

Tributação nos territórios federais

CRESO TEIXEIRA

Técnico de Economia e Finanças

III

As considerações que esteiam o presente trabalho surgiram a propósito da anunciada elaboração de um Código Tributário para os Territórios Federais. Problema de relevância pelos seus efeitos sobre a economia nacional, e tendo a agravá-lo a precariedade das fontes que deveriam demarcar o sentido da sua solução — circunscrita a condições tão peculiares — assume a tributação uma importância que não é preciso ressaltar.

Precisamente por isso, ao tratar da incidência dos gravames, estiveram sempre presentes no ânimo do autor, não só ponderações gerais, de natureza econômica, como a medida mesma em que se deveria aferir a capacidade tributária que é, afinal, o ponto de partida e de chegada de tão delicada apreciação.

Nessa ordem de idéias, ficou a tarefa naturalmente dividida em duas partes: a 1.^a, em dois artigos, já publicados, que estudaram a incidência dos tributos; a 2.^a, conseqüência lógica da orientação seguida, analisando, ainda que sumariamente, sua repercussão econômica, objeto do presente artigo, último de uma série de três que a Revista vem publicando. (N. R.)

REPERCUSSÃO ECONÔMICA DO TRIBUTO

1. POLÍTICA TRIBUTÁRIA

NUM dos seus últimos trabalhos, intitulado "Constitucionalidade do Imposto Estadual de Produção". o Dr. Arízio de Viana observou uma grande verdade ao dizer que quando um Estado quer reformar sua legislação tributária, a razão suprema que o conduz a assim proceder se apoia num dos mais flexíveis e legítimos princípios da ciência das finanças, que é o da máxima conveniência pú-

blica. (1) Para que, no entretanto, se atenda a essa conveniência será preciso levar em conta, de um lado, a política econômico-social que o Governo esteja disposto a adotar em relação a essas áreas; e do outro, as bases econômicas que terão de determinar as condições fiscais.

Partindo das razões que justificaram o desmembramento das áreas e sua instituição em Territórios Federais, pode-se adiantar ser intenção do Governo integrar no sistema econômico do país progressos do litoral. E a tal altitude, é claro, deve corresponder um tratamento todo especial, caracterizado por atos de liberdades que propiciem o espírito de iniciativa na realização de empreendimentos essenciais no desenvolvimento econômico em vista.

Quanto às condições fiscais, estas são uma resultante das relações econômicas e têm que surgir em parte da natureza e extensão dos bens e serviços produzidos. Daí por que achamos oportuno insistir sobre esse aspecto, levando em conta os efeitos econômicos do tributo. E' que, disse-o com muito acerto Seligman, "se a vida econômica normal pode ser concedida como um equilíbrio, a tributação, como todos os outros fenômenos econômicos, tende a romper esse equilíbrio, com tôdas as espécies de efeitos mais ou menos intrincados sobre indivíduos, classes e a riqueza da comunidade inteira, até que um novo equilíbrio se estabeleça".

A imposição de tributos, pois, condicionada a um equilíbrio, tem um limite e exige uma prudência que pode ser aquilatada pelos seus inevitáveis efeitos sobre as forças produtivas da região. A escolha

(1) *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, página 318.

(2) EDWIN R. A. SELIGMAN, *The Effects of Taxation*, in *Readings in Public Finance and Taxation*, Mark Carter Mills and George W. Starr, New York — 1932, pág. 324.

das fontes representā por isso um dos contingentes mais importantes na formação de um sistema tributário. Uma redução no volume da produção, além das suas consequências desfavoráveis sôbre a economia privada, pode acarretar uma correspondente retratação da própria renda tributária. E' que, pondera Silverman (3), se é evidente que os tributos atingem sempre pessoas e não coisas, não é menos certo que a natureza do encargo monetário e a extensão em que possa ser transferido largamente dependem do caráter dos objetos que servem como meio.

Não tem outra explicação, aliás, o espaço que nos trabalhos anteriores reservámos ao problema da incidência e, pois, à capacidade tributária, de vez que tōda operação impositiva incide imediata ou mediatamente sôbre uma capacidade tributária.

