Guerra Mundial, as escolas de direito, no mundo inteiro, tratavam as "soberanias" de cada país como "dogma" intocável, sendo o direito internacional público objeto maior de reflexão acadêmica do que implementação real, não só pelo fracasso notório da antiga Sociedade das Nações, como pelas dificuldades com que se defrontou a ONU, idealizada sem os defeitos de sua antecessora, mas pragmatizada com muitas das insuficiências que formataram o modelo pretérito.²

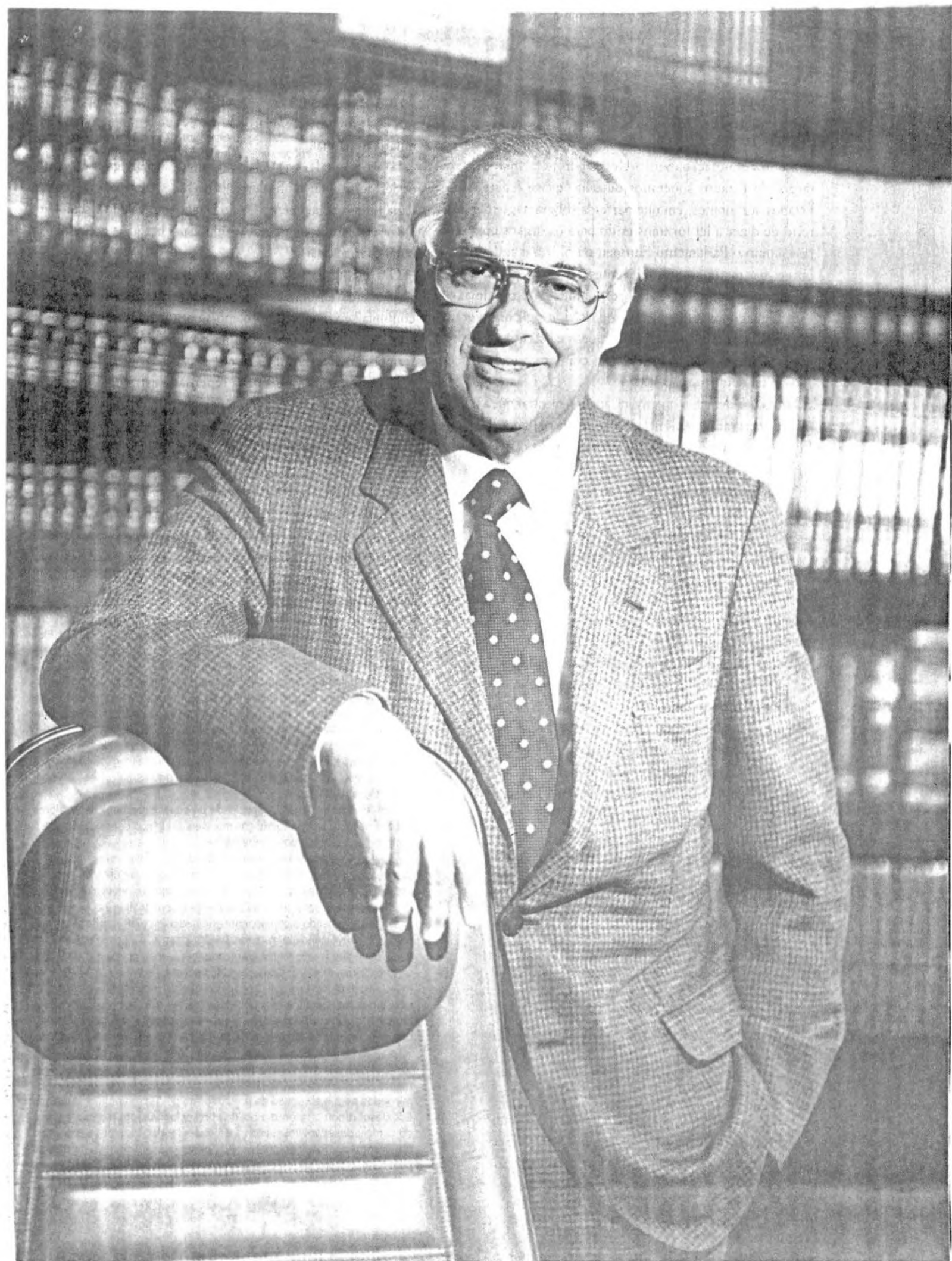
A predominância no estudo da matéria continuava sendo do direito internacional privado, por suas implicações contratuais, relações mais de coordenação que de subordinação e mecanismos em que a eficácia da lei no espaço estudava-se na mesma dimensão que aquela da lei no tempo. Os ajustes necessários para a compatibilização das relações pactuadas no direito privado possuíam instrumentais livremente negociados com a predominância da arbitragem e as possibilidades inerentes às formas sancionatórias capazes de permitir fosse o direito aplica-

