

~~064/94~~
176.2503/97

**A SEGURIDADE SOCIAL NO MUNDO MODERNO —
UMA SUGESTÃO TRIBUTÁRIA**

Ives Gandra da Silva Martins
Professor Emérito da Universidade Mackenzie, Presidente
do Conselho de Estudos Jurídicos da Federação do
Comércio do Estado de S. Paulo e membro da Academia
Brasileira de Letras Jurídicas.

Academ:

Inten. Acad. de

Coloq. Parli. par.

Publ. n° 23 - 1986

I Volume — Lisboa

A evolução tecnológica do mundo moderno começa a colocar em risco o equilíbrio das relações trabalhistas, assim como o perfil do Estado de Bem-Estar Social, em face da impossibilidade de financiá-lo pelos instrumentos clássicos de obtenção de recursos na sociedade¹.

Nada obstante o evidente desenvolvimento econômico mundial e a elevação do PIB superior ao crescimento demográfico nos países mais evoluídos, é inequívoco que o nível de desemprego aumenta, visto que a tecnologia, se gera oportunidades qualitativas de mão-de-obra, de um lado, retira, quantitativamente, contingente maior daquela sem qualificação superior.

Acresce-se o fato de que o nível de qualidade da mão-de-obra da massa trabalhadora é elevada na proporção em que a educação se estende às classes sociais menos favorecidas, com o que o grau de aspirações de melhoria de vida, de uma parte, e a falta de oportunidades de crescimento,

¹ José Pastore acredita na solução do problema a partir de recursos voltados à educação, embora reconheça o agravamento de um cenário tenso nos próximos anos, com uma melhoria a longo prazo: «Mas esse cenário só existirá daqui há uns 20 ou 30 anos e nas sociedades que tiverem um povo educado. Se queremos fazer parte desse mundo, temos de começar já. O treinamento específico será essencial. Mais importante do que ele, porém, será a capacidade de adquirir novos conhecimentos. No novo mundo do trabalho não haverá mais lugar para quem não consegue apreender continuamente. Isso já está acontecendo. A mão-de-obra desqualificada vale cada vez menos. Não há lei capaz de reverter esta tendência.

A flexibilização, portanto, só terá efeitos positivos nos países que realizarem um substancial *up grading* do padrão educacional de sua força de trabalho. No caso do Brasil, será imprescindível engajar toda a sociedade nesse gigantesco esforço de educar o seu povo. Para ajudar na tarefa, temos de abrir novas formas de trabalho, especialmente para os jovens ainda em formação 'com menos rigidez legal'.» (Flexibilização dos mercados de trabalho: condição básica para competir e gerar empregos, conferência proferida por ocasião do lançamento do livro *Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva*, Ed. LTR, Maksoud Plaza, SP, 27/06/1994.)

de outra, gera um patamar de tensão maior do que aquele verificado no início dos movimentos sindicais no século passado.

O certo é que a oposição entre evolução tecnológica e aumento de desemprego consiste, de rigor, no grande desafio das comunidades economicamente mais poderosas².

À evidência, tal dilema ganha proporções mais preocupantes, nos países menos desenvolvidos, que enfrentam desafio maior, que é conquistar a tecnologia que não têm, sem possuir recursos para tanto. Lutam para que não cresça a disparidade que os separa dos países desenvolvidos, assim como para gerar recursos destinados a atendimento social mais democrático, já que, a par do subemprego, possuem núcleos de miséria de difícil erradicação. Acresce-se que a própria escassez de riquezas e de ingressos torna deficiente a assistência às camadas menos favorecidas por parte do Estado, incapaz de enfrentar a avalanche desses desafios com a brutal limitação de receitas³.

² Na declaração de 9 de julho de 1994, o G-7 concluiu retoricamente que precisam cuidar da questão, apesar de a matéria todos os anos voltar à discussão. Publica o *Estado de São Paulo* do dia 10 de julho a seguinte nota: «Nápoles — Os Chefes de Estado e governo dos sete países mais industrializados, o Grupo dos Sete, reunidos em Nápoles — Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Itália, Inglaterra, França e Japão —, divulgaram ontem sua declaração conjunta sobre economia salientando o desemprego. Há atualmente um exército de 24 milhões de desempregados nos sete países, estando 20 milhões na Europa. A declaração conjunta dá ênfase a medidas concretas para combate ao desemprego, como a desregulamentação do mercado e uma maior flexibilidade nos salários, como vem sendo defendido pela Itália e Grã-Bretanha. Os sete países mais desenvolvidos também prometeram acelerar as reformas econômicas e cooperar para o crescimento econômico mundial, sem inflação. A declaração foi lida pelo anfitrião do G-7, o primeiro-ministro italiano, Silvio Berlusconi, depois da reunião plenária dos dirigentes, no Palácio Real.

Vamos acelerar as reformas e assim aumentar a capacidade de nossas economias para gerar empregos», diz o texto. E acrescenta que o desemprego em larga escala é «um desperdício inaceitável» (p. A-17).

³ Clara P. Steinberg questiona:

«Estudos comparativos entre países que vêm participando da pesquisa MOW (em curso) têm procurado responder, entre outras, a três perguntas fundamentais: a) Será possível ou desejável aumentar o valor trabalho com fulcro (*work centrality*) na vida das pessoas? b) Será possível ou desejável alterar o nível geral de preferências funcionais ou expressivas (auto-expressivas) no exercício de tarefas profissionais? Como essa alteração poderá ser realizada e a que custos e benefícios? c) Os dados obtidos sugerem que o significado do trabalho vem se modificando ao longo do tempo. Será esta uma característica de alguns países, ou envolverá todos os países?

O extraordinário progresso que o desenvolvimento do trabalho trouxe para a humanidade permite antecipar novas e mais adequadas estruturas sócio-econômicas na era pós-industrial.

