

Homenagem especial

Gerson Augusto da Silva: um idealista do desenvolvimento latino-americano *

Sr. presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento,

Sr. embaixador representante permanente do Brasil na Organização dos Estados Americanos,

Sr. presidente da Comissão Executiva Permanente do Conselho Interamericano Econômico e Social,

Sr. subsecretário administrativo da Organização dos Estados Americanos,

Senhoras, senhores:

Permitam-me, primeiramente, manifestar o profundo reconhecimento do Departamento de Finanças Públicas da Organização dos Estados Americanos ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e a seu ilustre Presidente, Senhor Antonio Ortiz Mena, pelo patrocínio a esta homenagem em memória do muito ilustre Dr. Gerson Augusto da Silva, que foi Diretor do referido Departamento.

Nós, do Programa de Tributação da OEA, mantemos viva a lembrança de sua mensagem cheia de fé, de sua opinião abalizada. Este sentimento de gratidão não é só daqueles a quem estão afetas as responsabilidades decorrentes dos trabalhos nesta cidade, mas também dos quarenta e tantos dedicados profissionais que, atuando nos diferentes países-membros do Sistema Interamericano constituem — posso dizer sem modéstia — um corpo técnico realmente representativo. A relevância dessa ação também resulta, em medida muito significativa, do empenho de Gerson Augusto da Silva em impulsioná-la.

* Discurso proferido pelo Sr. Adolfo Atchabahian na cerimônia promovida pelo BID e pela OEA em memória de Gerson Augusto da Silva, realizada em Washington, em 10 de outubro de 1974.

Aqueles que conheceram sua forte personalidade não vacilarão em compartilhar de nossa opinião vendo-o como um latino-americano insigne que, com seu talento, honrou grandemente suas origens.

Como brasileiro, representou condignamente sua pátria mantendo ao mesmo tempo — como ocorre com os genuinamente autóctones — completa autenticidade na vocação que permanentemente abraçou e a que serviu com sinceridade: a de compreender e resolver os problemas dos países a que, na América, costumamos chamar “em vias de desenvolvimento”.

Em outras palavras, ao romper a fundo a idiossincrasia brasileira, resguardando íntegra a perspicácia e a reconhecida sagacidade do homem de Minas Gerais, soube colocar-se magnificamente para interpretar do modo mais cabal os problemas peculiares do desenvolvimento econômico e social de nossos países.

Constitui manifestação de grande significado, o que bem demonstra sua capacidade incomum, a penetração genial nos domínios da nossa ciência econômica, não obstante sua inclinação intelectual originária ter sido pela medicina. Formado em medicina em 1948, exerceu durante poucos anos a profissão, ao mesmo tempo em que ocupava um cargo de funcionário do Ministério da Fazenda.

Pouco tempo depois a proibidade intelectual que o caracterizava levou-o a definir-se, no princípio da década de 50, por um dos rumos, que foi a economia.

Relatou-me, certa vez, que sua decisão fora inspirada, em grande parte, no fato de que se a medicina lhe oferecia a satisfação de sanar a dor humana dos pacientes que atendia a cada consulta, a economia dispunha de instrumentos de ação capazes de influir sobre a realidade e contribuir para a melhoria de condições de vida de toda a população.

Seu espírito, seu entusiasmo, sua vontade fizeram dele uma pessoa talhada para ter a visão global dos fenômenos da humanidade. Na verdade, as fórmulas e proposições que Gerson Augusto da Silva apresentava eram geralmente voltadas para os grandes problemas, para os quais seu talento sempre encontrava a solução adequada.

Sua admirável e autêntica genialidade levava-o freqüentemente a perceber primeiro a universalidade dos problemas que atraíam o seu interesse, para depois voltar-se apenas para o que lhe parecia fundamental, usando sua extraordinária capacidade criadora na interpretação e busca de soluções sábias para a problemática contida tanto no todo como em suas partes.

No processo intelectual correspondente, sua atitude mental era sempre aberta; nunca comprometida com supostos valores infe-

ridos nem susceptível de adesão implícita a conceitos meramente convencionais, pois seu espírito liberal se rebelava contra tudo que lhe parecia superficial ou insuficiente para explicar a realidade que lhe cabia examinar.

O rigor e correção de sua análise propiciava uma interpretação que conduzia a uma abordagem original, assim como a explicações que fugiam aos moldes habituais; ao apresentar seus oportunos esclarecimentos oferecia conclusões igualmente sábias e de contestação difícil, pois eram dotadas de singular coerência e lógica internas.

