

**MARCOS ROGÉRIO PALMEIRA**

**JUSTIÇA SOCIAL E A TRIBUTAÇÃO  
NO CONTEXTO DA REFORMA DO  
ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 90**

Florianópolis  
2001

**MARCOS ROGÉRIO PALMEIRA**

**JUSTIÇA SOCIAL E A TRIBUTAÇÃO NO  
CONTEXTO DA REFORMA DO  
ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 90**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Federal de Santa Catarina como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito sob orientação do Professor Doutor Ubaldo Cesar Balthazar.

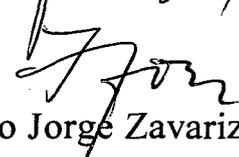
Florianópolis  
2001

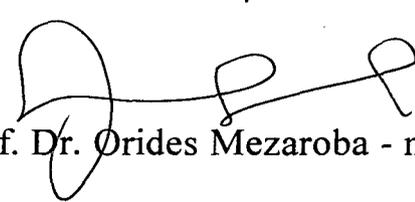
**MARCOS ROGÉRIO PALMEIRA**

**JUSTIÇA SOCIAL E A TRIBUTAÇÃO NO  
CONTEXTO DA REFORMA DO  
ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 90**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, pela comissão formada pelos professores:

  
Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar - orientador

  
Prof. Dr. Indio Jorge Zavarizi - membro

  
Prof. Dr. Orides Mezaroba - membro

  
Prof. Dr. Christian Guy Caubet  
Coordenador CPGD/CCJ/UFSC

Florianópolis, 12 de julho de 2001

## DEDICATÓRIA

*Aos inseparáveis companheiros de luta, nos quais deposito a esperança de uma utopia libertária, eu dedico este trabalho: Astor e Guilherme.*

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho monográfico empreende um esforço para compreender um período de intensas transformações, singular na história brasileira. É que o impulso do pensamento conservador hegemônico traduz todo este movimento como uma grande novidade. As tensões geradas pelo novo ambiente social foram os elementos que compuseram o diálogo que estabeleci com a academia e a sociedade, essenciais para edificar esta dissertação. A proposta de estudar o Estado capitalista contou com a imprescindível contribuição do Professor Doutor Nildo Domingos Ouriques, principalmente pela oportuna indicação das obras utilizadas no capítulo primeiro. Igualmente sou grato a Professora Doutora Olinda Evangelista, que teve o apreço de ler as minhas anotações iniciais durante suas férias e apresentar inúmeras sugestões que acabaram sendo incluídas nesta versão final. Agradeço ao meu orientador Professor Doutor Ubaldo Cesar Balthazar pelo incentivo à pesquisa e à conclusão deste empreendimento. Merece registro também o atencioso trabalho desenvolvido pela Professora Doutora Rosa Alice Mosimann que realizou a correção ortográfica do texto. Os dilemas dos momentos finais da pesquisa foram abrandados pela Unafisco Sindical, entidade classista que vem empreendendo uma luta por um regime tributário que promova a cidadania, cujos diretores disponibilizaram documentos contidos em sua biblioteca. Tenho o compromisso de lembrar que, não fosse a competência do acadêmico José Sérgio da Silva Cristóvam, auxiliando-me nas atividades de advogado, jamais poderia ter concluído este trabalho. Neste meu reencontro com a academia quero atribuir parte da responsabilidade ao amigo Idir Canzi que, desde longa data, incentivou-me a ingressar no mestrado. À minha adorável companheira Arivane Augusta Chiarelotto, com quem vivo um processo de intensa construção pessoal, devo o vigor para realizar pesquisa, bem como as luzes para visitar aquelas obras marxistas que adormeciam na minha estante. Quero destacar, que a convivência com professores e colegas estudantes do CPGD da UFSC teve grande influência na minha construção pessoal e na inclinação definitiva

para a pesquisa. Há alguns amigos que, embora ainda mantenham-se distantes do objeto deste trabalho, merecem ser lembrados como parte integrante da minha formação e do meu cotidiano: agradeço à Helena, que foi gentil com minhas dificuldades acadêmicas e sensível em compreender a prioridade desta realização; agradeço às companheiras do Sinte/SC que, definitivamente, demonstraram confiar no trabalho profissional que desenvolvo como advogado daquela entidade sindical.

## SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	vii
RESUMO	viii
INTRODUÇÃO	1
<b>1 O ESTADO MODERNO E O MERCADO: AS BASES DA FORMAÇÃO CAPITALISTA</b>	<b>10</b>
1.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO: A IDÉIA DE MERCADO	13
1.1.1 <i>A Ética do Mercado</i>	21
1.1.2 <i>A Crise do Contratualismo Liberal: O Impasse do Consenso</i>	32
1.1.3 <i>A Crise do Contratualismo Liberal: O Neocontratualismo</i>	40
1.2 A FRUSTRAÇÃO DO PARADIGMA LIBERAL: O CAPITALISMO PERIFÉRICO	45
<b>2 A TRIBUTAÇÃO E O MERCADO</b>	<b>53</b>
2.1 OS VALORES LIBERAIS DA TRIBUTAÇÃO	56
2.1.1 <i>A Liberdade</i>	62
2.1.2 <i>A Segurança Jurídica</i>	71
2.1.3 <i>Justiça</i>	76
2.2 O SISTEMA TRIBUTÁRIO E A JUSTIÇA SOCIAL NO BRASIL	81
2.2.1 <i>A Distribuição do ônus Tributário na Sociedade</i>	82
<b>3 A REFORMA DO ESTADO: CONSENSOS SOBRE O REGIME TRIBUTÁRIO BRASILEIRO</b>	<b>94</b>
3.1 O CAPITALISMO PERIFÉRICO BRASILEIRO	97
3.2 A EFICÁCIA DOS PLANOS DE REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO	101
3.3 O PERFIL DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	106
3.4 OS CONSENSOS SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA	110
3.4.1 <i>O Ajuste Fiscal</i>	114
3.4.2 <i>A Crise no Federalismo</i>	118
3.4.3 <i>A Qualidade da Tributação</i>	125
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>131</b>
<b>5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>135</b>
5.1 LEGISLAÇÃO	135
5.2 OBRAS E DOCUMENTOS	137

## LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato de Disposições Constitucionais Transitórias
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão de Estudos Econômicos para América Latina e Caribe
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSLL	Contribuição Social sobre Lucro Líquido
DJU	Diário de Justiça da União
EC	Emenda Constitucional
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IRPF	Imposto sobre a Renda da Pessoa Física
IRPJ	Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica
ISS	Imposto sobre Serviços
ITR	Imposto Territorial Rural
IVA	Imposto sobre Valor Adicionado
MP	Medida Provisória
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
RE	Recurso Extraordinário
SRF	Secretaria da Receita Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

## RESUMO

A presente dissertação intitulada “Justiça Social e a Tributação no contexto da Reforma do Estado Brasileiro nos anos 90” investiga os mecanismos de tributação destinados a promover a justiça social, a partir do esboço das bases conceituais do liberalismo, no contexto da reforma do Estado brasileiro.

Para alcançar o objetivo da pesquisa buscou-se estabelecer uma interlocução da teoria liberal com a história, a fim de indicar o âmbito de eficácia dos princípios jurídicos da tributação incidente no capitalismo periférico. O sistema tributário brasileiro foi examinado no aspecto qualitativo, cotejando seus elementos identificadores com as aspirações de equidade, distribuição de renda e desoneração tributária da produção.

O aporte metodológico deste trabalho, com o estudo documental e monográfico, apresentou a concepção liberal do Estado moderno em Locke (1978), especificamente, do Estado periférico, por meio das pesquisas realizadas por Evers (1989). Examinou-se, também, informações colhidas junto à *Secretaria da Receita Federal*, quanto a carga impositiva brasileira e a distribuição do ônus tributário na sociedade.

As políticas de ajuste fiscal e mudanças na legislação tributária, apontadas neste trabalho, demonstram a potencialidade das reformas do Estado em privilegiar o mercado, elevando a importância da competição no modelo econômico: o mercado é o lugar apropriado em que o indivíduo obterá sucesso pessoal e riqueza. Destarte, no conceito de justiça social do liberalismo, ressaí apenas o seu caráter procedimental, obstando as ações afirmativas do Estado na esfera privada, com o objetivo de reduzir as iniquidades sociais e infringir as regras de disputa interpessoal.

**PALAVRAS CHAVES:** Estado Moderno; Justiça Social; Sistema Tributário Nacional.

## RESUMEN

La presente disertación intitulada “Justicia Social y la Tributación Contexto Estudio de la Reforma del Estado Brasileño en los años 90” en el investiga los mecanismos de tributación destinados a la promoción de la justicia social desde el esbozo de las bases conceptuales del liberalismo en el contexto de la reforma del Estado Brasileño.