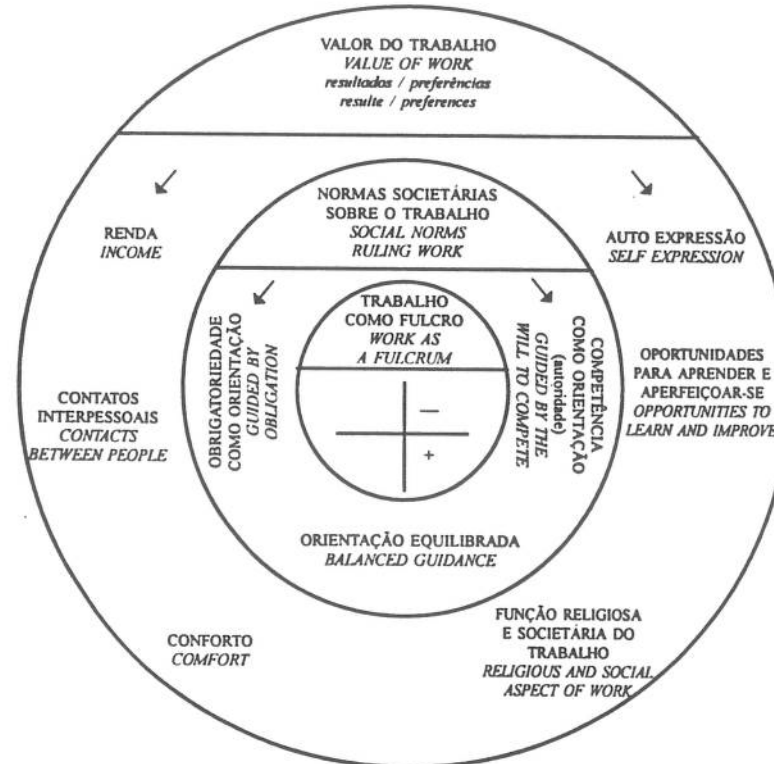
A tendência de gerá-los a partir do nada, pelo financiamento inflacionário, produz desníveis sociais maiores que terminam por criar

Entretanto apenas uma parte da humanidade tem acesso a este estágio de desenvolvimento que decorre também de acentuada melhoria do nível educacional do cidadão, dentro de uma sociedade que procurará oferecer oportunidades para todos.

O complexo equilíbrio do emprego-desemprego no mundo atual, o acelerado crescimento populacional nos países em desenvolvimento, onde é ainda maior a necessidade de criar continuamente novos postos de trabalho, sublinha a importância de estimular a livre iniciativa e a capacidade criativa dos empresários.

Enfim, este é um final de século onde a maior ausência é mesmo de respostas definitivas.»

ESTRUTURA GERAL DO SIGNIFICADO DO TRABALHO-MOW (representação gráfica)
GENERAL STRUCTURE OF THE MEANING OF WORK-MOW (in graphic form)



(A Economia Brasileira e suas Perspectivas, APECÃO, 1993, ed. APEC, p. 122.)

permanente instabilidade política, com rupturas institucionais, não poucas vezes banhadas em abundante e doloroso derramamento de sangue.

A rigor, neste fim de século, o Estado do Bem-Estar Social está em cheque tanto nos países que já o consagraram quanto naqueles que o aspiram, mas não chegaram ao estágio de adotá-lo⁴.

Este quadro, que, mesmo sendo objeto de permanentes discussões entre os sete países mais poderosos, não apresenta nenhuma solução à vista, pelo menos a curto prazo, está gerando xenofobias crescentes, em que o nacionalismo não é senão a ponta do *iceberg*.

⁴ Escrevi: «A redução do tamanho do Estado passou a se relacionar diretamente com a exata dimensão do progresso das nações, sendo que os níveis inflacionários foram reduzidos em todos os países em que o peso do Estado — improdutivo e político — passou a ser maior.

É que na Economia, o Estado é mau empresário porque as estatais são empresas econômicas e 'políticas' e o segmento político das empresas estatais termina por onerar em demasia os bens e serviços produtivos.

Tal tipo de desafio, que a maioria dos países do mundo, inclusive da América Latina, já equacionaram, longe está de ser solucionado no país, visto que os mitos, preconceitos, raquitismo intelectual e despreparo notório de nossos dirigentes, sequer permitiram às nossas autoridades maiores vislumbrarem a dimensão da crise.

Esta é a razão pela qual se comparamos a inflação brasileira em 1992 com todos os países da América Latina, veremos que conseguiremos ter desempenho 15 vezes pior que a pior *performance* latino-americana.

Este desafio elementar, de impossível superação com as estruturas do Estado Brasileiro e a instabilidade paraplégica de nossos políticos e governantes, continua a ser prioritário, mas sem solução viável para o futuro.

Aqueles que fazem menção a que os países evoluídos também vivem um processo recessivo, menos dramático que o brasileiro, pois o fenômeno inflacionário não os atormenta, não perceberam que tais nações já estão enfrentando o segundo grande desafio do mundo até o fim do século, embora, a meu ver, de forma canhestra.

A rápida evolução tecnológica do mundo tende a reduzir sensivelmente o uso da mão-de-obra. A informática, gerando uma automação crescente, reduz o campo de atuação da mão-de-obra não qualificada ou mesmo especializada, nas funções que a máquina passa a exercer em lugar do homem.

A aglomeração de países nos espaços regionais de autoproteção, como a CE, o EFTA, o Mercosul, o Pacto Andino, etc., de um lado, objetiva potencializar a economia de seus participantes, protegendo-as contra as pressões externas, e, de outro, procura superar os problemas ainda presentes de uma escassez de disponibilidades de empregos em relação ao aumento de solicitações, embora de forma insatisfatória.

Mesmo os países em que o índice de natalidade é inferior ao dos óbitos não conseguiram equilibrar a oferta de oportunidades à sua procura, mormente após a

Neste sentido, o fechamento das fronteiras para correntes emigratórias advindas de países em desenvolvimento, exterioriza o receio dos países desenvolvidos quanto aos evidentes reflexos na taxa de desemprego, pois teme-se uma elevação de mão-de-obra menos qualificada e com menor exigência salarial.

Nas décadas recentes, o ingresso de mão-de-obra, oriunda de países em desenvolvimento, nos países desenvolvidos, acabou por criar sério descompasso nas nações hospedeiras, com os estrangeiros assumindo as ocupações de menor representatividade social e retirando dos trabalhadores nacionais mais qualificados, quando desempregados, a possibilidade

avalancha de desempregados provenientes de outros países de menor desenvolvimento que busca, 'remédio para sua miséria' (linguagem dos bandeirantes do Quinhentismo), o que termina por descompassar o equilíbrio desejado. Grande parte da reação de grupos de conotação eugênica, racista ou direitista, na Europa atual e no mundo, decorre dessa realidade, em que os naturais do local não pretendem ver suas pátrias invadidas por terceiros, que lhes arrancam empregos, sendo o ressurgimento de tais 'ideias puristas' consequência do desequilíbrio entre oferta de vagas, cada vez menor em face dos avanços tecnológicos, com o aumento da população que as procura, nos países mais desenvolvidos. Deve-se lembrar que a integração de uma mão-de-obra alienígena mais barata é também um dos fatores de reação da população autóctone.