Assim procedeu sempre, quer nas ocasiões em que lhe foram confiadas altas missões governamentais no Brasil — muitas vezes com delicadas repercussões externas — quer quando atuava no plano internacional.

Quando encarregado da reforma tributária no Brasil, conseguiu introduzir modificações profundas no tributo alfandegário, como a conversão da tarifa aduaneira em *ad valorem* e a criação do Conselho de Política Aduaneira, órgão essencial para aplicação da referida tarifa como instrumento de desenvolvimento do país.

A reforma tributária interna do Brasil, com reflexos nos diferentes níveis de governo, tarefa ciclópica pela falta de ordenamento sistemático e pelo caos que constituíam a norma e não a exceção nas relações tributárias dos estados entre si quanto ao governo federal e aos municípios, foi enfrentada por Gerson Augusto da Silva com grande imaginação e magníficos resultados.

Essas reformas tributárias permitiram ao Brasil dispor hoje de instrumentos técnicos verdadeiramente idôneos e racionais para alcançar seus objetivos de desenvolvimento econômico.

Quando abraçou a causa da integração latino-americana, da qual se constituiu, desde o início, em um de seus paladinos, fê-lo com pleno conhecimento das circunstâncias do desenvolvimento dos países e, para defendê-la, munuiu-se de sólidos fundamentos técnicos e políticos. Também a esse campo dedicou-se com paixão, com a veemência que o caracterizava diante do que lhe parecia válido; os esforços realizados o colocam entre os mais destacados propugnadores da assinatura do Tratado de Montevidéo, que deu origem à Associação Latino-Americana de Livre Comércio.

Quando assumiu a responsabilidade de coordenar a organização de cursos da Escola Interamericana de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, já acumulara longos anos de experiência docente no Brasil e no exterior. A maneira eloquente, ordenada e precisa de expressar-se faziam-no particularmente brilhante também no magistério; além disso, era profundamente convencido da grande fecundidade inerente ao ensino. A combinação de todos esses fatores positivos, com sua infatigável vontade de ação, permitiu-lhe estruturar os cursos da EIAP de maneira tão

vigorosa que em poucos anos a instituição conseguiu projetar na América Latina uma imagem de indiscutível superioridade em relação aos demais órgãos de aperfeiçoamento na preparação de funcionários. Os cursos da EIAP gozam hoje do maior prestígio em todo o continente. Isto, em boa medida, é fruto do esforço de programação desenvolvido oportunamente por Gerson Augusto da Silva e do entusiasmo que soube transmitir a seus colaboradores, motivando-os para o prosseguimento de trabalho tão delicado.

Finalmente, quando, em 1969, assumiu a direção do Programa de Tributação da OEA, trouxe consigo não só uma experiência prévia riquíssima, mas sobretudo seu inesgotável caudal de idéias, das quais tantas nem chegaram a amadurecer, superadas por outras de maior profundidade e alcance.

Gerson Augusto da Silva conferiu notável impulso à ação do Programa de Tributação da OEA. A seu já reconhecido dinamismo e eficiência ele acrescentou novas áreas de interesse técnico, como, por exemplo, a tributação alfandegária, e imprimiu características diferentes à ação do assessoramento a nível regional, através de organismos empenhados no alcance de objetivos de integração econômica.

Gerson Augusto da Silva trouxe para o campo tributário concepções novas, realmente inéditas, perfeitamente ajustadas às necessidades e circunstâncias do quadro econômico e social dos países americanos em desenvolvimento.

Tais concepções não se referiam unicamente ao plano das idéias fundamentais sobre política tributária — como mostraremos adiante — mas também ao das atividades que cabem às administrações tributárias. Dessa forma, Gerson Augusto da Silva enfatizava sua compreensão global do fenômeno tributário, e, ao mesmo tempo, sua convicção de que a insuficiência crônica de recursos do estado em nossos países resulta tanto de deficiências estruturais dos regimes tributários quanto de sua inadequada aplicação, devido à incapacidade que tem a infra-estrutura administrativa existente de saber quem e quantos devem ser incluídos entre os contribuintes — em decorrência de leis tributárias — e de que forma são cumpridas as obrigações delas decorrentes.

