

O Tributo como Instrumento de Competitividade Econômica Internacional

Ives Gandra da Silva Martins*

Resumo: Trata-se de importante estudo que enfoca o problema do tributo enquanto instrumento de interferência na competitividade econômica internacional. É que o tributo pode representar, na integração gradativa dos espaços comunitários intercontinentais, elemento diferenciador, capaz de elevar ou reduzir a capacidade competitiva das nações, visto que a carga excessiva dificulta a concorrência, gera desemprego e facilita a sonegação descompassadora, o que não ocorre quando a carga é reduzida, ofertando melhores condições de conquista de mercados externos.

Palavras-chave: Tributo; Concorrência Internacional; Globalização Econômica.

Abstract: It is an important study that focuses the problem of tribute as an instrument of interference in the international economic competitiveness. It happens that the tribute may represent, in the gradual integration of inter-continental community spaces, a differentiating element, able to increase or decrease the competitive capacity of nations, once the excessive load hinders the competition, breeds unemployment and facilitates exaggerated tax evasion, which does not occur when the load is reduced, offering better conditions of gaining foreign markets.

Key-words: Tribute; International Competition; Economic globalization.

O Tratado de Roma foi assinado em 1957, com o duplo intuito, de criar um espaço comum entre algumas nações fortes da Europa, objetivando contrabalançar o poder econômico americano, e de propiciar a integração de tais nações, permitindo maior eficiência nas relações regionais e, por via de consequência, em sua evolução econômica.¹

* Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIFMU, UNIFIEO, UNIP 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 e do Centro de Extensão Universitária - CEU.

¹ Maria Teresa Carcomo Lobo lembra as origens da União Européia: "Em setembro de 1946, em conferência proferida na cidade de Zúrich que teve grande repercussão na Europa e nos Estados Unidos, Winston Churchill lançou um grito de alerta contra a ameaça à paz e à democracia representadas pela Rússia e concitou os povos europeus a se unirem na reconstituição da família européia instituindo os Estados Unidos da Europa, com base numa estrutura que lhes permitisse viver e crescer em paz, em segurança e em liberdade. A recondução da Europa ao seu papel mentor no cenário mundial do pós-guerra não poderia, contudo, ser alcançada num esquema de mera cooperação, havendo que buscar formas inovadoras e ousadas que lograssem alcançar os objetivos da reconstrução européia. Em 09 de maio de 1957, Robert Schuman, Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, com o apoio do Chanceler alemão Konrad Adenauer, tomando por base a proposta de Jean Monnet, apresentou a célebre Declaração da reconciliação entre a Alemanha e a França, colocando em conjunto, sob o comando de uma Alta Autoridade, a produção franco-alemã do carvão e do aço, matérias-primas fundamentais para o desenvolvimento da Europa. A Declaração rompeu com os esquemas tradicionais de concertação econômica e propôs, numa

O TRIBUTO COMO INSTRUMENTO DE COMPETITIVIDADE ECONÔMICA INTERNACIONAL

A evolução do mercado comum, integrado por seis países, para a União Européia, que hoje congrega 25 e em 2007 congregará 27, foi longa e com percalços, mas nunca perdendo o desiderato de conformação de um espaço político-econômico nitidamente europeu.

Assim é que o concerto dos 6 primeiros países iniciou suas relações com um tipo de vínculo mais avançado do que o de uma Zona de Livre Comércio ou, mesmo de uma união aduaneira. O mercado comum propiciou, como era de se esperar, um fortalecimento de nações fortes e um crescimento de nações menores, visto que a França, a Itália e a Alemanha -as gigantes do grupo- passaram a conviver com Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

É de se lembrar que, nas zonas de livre comércio, o acordo tarifário é apenas de redução ou eliminação de tarifas nas ações entre as nações, estágio inferior ao da união aduaneira, em que, além do acordo tarifário entre os países, há um acordo protecionista de tarifas para efeitos externos, de tal maneira que a tarifa externa comum termina por assegurar o espaço comunitário criado, contra os produtos e serviços de outros países fora da União.

Típico acordo de zona de livre comércio foi o Tratado do Uruguay, ou seja, a criação da ALALC e, posteriormente, da ALADI, enquanto que o Mercosul já tem "status" de União Aduaneira, nada obstante o seu esgarçamento atual.