O próprio perfil do europeu começa a ser alterado. Em 30 anos, os africanos, asiáticos e latino-americanos que chegaram à Europa e que controlam menos a natalidade poderão constituir-se na maioria européia, visto que os europeus do século XX, ao embarcarem no hedonismo próprio das civilizações decadentes deixaram, como dizia Simone Weil, de produzir europeus, apesar de produzirem bens de todas as espécies.

Tal retrato da Europa lembra Roma, que ao atingir o momento máximo de estabilidade durante os 200 anos de 'Pax Romana', ou seja, nos 2 primeiros séculos de nossa era, viu seu 'perfil romano' se desfigurar, com suas mulheres, como escreveu Políbio, preferindo divertir-se, a ter filhos. Usufruir da vida do que criar famílias. E o resultado foi ter Roma perdido sua 'conformação romana', passando a ser composta, nos seus quadros governamentais, por gente de todas as nações e de todas as raças, o que levou Antonino Caracala, em 212 d.C., a estender a 'cidadania' a todo o Império, sem conseguir sustar o processo de decadência em franca evolução.

Ora, tal realidade que atinge os europeus, os americanos, canadenses — e em menor escala os japoneses —, obrigando-os a estudar soluções adequadas, que não passam certamente pelo isolamento dos espaços geográficos e econômicos, constitui-se no grande desafio do mundo moderno, em que a própria ética econômica perde muito de sua sustentação a partir da teoria de que os mais fortes devem dominar os mais fracos pela imposição de suas leis e métodos, sem contestação possível.

O certo, todavia, é que as leis cada vez mais protetoras dos trabalhadores é um estímulo concreto à automação, que, por sua vez, ao reduzir o mercado de emprego reduz

de estagiarem em funções de menor exigência técnica, por já estarem ocupadas⁵.

A migração dentro dos espaços comunitários da Europa demonstrou que a maioria dos países mais fortes recebeu grande contingente de europeus de países menos desenvolvidos, além de estrangeiros dos Estados do Terceiro Mundo, muitos deles com nacionalidade de europeu requerida pela ascendência familiar, naqueles países em que a nacionalidade não decorre do lugar do nascimento, mas da filiação.

a *performance* do próprio mercado, diminuído em seu tamanho. Em outras palavras, de alguma forma o problema de automação x emprego deveria passar pela desoneração das empresas nos encargos trabalhistas, para que pudessem encontrar outras alternativas em que a evolução tecnológica seria elemento subsidiário do processo econômico e não a finalidade maior de redução de custos, como ocorre, hoje, na economia moderna.

E talvez a assunção de tais encargos pelo Estado poderia passar pela redução de seu papel de Estado empresário, contrabalançando os ônus de seu 'mau desempenho' como empresário, pela assunção dos ônus desse atendimento, em um projeto de razoável exequibilidade.

Ora, tais perspectivas e desafios para a comunidade internacional até o fim do século não estão sequer sendo examinados no país que não solucionou o mais elementar dos problemas, consistente em colocar a Federação dentro do PIB, ou, em outras palavras, fazer o Estado, mediante a redução do seu tamanho, caber dentro da sociedade.» («A economia brasileira e suas perspectivas», *ob. cit.*, pp. 160/161/162.)

⁵ Emane Galvêas, preocupado com o quadro, descreve apocalíptico cenário: «Os países em desenvolvimento estão copiando os atuais padrões de consumo das sociedades mais avançadas, porém, operando com indústrias defasadas do ponto de vista tecnológico, responsáveis pelos maiores níveis de poluição ambiental. É a 'poluição dos pobres' que está em marcha.

Como é fácil imaginar, essa combinação de fatores não só produzirá uma degradação no padrão de vida desses países, mas, igualmente, ocasionará danos insuportáveis à Terra, como um todo, especialmente do ponto de vista da exaustão dos recursos naturais não renováveis e dos danos ao meio ambiente.

Atualmente, no Terceiro Mundo:

— 32 % da população vivem em países — como a China e a Coreia — com taxas de natalidade inferiores a 2,5 % e taxa de mortalidade inferiores a 1 %;

— 41 % vivem em países onde as taxas de natalidade caíram, mas não tanto quanto as de mortalidade, cujas populações crescem cerca de 2 % ao ano, tais como no Brasil, a Índia, Indonésia e México;

— 27 % restantes vivem em países como Argélia, Bangla Desh, Irã e Nigéria, onde as taxas de mortalidade permanecem elevadas, dobrando a cada período de 28 a 33 anos.

Entre 1985 e 2000, a força de trabalho nos países em desenvolvimento aumentará em cerca de 900 milhões de pessoas, com o que terão de ser criadas novas oportunidades de sustento para 60 milhões de pessoas por ano.

Tais problemas de luta pelo emprego entre imigrantes e nacionais, nos países desenvolvidos, acabaram por gerar o ressurgimento de nacionalismo com ares de «nacional socialismo».

É de se lembrar que o nacional socialismo surgiu na Alemanha em face das precárias condições em que o país ficara após a derrota na I Guerra Mundial. Nada obstante as linhas sociais da Constituição de Weimar de 1919 — muitos consideraram que esta Constituição foi responsável pela hiperinflação de 1923 —, o pesado fardo da dívida de

A falta de oportunidade de emprego, seja pelo excesso de mão-de-obra, seja pela mecanização e robotização ou, ainda, pelos prolongados ciclos de recessão, como o atual, vai gerar contingentes de milhões de desempregados, milhões de 'sem casa' (*homeless*) nas grandes cidades, multiplicando o número de marginais, de camelôs, de mendigos.