Para lograr el objetivo de la pesquisa se buscó establecer una interlocución de la teoría liberal con la historia, a fines de indicar el ámbito de la eficacia de los principios jurídicos de la tributación incidente en el capitalismo periférico. El sistema tributario brasileño fue examinado en el aspecto cualitativo, comparando sus elementos identificadores con las aspiraciones del sentimiento de justicia, distribución de renta y desoneración tributaria de la producción.

El aporte metodológico de este trabajo, con el estudio documental y monográfico, presentó la concepción liberal del Estado moderno en LOCKE y, específicamente, del Estado periférico, por medio de las pesquisas realizadas por EVERS. Las informaciones auferidas junto a la Secretaria de la Receta Federal fue analizada a partir de la carga impositiva brasileña y a la distribución de la responsabilidad tributaria en la sociedad.

Las políticas de ajuste fiscal y cambios en la legislación tributaria señaladas en este trabajo, compronan la potencialidade de las reformas del Estado en mantener una supremacia al mercado, elevando la importancia de la competición en el modelo económico. El mercado es el lugar apropiado donde el individuo obtendra suceso personal y riqueza. De esta forma, el concepto de justicia social del liberalismo sobresale solamente en su carácter procedimental, obstando las acciones afirmativas del Estado en la esfera privada, con el objetivo de disminuir las injusticias sociales y quebrantar las reglas de la disputa interpersonal.

## INTRODUÇÃO

A proposta de estudar os meios destinados a promover a justiça social como, consectário da tributação, envolve o interesse de compreender um veio específico de toda a relação estabelecida entre a sociedade civil e o poder soberano, sob a hegemonia do princípio civilizatório liberal. Para a construção da pesquisa far-se-á imprescindível apresentar as bases da formação capitalista e as relações dos Estados moderno e contemporâneo com o mercado. Os movimentos revolucionários da burguesia, vitoriosos na Europa e nos Estados Unidos da América nos séculos XVII e XVIII, usaram de princípios filosóficos para colocar o indivíduo no centro do sistema social, disseminando a concepção de restringir os poderes do Estado mediante os valores de liberdade, igualdade e legalidade. As idéias do liberalismo, no entanto, também atribuem vigor ao modo de produção baseado na supremacia do direito de propriedade, corolário do individualismo econômico, conferindo coerência e sentido à reprodução do lucro. Destarte, ao permitir a edificação de um conceito de liberdade individual a partir da limitação do arbítrio estatal, o novo princípio civilizatório entende o mercado como ambiente de realização objetiva dos valores sociais.

Para o tema específico da presente dissertação, “Justiça Social e a Tributação no contexto da Reforma do Estado Brasileiro nos anos 90” o esboço das bases conceituais do liberalismo apresentará os elementos que definirão se ele possui mecanismos de tributação com a finalidade de realizar a justiça social. Cumpre investigar, portanto, se um sistema tributário liberal que, segundo Torres (1998), está ancorado em valores como a liberdade, segurança e justiça, permite promover a distribuição da riqueza gerada na sociedade e abrandar as imposições sobre determinados segmentos de renda. Nos debates em torno da reestruturação do Estado brasileiro, com notáveis reformas visando dar supremacia ao mercado no âmbito das relações econômicas, sobressaem na presente pesquisa as intensas alterações que afetam a legisla-

ção tributária. Neste complexo de transformações importa investigar de que forma pretendem dar eficácia à equidade e distribuição de renda.

O objetivo da pesquisa pretende estabelecer um diálogo da teoria liberal com a história, em especial no círculo do capitalismo periférico brasileiro nos anos 90, situando-o no âmbito da tributação. O lugar comum das críticas ao sistema tributário nacional à sua dificuldade em estabelecer exações equitativas, prejudicar a repartição da riqueza, bem como a competitividade do produto nacional no mercado externo. Estas conclusões denunciam um descompasso entre a promessa emancipatória do liberalismo e sua exequibilidade histórica nos modelos econômicos subdesenvolvidos. Por esta razão interessa discorrer sobre o conceito de tributo compatível com ideais liberais, para então encontrar os significados para a justiça social praticada na divisão do ônus tributário. O diagnóstico completo de eventuais inconsistências depende da compreensão das peculiaridades históricas que põem um abismo entre os países centrais e os da periferia, no modelo capitalista.

Acontece que, para combater o desânimo decorrente da frustração das promessas liberais, a radical mudança de rumo, com as reformas do Estado que visam a integração no mercado mundial, lançou novas perspectivas para o desenvolvimento econômico. A revitalização teórica do liberalismo (e de seus clássicos conceitos) dá importância à pesquisa que pretende verificar se as mutações do regime impositivo propiciaram a inclusão indistinta dos homens no contrato social.

A adesão do Brasil aos planos econômicos elaborados pelas agências multilaterais (FMI e Banco Mundial) demonstra a particularidade por desestruturar os focos de ação interventiva do Estado, sobretudo nas relações privadas que objetivam controlar a reprodução do lucro. Neste sentido, o processo iniciado no governo do Presidente Fernando Collor de Melo indica a tendência de o sistema tributário ser compatível com a gradativa redução da presença efetiva do Estado na atividade econômica, bem como a

necessidade de promoção do mercado voltado à integração internacional. A diminuição da base tributária, que pesa sobre o setor produtivo com maior ênfase para os tributos indiretos, é percebida como um elemento fundamental, que permitiria a participação das economias dos países periféricos capitalistas no processo imposto de integração econômica. É por esta razão que, um sistema tributário que desonere o mercado admite que a justiça social e a equidade somente serão atingidas com os esforços coletivos da sociedade, sem a participação positiva do Estado.

Para construir a pesquisa foi preciso assimilar a dimensão emancipatória do princípio civilizatório liberal, apropriando, à indispensável análise dos conflitos, todas as opiniões contrapostas ao contrato social. Tal singularidade não permite ao estudo condicionar a exploração do problema, tão somente a utilização dos conceitos jurídicos enunciados pelo liberalismo. Foi necessária a ruptura desta redoma hermenêutica para ampliar a investigação, até a exploração da eficácia e o sentido dos princípios. A interpretação ampliada e concretizadora do estatuto dos direitos fundamentais aponta apenas um dos caminhos metodológicos para a elevação da qualidade das relações do indivíduo com o Estado. Trata-se de uma diretiva utilizada pela filosofia política liberal, aspirando a sociedade justa e igualitária. Destarte, o aporte teórico, apresentado pelos pensadores e suas representações ideais, exibe um veio importante para a compreensão dos eventos históricos, mas não é suficiente para exauri-los.

A objetividade da existência concreta do homem, movido pela ética do mercado, aperfeiçoa com as conexões entre a estrutura econômica e a realidade extra-econômica, em que a dinâmica da práxis antecede a unidade imposta pela ideologia. A integração da práxis social à exposição das hipóteses e variáveis consideradas constitui a substância do método empregado para a compreensão das complexidades que circundam o tema. Assim, a apreensão do sentido dos conceitos adquire materialidade, expandindo seus efeitos além da retórica. Por isso as concepções transcritas no presente trabalho, sempre que

possível, foram exemplificados com realizações humanas, na busca de distanciamento de resultados abstratos.

O problema da justiça social como significado de tratamento equitativo do indivíduo, destinado a incluí-lo no sistema social e na distribuição da riqueza gerada, não é compatível com o pensamento liberal clássico. A valorização do individualismo econômico supõe o alargamento da concepção de liberdade que invadiu as fronteiras regulatórias do Estado, submetendo a percepção do equilíbrio social, por intermédio da concreta indicação de um conceito de justiça meramente formal, destinado, apenas, a assegurar o cumprimento das regras jurídicas legalmente estabelecidas. Para a discussão do conceito de justiça, afeito apenas ao procedimento, como meio de possibilitar as circunstâncias favoráveis ao crescimento humano, a obra de Macedo (1995) oferece conclusões robustas que confirmam a originalidade do pensamento liberal.

Neste núcleo sobressai a idéia de que emancipar o homem dos grilhões da servidão indicou a potencialidade para a aquisição da propriedade privada e a possibilidade de reproduzi-la indefinidamente, na forma de excedentes, sempre obedecendo às regras legais que facultam a mesma conduta à outras pessoas, mantida a igualdade de condições. O pensamento de Locke (1978) oferece a matriz para a compreensão da nova ética que preside as relações humanas, entendidas enquanto preservação da liberdade individual legada do estado de natureza, como pressuposto para ingresso na sociedade civil. No contrato social sugerido pela ampla faculdade de explorar as potencialidades econômicas, a posse desigual da riqueza compõe elemento fundamental para a formação do consenso.

O primeiro capítulo abordará a edificação do Estado moderno e a relevância da centralização do poder para a formação do mercado, assunto em que a história contemporânea exhibe um compromisso adicional a ser atingido: a construção de uma sociedade de indivíduos autônomos, empreendedores e competitivos. A transformação inovadora

opera sobre a ética social que deixa de ser um conjunto de regras com as quais a comunidade submete o homem, passando a ter a capacidade de promover valores individuais em nome de quem ele pode insurgir-se contra o poder constituído. Um novo tipo humano adquire vigor na sociedade, que transcende o conceito de classe, com exuberância contraditória e capaz de dar distinção a sua experiência pessoal.

