

Da tecnica juridica na elaboração das leis fiscais

LINCOLN MOURÃO MATOS

Professor interino de Ciencia das Finanças

A analise do fenomeno financeiro para determinar-lhe os elementos constitutivos, leva-nos á conclusão de que em todo fenomeno financeiro ha sempre um elemento juridico.

Não é um aspecto do fenomeno, não é uma parte do estudo das finanças, não é, tambem, um metodo para observação científica. E' mais que isso. E' elemento da propria natureza do fenomeno financeiro, essencial, indispensavel á sua manifestação social.

Não fôra esse elemento e não se explicaria a entrozagem das finanças do Estado, aflorando nas instituições financeiras e acompanhando a evolução do Direito na Sociedade.

Contudo, força é convir que não se tem dado a esse elemento a importancia vital que ele merece; e a esse descaso não é extranha a angustia do mundo atual, cujas instituições politicas e sociais nem sempre correspondem ás necessidades modernas das finanças publicas.

Em mais evidencia se têm o elemento economico e o elemento politico.

Chega-se a considerar a pasta financeira, nos ministerios, como uma economia de fins politicos, a expressão da soberania economica do Estado que, como soberania, dita normas que devem ser obedecidas com a passividade e sujeição de servos.

Essa omnipotencia economica do Estado é erro funesto que a Historia demonstra jamais foi aplicado sem graves danos para a ordem social e para a segurança do Governo.

E' que a economia individual é a base em que assenta a liberdade individual; e o individuo sente que perda essa base é vão todo o seu esforço pessoal em defesa

da sua dignidade, quer no trabalho, quer na sua qualidade de cidadão.

A atividade financeira do Estado deve, pois, ser uma expressão de solidariedade dos individuos para um fim comum.

Ora, somente o Direito nos pode fornecer elementos de justiça que mantenham a proporcionalidade e a coordenação desse esforço; só ele, expressão da propria vida social, pode, com segurança, manter esse equilibrio de interesses tão necessario ao Estado como aos individuos.

Não é a tecnica matematica, como não será a tecnica economica que manterá essa equidistancia tão precisa.

Temos que recorrer á tecnica juridica.

Será uma tecnica geral, uma simples *logica juridica*, um elemento protetor vago, coordenação pura e simples que assemelhe a lei financeira (e particularmente a lei fiscal) ás demais leis do corpo de doutrina juridica da Nação?

De modo algum. Ha que processar-se a um estudo especial, verdadeira aplicação da tecnica juridica ao fenomeno financeiro.

E' preciso reconhecer o que nele existe de proprio e especializado e, como tal, a tecnica juridica deve adaptar-se ás condições financeiras do regimen para evitar não somente o choque com a economia individual, como tambem com a economia da nação e suas instituições politicas e sociais.

Só assim teremos um corpo homogeneo de doutrina financeira, capaz de evoluir sem quebra da coordenação geral e proprio a preencher a sua dupla finalidade: satisfação das necessidades sociais em beneficio dos individuos que compõem a coletividade.

Uma lei, no sentido social, é sempre a expressão de uma soberania que se afirma pela coação.

Mas a lei ha de ter uma finalidade social para que não se transforme em tirania nem degenera em anarquia.

Essa finalidade é o interesse geral. Note-se, porém, que o interesse geral não é nem o interesse do Estado, nem o interesse dos individuos. E' antes, como diz Jelinnek, um *composto*, amalgama desses dois interesses, cuja proporcionalidade varia de acorodo com o conceito que se fizer do Estado.

Essa proporcionalidade no composto de que resulta o interesse social é que constitue a *tecnica juridica*.

Por outro lado, a tecnica juridica expressa, na lei, o conceito de *Justiça Social*, elemento indispensavel á vida na sociedade.

A lei fiscal, não pode alheiar-se a essa norma. Contudo, nela se encontra um caracteristico proprio que não pode ser esquecido sem graves danos para o interesse geral que, já foi dito, é a finalidade de todo e qualquer lei.

Esse carater proprio da lei fiscal é a posição dominante, sinão unilateral do Estado na imposição dos tributos, posição essa que tende a substituir o *interesse geral*, verdadeira finalidade da lei, pelo *interesse publico* que não é, absolutamente, o mesmo.

Essa confusão entre interesse geral e interesse publico deforma sempre a lei e tem constituido o motivo de um entrechoque entre o interesse do Estado e o dos individuos.

Falando sobre a evolução do nosso direito fiscal assim se expressa um dos nossos financistas:

"Não, é, somente, como pode parecer a um exame pouco atento dos atos mais remotos de nossa construção fiscal, a pouca segurança dos conceitos fundamentais sobre a materia das disciplinas a regulamentar, que tornava em nada eficaz o preceituario dos atos officiais expedidos, para coordenar a administração da fazenda publica; era, mais que tudo, antes de tudo, a preocupação de estar o Erario em plenitude de arbitrio, para regular, conforme o interesse *geral* que era o do pro-

prio *Erario* e o do ser *dominante*, sem contraste ou limitação "em sua atuação de credor, armado do direito e penhora previa" (*Didimo da Veiga*, Ensaio de Ciencia das finanças, 1927, pag. 47).