Os excedentes das populações de cor — africanos, árabes, asiáticos e latino-americanos — vão procurar espaço junto às populações brancas dos países industrializados. As pressões para cruzar as fronteiras, clandestinamente, serão colossais, em contraposição ao extremo rigor com que estarão ameaçadas as imigrações.

Ao longo da história, o progresso tem sido acompanhado ou determinado por grandes migrações humanas e pelas inovações tecnológicas. Esses dois movimentos, até meados do séc. XX, tinham efeitos compensatórios. O progresso industrial, a multiplicação das fábricas, o alargamento do comércio, as novas frentes de serviços, especialmente na área de lazer, criaram empregos e deram ocupação à mão-de-obra crescente.

Hoje, essas duas forças tendem a atuar em sentido contrário.

Nos países industrializados, haverá estagnação das populações, com menor número de jovens (trabalhadores) e maior número de velhos (aposentados, com maior expectativa de vida). Aí, vai faltar mão-de-obra. É possível que esta falta de mão-de-obra seja suprida pela 'robotização'. É o caso do Japão e, talvez, da Europa Ocidental.

Nos Estados Unidos, onde a taxa de desemprego não é tão importante como na Europa, poderá haver falta de mão-de-obra que, apenas em menor grau, será compensada pela robótica, mas não pela imigração. Os imigrantes são trabalhadores não especializados e não substituem os 'robôs'.

Há um desastre apocalíptico à vista. Na medida em que as populações crescem, especialmente nas grandes cidades dos países em desenvolvimento, há necessidade de mais alimentos, mais roupas, mais habitações e mais trabalhos. Se a sociedade não atende a essas necessidades, haverá, cedo ou tarde, uma onda de explosões sociais. A sociedade marginal vai corrompendo as estruturas da sociedade tradicional, pela sonegação, pelo contrabando, pelo comércio de drogas, pela corrupção do sistema policial, organizando grupos armados que assaltam bancos e estabelecimentos comerciais, roubam carros, sequestram empresários. O comércio informal vai tomando conta das principais avenidas, nos centros das grandes cidades e nos subúrbios mais populosos. Um clima de violência começa a imperar em toda parte.» (*Carta Mensal* n.º 469, ed. CNC, 1994, pp. 5/6.)

guerra que o Tratado de Versalhes obrigou a Alemanha a suportar, acrescido por imposição da França de novos ônus na década de 20, lançou as sementes de contestação à nova Europa. O espírito de uma Alemanha para os alemães, e o exaltar de lembranças dos heróicos tempos dos deuses germânicos, que Hitler amplificou com maestria, foi a tônica do isolamento, que culminou com a defesa da raça pura, da raça ariana e na mais fantástica hecatombe da história humana⁶.

Em verdade, o desemprego, a recessão e a dura realidade vivenciada pelo povo alemão, bem como a eliminação de oportunidades decorrentes dos ônus insuportáveis daquela dívida, com sangria de recursos do país para os vencedores, foram terreno fértil para que Hitler procurasse conformar uma «Alemanha para os alemães» e, o ódio gerado pela falsa

⁶ Jean Gicquel, ao analisar a Constituição de Bonn (1948), lembra o fracasso da Constituição de Weimar: «En 40 ans, la R.F.A.A. a magistralement forgé un nouvel État. Décidé par les Alliés, le retour au fédéralisme constitue la base à partir de laquelle la reconstruction de ce dernier a été opérée, selon les procédés classiques précédemment étudiés. Mais, dans le même temps, il s'agissait de redonner une chance, après la malheureuse expérience de Weimar (1918-1933), à la démocratie politique.

De ce point de vue, l'Allemagne se présente comme une nation longtemps en retard par rapport aux pays fondateurs du droit constitutionnel classique. La chute de la féodalité sous l'action de la Révolution française et de Napoléon entre autres, n'a pas créé, pour autant, les conditions d'une percée de la bourgeoisie nationale.

L'échec de l'assemblée constituante élue au suffrage universel et réunie dans la Paulskirche de Francfort, et, du Vormarx en 1849 l'atteste. Dans ces conditions, la constitutionnalisation du pouvoir, laissée au gré des princes a été lente. L'Empire de 1871 à 1918 marque le début de la monarchie limitée, sans aboutir, cependant à un véritable parlementarisme dualiste, à l'image de l'autoritarisme de Guillaume II à l'égard de ses chanceliers successifs, après la révocation de Bismarck en 1890. La constitution de Weimar du 11 août 1919 franchit le pas en dotant l'Allemagne de tout le confort moderne constitutionnel (J. J. Chevallier), au moyen de procédés de démocratie directe et plus encore du régime parlementaire rationalisé, élaboré en cette circonstance. Cette contribution germanique au droit constitutionnel était, cependant, mâtiné de régime présidentiel (élection populaire du Reichspräsident). Mais en l'absence de toute tradition démocratique et au milieu d'une crise économique et psychologique sans précédent, la République est engloutie par un système totalitaire, à partir du 30 janvier 1933. C'est donc en connaissance de cause que les Alliés occidentaux pratiquèrent une greffe, en convoquant, en 1948, un Conseil parlementaire (Parlementarischer Rat) qui, sous leur autorité, élabore une constitution d'attente: la Loi fondamentale (Grundgesetz). Entrée en vigueur, le 23 mai 1949, elle a ressuscité et ancré solidement, à l'Occident, l'État de droit, le parlementarisme et le démocratie, en dépit d'une tendance récente au national-neutralisme.» (*Droit constitutionnel et institutions politiques*, 10.^e édition, ed. Montchrestien, 1989, p. 353/354.)

percepção do delicado fenômeno social, cuja culpa atribuía principalmente ao povo judeu, iniciasse uma perseguição a todos os que se opunham ou pensava que se opunham ao ideal de sua Alemanha Eterna.

A Europa, para os europeus de hoje, começa a tanger uma lira equivocada por falso diagnóstico dos problemas, que não residem nas migrações, mas no enfrentar o aprendiz de feiticeiro, em que o precário domínio da tecnologia ocasiona os mesmos estragos da historieta musicada por Paul Dukas⁷.

O Estado do Bem-Estar Social está em crise e seus maiores inimigos nascem, de um lado, na falsa percepção da causa desta crise e, de outro lado, no fantástico erro que o despertar dos movimentos nacionalistas começam a provocar, numa desesperada tentativa de se parar o curso da história, criando-se dois mundos, um superior e desenvolvido e outro condenado perpetuamente à miséria e ao desemprego.