2. EFEITOS MEDIATOS DO TRIBUTO

Todavia, não trataremos aquí pròpriamente dos efeitos imediatos do tributo, como a evasão, translação e incidência efetiva, mas sobretudo dos seus efeitos ulteriores, que se seguem à efetiva incidência e suas repercussões gerais de natureza econômica.

E' comum no fenômeno da tributação observar-se que o contribuinte "de jure" transfira a outro, contribuinte "de fato", total ou parcialmente, o encargo tributário que lhe é atribuído por lei. O tributo nessas condições tem sua incidência definitiva em pessoa que não se achava prevista expressamente pelo fisco. Essa *repercussão do tributo*, que decorre de fatores psicológicos irreduzíveis a termos econômicos, termina, está claro, com essa incidência efetiva do tributo sôbre aquêle que em definitivo paga o ônus. Mas os efeitos posteriores da imposição, êsses não cessam, mas continuam influenciando na economia afetada pela incidência. Em geral observa-se, a essa altura, com a diminuição da renda afetada, uma correspondente redução do consumo, a qual, a seu turno, pode acarretar novas restrições. E através dessas sucessivas limitações, o que se vai ter como resultado final é uma redução do consumo privado, com seus efeitos imediatos sôbre as fontes produtoras de riqueza. E' precisamente essa repercussão que nos está

interessando no presente trabalho, dadas às condições peculiaríssimas que cercam as possibilidades econômicas dos Territórios.

Em princípio, pode-se dizer que o tributo deve ficar adstrito aos acréscimos de valor cujo consumo não implique uma redução do patrimônio. Êle deve, no entanto, refletir a tendência econômica e social que o Estado se traçou. Não basta, com efeito, em relação a um tributo, que se trate de um bom produtor de rendas. Dentro dos objetivos extra-fiscais, que os tem qualquer tributo, a noção de equilíbrio econômico deve ser a metā, precisando a repercussão e evitando as iniquidades de uma difusão arbitrária. Em qualquer hipótese, cumpre verificar a sua ação sôbre os preços, os quais podem sofrer flutuações profundamente prejudiciais a uma economia incipiente e de natureza agropecuária como a dos Territórios.

Não é demais referir que ao selecionar as bases tributárias deve-se sempre ter nos seus devidos termos o conhecido aforisma de que "todo velho tributo é bom, todo novo tributo é mau". Tributos que surgiram menos recentemente em geral propiciam mais alta capacidade tributária.

Pelo que foi dito, pode-se afirmar que a distribuição dos tributos não é tão simples como pode parecer e a sua efetivação pressupõe, como se disse, da União nessas áreas e estabeleça as suas relações uma política que defina os propósitos do Governo fiscais, em conformidade com a densidade de população, a riqueza, o padrão de vida e o nível geral dos preços. E aqui cabe referir o que ponderou Viti de Marco: "Só quando esgotados todos os meios para evitar desigualdade, pode se confiar ao jôgo natural das fôrças econômicas a missão de compensar as pequenas desigualdades, que, apesar disso, subsistam e a lei haja deixado intactas". (4)

Do ponto de vista técnico, a seleção da base tributária deve por isso constituir o ponto de partida, considerando-se sempre cada uma delas como fazendo parte de um sistema. Êsse procedimento permitirá que, tanto quanto possível, se grave o contribuinte segundo uma dada porcentagem da sua renda total, como se se tratasse de um imposto único.

(3) H. A. SILVERMAN, B. A., *Taxation Its Incidence and Effects*, London, — 1931, pág. 99.

(4) A. DE VITTI DE MARCO, *Principios Fundamentales de Economia Financiera*, trad. de Pio Ballesteros, Madrid — 1934, pág. 154.