do, o que, na maior parte das vezes, não ocorria no ramo público do internacionalismo jurídico.

É que a separação dos dois ramos do direito internacional, o público e o privado, terminava por tornar o primeiro dependente da maior ou menor força de seus "soberanos" pactuantes, o que não ocorria com o segundo, de maior utilização pelos cidadãos, embora também pelos Estados soberanos.³

A integração dos dois ramos a partir do tratado de Roma, na primeira real experiência – todas as outras experiências anteriores fracassaram pela falta de equilíbrio nas relações dos Estados pactuantes e de respeito à força do direito mais do que ao direito da força (Rui Barbosa) –, impôs um repensar do direito, em suas novas vertentes, fenômeno que se seguiu – ou foi consequência – à internacionalização da economia, das culturas, dos interesses plurirregionais pelo avanço da tecnologia, dos meios de comunicação, da educação de grupos cada vez maiores de pessoas, com o conflito inerente à necessidade de junção de forças para superar as aspirações dos povos, cuja progressão geométrica ficava acima das progressões aritméticas dos meios para atendê-lo.

Em outras palavras, a flexibilização econômica social e política da segunda metade do século determinou a formação de espaços sócio-jurídico-políticos inexistentes no passado, com esta configuração, gerando problemas de não pequena monta e, como já disse, em grande parte não solucionados, ►



mas fazendo nascer a possibilidade de crescimento maior para os países integrados.⁴

À evidência, hoje, o problema da soberania dos Estados tem outra conotação. Será a União Européia uma "confederação" de Estados soberanos ou uma "quase federação" de Estados autônomos, em que parte da soberania, isto é, o direito de dizer a lei foi transferido para os órgãos comunitários, como o Parlamento Europeu ou o Tribunal de Luxemburgo, nas matérias mais relevantes?

Perguntas como esta serão respondidas nas próximas décadas, quando a regionalização parcial atingir a integração universal pela interpretação dos blocos existentes, tais como União Européia, Nafta, Mercosul, com as conquistas naturais de tal conformação.⁵

Estas considerações objetivam, apenas, mostrar que a influência da integração regional de economias afluentes ou confluente termina por ter um impacto na política tributária de todos os países integrados.

Hoje, três vertentes de imposição tributária constituem o centro das receitas de todos os Estados. As imposições sobre a renda e patrimônio, sobre a circulação de bens e serviços e para a seguridade social. Comércio exterior e imposições com natureza jurídica de taxa têm sua relevância regulatória, mas, na somatória de receitas governamentais, possuem pequena densidade, até porque, no mais das vezes, ou regulam o comércio exterior ou remuneram prestações de serviços públicos.

Ora, no mundo inteiro – e principalmente nos espaços globalizados – tem-se uma tendência para a redução da progressividade nos impostos diretos ou pessoais, objetivando a atração de investimentos e a formação de poupança, a nivelação dos impostos indiretos ou reais, promovendo a circulação de bens e serviços e a elevação das contribuições para a seguridade social, permitindo a garantia do bem-estar social das populações que ganham longevidade, sem permitir a quebra dos cofres públicos.⁶

Tal política tributária tem por fim, dentro de espécies amalgamadas, não permitir que um país perca competitividade dentro de seu espaço comunitário, assim como, nas relações fora desse espaço, para outros países do próprio espaço ou não.