A justiça social, de acordo com o liberalismo, atinge seu ponto culminante na sociedade auto-organizada, capaz de harmonizar a competição interpessoal pelo lucro na superioridade do mercado. Neste entendimento há uma nítida tendência a dar primazia às relações privadas em detrimento do alargamento da participação estatal na vontade coletiva. Para a formulação do conceito de liberdade contribuiu Berlin (1981). Ele vislumbra coerência do funcionamento da sociedade capitalista na possibilidade de escolha, evidenciando assim a qualidade do paradigma liberal. A sociedade aberta representaria um processo involuntário de desenvolvimento econômico, avesso ao planejamento dirigido pelo Estado. A extensão das potencialidades humanas, então, deve ser alcançada com uma notável regulação dos limites da esfera pública, para ampliar o horizonte de iniciativas privadas. O estudo da obra de Mises (1987) oferece as informações necessárias para compreensão das tarefas que são atribuídas ao mercado enquanto Hayek (1977) aponta os fundamentos de percepção da liberdade como pressuposto adverso à participação do Estado na economia.

Mas o esforço ideológico apoiado na retórica do *laissez-faire* fracassou, porquanto o capitalismo não pressupõe semear entre toda a sociedade o domínio dos meios de produção, propriedade exclusiva da burguesia. Ademais, a grande concentração da riqueza gerada na economia beneficiando, a constituição de oligopólios empresariais, esvaiu a qualidade teórica da pregação pela indistinta possibilidade de sucesso individual na concorrência do mercado. Já no século XIX, as crises conjunturais do capitalismo e o repúdio das classes subalternas ao contrato social proposto foram determinantes para

apontar a insuficiência dos valores liberais de liberdade, igualdade e legalidade. O Estado no capitalismo, embora jamais tenha executado a premissa irrevogável de distanciamento da ordem privada, sempre posicionou-se decisivamente em favor da manutenção do direito de propriedade, assegurando o aparecimento dos lucros. Esta postura o impede de ser o fiel depositário do contrato social, conciliador e representante da vontade coletiva, conforme imaginavam os jusnaturalistas.

Os embaraços ocasionados pela realização de valores liberais, de sua tipicidade revolucionária à estagnação no conflito social, pela iníqua distribuição da riqueza, levou a uma intensa produção teórica que buscava reformular elementos do contratualismo lockeano. A revitalização da ética do mercado, no entanto, respeita não apenas a garantia do individualismo econômico como também a defesa dos direitos do homem, colocados acima do Estado, como pressuposto da justiça social. Neste aspecto destaca-se o aporte oferecido pelas formulações de Bobbio (1992), na tentativa de solucionar o campo de tensão gerado pelo confronto entre a autonomia individual e a competição interpessoal pelo ingresso no mundo dos proprietários. O neocontratualismo pretende alicerçar o pacto na justiça, enquanto busca o equilíbrio da iniciativa econômica capitalista com a liberdade e igualdade de oportunidades.

A ascensão da ordem jurídico-política centralizada produziu impacto na fiscalidade, pois a demarcação das novas funções do Estado impôs a necessidade de aperfeiçoamento do aparelho de arrecadação e burocratização da Fazenda pública. A limitação das esferas de atuação estatal constitui parâmetro para caracterização do tributo que participa da concepção libertária do individualismo. Se, nas relações jurídicas medievais, a taxação do povo tinha o significado de opressão da liberdade, o liberalismo coloca-a como elemento essencial à legitimação do direito de propriedade privada. A justificação do tributo, como preço pago pela liberdade, é apreendido pelo importante estudo

realizado por Torres (1995) que deixa claro a importância, para o capitalismo, do distanciamento entre indivíduo e Estado.

No segundo capítulo a preocupação é examinar a coerência da teoria liberal da tributação para confrontá-la à finalística da equidade. Trata-se, basicamente, de estabelecer o liame entre os valores de justiça, segurança e liberdade com a ética do mercado, e, mais especificamente, comprovar a competência do Estado de garantir tanto a acomodação dos conflitos sociais quanto a reprodução do lucro. O exame destes fundamentos inclui a extração de um conceito típico de justiça social que, no âmbito da tributação, não dispõe de empenho para a distribuição da riqueza produzida pelo sistema econômico.

No que respeita à liberdade, dois princípios jurídicos são indispensáveis para se estabelecer um conceito de tributo: o mínimo existencial e a vedação do confisco. Ambos orientam critérios objetivos de aferição da capacidade contributiva individual, pois integram pontos extremos da cadeia impositiva. É de se notar que tais preceitos aproximam-se da idéia de justiça social, porquanto permitem a gradação do ônus tributário entre os diversos estratos sociais e atividades econômicas. Mas, a par disto, estabelecem um laço indissolúvel com o cerne da concepção liberal de liberdade, objetivando alcançar a igualdade de oportunidades na competição do mercado, bem como a supremacia do direito de propriedade. O valor da segurança é introduzido a partir das conclusões de Weber (1998) sobre a ordem jurídica capitalista. Cumpre estudar que a necessidade de certeza e calculabilidade das relações econômicas encontra suporte na racionalização do direito, mediante o acercamento das exações com regras previamente conhecidas. A importância da restrição do espaço de interferência do Estado no meio privado serve de subsídio para inserir, neste debate, o princípio da legalidade.

Os valores veiculados anteriormente foram apropriados, por inteiro, pelo sistema tributário brasileiro, que se conduz pela orientação constitucional de valorizar o trabalho

humano e assegurar a livre iniciativa. Por esta razão, o empenho final empreendido no segundo capítulo foi de tentar demonstrar a eficácia do comando do art. 170, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, essencial para a vigência do contrato social brasileiro. A análise da distribuição do ônus tributário na sociedade, pelo aporte dos estudos efetuados por Vianna (2000), trará conclusões sobre o diagnóstico do efeito do regime impositivo e sua capacidade de promover a justiça social.

Os temas relevantes da teoria liberal, outrossim, implicam na organização do Estado capitalista brasileiro, principalmente na identificação da incipiente capacidade revolucionária da burguesia nacional. O subdesenvolvimento da periferia expande o modelo econômico condicionado à dominação externa, determinando o declínio da soberania interna, impondo-se historicamente de maneira secundária. Para a compreensão destas formações sociais retardatárias importa destacar a obra de Evers (1989), pois que apresenta as conexões entre a heterogeneidade estrutural periférica e a prosperidade econômica dos países centrais. Tais estudos se fizeram essenciais para verificar a complexidade da integração dos mercados mundiais e suas conseqüências sobre o regime impositivo nacional.

As reformas estruturais do Estado brasileiro ganharam impulso depois do declínio do modelo econômico desenvolvimentista, que sustentou a formação capitalista, durante um grande período do século passado. As agressivas medidas, adotadas pelos governos dos presidentes Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso, indicaram a tendência a abandonar progressivamente as formas residuais de planificação centralizada, com o escopo de promover o ingresso do país em uma autêntica economia de mercado. A liberalização comercial, a desestatização da economia e a introdução do conceito de rentabilidade na gestão dos gastos públicos são transformações examinadas no terceiro capítulo, no âmbito da reestruturação produtiva do capitalismo. O trabalho de Velasco e Cruz (1998) contribuiu para assimilar os condicionantes que orientaram esta radical

mudança do papel do Estado, além dos fatores que auxiliaram os países periféricos a aderir ao plano de reformas conduzido pelas agências multilaterais.

A transformação produtiva, que visava dar prioridade ao mercado, merece um enfoque particular em relação ao sistema tributário brasileiro. Para avaliar a coerência das mudanças importa discorrer sobre o perfil da carga impositiva em que se poderá verificar o padrão dos ingressos públicos, bem como quantificar a participação dos tributos diretos e indiretos nessas mudanças. As informações oferecidas pela Secretaria da Receita Federal apontam um processo de reforma tributária em curso, no âmbito infraconstitucional, com algumas infringências à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Estes dados apresentam a distribuição dos ingressos públicos entre os diversos entes políticos, comportando o exame do progressivo aumento da carga tributária bruta em relação ao PIB e a concentração de recursos pela União. O conteúdo das exações são examinadas a fim de aferir-se a qualidade do sistema impositivo, notadamente quanto as suas vinculações com o imediatismo do ajuste fiscal.

No terceiro capítulo, também, interessa ingressar no estudo do consenso sobre a reforma tributária em curso, o que permitirá a crítica dos elementos principais que compõem o que a CEPAL (1999) denomina de pacto fiscal. As definições dos caminhos a serem adotados têm evidenciado a participação absoluta da União, em prejuízo da autonomia das unidades subnacionais. Se tais modelos visam integrar o país no mercado mundial, é essencial investigar porque a reestruturação produtiva do capitalismo periférico conecta-se à decadência do federalismo.

