

Já as debêntures registraram queda em janeiro último, de qualquer ângulo que se observe. Os Cr\$ 18,4 bilhões pretendidos por cinco empresas representaram um decréscimo de 80% em relação a dezembro de 84, além de um declínio de 84% em termos reais em comparação com janeiro de 84.

As empresas que pediram registro de emissão

EFPPs

Uma Visão Macro

O sistema previdenciário do país passa por séria crise. A previdência oficial não consegue preencher suas finalidades essenciais, sobre estar profundamente contaminada por um "déficit" crônico e insuperável.

A solução legal — de complementar as funções previdenciárias pelo sistema jurídico privado — foi hábil percepção oficial da realidade do caos iminente e alívio detectável para o quadro preocupante.

A Constituição Federal possibilitou o caminho pretendido ao outorgar imunidade às entidades de natureza assistencial.

O conceito de instituição assistencial não tem conformação legal. Decorre, portanto, da percepção fenomênica e do princípio fundamental inserido na Magna Carta de que as imunidades fiscais não podem ser interpretadas de forma restritiva. A falta de uma radiografia conceitual a desenhar o perfil doutrinário e/ou legal, os limites do seu espraiamento devem ser os mais amplos. A caracterização do que seja instituição assistencial é necessariamente amplificada e não mutiladora. De outra forma, a lei maior terminaria por ofertar vedação fiscal que os poderes tributantes retirariam, através de exegeses amputadoras e convenientes, objetivando cobrir suas necessidades e orçamentais, nem sempre bem dimensionadas e, muitas vezes, superiores à capacidade contributiva dos sujeitos passivos da relação tributária.

Da mesma forma que, — se possível fosse a conjugação temporal de épocas históricas distintas — não se ofereceria a Herodes a Presidência da Fundação do Bem-Estar do Menor, não se pode ofertar aos ávidos Erários o direito de interpretar o que é imune ou não, nos termos da lei maior.

Se legítima é a interpretação restritiva, a que faz menção o CTN, para as isenções, pois a outorga do benefício vem, geralmente, do próprio Poder Tributante, tal formulação é inadmissível para aquelas ofertas nascidas do Supremo Diploma Legal.

É que as vedações constitucionais pretendem atingir uma gama de atividades que completam a função estatal, naquilo em que o Estado se mostre insuficiente ou em que pretenda estimular segmentos sociais.

É o caso nítido da Previdência Privada de entidades fechadas.

A previdência é uma forma de assistência. É esta

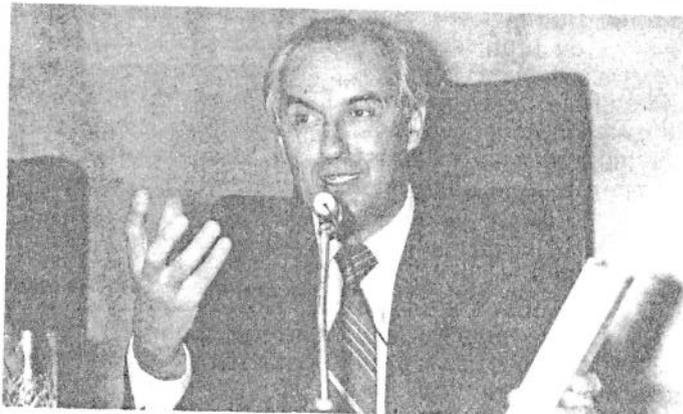
de debêntures em janeiro foram a Comind Leasing (Cr\$ 2,7 bilhões), Boston Leasing (Cr\$ 1,5 bilhão), Noroeste Chemical Leasing (Cr\$ 1,2 bilhão), todas do setor de arrendamento mercantil, além da Indústria Texteis Barbero (Cr\$ 6 bilhões), Sifcoinvest (Cr\$ 4,3 bilhões) e Pérsico Pizzamiglio (Cr\$ 2,6 bilhões).

o gênero da qual a previdência é uma das espécies. Visa garantir aqueles que, pelos acidentes da idade, das circunstâncias econômicas ou de variados fatores, precisam ser protegidos por esquemas racionais e adequados.

No Brasil, principalmente, eis que adotou o Poder Público modelo econômico que o tempo demonstrou ser inviável para a conjuntura mundial.