Por isso mesmo, ainda quando de acôrdo com a política tributária, uma dada distribuição seja estabelecida entre as diversas categorias de contribuintes, gravando umas mais que a outras certas classes de renda e até isentando as que não suportam o ônus tributário, cumpre levar em conta a possibilidade de essa mesma diversidade de tratamento ser anulada pelo referido jôgo das forças econômicas. O estudo da distribuição por isso terá que se fundar no conhecimento acurado das matérias impossíveis que constituem as próprias bases do sistema e abranger igualmente os aspectos técnico, jurídico e econômico.

O número relativamente considerável de tributos que na sua maioria mereceram, sem objeções, o nosso comentário, encontra uma explicação no fato de que o impôsto pode variar não só quanto à classe de renda, mas também, e principalmente, em relação à tarifa ou porcentagem de incidência, conforme deixámos transparecer nos trabalhos anteriores. Que um sistema fiscal mereça ou não o predicado "social", refere Richard Lewinsohn, isso depende muito menos das formas de tributação do que das tarifas. (5) Daí por que, mesmo no caso dos Territórios, instamos em que o tributo, nos casos em que seja possível, cresça mais que proporcionalmente em relação à renda. Uma estrutura tributária progressiva, ponderam Hansen and Perloff, "serve para facilitar uma mais equitativa distribuição de rendas e por êsse meio desenvolver um alto nível de consumo". (6)

3. LIMITES À TRIBUTAÇÃO

A repercussão econômica do tributo é, dêsse modo, apenas uma decorrência da incidência, da sua natureza, da sua intensidade. A incidência, pois, envolve a consideração da capacidade tributária daquele que em definitivo paga o ônus tributário, e de seu comportamento, em consequência, como produtor e consumidor de riquezas. E' o que se pode observar em muitos casos através das variações de preços no mercado (mercadorias, salários, rendas, juros, etc.)

Precisamente por isso, na escolha da base tributária e sobretudo da tarifa ou quantia de imposi-

ção, deve-se ponderar cuidadosamente um dos primeiros efeitos econômicos que é a difusão, por sua vez de corrência de sucessivas translações do encargo tributário. Sabe-se que um impôsto se difunde tanto mais fâcilmente quanto mais elevada é sua tarifa. E' conhecida, a propósito, a imagem do Lord Mansfield ao comparar o impôsto com uma pedra que caindo em um lago produz um movimento de circunferências concêntricas tanto mais amplas quanto maior é a pedra ou a força que a faz cair. Crizote,(7) depois de aludir à comparação de Lord Mansfield, que bem concretiza a significação da tarifa na consecução dos objetivos fiscais, conclue pela afirmação de que os impostos mais leves restringindo o seu círculo de difusão, permitem precisar melhor a incidência definitiva e seus efeitos econômicos. Daí a vantagem que apresentam sôbre os gerais os impostos especiais. E ainda é essa uma das razões por que se observa tão pronunciadamente a tendência a substituir os impostos reais pelos pessoais, mais justos e de efeitos econômicos mais ponderáveis. O caráter real de um tributo, escreve o Dr. Riofrio Villagomez, é inaceitável agora que se tende, por todos os meios, a determinar a verdadeira capacidade tributária de uma pessoa. (8)

Disse bem Richard Lewinsohn, ao se referir à expressão "capacidade tributária", que esta designa antes um limite que uma medida e é invocada sobretudo para denunciar a incapacidade da população ou de certos grupos sociais em face de um aumento dos impostos (9). Normalmente, como se viu, é essa capacidade que vai determinar o volume dos serviços. Se a incidência é uma função da política tributária, esta tem um ponto de partida que é o mínimo de subsistência (inclusive encargos da família) e deve ter um ponto de chegada que é no caso em estudo a produtividade da economia local. Para isso será preciso em primeiro lugar prescrutar as possibilidades que oferece o fenômeno da difusão, que deve ter como consequência a melhor distribuição dos impostos desi-

(5) *Proporcionalidade e progressividade*, Revista do Serviço Público, Setembro — 1944, pág. 42.

(6) ALVIM H. HANSEN AND HARVEY S. PERLOFF, *State and Local Finance in the National Economy*, New York — 1944, pág. 254.