A história tem demonstrado que tais tentativas fracassaram, como ocorreu no século V, em que o império romano do ocidente não resistiu à invasão dos bárbaros, exatamente porque internamente suas fronteiras já estavam por eles habitadas, segundo demonstra Arnold Toynbee em seu portentoso «Um estudo da História».

Quando Políbio («História») mostrava que a queda de natalidade da sociedade romana enfraquecera o império, de certa forma sinalizava que a natalidade maior dos bárbaros, que já viviam dentro das fronteiras, mudara o perfil do povo romano.

Como defender Roma dos bárbaros se grande parte da família romana era bárbara? Daniel Ropps escreve inclusive, de forma gráfica, para mostrar o que foram as medidas econômicas e fiscais de uma nação já sem identidade no fim do império:

«Por outro lado, o colete do Estado paralisa as forças vivas da nação. Será necessário recordar os vícios do sistema?... O funcionalismo prolifera de tal modo que um contemporâneo afirma

⁷ C. Gomez Amat assim se refere à peça de Dukas: «Se presentó al público con la obertura Polyucte en 1892, pero su fama y celebridad mundiales se deben al scherzo sinfónico. El aprendiz de brujo, inspirado en una balada de Goethe, que le colocó, por su técnica y fantasía, en la primera fila de la música francesa. Esta página breve mantiene por sí sola el nombre de D. en el repertorio musical fuera de Francia.» (*Gran Enciclopedia RIALP*, tomo VIII, ed. Rialp, Madrid, 1984, p. 160.)

que há mais funcionários do que contribuintes que lhes paguem. A crise financeira tornou-se permanente, e nem uma inflação programada (começada na dinastia dos Severos, com a desvalorização da moeda), nem as costumeiras manipulações monetárias, nem todas as astúcias dos governantes em dificuldades conseguem vencê-la. Daí provém um fisco esmagador, demencial, que provoca uma evasão geral de impostos, evasão que as piores sanções não conseguem evitar. O custo de vida sobe constantemente, sem que surta efeito o tabelamento dos preços (o primeiro data de 301), ao mesmo tempo que se verifica uma crise de produção devido à redução da mão-de-obra e à diminuição das trocas comerciais causada pela anarquia. A moral desta história aflitiva é extraída pelos contemporâneos, ao apontarem para onde leva o furor generalizado: Orósio fala-nos de «romanos que preferiam conhecer a pobreza e a independência no meio dos bárbaros a suportar o peso dos impostos no meio dos romanos», e Salviano chega a dizer: «Os pobres, desesperados, suspiravam pela chegada do inimigo e suplicavam a Deus que lhes enviasse os bárbaros...»⁸

Ora, em menos de 30 anos, os emigrantes dos países africanos, asiáticos e latino-americanos, que ingressaram na Europa e nos Estados Unidos, terão gerado mais filhos que os europeus, conferindo a estes um perfil totalmente distinto.

Os movimentos nacionalistas de proteção das fronteiras já nasceram tarde, e a miscigenação da raça europeia com as novas raças que lá entraram nos últimos 20 anos e cujas famílias mais numerosas terão peso considerável nos próximos anos, tornam o fenómeno de contenção da história de impossível sucesso. Os filósofos da história e do direito, assim como os historiadores de motivação sociológica, como Hegel, Bobbio e Toynbee já tinham detectado a evolução e seu ressurgimento, na espiral idealizada por Vicco sobre a evolução do mundo. Não deverá,

⁸ A Igreja dos tempos bárbaros, ed. Quadrante, 1991, SP, pp. 78/79.

pois, a renovação do fenómeno ter consequência diversa daquela que a humanidade já conheceu⁹.

O fechamento das fronteiras por tardios movimentos nacionalistas não parará a história e a miscigenação de raças. A integração dos povos ocorrerá até por força de um movimento contraditório, consistente na integração dos espaços políticos, económicos e sociais almejada pela Comunidade Europeia, no que é acompanhada dos países signatários do Pacto Andino, do Mercosul, do NAFTA, que representam caminhos modernos e necessários para a sobrevivência de economias supra-regionais.

Nesta tensão entre fechamento de fronteiras e integração de espaços, a pedra angular continua sendo o desafio de como uma humanidade mais numerosa poderá equilibrar o emprego, a assistência social, a dignidade humana e a tecnologia redutora de mercados e de oportunidades.

Tal dilema ainda não foi suficientemente examinado por aqueles que estudam o problema, devendo-se reafirmar que o «grupo dos sete» o tem em pauta há anos, sem formular qualquer terapêutica adequada¹⁰.

⁹ Em sua obra *Principio de una Ciencia nueva intorno alla comune natura delle razioni* defende a teoria da espiral. J. J. Gil Cremades assim a explicita: «A una primitiva edad divina, en la que la cultura era monopolio secreto de dioses y sacerdotes, sigue — afirma — una edad heroica, protagonizada por los patricios, minada al fin por la reacción de los plebeyos, introductores a su vez de nuevas divinidades; el ciclo histórico se cerró — concluye V. — con la igualdad de culto y la racionalización de las relaciones sociales por medio de la Ética (edad humana). Análogamente a la experiencia romana, afirma V., toda nación recorre esas tres fases — institucionalmente: teocracia (v.), aristocracia (v.), democracia (v.) —, constituyendo su sucesión un curso, que no concluye necesariamente, ya que el ciclo puede retirarse a distinto nivel (ricorso). Gráficamente, pues, el curso de la historia podría representarse, según él, como una espiral. La reiteración, a distinto nivel, de los ciclos, es la que permite formular las leyes por las que se rige el proceso histórico.» (*Gran Enciclopedia RIALP*, tomo XXIII, ed. Rialp, Madrid, 1984, p. 491.)

¹⁰ Nem mesmo os esforços para tornar a política tributária instrumento de equacionamento dos problemas pode ser segura. Vito Tanzi lembra que: «In recent years, the Fund has been paying much more attention than in earlier years to structural changes in the economy, recognizing that over the longer run it is these structural changes which bring about durable improvements in the balance of payments and promote growth. These changes require a close scrutiny of the tax system, of subsidies, and of other aspects to assess how they may affect the longer-run growth prospects of the economy. Unfortunately, it is very difficult to quantify these affects although there is often no question about their direction.» (*Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas* n.º 4, ed. Revista dos Tribunais, 1993, p. 145.)