Não tendo percebido as autoridades governamentais que a explosão do crescimento internacional, detectada principalmente durante a década de 1960 até 1973, decorria da convergência de diversas circunstâncias (mercado mundial consumidor, falta de oferta plurinacional de bens primários, energia de baixo custo, alacramento de controles tarifários, comércio internacional sem restrições, baixa carga fiscal e elevada produção industrial, juros internacionais suportáveis e investimentos a longo prazo com condições financeiras estáveis), mantiveram-se na ilusão de que o "milagre brasileiro" era uma exceção à regra econômica mundial e agiram como se resultasse mais de seu mérito planejador que da conjuntura internacional. Por essa razão, quando o processo de reversão se instalou, em 1973, e todos os países, desenvolvidos e conscientes, principiaram a adaptar-se à nova ordem econômica, o Brasil continuou a projetar seu desenvolvimento, como se a crise internacional inexistisse, endividando-se em projetos de longa maturação e contestável necessidade, a custos financeiros aleatórios, na esperança de que a retomada do crescimento mundial não estaria distante.

Na ocasião, tendo os países produtores de petróleo assumido o controle da disponibilidade financeira externa, sem condições de aplicar o ganho obtido pelo aumento dos preços de produto em seus próprios países, passaram a reciclar tais recursos para o próprio mundo ocidental, sem, todavia, na operacionalização pelos bancos internacionais, investir, a mé-



Ives Gandra da Silva Martins

dio ou longo prazo, como o faziam os investidores tradicionais.

Os petrodólares, portanto, continuaram a alimentar o mercado financeiro mundial, como os dólares dos investimentos anteriores, mas trazendo, como elemento desestabilizador para o sistema, a sua inovação de giro a curto prazo.

Nesta época, os bancos privados internacionais principiaram a financiar todo investimento de qualquer país, sem maiores garantias, pois não podiam, em função da velocidade das aplicações, manter, com pouca rentabilidade ou curta paralisação, recursos nesses depositados, à espera de investimento superior.

Do período e do duplo grau de irresponsabilidade dos países, que aceitaram dinheiro fácil e rentável para projetos muitas vezes desnecessários, e dos bancos internacionais, que aplicaram recursos de terceiros sem qualquer cautela, objetivando alta lucratividade, resultou a formação da dívida externa do terceiro mundo, cujas sementes de preocupação maior foram catapultadas no segundo choque do petróleo ocorrido em 1979.

No mês de junho desse ano, os países produtores de petróleo, em Viena, e os países desenvolvidos, em Tóquio, tomaram decisões que fatalmente atingiriam, como atingiram, a economia mundial. Os primeiros elevaram o preço do barril para aproximadamente 30 dólares e os segundos decidiram proteger suas economias, com inflações internas de dois dígitos, pelo retorno às teorias protecionistas no comércio internacional.

Alertamos, na ocasião, em conferência pronunciada em Belo Horizonte e publicada pelos Arquivos do Ministério da Justiça n.º 156 (pgs. 138/150), que haveria urgente necessidade de alteração do modelo econômico nacional, o qual lastreado em euforia — de há muito inexistente no cenário internacional — continuava substituindo, ativamente, o investimento de risco e tecnológico pelo investimento financeiro e aumentando, consideravelmente, o patamar de sua dívida externa além dos limites de solvência pela própria força produtora do país.

Dois meses após, o Ministro Mário Henrique Simonsen pretendeu reverter o modelo, cortando o triplice orçamento federal sensivelmente, no que concernia às pretensões dos diversos Ministérios, tendo sido seu plano de contenção fulminado com a assunção de comando econômico brasileiro pelo Ministro Antonio Delfim Neto. Não obstante a cultura e inteligência de professor da USP, cometeu Delfim Neto erro de cálculo fatal, ao restabelecer as pretensões ministeriais para um orçamento próprio de períodos de expansão desenvolvimentista e não de contenção. Chegou a afirmar, na ocasião, que seria possível, não obstante a séria crise internacional, alto crescimento e redução da inflação — à época de 35% — em fórmula até hoje desconhecida por todos os professores de Economia e Direito Econômico, em todo o mundo.

O resultado foi desastroso. De setembro de 1979 a outubro de 1980, o descompasso econômico nacional atingiu tal ponto de turbulência, que a inflação de 35% subiu para 120%. Foi, então, obrigado, o Ministro Delfim Neto, a reverter o modelo para os mesmos moldes propugnados pelo Ministro Simonsen em ago-

to de 1979.