Ora, a globalização da economia, de rigor, tem início com o Tratado de Roma, que é mais que um tratado de natureza tributária, pois representa o lançamento dos fundamentos de um futuro Estado Universal, como idealizei no livro "O Estado de Direito e o Direito do Estado".²

concepção verdadeiramente revolucionária, a criação de uma Comunidade que, sob o comando de uma Alta Autoridade, gerisse a produção, a industrialização e a comercialização do carvão e do aço da Alemanha e da França, aberta à adesão de outros países da Europa que comungassem dos mesmos ideais de Democracia e de Justiça. A Declaração contém o germe da construção européia, e o seu papel fundamental na instituição das Comunidades Européias tem sido comparado ao da Declaração Americana de Independência na elaboração da Constituição Americana" (*Manual de Direito Comunitário, A ordem jurídica da União Européia*. 2ª ed., Juruá Editora, 2004, p. 22).

² Escrevi em 1977: "O ESTADO UNIVERSAL – A longo prazo, o mundo deverá compreender que somos um planeta navegando, no espaço, em busca da sobrevivência de seu principal habitante, que é o homem. As guerras, se não o levarem à destruição, serão substituídas por uma guerra maior, que é a de fazer a população mundial não perecer. Por esta razão, a longo prazo, a batalha da sobrevivência do homem apenas poderá ser cuidada com o estabelecimento de um Estado Universal. O mundo não está, no presente, preparado para seu nascimento. As pioneiras sementes não conseguiram ainda passar de um estado embrionário, seja no plano político (sociedade de nações, ONU, OEA), seja no plano econômico (MEC, ALALC etc.). Essas sementes, todavia, estão na essência da continuação do homem. Se o homem não encontrar consenso universal para se auto-dirigir e teimar nas escaramuças dos regionalismos, estará fadado ao suicídio e a transformar a terra num inóspito planeta, nos próximos séculos. Somente um Estado Universal poderá, num futuro distante, superar o problema, com as nações atuais servindo de Estados Federados, à semelhança dos países federativos, e o Estado Universal representando o poder central. O mundo do fim do século XX vê a falência das ideologias. O sistema oriental está completamente desestruturado, em termos ideológicos,

Com efeito, mais do que uma união econômica alicerçada em acordos tributários —e, principalmente, aduaneiros no início—, lançaram-se as bases para uma futura “federação de países”.

De rigor, hoje, com os 27 países que comporão a União Européia até 2007, o espaço comunitário é mais europeu que nacional. O Parlamento, o Conselho, a Comissão, o Banco Central, para a maioria dos países, o Tribunal e a Corte de Contas são seis órgãos supranacionais, cujas deliberações impõem-se às decisões nacionais de cada país signatário. Na Europa, o cidadão europeu tem “status” diferente do cidadão de qualquer outra parte do mundo.³

numa desestimulante visão de um marxismo, que se digladiava internamente, sem solução. O mesmo se pode dizer do capitalismo clássico. Tais concepções são agonizantes. As tentativas futuras, quaisquer que sejam, representarão a sepultura das divergências ideológicas para o estudo das concepções de liberdade do ser humano garantidas pelos direitos naturais do Estado, com dignidade e respeito mútuos. Somente, numa visão universal do Poder destinado a todos os homens de todas as raças, credos e países, poder-se-á obter o engajamento numa luta sobrevivencial, que um Estado Universal conduziria para que os esforços no planeta nem se desgastassem inutilmente, nem fossem orientados para a sua destruição. Parece-nos que a paz é um desejo universal de todos os países e governos, que se preparam, todavia, para a guerra como forma de defesa das agressões externas alimentadas pelos mais variados elementos e fatores. O Estado Universal, com poder coercitivo, seria a única forma de garantir, desde que criado, uma evolução natural, onde as democracias de acesso permitiriam a transição, através dos seus especialistas supranacionais lotados nos Ministérios de Ciência e do Futuro de cada nação. As enormes dificuldades, que a sua implantação acarretaria, não justificaria o afastamento do exame de sua viabilidade, eis que, sem ele, a segurança mundial é nula, pois sujeita ao bom senso de todos os governos com artefatos nucleares, em todos os momentos. E o que a história tem demonstrado é que, mesmo as nações mais evoluídas podem, em determinados períodos, deixar de ter homens de bom senso. A dolorosa lição que um Hitler representou só poderá ter sido a última, se algo se sobrepuser aos poderes regionais exercidos sem controle. A conscientização de que, a longo prazo, o Estado Universal esteja no centro da própria sobrevivência do homem e o estudo da sua viabilização são matérias que ficarão a cargo dos Ministérios de Ciência e do futuro de cada país” (*O estado de direito e o direito do Estado*. José Bushatsky Editor, 1977, pp. 155, 159).