O aprimoramento da receita pública tem destaque, dada a imperiosa necessidade de conter as pressões inflacionárias e a instabilidade econômica. Por isso as contribuições sociais, plurifásicas e cumulativas, contribuem decisivamente para o esforço de realização desta tarefa e vêm sendo estrategicamente utilizadas para elevar o padrão de ingressos públicos no âmbito da União. Esta voracidade arrecadatória, que produz re-

sultados de curto prazo, instala um conflito momentâneo com os interesses do capital, retardando a marcha a caminho da desoneração tributária do setor produtivo, o que permitiria a competitividade do produto nacional no mercado externo.

Se o preço pago pela sociedade por uma virtual estabilidade econômica é a deterioração das virtudes do sistema tributário, que se torna, ao contrário, mais regressivo e desigual, as reformas em curso apontam a preocupação mediata à qualidade das exações. Neste aspecto o trabalho busca investigar as ligações que a neutralidade do arcabouço impositivo estabelece com as sucessivas alterações legislativas, voltadas ao alívio da tributação da renda das empresas. Aqui sobressai o debate pela simplificação da complexa legislação existente. Por outro lado, a proposta de criação do imposto sobre valor adicional, de competência federal, indica claramente a fase conclusiva das reformas para o mercado.

O conteúdo deste trabalho, portanto, colocará em evidência os dilemas das concepções teóricas liberais face às transformações estruturais na periferia do sistema capitalista, com destaque para o diagnóstico do perfil e perspectivas do sistema tributário brasileiro. No exame destas questões ressaltou o interesse de compreender o lugar ocupado pela justiça social em uma economia que dá supremacia às regras do mercado.

## 1 ESTADO MODERNO E O MERCADO: AS BASES DA FORMAÇÃO CAPITALISTA

O estudo preliminar da constituição do Estado Moderno e da edificação do mercado capitalista é indissociável para a compreensão do âmbito de interferência da justiça social no sistema tributário<sup>1</sup>. A ascensão do liberalismo como princípio civilizatório introduziu o individualismo econômico no substrato das relações humanas, permitindo o recrudescimento da competição interpessoal. Este preceito confere eficácia ao valor da liberdade na medida que o ordenamento jurídico possibilita o distanciamento do indivíduo em relação ao Estado assegurando direitos de não-interferência do poder na esfera privada.

A gradativa superação econômica do feudalismo e sua organização social fragmentária, embora tenha sido essencial para a formação dos Estados nacionais, pôs em evidência as concepções de Thomas Hobbes destinadas a justificar o absolutismo monárquico lastreado em um contratualismo típico. A outorga do poder ilimitado, pelo consentimento popular, destituído-lhe da precedência divina suprimiu um dos obstáculos à racionalização das relações jurídicas. Deste centralismo, entretanto, se extrai os fundamentos para o conceito de soberania. A análise da teoria política hobbesiana, e seu nítido conteúdo antiliberal, exhibe a ética negativa coerente com a idéia de que os homens são incapazes da auto-gestão, impondo ao Estado uma postura intervencionista e regulatória.

---

<sup>1</sup> o conceito de Estado moderno abrange um movimento político de longa duração iniciado com a consolidação dos Estados nacionais, ainda sob a égide do absolutismo monárquico e a ascensão da burguesia ao poder com o triunfo do liberalismo. Tais elementos foram essenciais para a edificação do constitucionalismo atual. O processo de desenvolvimento do Estado moderno, no entanto, não permaneceu estanque ao longo da história, cuja concepção está estritamente vinculada a ampliação das esferas de direitos do homem. Na contemporaneidade, em que se situa a presente pesquisa, o este Estado exhibe uma crise inerente a procura por revitalizar o conceito de liberdade jusnaturalista em face da emergência e consolidação dos direitos das coletividades e das classes sociais desfavorecidas.

A ética revolucionária da burguesia ascendente, entretanto, afeta a teoria do Estado com a separação das esferas pública e privada, objetivando a consolidação da idéia de que o direito à propriedade privada é plenamente possível com a limitação do poder. Tal cisão, em cujo cerne estão os direitos individuais, contribuiu para a formulação da concepção teórica de neutralidade do Estado, operando limitadas participações no seio da sociedade, com a finalidade de assegurar o exercício do direito à propriedade. Por isso, entre os pensadores dos Séculos XVII e XVIII – especialmente John Locke – empreendeu-se um combate à planificação econômica e pela defesa da livre iniciativa, buscando legitimar um movimento histórico anterior de especialização da atividade comercial, que acabou produzindo a sociedade de mercado.

A teoria do Estado liberal, que visava limitar o exercício do poder para permitir a acumulação de capital, pretendia manter um contrato social sustentado nos direitos civis, mesmo que, no plano das relações econômicas enfatizava a disputa por oportunidades, sob o princípio da livre iniciativa. A distinção destas esferas, no entanto, não teve justificativa em um ambiente de intensa competição e repulsa do modo de produção capitalista. Georg Hegel diagnosticou a insuficiência do contratualismo de construir um ente político capaz de representar a vontade universal. Ademais, a prometida omissão estatal nas relações de direito privado encontrou fronteiras diante dos abalos sistêmicos que recrudesceram no interior do mercado já no início do século XIX, por conta do antagonismo entre capital e trabalho. Isto impeliu o Estado a adotar uma postura mais ativa na defesa do direito de acumulação de capital, materializado na resistência na positivação dos direitos sociais. Por isso que Karl Marx identificou a tendência do Estado em demonstrar uma inclinação classista, evidente na hegemonia burguesa.

No âmbito dos países periféricos, dentre os quais se inclui o Brasil, a frustração com a edificação dos valores liberais, nos primeiros anos da república, pode atribuída ao desenvolvimento dependente do mercado mundial, favorecida pelo atraso da economia

baseada na exportação de matérias-primas. Tal inconsistência deve ser examinada, também, sob o aspecto político, em razão da evidente incapacidade da burguesia local de dirigir o processo de ruptura com as relações econômicas feudais. Cumpre destacar que a presença do Estado participando da vida social afiança o compromisso dele impulsionar a formação de uma ordem capitalista na periferia que se destaca nas expansões industriais brasileiras.

Ao contrário do que propunha a teoria liberal, o Estado periférico também não afastou-se do ambiente social em nome da livre iniciativa. Mas neste caso específico, dada a incapacidade revolucionária da burguesia, ele converteu-se em importante agente econômico com a intensa coordenação sobre as atividades do mercado. Este desprendimento, avesso à neutralidade, permite formular um conceito diverso para o Estado na periferia do sistema capitalista. Não se pode olvidar, entretanto, que o impulso para desencadear o novo processo civilizatório, nos países da periferia, deu-se em grande parte pelo esforço dos países centrais com a essencial mediação do Estado. Por isso, resta evidente a relação de dependência propiciada a partir da divisão mundial do trabalho e a subordinação ao mercado externo enfraquecendo a soberania nacional.

### **1.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO: A IDÉIA DE MERCADO**

O surgimento do Estado Moderno constituiu-se no derradeiro estágio para a superação da ordem feudal, nos seus aspectos econômico e político, a fim de estabelecer uma nova posição do homem no sistema social. A estrutura de poder fragmentada nas sociedades pré-modernas apresentava uma forma de dominação personalizada, exercida pelo senhor feudal que dispunha do poder econômico baseado na propriedade da terra, além das garantias nobiliárias, conforme um sistema jurídico consuetudinário. Este tipo de centralidade do poder político, expresso na dominação *ex parte principe* engendrou um conjunto de dependências pessoais no interior da sociedade, que se manifestou dire-

tamente na atividade econômica. O fracionamento da ordem social, peculiar ainda na transição do feudalismo ao capitalismo, era um impeditivo para a formação da sociedade de mercado, uma vez que as trocas comerciais quase que se restringiam às cidades, sendo incipientes no campo<sup>2</sup>. Ademais, o sistema de produção baseado na terra e no trabalho servil parecia impróprio para o exercício da liberdade individual e da busca pela acumulação de bens. No caminho adverso da lógica privatista, a ampla regulação das relações entre particulares, com restrições à transferência da posse da terra e uma legislação de proteção ao trabalho, representavam um golpe nas possibilidades de uso lucrativo da propriedade fundiária<sup>3</sup>.