A esta altura, entretanto, o país vivia uma outra triste realidade. A Carta Magna, que sempre privilegiou a iniciativa privada (arts. 160 item I e 170), outorgando ao Estado Empresário função meramente supletiva (arts. 163 e 170), vinha sendo continuamente violentada, em face de uma incansável procura de novos espaços econômicos por parte dos planejadores estatais. A dualidade de iniciativa econômica não mais tinha no segmento privado o seu grande deflador, mas no Estado Empresário, cabendo ao setor não oficial apenas aqueles espaços não preenchidos pelos privilégios governamentais nessa matéria.

Uma característica da história econômica mundial tem sido a absoluta inoperância do Estado como empresário. Sendo as companhias estatais, empresas econômicas e políticas, o custo político das mesmas torna-as sem competitividade e exige mercados cativos ou "déficits" permanentes. Ora, no Brasil, o peso do orçamento das estatais ("lato sensu") principiou a crescer, assustadoramente, principalmente no momento em que sua responsabilidade pelo endividamento externo e interno deixou mais patente a inadmissibilidade de seus comandos, mormente após a crise de setembro de 1982, quando todo o sistema financeiro internacional correu sério risco de uma ruptura de consequências semelhantes ao caos de 1929.

Pressionado pelo modelo criado, em momento de uma euforia justificada (até 1973), mas inchado em momento de apoteose mental inaceitável (1973 a 1982), o Governo Federal passou a representar o principal fator inflacionário, ao manter elevados "déficits" públicos, aumentando desmedidamente a carga tributária, enxugando o mercado financeiro — com pesados ônus para o segmento privado da nação — e emitindo moeda. Tais estratégias tinham por escopo cobrir os "déficits" crônicos e crescentes de sua atuação como empresário. Conseguiu, com tal política, elevar acentuadamente a inflação e produzir recessão insuportável, com o que o "milagre brasileiro" passou a ser "o pesadelo auri-verde", tornando-se, talvez, o mais fiel exemplo da figura econômica da "estagflação" (elevada recessão conjugada com elevada inflação).

Ora, em tal quadro, por ter decidido o Governo Federal em fazer mal aquilo que não sabe fazer (ser empresário), deixou de ter recursos para fazer bem o que somente é função do Estado bem fazer (atender as necessidades públicas fundamentais). Direcionando todos os recursos disponíveis a cobrir a insuficiência de sua atuação empresarial, desfalcou-se o Poder Público dos recursos essenciais para atender as necessidades estruturais da Nação (administração de justiça, segurança pública, saúde, educação, previdência, etc.). E, hoje, a crise de toda a administração pública, direta ou indireta, decorre, essencialmente, da incompetência estatal em dirigir sua administração econômica indireta.

As constituições dos países têm sempre um alto conteúdo de normas programáticas e antecipatórias. A "mens legislatoris" é fundamental para que se as compreendam. A "mens legis", embora importante, é de relevância menor no estudo das cartas magnas,

não obstante a concepção contrária dos formalistas, que negam qualquer relevância a "mens legislatoris". O nosso Diploma Supremo é, talvez, a prova mais inequívoca dessa realidade. Suas normas antecipatórias se confundem com aquelas de conteúdo programático.

À evidência, a falência do sistema previdenciário oficial não era tão detectável, quando de sua elaboração. As sementes de perturbação existiam, mas o caminho para a insolvência generalizada admitia-se como de possível contorno. O problema, todavia, era ainda de maior espectro. Não só o sistema previdenciário, enquanto espécie, mas o sistema por inteiro de atendimento de certas necessidades públicas essenciais por parte do Estado (saúde, previdência, educação) começavam a demonstrar sinais de inviabilidade.

A evidência, os princípios de vedação constitucional do poder de tributar não decorreram especificamente da situação pertinente ao período de elaboração das cartas de 67 e 69, pois plasmados anteriormente no ordenamento jurídico superior. Antes, todavia, funcionavam mais como princípios antecipatórios e agora passaram a ser veiculados como programáticos, em via de realização táctável. (Entendemos que as normas constitucionais são auto-aplicáveis, programáticas e antecipatórias. Entre as programáticas estão aquelas objetivas, que dependem de implementação oficial, e as subjetivas cuja implementação alicerça-se na vontade dos governados).

Tanto isto é verdade que a própria legislação encampou tal orientação, considerando que a previdência privada sem fins lucrativos das entidades fechadas suplementaria a falência do sistema oficial, devendo, sobre ter finalidade de espécie (previdência), tê-la de gênero (assistência social "grosso senso").

