

Legislação e tribunais

Tributos, justiça social e desenvolvimento

Ives Gandra da Silva Martins

Gustavo Miguez de Mello, em seu estudo "Uma visão interdisciplinar dos problemas jurídicos, econômicos, sociais, políticos e administrativos relacionados com uma reforma tributária", publicado pela Notícias Econômicas (27 a 31 de agosto de 1979) págs. 5/20, enumera onze finalidades específicas para a cobrança de tributos, a saber: justiça fiscal, alocação de recursos, desenvolvimento econômico, pleno emprego, combate à inflação (estas duas visando à estabilização interna), equilíbrio do balanço de pagamentos internacionais (visando à estabilização externa), finalidade social, coordenação fiscal intergovernamental, finalidade política, finalidade jurídica, finalidade administrativa. Tais finalidades foram detectadas pelo eminente advogado carioca a partir de estudos brasileiros e de autores e grupos estrangeiros, entre os quais se destacam Guy Barbosa, J. Pechman, F. Quintana, G. A. Silva, J. M. Sidou, J. Due, R. e P. Musgrave, C. Shoup, V. Urquidí, W. Heller, M. C. Calvo, assim como do notável relatório da Royal Commission on Taxation (Canadá, Queen's Printer, Ottawa, 1966, 5 vols.).

Poderíamos simplificar a excelente enunciação, considerando que as finalidades de cobrança de tributos estariam, fundamentalmente, divididas em duas grandes correntes, que se completam, ou seja, aquela voltada para o desenvolvimento nacional, onde se compõem as metas do desenvolvimento econômico, pleno emprego, combate à inflação, equilíbrio do balanço de pagamentos internacionais, da finalidade social e aquela outra dedicada à obtenção dos meios necessários ao exercício do poder em um Estado constituído, onde se entrelaçam a alocação de recursos, a justiça fiscal, a coordenação fiscal intergovernamental e as finalidades política, jurídica e administrativa.

É boa a política tributária que objetiva a conciliação das duas grandes tendên-

cias, dosando, conforme as necessidades nacionais, os seus fins mediatos e imediatos, de forma harmônica e reduzindo as tensões e desníveis, que possam provocar, às mínimas proporções.

Quando fomos convidados a abrir a sessão acadêmica da Associação Interamericana de la Tributación dedicada à Codificação Tributária Interamericana, em Rosário, na Argentina, em 1976, ficamos surpreendidos pelos valiosos estudos realizados pelo então preclaro reitor da Universidade de Rosário, prof. Manuel de Juano, atual presidente da Fiscal Commission da Interamerican Bar Association, que, ao organizar o primeiro Museu de Direito Tributário existente no mundo, mostrou que nunca houve revolução ou movimento insurrecional, na história da humana espécie, em que nos alicerces, não se encontrasse incorreta aplicação de política tributária a gerar as tensões deflagradas diretamente na contestação aos rumos pretendidos ou canalizados para movimentos de maior envergadura, como na "derrama" da Inconfidência Mineira ou na Lei Townsend, estabelecendo tarifas de importações sobre vidro, chumbo, papel, tintas e chá, quando das lutas para a independência norte-americana, a partir de 1767.

Nos dias atuais, mais graves ainda se fazem as pressões que uma imperfeita política tributária pode acarretar, à medida que as economias nacionais perderam, mesmo nos países mais desenvolvidos, a independência, sendo hoje o mundo - e principalmente o ocidental - um grande conglomerado de economias mais ou menos interligadas, com sua interdependência projetada na formação de grandes grupos econômicos, que transcendem às barreiras de sua nacionalidade de origem para ganhar as formas, cores e princípios daquelas nações que lhes ofereçam melhores condições de expansão.

Por esta razão, a política tributária, que necessita, em primeiro plano, obter recursos necessários para manutenção da

máquina administrativa básica, que é sempre tanto mais eficiente quanto mais eficiente a formulação de uma correta imposição tributária, pois esta ganha, normalmente, contornos casuísticos, dessistemizados e injustos, na medida em que é dirigida para a cobertura de "déficit" das estruturas administrativas desorganizadas, não pode, manifestamente, deixar de considerar, em segundo e mais importante plano, as formas especiais de desenvolvimento, em que a evolução do potencial econômico de uma nação tem de correr paralelamente à evolução de seu povo.

Tem, portanto, a política tributária a condição básica de acelerar ambas as evoluções ou detê-las, pois, decididamente, não é possível o crescimento de uma sem a outra. Haja vista a preocupação dos principais países produtores de petróleo, onde a disponibilidade de recursos, sem a contrapartida social, tem gerado problemas, em alguns casos de drásticas consequências, como aconteceu no Irã.

Assim sendo, não obstante a grande admiração que temos pelo Presidente da República, cujos pronunciamentos a favor da plena democracia e de Estado de Direito amplo só podem ser enaltecidos pelos brasileiros, não podemos aceitar a afirmação de que a justiça social é mais importante que o sucesso econômico, pois estamos convencidos de que o insucesso econômico termina por provocar pressões e descontentamentos, de tal envergadura, que acabariam por comprometer qualquer plano de abertura política ou de justiça social.