A estrutura destas sociedades, bastante ressaltada pelo romantismo anticapitalista de índole nostálgica que caracteriza-se por uma ética coletiva, era voltada para a sobrevivência humana e mediada pela constância das relações sociais fundadas em princípios políticos e religiosos<sup>4</sup>. Segundo Fonseca (1994) a tese do neolítico moral associa o desenvolvimento econômico e o progresso material à erosão dos padrões de conduta socialmente admissíveis. A ignorância e escassez presentes na idade média foram substituídas pela inveja e a ganância que aparecem com um sistema econômico centrado na propriedade, justificando uma involução moral dos seres humanos. A pregação romântica pretendia provar seus argumentos na crescente racionalização das relações econômicas capitalistas que gerou intensas lutas no interior da sociedade. Quando o mercado come-

---

<sup>2</sup> Para POLANYI (2000), a despeito de o mercado capitalista ter-se constituído a partir do comércio de longa distância, o comércio local típico das sociedades medievais, como as feiras de agricultores, permaneceu imutável em países avançados da Europa Ocidental, até o século XVIII.

<sup>3</sup> Na Inglaterra o Statute of Artificers (Estatuto dos Artífices) de 1563 e a Poor Law (Lei dos Pobres) de 1601 protegiam os dois elementos básicos da produção: o trabalho e a terra. Estas legislações, que estabeleciam remunerações mínimas, tinham a finalidade de evitar que ambos fossem utilizados como objetos de comércio, evitando o avanço do mercado. Tais medidas foram abolidas em 1834 com a reforma da lei de assistência social.

<sup>4</sup> Referimo-nos especificamente à vertente que, segundo LÖWY (1990, p. 15): "visa restabelecer o estado social precedente. Esses termos nos parece preferíveis a "reacionário", que é muito restritivo, por sua referência direta a reação contra a Revolução francesa. Nessa corrente, na qual Novalis é talvez o representante mais coerente, não se trata de conservar o status quo, mas de voltar atrás, para a Idade Média católica, anterior à Reforma, à Renascença e ao desenvolvimento da sociedade burguesa".

çou a romper as fronteiras nacionais, avultaram as violentas guerras entre nações e os efeitos cruéis desta nova forma de dominação imperialista já começavam a ser sentidos. A constatação do descompasso da ética com o desenvolvimento tecnológico veio associado à percepção da disparidade do comportamento humano, entre “o que é” e o que “deve ser”. A esperança de reunir o homem prático, atuante e provido de história à sua representação cria uma abstração colocando-o inteiramente passivo na sociedade, inexistindo qualquer resquício de uma autonomia moral. Por isso o contraponto à idéia do retardamento ético do ser social é a compreensão do vigor da práxis social, que suprime a possibilidade de reduzir a experiência coletiva a um esquema preestabelecido, dentro de um critério métrico apropriado à trajetória do desenvolvimento econômico.

Nas formações pré-capitalistas, com arrimo na sociedade do *status*, os sistemas de produção e de dominação são determinantes na medida em que a ausência de liberdades privadas e a posição de servidão do povo mitigavam as iniciativas individuais, até porque o poder político fundia-se no valor hierárquico conferido ao proprietário de terras. Isto representava, nas cidades, um sistema de guildas que evidenciava a identidade do produtor com os meios de produção. Ele conduzia, no máximo, ao caminho da efêmera redistribuição de bens e serviços, reduzindo as disputas e a idéia do lucro. E quando havia algum excedente de bens ou alimentos, eram rapidamente apropriados pelas classes dominantes, fazendo com que, tanto sua produção como o consumo, lhes coubessem com exclusividade. O sistema econômico articulava-se de maneira a permanecer subordinado à organização social que ditava o comportamento do indivíduo com preceitos éticos de profunda influência religiosa. Eram avessos à competição, à barganha e à negociação, produtos típicos do regime de mercado. O incipiente desenvolvimento de um autêntico direito privado, apoiado no contrato como manifestação volitiva dos indivíduos, regula os comportamentos econômicos, segundo atesta POLANYI (2000, p. 65):

A descoberta mais importante nas recentes pesquisas históricas e antropológicas é que a economia do homem, como regra, está submersa em suas relações sociais. Ele não age desta forma para salvaguardar seu interesse individual na posse de bens materiais, ele age assim para salvaguardar sua situação social, suas exigências sociais, seu patrimônio social. Ele valoriza os bens materiais na medida em que eles servem a seus propósitos. Nem o processo de produção, nem o de distribuição está ligado a interesses econômicos específicos relativos à posse de bens.

Vê-se que a coordenação da ordem social, a partir das vinculações em grande medida de caráter pessoal, não comporta a generalização de práticas comerciais de concorrência, que significam conflitos entre membros do grupo social. Aliás, como o mercado constrói um princípio de legitimidade centrado no valor dos bens de troca, acaba por tornar a vida mais impessoal, o que permite o distanciamento de qualquer compromisso com a fraternidade e a solidariedade. Este dilema ainda comporta inúmeros esforços teóricos entre os pensadores liberais, e tem o ponto culminante da crise na concepção formulada por MISES (1987, p. 16):

na competição dominante, no seio das economias de mercado, estão contidas as possibilidades de os indivíduos melhor servirem as necessidades de seus semelhantes, estabelecendo uma ligação pragmática entre a ação humana e liberdade, reduzindo o individualismo a uma categoria meramente econômica.

A desregulação do sistema de trocas comerciais, ainda inexistente nas sociedades feudais, articulava-se, intrinsecamente, com as ausências de liberdade formal para o indivíduo e de universalização do acesso aos bens de consumo. Estes condicionamentos à atividade econômica, materializados na pouca propensão tanto para o lucro, quanto para a massificação de bens, são identificados por WEBER (1998, p. 63) como determinações “em parte de um modo tradicional e mágico, em parte por influências do clã, estamentais, militares ou político-sociais,” revelando que nem sempre tais gestões estavam vinculadas a uma racionalidade formal. Desta forma, mantinham-se excluídos do comércio bens destinados à adoração, hereditários, e o próprio feudo, insuscetíveis de receber um valor econômico. As regulações do mercado atingiam também os consumidores com racionamentos por motivos de guerra ou política de preços. Max Weber, entretanto, as

identifica como forma de restrição racional dos mercados, apenas os monopólios do Estado que se constituem em reservas que permitem o poder político a exploração de determinadas atividades econômicas.

A ética residente nas relações sociais, no que respeita aos sentimentos humanos destinados ao egoísmo e à incontinência das pretensões, tendem a não recrudescer quando inexistente uma produção industrial avançada associada ao incipiente desenvolvimento tecnológico. Por outro lado, no campo político, o homem acossado pela quase impossibilidade de escolha, devido à rígida hierarquização da sociedade e a inexistência de uma carta de direitos fundamentais, mantinha-se em uma situação de submissão, impedindo a geração de riquezas materiais no interior da sociedade, a não ser que fossem destinadas ao senhor feudal ou ao soberano.

Os complexos político-culturais, que condicionam a liberdade do agir social, determinaram a difusão de um novo tipo de vida, com a sucumbência dos pilares da estrutura feudal. O caminho da fragmentação para a centralização, nos primórdios do Estado Moderno, apresentou resultado fundamental para a configuração de um mercado nos moldes do capitalismo. No século XVII, as primeiras teorizações mais significativas sobre o Estado, encontram no pensador inglês Thomas Hobbes uma versão absolutista, pronta a justificar as relações de poder e disputas políticas de seu tempo, mas que não deixava de ser inovadora. O pressuposto para a instituição daquela organização política, segundo sua teoria, seria um pacto hipotético realizado pela sociedade. Ademais, a versão do contratualismo hobbesiano indicava que os indivíduos voluntariamente deveriam abdicar de suas liberdades típicas do primitivo estado natural em favor de um ente político com poderes absolutos, a fim de viver harmonicamente em sociedade. Para HOBBS (1979, p. 60) o estado natural seria o estágio da pré-civilização, um ambiente de desordem social, de desavenças, capazes de gerar a guerra de todos contra todos. Tal

primitivismo serve para reforçar a idéia de que o indivíduo é ruim por natureza, como fica evidente nesta passagem:

Assinalo assim, em primeiro lugar, como tendência geral de todos os homens, um perpétuo e irrequieto desejo de poder e mais poder, que cessa apenas com a morte. E a causa disto nem sempre é que se espere um prazer mais intenso do que aquele que já se alcançou, ou que cada um não possa contentar-se com um poder moderado, mas o fato de não se poder garantir o poder e os meios para viver bem que atualmente se possuem sem adquirir mais ainda.