Diante deste quadro é que pretendo apresentar algumas idéias para reflexão.

As sugestões que apresentarei não servem de solução absoluta, mas permitem uma transição mais tranquila entre o período de avanço tecnológico gerador de desemprego e a absorção da mão-de-obra ativa e inativa pelo Estado do Bem-Estar Social vinculado a um financiamento estável de suas necessidades orçamentárias, que não descompassem o equilíbrio das contas públicas.

No momento, o fenômeno não é apenas brasileiro, mas detectável inclusive nos países de maior desenvolvimento.

O peso dos encargos sociais sobre empresas médias e pequenas é proporcionalmente maior do que o incidente sobre as grandes empresas, sobre serem aquelas menos desenvolvidas tecnologicamente do que as de maior densidade econômica¹¹.

¹¹ João Humberto Martorelli explica o sistema confiscatório do financiamento da seguridade social: «14. Não bastasse tudo isso, este trabalho se proporia demonstrar, ainda que à guisa de mero complemento, o caráter confiscatório da nova exação, que agride assim, igualmente, o art. 150, XV, da CF.»

Dispõe o preceito que é vedado «utilizar tributo com efeito de confisco».

O que é, porém, confisco? São de Ives Gandra Martins as seguintes ponderações quanto à dificuldade do conceito (*Comentários à Constituição do Brasil*, 6.º volume, tomo I, pp. 161/162, Saraiva, 1990): «Não é fácil definir o que seja confisco, entendendo eu que, sempre que a tributação agregada retire a capacidade de o contribuinte se sustentar e se desenvolver (ganhos para suas necessidades essenciais e ganhos superiores ao atendimento destas necessidades para reinvestimento ou desenvolvimento), estar-se-á perante o confisco.»

Na minha especial maneira de ver o confisco, não posso examiná-lo a partir de cada tributo, mas da universalidade de toda a carga tributária incidente sobre um único contribuinte.

Se a soma dos diversos tributos incidentes representa carga que impeça o pagador de tributos de viver e se desenvolver, estar-se-á perante carga geral confiscatória, razão pela qual todo o sistema terá que ser revisto, mas principalmente aquele tributo que, quando criado, ultrapasse o limite da capacidade contributiva do cidadão. Há, pois, um tributo confiscatório decorrencial.

A meu ver, a Constituição proibiu a ocorrência dos dois, como proteção ao cidadão.»

Haverá, assim, para o intérprete da lei, em cada caso concreto, uma análise peculiar, que não se pode dissociar do sentimento generalizado da sociedade. Tal sentimento, no tocante à carga tributária no Brasil, é mais do que patente: é voraz o Fisco. E, repetidas vezes, abocanha pedaços de contribuintes que se vêem impossibilitados de desenvolver a atividade produtiva em face da carga fiscal. É elucidativo o estudo da empresa de consultoria Ernst e Young, Sotec e Trevisan Associados, publicado em quadro na matéria

Com efeito, correspondendo o fato gerador da obrigação tributária intitulada contribuições sociais à incidência sobre faturamento, salários e lucro, à evidência, o custo sobre a folha de pagamento implica ônus mais pesado para aquelas empresas que tecnologicamente evoluíram pouco e que, por decorrência, suportam uma maior carga tributária na área social.

Os elevados encargos trabalhistas exigidos das médias e pequenas empresas é permanente gerador de desequilíbrios, de subemprego, de

«O FISCO TOMA TUDO, MAS DEIXA O RESTO», da revista *Exame*, edição 474, ano 23, n.º 5, 6/03/91, pp. 36/37. No quadro, faz-se um comparativo, em percentual da folha de salários, dos encargos previdenciários no Brasil e no mundo. No Brasil, como diz a matéria, o encargo «esfolia». É alarmante a comparação. Vejamos:

Pais	Contribuição do empregado	Contribuição da empresa	Total
Brasil	08 a 10	33,4	41,4 a 43,4
Chile	10	0,8	20,8
Egito	11 a 14	—	11 a 14
Paraguai	9,5	16,5	26
Suécia	—	39	39
Inglaterra	0 a 10,4	2 a 9	2 a 19,4
EUA	7,6	7,6	15,3
Coréia do Sul	—	—	—
Cingapura	—	—	—
Japão	10,8	11,6	22,4

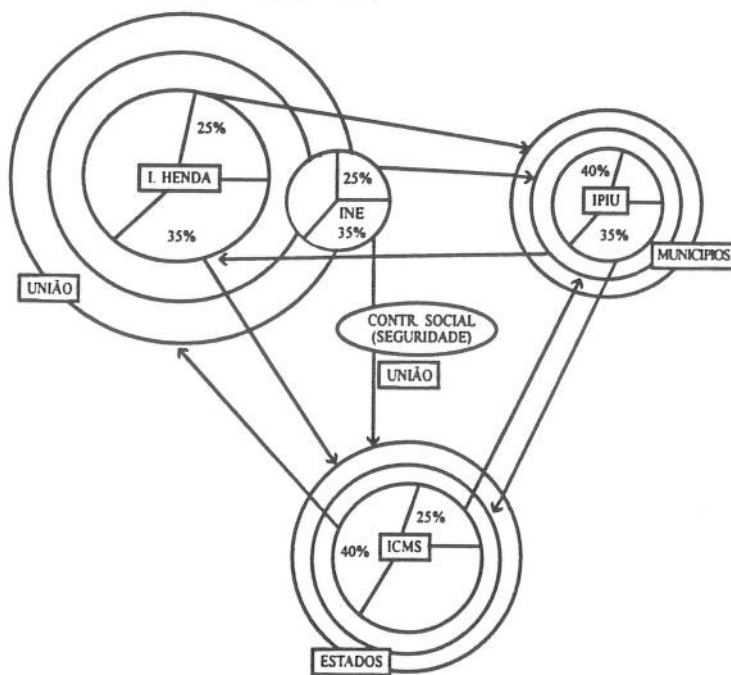
O Brasil tem a maior faixa percentual de encargos previdenciários, superior mesmo à da Suécia, onde se adotou o *welfare state* (em franco recuo, por sinal). Isso, para um sistema previdenciário que não funciona. É demais. Veja-se a observação da revista *Exame* na matéria invocada a propósito das contribuições ditas sociais: «Nos últimos anos, o governo tem aumentado seguidamente o PIS e o FINSOCIAL — duas contribuições iníquas, porque incidem em cascata sempre que há uma transação comercial, desde a compra de matéria-prima básica até a venda do produto acabado ao consumidor final, e flagrantemente inconstitucionais, pois atingem a mesma base geradora num caso típico de bitributação. No caso de uma máquina, essa cascata chega a acrescentar mais de 6 % ao preço final do produto.»