³ Não obstante não referendada pela França e Holanda —o que exigirá mudanças de seu texto— é de se lembrar a clareza do artigo 1-10º (Cidadania da União) da Constituição Européia, cuja dicção é a seguinte: “1. Possui a cidadania da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional, não a substituindo.

2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos na Constituição. Assistem-lhes:

- a. o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros;
- b. o direito de eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu, bem como nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;
- c. o direito de, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, beneficiar da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;
- d. o direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu, o direito de recorrer ao provedor de Justiça Europeu e o direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da União numa das línguas da Constituição e de obter uma resposta na mesma língua.

Estes direitos são exercidos nas condições e nos limites definidos pela Constituição e pelas medidas adotadas para a sua aplicação”.

O TRIBUTO COMO INSTRUMENTO DE COMPETITIVIDADE ECONÔMICA INTERNACIONAL

Algo que impressiona são algumas decisões da Corte judicial, como no direito de igualdade entre europeus, trabalhando em nações da comunidade diferentes, que têm os mesmos direitos e garantias quando estiverem em pátrias diversas daquelas em que nasceram. Neste sentido o Tribunal Europeu tem se posicionado, lembrando-se o célebre caso dos jogadores de futebol, que não são considerados estrangeiros, por decisão da Corte europeia, se estiverem jogando em país da comunidade diferente daquele de sua nacionalidade.

Nada obstante seja vista como uma confederação de países, tenho, há anos, sustentado, inclusive na Europa (Alemanha, Portugal e Bélgica), que se trata de um novo tipo de federação, semelhante às federações nacionais, em que cabe ao poder central o exercício da soberania, havendo apenas autonomia dos poderes regionais. No que diz respeito às nações europeias, todas as deliberações dos órgãos comunitários têm características de deliberação impositiva, sendo as nações autônomas “vis-à-vis” à comunidade europeia, embora soberanas em relação a todos os outros aspectos não comunitários, inclusive na deliberação de submeter-se às forças do Tratado europeu.⁴

Não obstante não referendada pela França e Holanda — o que exigirá mudanças de seu texto — é de se lembrar a clareza do artigo 1-10º (Cidadania da União) da Constituição Europeia, cuja dicção é a seguinte: “1. Possui a cidadania da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional, não a substituindo.

2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos na Constituição. Assistem-lhes:

- a. o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros;
- b. o direito de eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu, bem como nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;
- c. o direito de, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, beneficiar da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;
- d. o direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu, o direito de recorrer ao provedor de Justiça Europeu e o direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da União numa das línguas da Constituição e de obter uma resposta na mesma língua.

Estes direitos são exercidos nas condições e nos limites definidos pela Constituição e pelas medidas adotadas para a sua aplicação”.

⁴ Escrevi: “Que é a União Europeia, o mais bem sucedido exemplo de integração pluri-regional? A União Europeia se diz uma confederação de países. Defendi, em Portugal, a tese de que a União Europeia não é uma confederação de países, é sim uma federação nova de países. A União Europeia não é confederação de países, mas uma federação nos moldes das federações conhecidas, só que, em vez de ter Estados, tem países. Porque, no momento em que o tribunal de Luxemburgo profere decisões comunitárias; que cada país signatário é obrigado a obedecer; que o parlamento europeu decide com poderes inclusive judicantes, sendo os países obrigados a seguir suas decisões; que os 11 países (agora 12) adotaram o Euro; que o Banco Central europeu vale mais do que os bancos centrais locais, influenciando, sua política, os Ministérios da Fazenda de cada país; que o Tribunal de Contas europeu prevalece sobre as decisões locais nos assuntos comunitários; que o conselho e a comissão dão lei, diretrizes que valem como se fossem lei, maior do que aquelas leis aprovadas pelas assembleias de cada um desses países, e os países não podem contestar, configura-se naquilo que defini como uma federação de países, com soberania limitada e autonomia consentida. É uma soberania limitada porque eles não têm o direito absoluto de dizer o que bem entendem dentro do seu país; quem vai dizer são

Não entro aqui —porque fora do campo de indagação do presente estudo— nas questões relacionadas à força dos tratados internacionais, que passaram, na literatura jurídica mundial, a sofrer reflexão mais intensa e mais rica, tendo havido fortalecimento considerável de seu espectro impositivo nas leis internas, quase todas as nações ofertando ao tratado internacional prevalência sobre a legislação nacional.