(7) BENVENUTO GRIZIOTTI, *Principios de Política, Derechos e Ciência de la Hacienda*, trad. de Henrique R. Mata, Madrid — 1935, pág. 150.

(8) DR. E. RIOFRIO VILLAGOMEZ, *Los impuestos a la propiedad inmobiliaria en el Ecuador, estudios del Centro de Investigación Permanente de Derecho Financiero*, Buenos Aires — 1939, pág. 30.

(9) Capacidade Tributária, Revista do Serviço Público, Março — 1943, pág. 10.

gualmente estabelecidos. Em segundo lugar, ajustar os tributos de maneira que seu peso se distribua convenientemente no sistema econômico. Tal desideratum compreende, do ponto de vista técnico, um problema de escalonamento de taxas, ou seja de dosagem da incidência, em vista, está claro, da sua possível repercussão na conjuntura econômica.

No caso dos Territórios é preciso ter sempre em mente que, ao invés de auferir rendas, mais vale fazer que aflorem e se desenvolvam as suas possibilidades. Se é difícil convencer ao contribuinte de que a sua contribuição está áquem do que deveria ser, essa consideração cresce de importância ali onde os elementos de fixação do homem à terra envolvem um problema cuja necessidade de solução justificou, a nosso ver, o próprio desmembramento dessas áreas e sua instituição em Territórios. Precisamente por isso, a proporção que deve existir entre o serviço prestado e o tributo pago, só tem razão de ser quando favorável ao contribuinte, como peça de uma engrenagem econômica que quase tudo espera de receitas hauridas pelo Governo da União em regiões mais prósperas.

De futuro, certamente as próprias regiões que hoje contribuem para a efetivação de tal política, terão certamente resgatado com juros compensadores o ônus que ora lhe pese, pois que o incremento da renda nacional, pela interdependência dos fenômenos econômicos, beneficia igualmente a todas as partes integrantes do sistema.

E' conhecida aquela afirmação de Baptista Say de que o melhor impôsto é o que exige menor montante. Nos nossos dias melhor diríamos ser aquêle que relativamente menos sobrecarrega o contribuinte. E isso porque, mesmo remotamente, como no caso dos Territórios, o tributo deve ter um correspondente no serviço público prestado. Como exprimiu Griziotti, o "elemento político ou critério diretivo do impôsto deriva da capacidade

contributiva combinada indiretamente com a contraprestação, isto é, da capacidade contributiva considerada como indício das vantagens que os particulares, pelo fato de pertencerem ao Estado, obtêm dos serviços públicos. (10)

Se, portanto, a capacidade tributária não pode ser considerada em sentido absoluto, no caso dos Territórios, em que quase tudo está por fazer, essa consideração assume uma importância que pode ser aquilatada pelas possibilidades das regiões correspondentes e pelos objetivos da política que anima o Governo. A capacidade tributária, que é uma manifestação de riqueza atual, é também uma medida de aferição da riqueza futura. E semelhante assertiva ainda mais vale para uma economia em que a produção é diminutã, os meios de transporte quase inexistentes e o consumo, em grande parte, a resultante dessas premissas:

4. CONCLUSÃO

Em matéria de tributação a preocupação do Governo, nessas áreas, deve ser, pois, o fomento da capacidade tributária da região, estimulando, na proporção dos recursos da União, a produção e o consumo da riqueza e, sobretudo, reduzindo ao mínimo ou isentando de gravame toda e qualquer manifestação da riqueza que se efetue pela circulação. Dêsse modo, tornando acessível o custo da vida, econômica e socialmente considerada, terá o Governo, não só propiciado a exploração de recursos até aqui abandonados, como ainda equacionado um dos mais importantes problemas nacionais que é, a nosso ver, a fixação do elemento humano.

(10) BENVENUTO GRIZIOTTI, *Breves analisis y Sintesis Financieros*, in *Estudios de Centro de Investigacion Permanente de Derecho Financiero*, Buenos Aires — 1939, pág. 384.