Para quem não sabe, tudo isso é altamente inflacionário, mas ninguém se preocupa com a inflação quando a ânsia é saciar a fome de um Estado perdulário e ineficiente.» (*Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas* n.º 1, ed. Revista dos Tribunais, 1992, pp. 169/170.)

É de se lembrar que esta sugestão foi veiculada no 1.º semestre de 1990, onde constava a redução de todos os fatos geradores das cinco espécies tributárias hoje existentes a 4 fatos geradores clássicos para os impostos (renda, patrimônio, circulação de bens e serviços e comércio exterior); a mencionada previsão de uma única contribuição social; a hipótese de empréstimo compulsório apenas em casos de calamidade pública e guerra; a contribuição de melhoria limitada ao custo da obra e, por fim, as taxas, apenas possíveis como contrapartida de prestação de serviços, eliminando-se aquelas decorrentes do exercício do poder de polícia, quase sempre de receita negativa¹⁵.

Referida proposta foi encampada, com alterações, em projeto de emenda constitucional pelo deputado Luís Carlos Hauly, e posteriormente pela Comissão de Juristas criada pela Federasul, que a levou ao Congresso Nacional, como colaboração da sociedade civil.

¹⁵ Repartição das Receitas Tributárias (segundo o anteprojeto do Prof. Ives Gandra da Silva Martins - IOB, Set/92, supl. extra):



Com o início dos trabalhos de revisão constitucional, o Instituto de Estudos Empresariais encampou-a, também em completo anteprojeto de revisão constitucional, além de o Instituto dos Advogados de São Paulo, do Sindicato Nacional dos Contabilistas e dos deputados Victor Faccioni, Germano Rigotto e Renata Gordilho, que, isoladamente, subscreveram a mesma proposta. É de se lembrar que o governo do Estado de São Paulo, pelo Governador Fleury, criou a Comissão de Estudos Constitucionais que, presidida por Miguel Reale, também levou minha sugestão, ao lado de outras, que reformulariam amplamente o texto constitucional, ao Congresso Nacional¹⁶.

O fracasso do Parlamento Revisor acabou por inviabilizar o estudo das propostas de alteração.

Permanecem, todavia, o projeto de emenda constitucional do Deputado Flávio Rocha e o substitutivo do deputado Luís Roberto Ponte ao projeto do deputado Luís Carlos Hauly, sendo de se lembrar que o governo Collor criou uma comissão para projetar reforma tributária simplificada, que produziu projeto que albergou a mesma proposta.

A própria simbiose entre o projeto de Luís Roberto Ponte e Flávio Rocha foi possível por negociação entre os deputados (tinha eu redigido o projeto de Flávio Rocha e revisto o substitutivo de Ponte), tendo tal composição sido feita à luz da integração de parte das sugestões contidas na referida proposta¹⁷.

¹⁶ Miguel Reale assim apresenta a proposta no preâmbulo de estudo: «Não podemos, finalmente, silenciar quanto à questão crucial da reforma fiscal, para a qual é oferecida a corajosa proposta de redução da carga tributária tão-somente a quatro impostos que — embora arrecadados, respectivamente pela União (renda e importação-exportação) pelos Estados (ICMS) e pelos Municípios (impostos patrimoniais) —, se destinam, em seu conjunto, à Federação na seguinte proporção: 40 % para a União, 35 % para os Estados e 25 % para os Municípios. Desse modo serão alcançados dois objetivos: a racionalização e a simplificação do sistema tributário, e maior equilíbrio fiscal entre as três unidades de nossa estrutura federativa, sobrecarregado como foi de novas atribuições, o que a leva, como já se viu, cogitar da implantação de novos engenhosos tributos...» (Propostas para a Revisão Constitucional de 1993, Imprensa Oficial de Estado, p. 15.)

¹⁷ No fim do mês de outubro, os deputados Luís Roberto Ponte, Flávio Rocha e eu viajamos para Natal, a fim de discutir a revisão constitucional do sistema tributário, no Congresso Nacional do Clube dos Lojistas.

No avião, tanto na ida quanto na volta, o tema centrou-se no exame das duas grandes vertentes de sugestões para o debate futuro, que, de rigor, resumem-se nos que defendem a simplificação do sistema e naqueles que o querem manter íntegro, reduzindo as reformas à legislação infraconstitucional.

De rigor, em todas as propostas de reforma constitucional apresentadas ao Congresso Nacional, ao se transformarem em projetos de emenda constitucional, parcela de minha proposta foi aceita. No que concerne às contribuições sociais, inclusive, pode-se afirmar que tal posicionamento foi plenamente acolhido.

É que em relação a estas evolui da idéia inicial para uma contribuição social sobre toda a movimentação bancária, abrangendo inclusive aquela propiciada pelos governos.

A vantagem da movimentação bancária é que todos pagam sem sentir, pois se elimina a imposição sobre o lucro, a mão-de-obra e o faturamento, com o que a carga fisco-social concentrada é substituída pela tributação diluída, acarretando um ônus direto e menor para as empresas sem tecnologia e muita mão-de-obra, e um ônus proporcional à densidade econômica da empresa por sua movimentação bancária.

Como é do conhecimento geral, as propostas para a simplificação são três, a saber: a do deputado Ponte, a do Flávio Rocha e aquela que apresentei há 4 anos e que sucessivamente veio recebendo apoio da Federasul, do Instituto dos Advogados de São Paulo, do conselho das Associações Comerciais do Brasil, da Comissão de Estudos Constitucionais do Governo do Estado de São Paulo, sobre ter sido a proposta da Comissão presidida por Ary Oswaldo de Mattos Filho, do ano passado, alicerçada no modelo de 5 tributos principais, inclusive com o mesmo perfil jurídico para os 4 impostos e a contribuição social.