A artificial cessão irrestrita de direitos apresentava uma cadeia lógica de procedimentos e regras, evidenciando a explícita defesa dos Estados Nacionais absolutistas. Os pressupostos da teoria revelam-se avessos ao individualismo e podem ser expressos da seguinte forma: a) a soberania do pacto obrigacional determinava a sua prevalência sobre qualquer outro anterior; b) o contrato se dava entre os indivíduos e era recebido pelo soberano, a quem se dirigia, concedendo a este último o ilimitado poder de coerção; c) a unidade popular se justificava pelo respeito à vontade da maioria, a capacidade de consentimento na escolha do soberano constituía elemento fundamental para a sustentação do contrato; d) o poder soberano tinha origem na vontade do súdito, razão pela qual atos e decisões daquele não podiam ser considerados injustos; e) o soberano, investido dos poderes do Estado, não se sujeitava a qualquer coerção dos súditos, com relação a seus atos; f) o encargo de zelar pela paz e segurança conferia ao soberano a censura da palavra e das idéias; g) o exercício do direito de propriedade pelos súditos sujeitava-se ao alvitre do soberano; h) o exercício da judicatura e a capacidade de dirimir controvérsias era prerrogativa do Estado; i) somente o Estado podia fazer a guerra e celebrar a paz; j) também competia ao soberano a escolha de seus assessores, ministros e conselheiros; l) os direitos de recompensa e punição, mesmo na falta de uma lei que os autorizasse, eram da competência do rei; m) ao Estado competia conferir títulos nobiliários. Embora esta concepção venha sugerir a impossibilidade do cidadão de exercer qualquer

atividade de governo, já percebe-se, conceitualmente, os nitidos traços da idéia de soberania, vigentes até hoje na teoria constitucional<sup>5</sup>.

Assim, o indivíduo, incorrigível na constância de sua natureza maldosa, não consegue viver em sociedade sem suscitar a inveja e o ódio dos semelhantes, justificando a intervenção do Estado como moderador das vontades coletivas. Apesar do novo tipo de centralidade, com o poder estabelecido em dimensões nacionais, a posição do homem permanece servil e ainda sujeito a obrigações, uma vez que “*é desta instituição do Estado que derivam todos os direitos e faculdades daquele ou daqueles a quem o poder soberano é conferido mediante o consentimento do povo reunido*” (HOBBS, 1979, p. 107). O conteúdo do hipotético consenso encerra uma justificação ética negativa, pois a transferência para o soberano da possibilidade de escolha individual, acaba por atenuar a inevitável falibilidade do pensar e agir social. Da mesma forma, a perspectiva de experiência moral posterior ao contrato perde todo o significado, porquanto os riscos da opção são sacrificados ou substituídos diante da aspiração de perfeição infalível do Estado em promover o bem estar comunitário.

Seguindo a linha de coerência de suas idéias, Hobbes rejeita a espontaneidade da ordem social, bane as pretensões auto-regulatórias, pois alcançar a justiça e a equidade depende de uma atividade coordenada e dirigida pelo Estado. Disto decorre que os juízos individuais

---

<sup>5</sup> É preciso situar o constitucionalismo em um período anterior ao Estado moderno e ao liberalismo. A idéia de limitação do poder absoluto surge embrionariamente com a *Magna Charta* inglesa, em 1215, colocando os direitos individuais no centro das polêmicas em torno da relação entre a Sociedade e o Estado. O processo apresentou uma disputa do rei com o parlamento que teve o ponto culminante no século XVII da qual resultaram cartas de direitos escritos: *Petition of Rights* (1627), *Habeas Corpus Act* (1679) e o *Bill of Rights* (1688), que já pretendiam mudar a ordem política em favor de uma doutrina liberal. A concepção de que a Magna Carta inglesa visava proteger direitos individuais do cidadão, no entanto, foi contestada por DÓRIA (1986, p. 20) que a considerava apenas um complexo jurídico destinado a limitar a ação do rei: *A lenta mas firme congregação dos interesses da nobreza em torno de um Parlamento vai transferindo a este, como um corpo que aos poucos se desliga de sua original matriz aristocrática para representar outras forças econômicas ou políticas em ascensão, a defesa das restrições impostas à coroa britânica, único poder identificado em toda a história do país com o arbítrio, a luta se trava contra o rei. A Magna Carta só ao rei tolhe. Ao Parlamento, o papel de defensor dos direitos individuais ameaçados, embora pertencentes a restrita classe de beneficiários.*

levam à confrontação, razão pela qual restará ao Estado o monopólio da força, conforme aponta HOBBS (1979, p. 104):

Mesmo que haja uma grande multidão, se as ações de cada um dos que a compõe forem determinadas segundo o juízo individual e os apetites individuais de cada um, não poderá esperar-se que ela seja capaz de dar defesa e proteção a ninguém, seja contra o inimigo comum, seja contra as injúrias feitas uns aos outros. Porque divergindo em opinião quanto ao melhor uso e aplicação de sua força, em vez de se ajudarem só se atrapalham uns aos outros, e devido a essa oposição mútua reduzem a nada sua força. E devido a tal não apenas facilmente serão subjugados por um pequeno número que se haja posto em acordo, mas além disso, mesmo sem haver inimigo comum, facilmente farão guerra uns aos outros, por causa de seus interesses particulares.

É importante destacar que a expressão do poder do soberano apresenta-se na forma de dominação racional-legal (*ex parte principio*) baseada na racionalidade do direito pactuado, da incidência de regras abstratas segundo ordenações impostas pelas normas jurídicas que vinculam inclusive o monarca. Tal esboço pressupõe uma ruptura em favor da moderna teoria do Estado, pois sua origem não está na vontade divina, mas na ação humana deliberada. A despersonalização do poder político é uma significativa transformação produzida pelo Estado Moderno, apoiado em sua característica centralidade. Assim, como imediata consequência do contrato, a instituição assume a vocação da neutralidade que decorre de sua onipresença, com o escopo de impor às vontades coletivas a ordem da sociedade civil, afetando a concepção de legislação. O direito legal tem a produção exclusiva outorgada do Estado, evidenciando o monismo jurídico; destaque-se também a idéia de neutralidade da norma, essencial para abrigar a generalidade de sua incidência sobre os súditos, destituindo-a de conteúdos axiológicos. Como se vê, o legado deixado por Hobbes, para o direito, foi o positivismo.

Entretanto é interessante observar que no *Leviatã*, obra da maturidade do filósofo, não existem evidências da idéia de separação entre Estado e sociedade civil, aliás, coerente com o preceito de que os homens são incapazes de se auto-organizarem nas esferas econômica e política. É que, como se observou, a inexistência de um organismo de governo, no estado de natureza, leva os homens a disputarem posições entre si e a se des-

truírem, hipótese tipificada como estado de guerra. A centralidade estatal, para Hobbes, apresenta ingredientes puramente intervencionistas e regulatórios, na administração da economia, destinados a manter a paz e a segurança entre os comuns. O direito de propriedade tem limitações até porque a sua investidura *“é um efeito do estado, que nada pode fazer a não ser por intermédio da pessoa que o representa, ela só pode ser um ato do soberano, e consiste em leis que só podem ser feitas por quem tiver o poder soberano”* (HOBBS, 1979, p. 151). O uso da propriedade destina-se à distribuição dos bens materiais, que depende, por sua vez, de uma regulação pelo Estado, pois, do contrário, qualquer traço de autonomia poderia significar a guerra perpétua entre os homens, concepção posta em evidência na incerteza das relações sociais. Na teoria de Hobbes, portanto, a economia não dispõe de independência em relação ao sistema social e é dirigida pelo monarca absoluto.

### 1.1.1 A Ética do Mercado

A despeito da aguda percepção das transformações de seu tempo, marcadas pela consolidação dos Estados nacionais, as teorias absolutista e contratualista de Hobbes logo ficaram superadas, por serem incompatíveis com a rápida ascensão da burguesia europeia, iniciada com a Revolução Gloriosa de 1689<sup>6</sup>. A idéia de que o Estado deveria ser forte e regulador dos interesses individuais não era compatível com o processo de acumulação de riquezas da classe emergente. Ademais, as descobertas tecnológicas que propiciavam a reprodução, em larga escala, das mercadorias, mais a possibilidade de se estabelecer trocas comerciais além dos domínios nacionais, favoreciam os interesses da

---

<sup>6</sup> Este movimento político que resultou na ascensão ao trono inglês de Guilherme de Orange tem origem em conflitos entre o Parlamento e a Monarquia, instâncias políticas que expressavam interesses econômicos da burguesia e da aristocracia medieval, respectivamente. A Revolução Gloriosa contra Jaime II conclui-se com a derrocada do modelo absolutista de Estado centralizado, mantendo a monarquia, mas identificando a origem dos poderes reais no Parlamento, que passou a ter a prerrogativa de impor limites ao seu exercício.

burguesia, em conflito com o modo absolutista de governar e as relações econômicas existentes. Tais mudanças históricas permitiram a reconstrução da teoria política em bases fundadas na separação entre indivíduo e Estado, a fim de dispor de uma nova ética social. É por isso que, atento a esta fundamental mudança de enfoque para o debate filosófico da época, MERQUIOR (1991) localiza na rebelião do parlamento inglês, contra os Stuarts, o marco inicial do liberalismo.