Não me proponho a entrar em detalhes a este respeito, nem seria esta a ocasião apropriada. Basta recordar que, desde os primeiros tempos em que assumiu a direção de nosso Programa, Gerson Augusto da Silva insistiu em que a eficácia de uma administração tributária no cumprimento de suas funções repousava substancialmente na montagem séria e eficientemente coordenada das funções de registro de contribuintes, estatística e processamento de dados. Não era seu desejo então — como não é o meu neste momento — destacar o óbvio, embora assim possa parecer — o que seria um truísmo — porque a realidade de nossas administrações

tributárias revela que essas funções quase em nenhuma parte se executam com a propriedade e a competência requeridas, nem tampouco com o entendimento mútuo que seria aconselhável. O que ocorre é a existência de compartimentos relativamente estanques, que imperdoavelmente ignoram-se uns aos outros. Em suma, não existem como tarefas organicamente estabelecidas, em estreita vinculação, uma complementando a outra e conduzindo a outra ao claro propósito de conseguir um melhor conhecimento e controle da conduta tributária dos contribuintes.

A conseqüência dessa preocupação de Gerson Augusto da Silva está fielmente refletida no trabalho do Programa de Tributação da OEA e, como resultado, os países que se interessaram em acolher essa proposta de reforma administrativa ao mesmo tempo singela e revolucionária, já estão experimentando os excelentes resultados de sua aplicação.

É no campo da política tributária que encontramos uma das mais transcendentais contribuições do Dr. Gerson Augusto da Silva. Superou, por um lado, os atavismos e vícios que se vêm arrastando ao longo da história tributária de nossos países e, por outro, a própria doutrina corrente, segundo a qual a tributação interna deveria ser tratada separadamente da que afeta o comércio exterior. Para Gerson Augusto da Silva o sistema tributário é um todo e como tal deve ser percebido para que se possa conhecer sua presença global e o conjunto de interinfluências que o determinam. Posteriormente, já do ponto de vista de técnica tributária, deve ser feita a particularização segundo as características de cada uma das modalidades que integram o conjunto.

Por outro lado, sustentou com igual êxito que a política tributária é de natureza instrumental, a serviço de objetivos que lhe são dados, não lhe cabendo, portanto, determiná-los. Dessa forma, desautorizou inteligentemente a tendência predominante entre os especialistas de esquematizar formas tributárias diversas e combiná-las diferentemente entre si, muitas vezes sem observar os condicionamentos decorrentes da ação de outros instrumentos de política econômica e até mesmo da própria estratégia de desenvolvimento vigente no país.

Com base em tais abordagens, Gerson Augusto da Silva afirma implicitamente uma formulação de orientação econômica que, embora absolutamente essencial, é muitas vezes desobedecida na prática: a necessidade de estabelecer claramente a distinção entre objetivos e instrumentos de política econômica, mediante proposições definidas por parte dos Governos, que indiquem precisamente os objetivos perseguidos, acompanhadas da coordenação da atuação dos instrumentos.

Estas são as bases conceptuais que impulsionaram a elaboração, pelo Dr. Gerson Augusto da Silva, do Modelo Tributário, que teve

ocasião de apresentar e explicar magistralmente na III Conferência Interamericana de Tributação, realizada no México há pouco mais de dois anos, no início de setembro de 1972. Como ele mesmo então assinalara, trata-se “de um modelo para fins de análise, que procura ser versátil e desprovido de objetivos preconcebidos”. Não é necessariamente uma pauta normativa, mas guarda um caráter metodológico que lhe confere extraordinária utilidade para fins de estudo e comparação, quaisquer que sejam as tentativas da reforma que se queira empreender na tributação dos países americanos em desenvolvimento.

O Modelo não pretende, contudo, constituir-se em uma fórmula rígida à qual se devam inevitavelmente ajustar, de forma drástica, os regulamentos existentes. Não seria legítima nem admissível uma atitude tão imprópria por parte de especialistas em tributação, que, no exercício de seu mister, devem saber que suas propostas não serão aprovadas a menos que considerem a convergência de circunstâncias históricas e políticas propícias, capazes de tornar viáveis as mudanças cujas projeções transcendem longo prazo. Enquanto não chega esse momento, o mais adequado seria o exame do regime tributário existente em cada país, mediante o uso de instrumentos válidos de análise. Estamos convencidos, repito, que o Modelo Tributário responde plenamente a esta exigência.