Os estudiosos da política tributária têm-se debruçado cada vez mais atentamente sobre essa estranha fenomenologia, que leva os governos a decidirem sua política tributária interna de olhos voltados para seus concorrentes comunitários, visto que a quebra de barreiras da mais variada natureza entre os Estados permite que o mercado seja comum, nada obstante serem individualizadas as políticas fiscais de cada país.

Ora, sendo o mercado comum aos países integrados, à evidência, as políticas tributárias que oneram capital, trabalho, renda e investimento tiram competitividade dentro do espaço comunitário, que pode ser facilmente captada por países que gozam

do privilégio de ingresso naquele mercado, sem os ônus tributários dos produtos nacionais dos países que tenham política tributária irracional.

Já não se pode mais falar, no mundo de integração, que o poder de tributar é absoluto no Estado soberano, que, como dizia Joseph Schumpeter, faz do Estado um "Estado Fiscal" (*Der SteuerStaat*). Hoje, a integração impõe um breque a políticas tributárias irracionais.⁷

Ora, no Brasil, nada obstante muitos dos estudiosos da matéria já estarem absolutamente convencidos dessa realidade, o país continua se comportando como se a integração ao Mercosul não lhe impusesse qualquer tipo de limitação para efeitos de formulação de sua estratégia impositiva.

Por essa razão, vale a pena repensar a estratégia tributária do futuro, mormente na iminência de discussão de uma nova reforma fiscal.

São Paulo, 17/8/1998.

D

Ives Gandra da Silva Martins, professor emérito das universidades Mackenzie e Paulista e da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, presidente do Conselho de Estudos Jurídicos da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas e da Academia Brasileira de Direito Tributário.

Notas

¹Escrevia em 1979:

"A comunidade internacional está em mudança. Por consequência, não das ideologias dominantes, mas da alteração dos componentes sobrevivenciais para o homem e a transformação do poder que os controla. As comunidades nacionais sofrem, na decorrência, buscando adequações internas e composições externas, que lhes permitam permanecer. Sabem, todavia, que as soluções futuras ultrapassam os limites dos estudos antecipatórios conhecidos e sabem que as estruturas presentes estão obsoletas.

"Um desafio superior à capacidade de equacionamento das maiores nações para no ar e as lideranças mundiais ainda não conseguiram interpretá-lo para começarem a enfrentá-lo.

"O boom econômico do final da década de 60 e começos da de 70 demonstrou a insuficiência do planeta em oferecer, indefinidamente, as matérias-primas fósseis e de origem mineral para as necessidades criadas, fato dramaticamente cristalizado, após o conflito árabe-israelense de fins de 1973, quando o componente energético de mais aguda utilização, sem alternativa imediata de substituição, passou a ser definitivamente dirigido, no seu fornecimento ao mundo, por razões políticas e econômico-financeiras, mais do que desenvolvimentistas.

"A transferência do controle dos recursos financeiros disponíveis, em escala mundial, para um pequeno grupo de pessoas, em decorrência do inesperado aumento do valor do petróleo, trouxe de imediato desequilíbrio na economia de todas as nações, durante grande parte da década de 70 e ao despertar para a certeza de sua carência a partir da década de 90.

"Quase todas as nações passaram a ter seus balanços de pagamento deficitários, grande parte dos esforços nacionais sendo encaminhados para a obtenção do precioso líquido. A consequência dramática descortinou o retorno à política protecionista, até mesmo nas nações mais desenvolvidas, com barreiras alfandegárias crescentes, no que o comércio internacional ganhou obstáculos adicionais, mormente para as nações menos desenvolvidas, cujos déficits se elevaram as-

sustadoramente, provocando endividamentos externos incontroláveis.

"Neste contexto mundial de economias nacionais, a política tributária voltou a ser novamente o instrumento de pressões e correções governamentais, numa guerra, entretanto, em que as nações já não podem desconhecer soluções externas mais ousadas, capazes de provocar peregrinações de recursos, interesses, planos e capitais para outras nações de políticas tributárias menos severas.