A lei ordinária, como já demonstraram os diversos autores que, apenas no plano jurídico, se debruçaram sobre o assunto, não criou uma **novidade**, mas concretizou delineamento constitucional, objetivando fazer com que o segmento social privado atendesse finalidades oficiais, que estavam deixando de ser atendidas adequadamente, pois o Estado se orientara em atuar em atividades mais pertinentes à atuação dos governados (Estado Empresário).

Ora, em tal quadro, à evidência, passaram as entidades imunes a preencher — por determinação constitucional e conformação ordinária do preceito maior —

finalidades capazes de aliviar o Estado de suas funções essenciais, não onerando ainda mais o sistema insolvente.

O Estado, todavia, ao permitir as linhas mestras do procedimento criador das referidas entidades, exigiu que as entidades viáveis fossem, razão pela qual obrigou que parcela de seus recursos viesse necessariamente a ser utilizada em rígidos padrões de aplicações financeiras, visando manter fluxo de recursos capaz de sustentar o sistema privado fechado e reduzir a pressão sobre o sistema oficial desestruturado.

Assim, em tal conformação de aplicação financeira e de investimentos, as entidades imunes tiveram como elemento referencial, de um lado, o limite de suas aplicações e rentabilidade e, de outro lado, a certeza da indedutibilidade dos recursos aplicáveis por quaisquer incidências, em nível da espécie tributária denominada imposto.

Ora, sobre ser inconstitucional a exigência pretendida pelo artigo 6.º (D.L. 2065/83), — em que não nos deteremos, por não ser objeto desta perfunctória análise —, o certo é que a almejada cobrança de imposto sobre a renda na fonte contraria os princípios que projetaram a receita necessária para manutenção das entidades fechadas de previdência privada, onerando-as de tal maneira que os próprios atuários, responsáveis pelo seu controle, encareceram a necessidade de seu afastamento para evitar-se o fracasso do sistema privado surgido, em momento de bom senso.

Em última análise, a inconstitucional exigência acrescida, se não teve como escopo, atinge, todavia, o sistema que bem funcionava, aliviando o segmento oficial da previdência. E atinge, gerando os mesmos problemas do sistema oficial, com serviços ineficientes, criação de eventuais "déficits" crônicos de impossível solução, pois as técnicas pertinentes à instituição oficial são apenas protelatórias pela sua falência impossível.

Vale dizer, do ponto de vista estritamente econômico e baseado nos laudos atuariais que nos foram submetidos, a exigência fiscal fere duramente o sistema previdenciário privado e fechado, tornando-o vulnerável aos mesmos vícios do melancólico sistema oficial.

O insensato modelo econômico em que vive o país, obrigando o Governo Federal a sacrificar empreendimentos, objetivos e riquezas nacionais exclu-

CURSO DE ATUÁRIA

25 A 29 DE MARÇO

HOTEL RANCHO SILVESTRE — EMBU (SP)

sivamente para gerar recursos que cubram seus imediatos "déficits" de caixa, faz com que, deliberadamente ou a contra-gosto, os planejadores oficiais continuem a insistir em tese injurídica, que, do ponto de vista econômico, terminará por inviabilizar segmento necessário à sobrevivência do atual sistema previdenciário brasileiro.

Sobre ser inconstitucional, é a pretendida exigência erarial anti-econômica, representando um desserviço à comunidade e uma oneração injustificável, só compreensível em país cujo modelo econômico transformou a política tributária em mera política de arrecadação imediata, os cidadãos em deprimidos contribuintes e a exuberante potencialidade nacional em desvairada luta sobrevivencial da população.

Espera-se que o Direito seja interpretado como a Constituição Federal determina e não como desejam as autoridades, pois os reflexos de injuridicidade e de anti-economia, por nós apresentados e pelos atuários especializados, necessitam ser estancados até porque seria esta a única forma de respeitar-se os comandos normativos maiores de um ideal de justiça e os princípios econômicos voltados para um modelo adequado e racional.

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS*

* Professor Titular de Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie e advogado do litisconsórcio coordenado pela ABRAPP.

VENHA PARTICIPAR DO I ENCONTRO DAS EMPRESAS COM POTENCIAL PARA A CRIAÇÃO DE ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA

**GUARUJÁ - DIAS 19 E 20 DE ABRIL
HOTEL CASA GRANDE**