Mesmo assim o método adotado nesta dissertação inspira-se em uma concepção praxiológica da história e afasta-se, assim, da idéia de um desenvolvimento linear dos países, expressando mudanças estruturais bem determinadas. Uma visão absolutamente fixada na unidade social promove a expansão do fatalismo e do evolucionismo, objetos de conflito com o agir coletivo, sempre mediados por reproduções culturais. Ambas as posições, amplamente difundidas na segunda metade do século XIX, quando a filosofia política, ávida por encontrar seus fundamentos na ciência, passou a dar maior importância às metaestruturas (economia e direito) em detrimento do ser social. Por esta razão extrai-se da práxis a substância do método, pois conforme assevera LUKÁCS (1979, p. 52): *“O agir social, o agir econômico dos homens livres abre livre curso para forças, tendências, objetividades, estruturas, etc., que nascem decerto exclusivamente da práxis humana, mas cujo caráter resta no todo ou em grande parte incompreensível para quem o produz”*. Destarte, tanto o fatalismo quanto o evolucionismo mantiveram-se insuscetíveis às tendências e possibilidades humanas incondicionais. Para o primeiro, as vontades coletivas eram pensadas como um agir automático e para o segundo, a ação tinha um significado secundário. A descontinuidade das transformações revela que a ascensão burguesa ao poder político e a imposição do liberalismo significou um processo de longa duração, pois como relata (POLANYI, 2000, p. 92) *“as guildas artesanais e os privilégios feudais só foram abolidos na França em 1790; na Inglaterra, O Statute of Artificers só foi revogado entre 1813 e 1814 e a Poor Law elisabetana, em 1834. (...) e a idéia*

*da auto-regulação da vida econômica estava inteiramente fora de cogitação nesse período*". O princípio da liberdade individual e sua realização no ambiente do mercado não atendeu integralmente à teoria liberal clássica, mas acomodou-se às situações fáticas que impunham a intervenção do Estado no meio social, em favor do direito à propriedade privada.

No plano das formulações teóricas, o novo princípio civilizatório construiu-se a partir do legado hobbesiano, principalmente no que tange a centralidade estatal e o positivismo jurídico. O projeto emancipatório da burguesia impunha também a elaboração de outras diretrizes para a sociedade civil, a partir de um novo conceito para o contrato social. O filósofo John Locke, ativo participante dos acontecimentos de 1689, logo anteviu o vigor e a disposição pelo poder da classe social da qual fazia parte, produzindo idéias com a finalidade de organizar e tornar coesa a civilização capitalista emergente. O contratualismo de (LOCKE, 1978, p. 41) incorpora a liberdade do indivíduo manifesta no agir espontâneo do estado de natureza, "*quando os homens vivem juntos conforme a razão, sem um superior comum na Terra que possua autoridade para julgar entre eles*", elemento essencial para justificar a teoria dos direitos fundamentais contra a do Estado onipotente<sup>7</sup>. Por este motivo, a presença da razão pressupõe a existência de uma ética na sociedade sem governo, que, *a priori*, não leva ao conflito generalizado que Hobbes preconizava. Como fica evidente, aliás, que a mediação de um árbitro, atuando na sociedade, não se impõe ao estado de natureza, mas é posterior a ele, só porque os indivíduos, agindo por si, colocam em risco a liberdade individual de outrem. A noção de contrato, então, permite renunciar ao poder natural, que impele à ação privada sem o limite das regras, mas mantém incólumes as liberdades do estado de natureza conforme o consenso, na síntese de (LOCKE, 1978, p. 43):

---

<sup>7</sup> O Status Negativus ou Status Libertatis criou uma zona de não intervenção, a abstinência da atividade estatal e, como importante herança, deixou a positivação do direito à propriedade.

... a liberdade dos homens sob o governo importa em ter regra permanente pela qual viva, comum a todos os membros dessa sociedade e feita pelo poder legislativo nela erigido: liberdade de seguir a minha própria vontade em tudo quanto a regra não prescreve, não ficando sujeita à vontade inconstante, incerta e arbitrária de qualquer homem; como a liberdade de natureza consiste em não estar sob qualquer restrição que não a lei da natureza.

Para o pensador, a mediação entre o Estado e o indivíduo deve ser realizada pelo direito, por meio de uma legislação minimalista, preocupada apenas com a interdição. O aspecto proibitivo da lei, entretanto, representa o conceito negativo da liberdade, ao contrário do *status passivus*, em que há implícito um comando de permissão até onde não exista um impedimento legal<sup>8</sup>. A ausência de obstáculos importa na real possibilidade de execução de uma prerrogativa. Esta concepção inserida na doutrina do liberalismo clássico, baseada na rejeição dos poderes ilimitados do soberano, permitiu a construção da idéia de redução da esfera obrigacional do indivíduo em relação ao Estado, criando barreiras ao exercício arbitrário de seu poder. O problema de uma concepção atomística, no entanto, está em encontrar coerência na ordenação da vida social, para que as vontades individuais possam convergir no interesse público. A estatização das fontes jurídicas e a imperatividade do direito, enquanto elementos constitutivos de práticas de dominação, oferecem uma idéia de segurança das relações sociais, tão eficazes para a solução pragmática do contrato social quanto a racionalização das condutas individual e coletiva. Este recurso retórico é o promotor da pretensa neutralidade do Estado que acaba atuando na condição de mecanismo de comunicação com a sociedade, tanto na função de obstaculizar a manifestação do dissenso, como no exercício do monopólio da violência física. Destarte, tal racionalização atribui ao Estado uma postura moderadora. Conforme menciona (FARIA, 1993, p. 78), afirma “*o primado do público, no plano formal, e o prima-*

---

<sup>8</sup> Segundo BONAVIDES (1999) a fusão do indivíduo no Estado verifica-se pela ausência de direitos daquele em relação a este. O grau de subordinação apontado situa-se na esfera dos deveres individuais e é classificado como *Status Passivo*. Entretanto, para o jurista, somente se permitiu a afirmação do indivíduo, e suas garantias, com a secularização do direito e a restrição/abolição dos privilégios das castas, imprimido com mais relevância nas revoluções liberais do século XVIII, notadamente a partir das sucessivas declarações de direitos dos Estados Americanos, iniciada em 1776.

*do do privado no plano substancial*". Como vemos, esta mediação postula uma total separação de valores sociais, vinculando a política ao plano público e a economia ao primado do privado. A estratégia conciliatória que está no cerne da doutrina liberal, lastreada na ideologia do interesse público, permite a coexistência de formas de controle com a liberdade formal, a fim de assegurar a permanência, pelo menos no plano teórico, de valores antagônicos. Um sistema semântico ideologizado, no dizer de (GRAU, 2000a, p. 24), presta-se à legitimação da hegemonia do capital que *"se manifesta em um primeiro momento como auto-repressão, suficiente para colocar em situação de lealdade e adesão ao capitalismo a massa quantitativamente mais significativa da sociedade civil"*. Assim sendo, na segurança das relações jurídicas, o ordenamento vigente permite a positivação de inúmeros direitos individuais e busca abrandar em termos práticos o conflito social, cuja falta de concretização determina o âmbito de imposição da racionalidade formal. A universalidade abstrata, típica do direito no capitalismo, espelha no plano das relações comerciais a pretensão em favor da impessoalidade nas trocas mercantis. Por esta razão, a legalidade exhibe seu caráter instrumental como meio de defesa do indivíduo proprietário face ao não-proprietário.

A outra cisão significativa no núcleo político do contrato absolutista foi a introdução da representação como parte integrante do consentimento individual, a título de garantia da legitimidade do pacto. A entrega do poder político a uma legislatura eleita buscava colocar a sociedade civil no centro da coordenação do contrato e do ajustamento de seus valores. A fundação do Estado liberal, no entanto, não significou a imediata introdução da democracia burguesa, conforme seu projeto teórico, ou seja, as liberdades políticas não atingiram integralmente a população. Por isto é necessário lembrar que o liberalismo considerou importante a idéia de uma representação restrita, sem a efetiva participação popular, justificada pelo voto censitário, que, aliás, integrou o texto original da Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, pois entendeu-se que somente

os proprietários tinham interesses inerentes à sociedade civil. Deve-se destacar ainda que a participação política de massa encontrou pouco apoio entre os liberais até os primórdios do século XX, quando ainda eram comuns os movimentos reivindicando o voto universal feminino, introduzido nos Estados Unidos somente a partir de 1920. Por outro lado, as contradições inerentes ao capitalismo foram ressaltadas pela sua expansão e consolidação em escala mundial, mas resultou na gradativa erosão do individualismo econômico, ao passo que foi compelido ao alargamento da esfera de abrangência dos direitos políticos, exteriorizado na decadência do *laissez-faire* concebido pela doutrina lockeana.