Roberto Campos, para as páginas do *Globo*, chamou-me de «papirófilo dietético», porque simplificava o sistema, mas não alterava a composição tradicional dos 4 impostos clássicos.

A proposta do deputado Ponte, também com 5 tributos, substituiu o imposto de renda por um imposto sobre o lucro e fazia incidir o imposto seletivo de consumos especiais sobre os mesmos fatos geradores dos impostos circulatorios.

Por fim, a proposta do deputado Flávio Rocha, inspirada naquela do economista Marcos Cintra, mantinha dois impostos comuns às três propostas (patrimônio imobiliário e comércio exterior), substituindo os demais por um imposto único sobre movimentações financeiras, sem qualquer exceção.

Na referida viagem, chegamos à conclusão, os três, de que não valeria a pena dividir esforços na luta pela simplificação do sistema, visto que tal divisão fortaleceria a tese dos que defendem o princípio de que o «tributo velho é bom», apesar da irracionalidade do sistema tributário vigente.

Nas 6 horas de viagem de ida e volta, examinamos os 3 textos e chegamos, em princípio, a uma solução de convergência a ser melhor analisada no futuro, em que as três propostas seriam unificados em uma só.

Assim, abriria mão, o deputado Lula Roberto Ponte, de um imposto sobre o lucro, voltando a aceitar o imposto sobre a renda, de rica evolução no país e no mundo, mantendo, pois, a dinâmica de tal imposto.

O anteprojeto prevê a transformação do imposto único em contribuição social única, incidente, sem exceções, sobre a movimentação bancária de todas as entidades privadas ou públicas¹⁸.

Como se justificaria, no anteprojeto, a tributação sobre as entidades públicas, em sua movimentação bancária? A imposição teria razão em

Por outro lado, a bitributação do imposto seletivo deixaria de existir, de tal forma que um único imposto circulatorio seria criado, com seletividade especial definida para certos itens, como energia elétrica, combustíveis, cigarros, etc. O princípio da seletividade seria aplicado de forma geral para toda a circulação de bens e serviços, mas de forma especial e definida para os referidos consumos obrigatórios de fácil controle pelo risco.

Por fim, Flávio Rocha, em tese, admitiu fazer a experiência de transformar sua proposta de imposto único para contribuição social única, substitutiva das demais, e a ser veiculada SEM QUALQUER EXCEÇÃO, com o que seu próprio sistema poderia ser testado, de forma mais conservadora.

Na junção das três propostas que manteria quatro impostos sobre os fatos geradores clássicos (renda, patrimônio, circulação de bens e serviços e comércio exterior), o pacto federativo não seria afetado na medida em que haveria uma interrelação entre as receitas de todos os impostos para as 5000 entidades federativas, conservando-se a capacidade arrecadatória dos entes federativos, a competência impositiva ordinária com tetos estabelecidos pela Casa da Federação, que é o Senado, assim como eliminando-se o demorado «trânsito» das receitas fiscais obtidas pelas «burras oficiais», de entidade que arrecadasse o tributo de sua pertinência.

Acreditamos nós — e estamos em fase de aperfeiçoamento da redação integrativa das 3 propostas — que tal unificação facilitará a compreensão do sistema, que nem será tão ousado como se pretendia, nem tão retrógrado como aqueles que defendem que «tributo velho» é sempre bom por ser «velho», como se a Ciência Tributária regesse-se pelas regras da Enologia.

Esperamos os três que a unificação das propostas venha a facilitar o debate que, fundamentalmente, gira em torno da simplificação de um sistema, que se esvai nos custos da administração do governo e dos contribuintes, com fantástico aproveitamento dos que não querem pagar tributos.

Estou convencido que um sistema mais simples, mesmo sem redução do nível da carga tributária, representará sensível redução dos custos administrativos das empresas e do governo, maior conscientização dos contribuintes e redução razoável da sonegação e da inadimplência fiscais. Muito embora a simplificação do sistema represente redução do campo de trabalho para muitos profissionais que atuam na área, inclusive para mim, estou certo de que todos nos sentiremos mais felizes com menos trabalho, mas com o país crescendo em harmonia entre Fisco e contribuinte, o que representará, a médio e longo prazo, o retorno ao patamar de trabalho anterior, pelo progresso natural do país que decorrerá da inteligibilidade das leis tributárias (*O Globo*, 13/11/93, p. 3).

¹⁸ O artigo 149 da Constituição Federal passaria a ter a seguinte redação: «Compete exclusivamente à União instituir uma contribuição social incidente sobre pagamentos e recebimentos bancários para atender à seguridade social, nos termos da lei complementar.»

Esta sugestão, à evidência, acarretaria a elevação do padrão de vida da comunidade, alimentaria o comércio, podendo-se com incentivos fiscais condicionados, controlar-se a inflação e eliminar a recessão.

Colocar o máximo de mão-de-obra no mercado e tributá-lo de forma coerente e não desestimuladora está na essência da economia de escala, lembrando-se que a correta política tributária implica fazer justiça ao contribuinte e promover o desenvolvimento, o que acarreta sempre o correspondente aumento de arrecadação, por haver aumento de receita²¹.

Estou convencido que a solução simplificadora facilitaria a formalização do mercado, distribuiria justamente a carga tributária entre as empresas, em face de sua situação econômica, e permitiria maior controle para melhorar a condição de vida do assalariado.

Esta sugestão merece, pelo menos, ser refletida em um mundo que vai perdendo seu perfil de nacionalidades puras, para ganhar aquele de uma comunidade internacional, visto que sobre ser distribuída a carga tributária racionalmente entre empresas, retira-se receita de quem mais possui recursos em seus negócios, para reduzir os encargos sobre os trabalhadores e as médias e pequenas empresas.

São Paulo, 21 de Julho de 1994.

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 de 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.» (*Cadernos de Pesquisas Tributárias* n.º 14, co-edição CEEU/Resenha Tributária, 1989, pp. 47/48/49.)

²¹ Foram os princípios expostos no relatório da Royal Commission on Taxation do Canadá, décadas atrás.

A SEGURANÇA LESTE-OESTE E O ATLÂNTICO

pelo vice-almirante António Emilio Ferraz Sacchetti