Embora o Modelo contenha a formulação do ordenamento racional dos impostos que podem integrar certa estrutura, está longe de constituir uma teorização do fenômeno tributário, ou uma abstração feita de idéias platônicas. Tem suas raízes na observação da realidade econômica dos países em desenvolvimento da América, e das características e comportamentos gerais dos regimes tributários vigentes nessa realidade. Levando em conta essa inspiração, o Modelo não especula esotericamente em torno de formas tributárias irrealis ou inacessíveis para nossos países; muito pelo contrário, incorpora os tributos de maior significação financeira e econômica, ao mesmo tempo que procura simplificar o emaranhado em que se enredam as administrações atuais, desprezando aquelas que carecem das qualidades perseguidas pela racionalidade do sistema.

Dessa forma, Gerson Augusto da Silva quis também, com o Modelo, oferecer aos países em desenvolvimento um instrumento analítico de comparação provido do mérito substancial de considerar o aspecto, vamos dizer, vital da fazenda pública, ou seja, a obtenção pelo estado, de recursos suficientes para custear suas despesas, mas quis, ao mesmo tempo, que os tributos pudessem desempenhar um papel de alguma relevância no que respeita aos objetivos do desenvolvimento integral.

Isto não significa que o Modelo Tributário tenha em mira preocupar-se somente com os métodos de arrecadar recursos para o tesouro, sem considerar como e de que fontes. Cumpre advertir que,

historicamente, quando esta é a preocupação dominante ou única, o esforço para realizá-la faz com que, em termos relativos, os que têm menos paguem mais. Tampouco significa confiar em que a economia do setor privado gire unicamente em torno do fator tributário, como se apenas nele fossem encontradas as motivações determinantes de sua conduta. Tanto uma quanto a outra constituem diferentes manifestações de deformação intelectual com as quais o Modelo nada tem em comum.

Em síntese, para explicar o Modelo Tributário, basta-me destacar que, em função das premissas estabelecidas de negar ao sistema tributário fins em si mesmo e de fazê-lo servir como instrumento do desenvolvimento integral, seu esquema abrange a interação factível entre a tributação e as variáveis-chaves do processo econômico, que são a importação, a exportação, o consumo, o investimento, a utilização da terra, do capital e do trabalho, sem deixar finalmente de considerar os aspectos de distribuição da renda, analisando como esta pode ser afetada pela tributação. Isto engloba um quadro completo de como pode atuar a tributação, considerando tudo quanto influi no sistema produtivo ou dele recebe influência através dos fluxos de bens, serviços e fatores.

Por isso, da configuração do Modelo, Gerson Augusto da Silva exclui — como já antecipamos — aqueles tributos que carecem de eficácia operacional ou instrumental para alcançar os objetivos da política econômica, pois sua aplicação não se presta a induzir os agentes econômicos à adoção de comportamentos que influenciem efetivamente o ritmo e a direção do processo econômico.

Como conseqüência lógica dessa dialética constante e ininterrupta, em que os tributos funcionariam como meios e os objetivos de política econômica como fins, Gerson Augusto da Silva teve a preocupação substantiva de conceber algum mecanismo de vinculação entre os órgãos de planejamento econômico de cada país e os executores da política tributária deles decorrente.

Assim sendo, na já mencionada Conferência do México, ele propôs como exigência coerente com os traços orientadores da formulação do Modelo, que o processo de decisão política sobre matéria tributária, com todo seu conteúdo técnico, deveria contar com órgãos incorporados à dinâmica da ação do estado em termos regulares, e não esporádicos ou *ad hoc*, criados às pressas cada vez que se precisasse apresentar o plano de financiamento do setor público. Este é o sentido da proposta da instituição de órgãos permanentes, encarregados de observar o comportamento dos regimes tributários quanto às circunstâncias econômicas vigentes, para fornecer bases sólidas às mudanças que se pretenda introduzir no regime e superar a debilidade que comumente vem acompanhada das improvisações e remendos tão conhecidos nesse campo.

Assim, juntamente com a previsão do funcionamento da economia como um todo — para nela inserir a presença do sistema tributário — esta concepção implica em atribuir à tributação um valor apenas relativo, reconhecendo-lhe certos limites. Gerson Augusto da Silva não considerava a tributação capaz de afetar a distribuição dos recursos disponíveis, com vistas à sua eventual alteração, tal como entendem freqüentemente aqueles que consideram essa uma finalidade imanente ao pensamento de todo técnico de tributação.

A esse respeito é sabido que, em nosso tempo, chega-se ao extremo de crer que para responder afirmativamente à ortodoxia corrente em matéria tributária, esta deveria compreender, invariavelmente, uma ou várias modalidades técnicas às quais fossem atribuídas funções redistribuidoras da riqueza ou da renda.