"Aos planejamentos tributários nacionais respondeu a iniciativa privada com os planejamentos tributários internacionais, aproveitando-se das legislações e das necessidades de cada nação, na batalha para seu próprio desenvolvimento.

"Em alguns países, a função social do tributo perdeu consistência para a função nacional, que é a de reter investimentos ou incentivá-los, sendo mais justa a imediata injustiça social em benefício da riqueza nacional, que a eventual perda para outras nações de recursos necessários a seu progresso.

"O certo é que a proliferação de acordos tributários regionais e os próprios acordos binacionais contra dupla tributação apenas demonstram a necessidade de um planejamento maior com a reformulação das clássicas estruturas, na tentativa de adaptar a política tributária à série indiscutível de novos desafios, com a agregação de novos componentes, muitos deles fora da própria capacidade de interferência dos poderes impositivos." (1º Congresso Brasileiro de Direito Financeiro, "Uma Estrutura Tributária para o Brasil", Rio de Janeiro, editora IOB, 1979, páginas 1 e 2.)

² Francisco Rezek explica:

"A sociedade internacional, ao contrário do que sucede com as comunidades nacionais organizadas sob a forma de Estados, é ainda hoje descentralizada, e o será provavelmente por muito tempo adiante de nossa época. Daí resulta que o estudo desta disciplina não oferece a comodidade própria daquelas outras que compõem o direito interno, onde se encontra lugar fácil para a objetividade e para os valores absolutos. No plano interno, a autoridade superior e o braço forte do Estado garantem a vigência da ordem jurídica, subordinando compulsoriamente as proposições minoritárias à vontade da maioria, e assegurando a oponibilidade, *erga omnes*, tanto do acervo legislativo quanto das situações e atos jurídicos que, mesmo no âmbito privado, se produzem na sua conformidade. No plano internacional não existe autoridade superior nem milícia permanente. Os Estados se organizam horizontalmente, e prontificam-se a proceder de acordo com normas jurídicas na exata medida em que estas tenham constituído objeto de seu consentimento." (*Direito Internacional Público - Curso Elementar*, 2ª edição, editora Saraiva, 1991, página 1).

³ João Grandino Rodas ensina:

"A multiplicação e a diversidade de sistemas jurídicos são dados de fato. Cada Estado possui o seu ordenamento jurídico, em princípio aplicável dentro de suas fronteiras. Tal limitação não é absoluta, pois há relações que extrapolam os lindes de determinado Estado. Quer sejam chamados fatos anormais, elementos estrangeiros ou de estraneidade, ou ainda fatos mestiços ou fatos interjurisdicionais, o fundamental é que geram o tradicionalmente denominado conflito de leis no espaço, que em última análise significa a potencialidade de aplicação de mais de um sistema jurídico para regular determinada situação jurídica. A resolução do conflito, através da indicação do ordenamento aplicável, é tarefa do direito internacional privado, que é um direito interno, no sentido de que cada Estado tem o seu, podendo diferir dos demais.

"O mecanismo de solução do conflito de leis não mudou substancialmente, desde quando foi inventado, por volta do século 12, nos primórdios do direito internacional privado. Consiste na escolha da lei aplicável, tendo por base os elementos ou regras de conexão, que são aspectos de fato de dada relação jurídica, que o direito transubstancia em indicadores da norma resolutória.

"As obrigações convencionais ou contratos não são infensos a ligarem-se a mais de um sistema jurídico. Mormente na época atual, em que o desenvolvimento tecnológico vem diuturnamente reduzindo dis-

fotos J&P



tâncias e aumentando o relacionamento entre os países. Assim, os contratos internacionais privados, de natureza comercial ou não, que necessitam da interferência do direito internacional privado para a indicação dos direitos que deverão regê-los são cada vez mais numerosos. Ressalte-se que o traço diferenciador entre um contrato internacional e um outro não internacional é, justamente, estar o primeiro potencialmente vinculado a mais de um sistema jurídico. Aventa-se por vezes, sob influência da jurisprudência francesa, a necessidade de agregar outro característico. Além do elemento jurídico, haveria um outro, de conotação econômica: o contrato deveria ser de interesse da economia internacional, ou seja, ultrapassar os lindes de uma única economia nacional." (*Contratos Internacionais*, 2ª edição, editora Revista dos Tribunais, 1995, páginas 9 e 10).