No Brasil, o problema se põe à luz do art. 5º § 2º da C.F., que, a meu ver, petrificou os tratados internacionais passados, presentes e futuros sobre direitos fundamentais. Tal interpretação, sem posicionamento definitivo, tem sofrido temperos em face da jurisprudência do STF, que lhes dá eficácia apenas de lei ordinária. É de se lembrar que as Constituições Argentina, Paraguáia e Uruguáia, países que são nossos parceiros no Mercosul, já adotaram o princípio da prevalência do tratado internacional sobre normas ordinárias de direito interno. O recente acréscimo, no art. 5º da Constituição Federal, do § 3º, admitindo que, se o tratado for aprovado com o mesmo ritual das emendas constitucionais, passa a ter eficácia de lei maior, mereceria análise do STF, visto que entra em conflito com o § 2º, segundo o qual os tratados internacionais sobre direitos humanos são normas constitucionais, se tiverem sido aprovados antes de 1988, e não os que foram aprovados depois dessa data, embora seu conteúdo seja o mesmo. Esta incoerência deveria ser solucionada, de forma definitiva, pela Suprema Corte.⁵

Para efeitos deste trabalho, todavia, o que interessa é que a partir da 2ª. Guerra Mundial, as sementes da Liga das Nações, idealizada por Wilson e por ele representada, renasce e, a partir da queda do muro de Berlim, a globalização regional da união européia —enquanto apenas comércio exterior— espalha-se por todo o mundo, sinalizando no sentido de que poderão outros países trilhar caminho semelhante àquele do Tratado de Roma, abrigando, no futuro, mais do que meros tratados comerciais, como da OMC, ou aduaneiros, como no GATT, no passado, para adotar feição de integração comunitária regional.

A ALCA -se vier a se instalar-, o Pacto Andino, o Nafta, o Mercosul, a União Européia, estejam seus patamares, em que estiverem, ou seja, de livre comércio, união

tribunais ou parlamentos ou comissões ou bancos nos quais os países têm representação. A decisão conjunta é que prevalecerá internamente. Autonomia consentida porque há uma autonomia como os Estados mantêm numa federação. E esta autonomia é que lhes permite ter espaço próprio, a ponto de hoje, o cidadão ser considerado europeu e não português, francês ou inglês” (Revista tributária e de finanças públicas, ano 11, nº 52, set/out/2003, Ed. Revista dos Tribunais, pp. 50, 51).

⁵ O Ministro Moreira Alves introduz uma terceira avaliação, ao admitir que têm eficácia de norma constitucional os tratados assinados até 1988 e não os posteriores: ““O § 2º do art. 5º só se aplica aos tratados anteriores à CF/88 e ingressam como lei ordinária. Os tratados posteriores não, senão por meio de tratados teríamos emendas constitucionais a alterar a Constituição. Tratado posterior não pode modificar a Constituição nem se torna petrificado por antecipação. Obviamente o problema só diz respeito aos tratados anteriores, mas não aos posteriores, senão por meio de tratados nós chegaríamos à emenda constitucional” (Pesquisas Tributárias – Nova Série 4. *Imunidades tributárias*, Ed. Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária – CEU, 1998, p. 22).

O TRIBUTO COMO INSTRUMENTO DE COMPETITIVIDADE ECONÔMICA INTERNACIONAL

aduaneira, mercado com integração político-econômica, como, neste último, previsto nos Tratados de Maastrich, Amsterdam e Nice, são os primeiros passos para esta nova dimensão do mundo futuro.⁶

Tenho também defendido a tese de que, nos espaços globalizados, há necessidade de se ter, de um lado, competitividade técnica e econômica sem adoção de subsídios e, de outro -tema que começa, pela primeira vez, a ser discutido- que o excessivo peso dos tributos, nas relações compensatórias, termina por tirar competitividade das nações. Beneficiam-se, a rigor, aqueles países que têm política tributária, e não apenas arrecadatória, como, infelizmente, ocorre no Brasil. A verdadeira política tributária termina propiciando desenvolvimento econômico e justiça fiscal, que acabam, por conseqüência, gerando mais receitas, menores traumas sociais e maior competitividade.

Poderá o tributo representar, nesta integração gradativa dos espaços comunitários intercontinentais, elemento diferenciador, capaz de elevar ou reduzir a capacidade competitiva das nações, visto que a carga excessiva dificulta a concorrência, gera desemprego e facilita a sonegação descompassadora, o que não ocorre quando a carga é reduzida, ofertando melhores condições de conquista de mercados externos.