Não cabe negar, certamente, que esta seja uma exigência muito aceitável do ponto de vista da equidade, levando-se em conta que também coincide com a estratégia de desenvolvimento traçada. Muitas vezes, porém, observa-se que, em vez de atendida tal exigência, por via tributária, os efeitos dos mecanismos adotados são minimizados ou totalmente neutralizados pelos de outras políticas instrumentais vigentes, altamente concentradoras tanto da riqueza como da renda.

Sustentava o Dr. Gerson Augusto da Silva — opinião que consideramos válida e que a experiência vem-se encarregando de confirmar — que não é por meio da tributação que se alcança o efeito redistribuidor aludido, pois isso deveria ser feito principalmente através de outros instrumentos de ação mais direta à disposição do estado.

Da perspectiva de um plano de análise diferente, cabe destacar outro ponto de grande importância no Modelo Tributário: a fórmula de apresentação global da matéria — em lugar de estudá-la atomizadamente, focalizando separadamente cada forma tributária, sem procurar dar uma conformação sistemática de que resultaria a justificação de todas elas — constitui uma magnífica e bem sucedida tentativa de formulação teórica de política tributária para o desenvolvimento econômico, com a finalidade de diferenciá-la dos conceitos até então prevalentes — e ainda hoje usados — fortemente impregnados da problemática e das soluções encontradas nas economias de países altamente industrializados.

Enquanto que nestas últimas — apesar da fundamental inovação da análise keynesiana — o máximo que se chega a configurar é uma política tributária para a estabilização — nas economias em desenvolvimento, onde são agudos os desequilíbrios internos e a vulnerabilidade externa constitui-se em problema dos mais críticos, as fórmulas tributárias têm que ser evidentemente outras.

A magnífica contribuição de Gerson Augusto da Silva está enfim apresentada, sabiamente, de acordo com o propósito de desempenhar, da melhor maneira possível, o papel que lhe coube como diretor de um programa patrocinado por um organismo de âmbito internacional, como a OEA, para prestar a seus países-membros a assessoria que os conduza a graus crescentes de racionalidade em seus regimes tributários. O Modelo Tributário está inteiramente a serviço dessa incumbência e para tanto sugere adotar, como critério decisivo de racionalidade, modalidades tributárias tecnicamente aptas a alcançar os efeitos econômicos desejados, de acordo com a estratégia de desenvolvimento definida e descartar-se daqueles que, por serem irracionais, são desprovidos dessas características.

Posso afirmar, sem dúvida alguma, que para a ação do Programa de Tributação que a OEA desenvolve em benefício dos países-membros, o Modelo Tributário constitui ferramenta de trabalho de valor inestimável. Assim, vem sendo aceito em toda parte, principalmente através da realização de simpósios nacionais — também concebidos por Gerson Augusto da Silva — por meio dos quais a validade dos postulados gerais contidos no Modelo tem sido testada e ratificada. Quando estávamos encerrando o primeiro desses simpósios — o do Equador — surpreendeu-nos a nefasta notícia da morte de nosso egrégio diretor, ocorrida em 5 de julho de 1973.

Senhoras, senhores:

Ao reunirmo-nos hoje aqui para render homenagem à memória do Dr. Gerson Augusto da Silva, fazemo-lo por compartilhar a convicção de que evocamos muito merecidamente um homem que viveu e pensou com generosidade, com valentia, que sempre soube emitir idéias preclaras com as quais deixou abertos os caminhos por onde poderá projetar-se luminoso o futuro econômico e social dos países em desenvolvimento.

A obra de Gerson Augusto da Silva foi pontilhada de realizações. Por tudo que fez, pelas meditações que nos sugerem seu pensamento, sua figura constituiu um excelente paradigma, digno de ser seguido se desejarmos nos manter fiéis a uma vocação de servir à causa do bem-estar dos povos da América.

REEMBOLSO POSTAL — OBSERVAÇÃO IMPORTANTE:

A fim de simplificar e tornar mais rápido o envio de pedidos de publicações da Fundação Getúlio Vargas, sugerimos o uso do reembolso postal que beneficiará principalmente às pessoas residentes em locais afastados dos grandes centros. Assim, na ausência, em sua cidade, de representantes credenciados ou livrarias especializadas, dirija-se diretamente pelo reembolso à

EDITORA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

PRAIA DE BOTAFOGO, 188 — CAIXA POSTAL, 21.120, ZC-05, RJ — RJ.