⁴ O Conselho de Estado da França já em 1982 didaticamente se referia a essa internacionalização irreversível do direito:

"Les États membres de la Communauté Économique Européenne ont, selon leurs traditions constitutionnelles respectives, deux approches opposées de la réception du droit international dans leur droit interne."

"Dans les États se réclamant de la conception, dite 'dualiste', les citoyens ne peuvent pas invoquer – notamment devant leurs tribunaux – les dispositions d'un traité. Celui-ci, quelles que soient ses dispositions, n'est applicable dans l'ordre interne que si, et dans la mesure où, il a été 'retradié' dans des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire, prises par les autorités nationales compétentes."

"Au contraire, dans les États qui, comme la France, se réclament de la seconde approche, dite 'moniste', les stipulations d'un traité – dans la mesure où elles concernent les citoyens – peuvent être directement invoquées devant les tribunaux nationaux et appliquées par eux, pourvu que les termes mêmes du traité ne s'y opposent pas; elles sont donc, de plano, incluses dans l'ordre interne."

"Or, une telle distinction ne correspond pas au clivage qu'a établi le traité de Rome entre:

"- d'une part, celles de ses stipulations dont la mise en œuvre implique l'intervention des États (stipulations 'non directement exécutoires': directives et, la cas échéant, décisions);

"- d'autre part, celles qui créent directement des droits au bénéfice des citoyens des États membres (dispositions 'directement exécutoires' du Traité: règlements et, éventuellement, décisions)." (Notes et Études Documentaires - Droit Communautaire et Droit Français, Paris, 1982, página 9.)

⁵ Celso Lafer lembra que:

"Criado em 1991, o Mercosul é uma proposta de integração concebida no pós-guerra fria. Assim, se é certo que representa um aprofundamento do Tratado de 1988, celebrado entre a Argentina e o Brasil, não é menos verdade que inova substantivamente. Inova não apenas porque incorporou o Uruguai e o Paraguai, mas sobretudo porque agregou aos temas do desenvolvimento e da democracia, em sintonia com o que estava ocorrendo no mundo econômico, a preocupação com a modernização competitiva. Por isso mesmo constitui, no contexto latino-americano, uma nova visão de integração, distinta daquela derivada do modelo de substituição de importações, de que a ALALC, na sua origem, ou o Pacto Andino foram exemplos, pois não tem como objetivo um mercado ampliado protegido do mundo por barreiras tarifárias e não tarifárias.

"O Mercosul é, na verdade, uma plataforma de inserção competitiva numa economia mundial que simultaneamente se globaliza e se regionaliza em blocos. É igualmente uma marco de referência democrática dos países que o integram para o estar no mundo das polaridades indefinidas do pós-guerra fria. Busca a liberalização dos entraves aos fatores produtivos para dentro e para fora do espaço econômico comum. Por isso tem a vocação de pólo aberto, não tendo, inclusive pela própria natureza de sua dimensão econômica, a possibilidade de ser um bloco ensimesmado, cabendo observar que o dinamismo do intercâmbio entre o Brasil e a Argentina, que o Mercosul estimulou, não exclui a condição de *global traders* de ambos." (*Mercosul: Desafios a Vencer*, editora CBRI, 1999, página 9.)

⁶ Escrevi:

"Cheguei a semana passada de um congresso em Lisboa, patrocinado simultaneamente pela Universidade de Coimbra, Ordem dos Advogados Portugueses, Ministério da Justiça de Portugal e Instituto Luso-Brasileiro de Direito Comparado, em que se discutiu a integração lusitana na Comunidade Econômica Européia e aspectos concernentes ao desenvolvimento econômico de Portugal e Brasil, à luz do direito tributário e comercial.