E é, na verdade, esse carater *dominante*, do Estado *em seu proprio interesse* que dá á lei fiscal, quando exagerado como acontece facilmente, a idéia de uma im posição odiosa, que a força impõe mas a convicção não reconhece. Daí ser o contribuinte antes *um vencido* do que *um convencido*, posição psicologica que reflete uma revolta latente, perigosa para a estabilidade politica do Estado.

Enquanto na lei geral, como norma disciplinadora da vida publica ou privada dos cidadãos, a justiça se reflete em expressões equidistantes do interesse das partes, imparcial e digna, já na lei fiscal desce o Estado a disputar com o individuo uma parcela da economia deste, em nome de necessidades publicas que a posição psicologica do contribuinte leva a confundir com o interesse dos que manejam a maquina administrativa.

* * *

Contudo, se o interesse publico deve coexistir com o interesse individual nesse composto que forma o interesse social, ha de haver um limite para esses interesses de maneira a atingirem uma mutua colaboração, expressa no principio de solidariedade social.

Esse limite é, para o Estado, a satisfação das necessidades publicas; e para o individuo a sua faculdade contributiva.

Quando se exagera o primeiro em planos mirabolantes ou em desacordo com as necessidades reais da Nação, torna-se o Estado um verdadeiro Saturno e se desorganiza a economia individual; quando se atende em primeiro lugar ao interesse dos cidadãos, atrofia-se o Estado, desorganiza-se a maquina administrativa e fere-se de morte o principio da autoridade constituida.

Esse meio termo de justiça social o Direito já lhe conhece a norma e constitue isso, na verdade, uma das mais belas conquistas do espirito humano.

Ha, pois, que aplicá-la. Não somente em forma esparsa e incompleta, mas nas minúcias da sua tecnica, que se adapta maravilhosamente ás necessidades de cada povo e de cada época.

Um conjunto de leis esparsas sem finalidade comum e sem coordenação logica, jamais constituiu expressão do Direito.

E' antes elemento de injustiça diante do qual embalde luta o julgador por encontrar a linha de conduta segura e firme que ponha a sanção juridica muito acima do entrechoque de interesses.

Ora, as nossas leis fiscaes assim se apresentam. Não formam um corpo de doutrina organizada e logica. Pode-se até afirmar, sem exagero, que não possuem doutrina alguma. São, apenas, *formas de cobrança*, para o Estado, de contribuições por ele estabelecidas.

Será isso tecnica-jurica? De modo algum. Nem tecnica-financeira, pois as finanças publicas, para sua estabilidade, necessitam da harmonia da justiça. E' techni-

ca de usurario, impiedosa e unilateral, onde se focalizam, apenas, as exigencias de uma das partes, que somente, concede á outra o que lhe é de todo impossivel dela extorquir.

Urge, pois, que façamos na nossa legislação fiscal um corpo seguro de doutrina. Um Codigo de Direito financeiro, ou ao menos fiscal, que ao lado do Codigo Civil, Codigo Penal e Codigo Commercial, seja um atestado da nossa civilização e cultura juridica.

Ha dificuldades? Sim. Mas não são inamoviveis.

O que ha é uma mentalidade impropria a essa coordenação, mentalidade antiquada, com pretensões a moderna, que entende esta fase de civilização social como uma absorção do individuo pelo Estado, que faz do interesse publico a unica realidade.

Mentalidade perigosa, cujos exageros, sempre tão faceis, são a tirania e o absolutismo Estatal.

Concurso na Faculdade de Direito do Ceará

Realizar-se-ão no dia 17 do corrente os concursos para preenchimento das cadeiras de Introdução á Ciencia do Direito, Direito Penal (1.^a cadeira) e Ciencia das Finanças.

As comissões examinadoras eleitas pelo Conselho Tecnico-Administrativo e pela Congregação da Faculdade são as seguintes:

Introdução á Ciencia do Direito: Drs. Joaquim Guedes Correia Gondim Neto e Joaquim Amazonas, da Faculdade do Recife; Dr. Antonio Lopes da Cunha, da Faculdade do Maranhão, e Drs. Eduardo Henrique Girão e Raimundo Gomes de Matos.

Direito Penal: Dr. José Augusto Meira Dantas, da Faculdade do Pará, e Drs.

Joaquim Amazonas, Joaquim Guedes Correia Gondim Neto, Raimundo Gomes de Matos e Edgar Cavalcante de Arruda.

Ciencia das Finanças: Dr. Mario José Batista, da Faculdade do Piauí, e Drs. José Augusto Meira Dantas, Joaquim Amazonas, Dolor Uchôa Barreira e Gustavo Augusto da Frota Braga.

São os seguintes os candidatos inscritos:

Para a primeira os Drs. Cursino Belem de Figueiredo e Djacir de Lima Menezes; para a segunda, os Drs. Clodoaldo Pinto e Lauro Nogueira, e para a terceira, os Drs. Lincoln Mourão Matos, Raimundo Girão e Josafá de Lima Linhares.