No universo hodierno, o desenvolvimento econômico, em bases reais e não corroídas pela presença excessiva do Estado na economia, assim como a melhoria de condições de vida dos trabalhadores em todo o mundo - e principalmente no Brasil - são objetivos prioritários a que se deve buscar, utilizando-se, entre outros meios, basilaramente, da política tributária, na medida em que esta esteja especialmente dirigida a tal finalidade

antes do que àquela outra função de fabricar recursos para manter esclerosada a máquina administrativa ou para projetos tecnocráticos de grande monta e de difícil quantificação quanto aos resultados e efeitos para o País.

Entendemos, pois, já entrando a examinar a realidade nossa, que a busca de um projeto nacional que vise colocar o Brasil até o fim do século entre as maiores nações do universo, está, manifestamente, voltada à formulação de uma correta política tributária, com a definição de objetivos governamentais factíveis, redução substancial da ineficiência administrativa e dos projetos faraônicos, entre os quais se encontra uma preocupante e ideológica reforma agrária, assim como à aceleração do desenvolvimento econômico e justiça social, a partir da iniciativa privada e das classes trabalhadoras, sem perda de uma perspectiva onde a experiência e o capital estrangeiro não sejam desprezados, mas, contrariamente, atraídos, a fim de que não procurem outras nações, que lhes ofereçam melhores condições.

Como se fazer tal esforço?

De início, como já acentuamos em inúmeros trabalhos nos últimos anos (1), é absolutamente impossível a aplicação de qualquer política tributária orientadora dos caminhos econômico-financeiros de uma nação, sem a estabilidade estrutural, só possível a partir de uma inflação controlada, o que pretendeu o governo realizar com o Plano Cruzado.

A pressão tributária pode ser, na teoria clássica galbraithiana, forma de obtenção de recuo inflacionário, na medida em que a oneração da carga tributária presente uma redução dos meios de pagamentos disponíveis e uma reversão de expectativas, com recessão sob controle, sendo o enxugamento dos recursos à disposição substituído, em parte, pela própria estrutura das empresas com giro interno, capaz de suportar o processo. Fórmula adotada, nos momentos cíclicos de crise econômica em países desen-

volvidos, foi também seguida pelo Brasil, logo após a Revolução de 64, com resultados sensivelmente positivos.

A elevação da carga tributária, em tais circunstâncias, depende, essencialmente, do controle razoável de todos os fatores determinantes da inflação, isto é, da possibilidade de estarem - ou se colocarem - sob a influência daqueles que detêm o processo, o combate à mesma.

Quando fatores inflacionários fogem à alçada dos condutores nacionais - como é o caso da inflação importada que esteve presente em quase todos os países ocidentais quando da elevação do preço do petróleo - o remédio clássico é inoperante, sendo, no mais das vezes, fator de aceleração inflacionária (2).

Daí porque a primeira crítica que se faz à atual política tributária nacional, embora seus idealizadores sejam homens de excepcional visão e induscutíveis conhecedores das técnicas de tributação - e falamos dos ministros Dilson Funaro e João Sayad - é a de que casuisticamente está sendo endereçada para um mero aumento de alíquotas dos impostos existentes, em uma corrida desesperada para fechar o "déficit" orçamentário, sem uma visão em conjunto de todo o sistema tributário nacional e sem uma quantificação dos reflexos possíveis sobre a economia nacional e seu desenvolvimento.

No momento, o País pretende manter a luta contra a inflação, através do Plano Cruzado, sendo a batalha travada apenas por um dos três grandes componentes do esforço nacional, isto se considerarmos que este esforço é exercido pelas classes trabalhadoras, pela empresa privada e pelos órgãos governamentais, nestes englobados também a administração indireta, no mais das vezes meros segmentos da administração direta, fazendo concorrência desigual à iniciativa privada ou servindo exclusivamente ao poder público. Com efeito, os "déficits" orçamentários nos três níveis de Poder de uma máquina, cuja dimensão deveria ser reduzida, mas é aumentada, deverão

ser cobertos, principalmente, pelo aumento de tributos, com o que uma pressão maior sobre a empresa privada será desencadeada.

O controle de despesas e de custos, que a administração pública não se sabe impor, pretende, todavia, seja suportada pela empresa privada que, por outro lado, como é justo, necessita atender aos reclamos de reajustes salariais, agora sujeitos ao "gatilho" dos 20%, no que também as classes trabalhadoras, que muito suportaram índices manobrados de custo de vida, não podem e não devem, teoricamente, suportar o combate à inflação. Sua decorrência natural será a redução ou eliminação da lucratividade, pois que é meta mais inatingível o aumento de produtividade, à falta de recursos para modernização tecnológica e equipamental.

Ora, nesta perspectiva, a dupla pressão (tributária e salarial) sobre a empresa privada, cujos preços estão congelados, não obstante uma incômoda inflação residual, que deverá ter seus lucros e preços controlados, transforma-a na única fonte de combate à inflação.

Num país carente de capitais, o esvaziamento da empresa privada por pressões de tal natureza poderá levar a duas alternativas igualmente desagradáveis, a saber: o desestímulo, a pouca lucratividade, a expatriação de capitais, a insolvência de muitos empreendimentos de um lado, ou a transferência velada de todos os custos para o consumidor final, com o agravamento da corrupção administrativa e a diminuição da moral do contribuinte, prejudicando estas duas grandes conquistas, que foram a consciência do Fisco e do contribuinte sobre a função social do tributo. Tal situação gerará, necessariamente, uma inflação maior e o risco, a médio prazo, de estagnação.