"A tônica dominante no congresso foi o exame do instrumental jurídico necessário para implementar a evolução dos países em estágio médio de progresso industrial, desregulamentando a economia e incentivando investimentos.

"Três dos quatro conferencistas magnos abordaram especificamente o problema da presença do Estado como elemento complicador, propondo soluções (Theophilo de Azeredo Santos no exame das *joint-ventures*, Diogo Leite de Campos sobre as tendências da política tributária na Comunidade Econômica Européia e eu mesmo no concernente à redução da carga fiscal como melhor caminho) para que investimentos possam ser feitos ofertando competitividade internacional real aos diversos segmentos empresariais.

"As conclusões, todavia, mais relevantes, após as conferências, foram no sentido de a quase unanimidade dos participantes ter reconhecido que: quanto mais o Estado regula a economia, tanto menos agilidade ela adquire; quanto maior a carga tributária, tanto menores os investimentos e o estímulo à produção; quanto mais progressivos os tributos, tanto menores as poupanças; quanto menores as poupanças, menores os investimentos; quanto maior a presença do Estado como empresário, tanto menor competitividade externa tem o país; quanto maior a presença do Estado na economia, tanto maior a burocracia; quanto maior a burocracia, tanto maior a carga tributária e menores os serviços prestados à comunidade; quanto maior a presença do Estado na economia, tanto menos democrático é o Estado.

"Foi realçada, no congresso, a tendência notável das economias européias de principiarem, gradativamente, a substituir a tributação direta, sempre considerada socialmente mais justa, pela tributação indireta, tida por regressiva e anti-social pelos ideólogos da economia.

"A consequência mais curiosa dessa tendência é que os países que encetam a redução dos tributos diretos têm propiciado o aumento de investimentos e o aumento de investimentos é socialmente mais justo, porque gera desenvolvimento, gera empregos, gera melhores condições sociais, inclusive para o exercício de direitos trabalhistas.

"Ao contrário, a tributação direta progressiva – eternamente decantada como a mais justa, por desestimular poupanças e investimentos – termina provocando recessão e inflação, com desemprego, salários baixos e menor capacidade de diálogo nas reivindicações da classe trabalhadora.

"A Europa, em plena década de 80, decidiu, abertamente, partir para o abandono das teses ideológicas de justiça social, que são inibidoras do desenvolvimento, e principia a trilhar o caminho das teses práticas da competitividade e concorrência internacional, únicas que são efetivamente justas do ponto de vista comunitário.

"Esta é a razão pela qual a Comunidade Econômica Européia está se voltando para duas ordens de tributos, ou seja, os indiretos – comuns a todos os países – e os sociais, reduzindo paulatinamente os tributos diretos, entre eles o imposto sobre a renda." (*Jornal O Globo*, página 4, 7/2/88.)

⁷ Escrevi:

"Peter Drucker faz menção à falência do Estado Fiscal, que não consegue nem distribuir renda, nem fazer justiça fiscal, por mais que aumente a carga tributária. Diz: 'O Estado Nacional foi concebido para proteger a vida, a liberdade e as propriedades do cidadão contra os atos arbitrários do soberano. O megaestado, mesmo em sua forma mais extrema, a anglo-americana, considera as propriedades do cidadão algo que ele pode manter a critério do coletor de impostos. Como salientou, pela primeira vez, Joseph Schumpeter em seu ensaio *Der Steuerstaat* (O Estado Fiscal, 1918), o megaestado afirma que os cidadãos possuem somente aquilo que o Estado, expressa ou tacitamente, lhes permite possuir'." (*Pesquisas Tributárias - Nova Série 1*, "Crimes contra a Ordem Tributária", editora CEU/Revista dos Tribunais, 1995, página 40.)

DECISOR

ano I - nº 3 - Agosto/setembro 98 - R\$ 5,00

artigos

Ives Gandra Martins

José Zats

Carlos Jacchieri

estranho no ninho

Economistas brasileiros discutem a crise
a partir das ideias de Paul Krugman