O certo é que o tributo, neste mundo globalizado -após a queda do muro de Berlim e o esfacelamento do 2º mundo-, poderá ser, pela primeira vez, utilizado como elemento de competitividade, já havendo autores a sustentar que haveria necessidade de uma política única tributária, para evitar descompetitividade.⁷

Pretendem os defensores desse entendimento, que haja um regime único tributário, no campo do imposto sobre a renda e contribuições sociais, para evitar que as nações ofereçam tributação menor para atrair investimentos. Querem transplantar

⁶Nada obstante deva ser reformulado o texto da Constituição Européia, representou considerável avanço sua promulgação em 29/10/2005, apesar de não referendada por França e Holanda. Romano Prodi lembra que: "Non è passato molto tempo da quando la Commissione e il Parlamento proponevano con forza la creazione di una Convenzione sul futuro dell'Europa. Oggi, dopo mesi di dibattito appassionato e di duro lavoro, abbiamo una prima bozza del nuovo trattato Costituzionale. Esso è nato da un vero dibattito democratico e come tale segna una svolta decisiva nella storia del processo di integrazione comunitario. La Convenzione è infatti riuscita a produrre un testo di natura costituzionale, superando il metodo del negoziato diplomatico fra i soli rappresentanti dei governi e dando voce a tutte le fonti di legittimità dell'Unione: governi, parlamenti nazionali, Parlamento europeo, Commissione. È un risultato che non era scontato e rispetto al quale non è oramai più possibile tornare indietro" (*Uma constituição per l'Europa, dalla convenzione europea all' conferenza intergovernativa*. Ed. Il Mulino, Bologna, 2003, p. 11).

⁷ Edson Fernandes lembra sobre o Mercosul a necessidade de tentar unificar as regras tributárias, inclusive de impostos estaduais e municipais. Escreve: "Como segundo ponto está a discussão sobre a possibilidade de as normas do Mercosul disciplinarem tributos estaduais e municipais. Essa discussão, mais do que doutrinária, é de fundamental importância para o desenvolvimento do Mercosul. Isso porque a concessão de benefícios indiscriminados e ilegais concedidos por alguns Estados da Federação Brasileira com respeito ao ICMS também interferem prejudicialmente na consolidação do comércio intra-bloco e, por conseqüência, no próprio fortalecimento do bloco regional" (*Pesquisas tributárias - Nova Série 3, Tributação no Mercosul*. 2ª. ed., Ed. Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária, 2002, p. 544).

o regime do IVA, que é comunitário por excelência, para os impostos patrimoniais ou de renda, o que seria um contra-senso.⁸

De qualquer forma, com a queda do muro de Berlim, o domínio econômico mundial passou a ser dos Estados Unidos —e, nada obstante uma certa nostalgia pelo sistema soviético anterior, para retornar à grandeza da “velha Rússia”- a globalização é irreversível, tendo atingido inclusive nações que continuam sob regimes ditatoriais, como China e Venezuela (democracia apenas aparente), pois é a única forma de sobreviverem as duas nações.

O tributo poderá ser, a partir desta integração dos espaços comunitários, caminho para um Estado Universal, elemento diferenciador das nações que sabem manipulá-lo bem, em relação àqueles que o vêem apenas como forma de obter cada vez maior arrecadação, gerando, na maior parte das vezes, elevado nível de corrupção.

O tempo dirá.

⁸ A relevância de outros tributos ganhos, no espaço Europeu, importaria à medida em que as tarifas aduaneiras perdessem importância. Manuel Carlos Lopes Porto escreve: “Mas a perda de relevo relativo das receitas alfandegárias não foi consequência de reformas legislativas. Tratou-se de um movimento natural, paralelo ao movimento verificado na generalidade dos países mais desenvolvidos, tendo aliás as mudanças legislativas referidas constituído mesmo um esforço no sentido de evitar que fosse ainda maior a perda de peso dos impostos alfandegários em Portugal: todavia inevitável, face ao aumento de relevo que se tornou possível para as outras receitas, por um lado, e por outro face à diminuição e ao afastamento da sua aplicação como consequência dos compromissos internacionais assumidos, no seio da OMC (depois da OCDE), da EFTA, do GATT e da CE (primeiro com os acordos comerciais de 1972 e de 1976 e depois com a integração, a partir de 1986); relevando agora os compromissos da EU face ao exterior” (Teoria da integração e políticas comunitárias, 3^o. ed., Almedina, Portugal, 2001, p. 113).