Segundo a teoria contratualista, a liberdade, que se traduz por uma atitude racional espontânea, participa com o indivíduo do ingresso na sociedade civil, limitado apenas pelos termos estabelecidos no consentimento mútuo dos homens<sup>9</sup>. Decorre, pois, que o distanciamento entre Estado e indivíduo aparece como pressuposto fundamental para o exercício da liberdade, em suas feições autênticas do estado de natureza. Tem relevância, nesta realidade, o direito à vida, ao agir espontâneo e à livre disposição dos bens, concebidos sinteticamente como sendo elementos que integram o direito à propriedade privada. Esta nova relação, protegida contra o poder estatal, não coloca o homem no centro do sistema social, conforme pretendiam os liberais, mas com muito mais importância, revela o conceito de distinção nítida entre as esferas política e econômica no âmbito da regulamentação, condicionando toda a produção legislativa. Tal efeito sobre o indivíduo torna-se evidente com a introdução da idéia de igualdade-meio, baseada na ilegitimidade de privilégios ou identidades específicas, manifesta no plano normativo,

---

<sup>9</sup> Contrapondo-se à teoria lockeana sobre a formação do Estado. BOBBIO (1994) apela à razão situada na história: Enquanto o curso histórico procede de um estado inicial de servidão a estados sucessivos de conquista de espaços de liberdade por parte dos sujeitos, através de um processo de gradual liberalização, a doutrina percorre o caminho inverso, na medida em que parte da hipótese de um estado inicial de liberdade, e apenas enquanto concebe o homem como naturalmente livre é que consegue construir a sociedade política como uma sociedade com soberania limitada. Com este aporte, o filósofo italiano busca justificar a tradição doutrinária de que as liberdades individuais somente foram possíveis com a cisão entre indivíduo e Estado.

tratando-o como um mero instrumento da técnica capitalista, já que a riqueza privada é o objetivo do liberalismo. Tal realidade impõe uma significativa mudança na concepção do dever-ser econômico que, na sociedade européia medieval, por exemplo, repudiava a conduta moral do mercador, sempre vinculado à avareza e à sagacidade pelo dinheiro e o poder, conforme assinala (MOORE, 1999, p. 25):

Nessas críticas a um individualismo socialmente corrosivo, nós encontramos, talvez pela primeira vez, o conflito entre a ética tradicional, cujo padrão constitui alguma forma de virtude pública ou de bem público, e uma ética moderna emergente, cujo padrão é a consecução de objetivos do indivíduo ou da família pelos próprios esforços. No curso do crescimento econômico, a ênfase na família retrocederia em favor de um individualismo puro.

As hesitações geradas no pensamento liberal, decorrentes da promessa não cumprida de emancipação do indivíduo, não lhe retiram o conteúdo revolucionário evidenciado pela introdução do modo de produção capitalista, cabendo à burguesia a direção do processo histórico. No plano econômico ele subverte a ordem então vigente, com o incremento nos meios de troca. Promove o desenvolvimento do comércio, da navegação e acelera as descobertas tecnológicas, imprimindo um caráter universal ao mercado, avançando as relações comerciais para além dos limites territoriais domésticos. A supressão do poder natural de origem religiosa ou hereditária, que vinculavam os homens aos seus superiores, transformou-se em uma representação política impessoal e transitória, mediante um mandato popular. Diante disso, (MARX, 1988, p. 79) afirma a imanência revolucionária da classe burguesa que opera, com impressionante rapidez profundas transformações nas estruturas econômicas e sociais:

Dissolvem-se todas as relações sociais antigas e cristalizadas, com seu cotejo de concepções e de idéias secularmente veneradas; as relações que as substituem tornam-se antiquadas antes de terem um esqueleto que as sustente. Tudo que é sólido e estável evapora-se, tudo que era sagrado é profanado e os homens são, finalmente, obrigados a encarar com serenidade suas condições de existência e suas relações recíprocas.

O interesse pelo comércio e pela riqueza supérflua se impôs à sociedade construindo vínculos, entre os homens, baseados no valor de troca, na legitimação racional da exploração e na relação comercial despersonalizada, o que permitiu a extração legal de lucro do semelhante. Esta ética peculiar, totalmente oposta aos valores formados nas sociedades feudais, converte-se em novas virtudes para o homem, de acordo com (WEBER, 1997, p. 33):

O homem é dominado pela produção de dinheiro, pela aquisição encarada como finalidade última da sua vida. A aquisição econômica não mais está subordinada ao homem como meio de satisfazer suas necessidades materiais. Esta inversão do que poderíamos chamar de relação natural, tão irracional de um ponto de vista ingênuo, é evidentemente um princípio orientador do capitalismo, tão seguramente quanto ela é estranha a todos os povos fora da influência capitalista.

Grande parte da doutrina do Estado liberal, no entanto, resiste em considerar o dilema teórico de redução das liberdades negativas, no individualismo econômico, como instrumento de desenvolvimento da economia de mercado, revelada na insuficiência do projeto emancipatório proposto pela burguesia. Da mesma maneira, em se comparando as concepções contratualistas de Hobbes e Locke, tem mais relevo situar a perspectiva do debate entre um Estado que deixou de ser concebido *ex parte principio*, com a derrocada do absolutismo e assumiu a atuação limitada, principalmente para restringir suas interferências na vida privada. A tradição liberal tende a minimizar a função do Estado na sociedade, submetendo o poder político ao direito de propriedade, em coerência com a fórmula que preceitua a liberdade como decorrência do individualismo. Ainda é um dilema conferir lógica à tal equação em uma economia de mercado, centrada na potencialidade de concentrar riquezas.

O cunho não intervencionista está presente na crença da faculdade dos indivíduos de preservarem os direitos naturais ao integrarem a sociedade civil, cabendo ao Estado a função primordial de assegurar o processo de aquisição da propriedade privada. Por esta razão, a menor interferência estatal na vida econômica da sociedade permite a ilimitada

apropriação dos bens da natureza coordenada pela ética do mercado, o que fica evidente nas considerações de (LOCKE, 1978, p. 52):

A tudo quanto existe de bom que a natureza fornece em comum qualquer pessoa tem direito (...) nas quantidades de que possa usar, adquirindo a propriedade sobre tudo o que pode levar a efeito pelo trabalho; pertencia-lhe tudo aquilo a que a sua própria indústria era capaz de estender-se, a fim de modificar o estado em que a natureza o dispôs.

Por outro lado, esta passagem revela que o pensador liberal também já desnuda os traços específicos de sua concepção de liberdade individual, reduzida a um instrumento posto à disposição dos homens, a fim de possibilitar a justificação do mercado.

O último pressuposto lógico do contrato em Locke é o que exige a imparcialidade do Estado para se coadunar com o tipo específico de propriedade, pois os homens livres no consentimento o formaram com esta finalidade. A neutralidade da instituição, não mais como provedora da vontade coletiva, mas, *a priori*, incapaz de atuar sobre a liberdade individual, coloca-a na condição de árbitro dos conflitos sociais, para que o exercício das prerrogativas adquiridas anteriormente à constituição da sociedade civil não leve ao estado de guerra. Esta abstração do poder neutro, impessoal e desinteressado, exercido em grande parte pela força do direito, afiança as desigualdades materiais, pois os interesses econômicos são equiparados formalmente ante a inexistência de distinção entre indivíduos e proprietários privados, matizada pela equivalência de direitos políticos, reconhecidos na cidadania. Não há dúvida de que o constitucionalismo moderno é tributário desta peculiaridade, pois somente uma lei estabelecida e admitida pelo consentimento dos comuns, conhecida de todos, pode realizar as funções de impor limites ao poder político, a fim de salvaguardar aquelas liberdades individuais herdadas do estado de natureza. Eis porque o legislativo, considerado o “poder supremo da comunidade”, representativo da vontade geral, tem prevalência na organização do Estado. É a ele que incumbe a preservação da harmonia na sociedade civil.

O objetivo do contrato social de Locke, como fica bem evidente no curso de sua obra, é a preservação da propriedade considerada como núcleo econômico do liberalismo. O inovador processo civilizatório, entretanto, exige uma conjunção entre a técnica e o princípio de comportamento econômico. Sob o ponto de vista conceitual, a técnica é tratada por (ORTEGA Y GASSET, 1991, p. 12) como sendo “*a reforma da natureza, dessa natureza que nos torna necessitados e carentes, reforma em tal sentido que as necessidades possam ser anuladas na medida em que sua satisfação deixar de ser problema*”. O sistema capitalista, no entretanto, detém a peculiaridade de conceder ao indivíduo a capacidade de transformar a natureza para suplantar suas necessidades, resultando disso que o dilema deixa de ser a simples satisfação pessoal sem relação com o objeto principal e específico: a geração de lucros.

A justificação do paradigma liberal encontra outro poderoso fundamento na atribuição de valor econômico ao trabalho humano, cerne de toda atividade produtiva destinada a extrair e transformar os bens da natureza que são adicionados à propriedade. Se a aquisição da propriedade tem sua origem no período anterior ao contrato, mas que deve ser preservada na integração do indivíduo à sociedade civil, a ação humana volta-se para a capacidade de ampliar o que possui. No ambiente em que prevalece o individualismo econômico e de livre disposição no uso da propriedade, (LOCKE, 1978, p. 53) encontra uma justificação para a conseqüente desigualdade de riquezas:

Mas como o ouro e a prata são de pouca utilidade para a vida humana em comparação com o alimento, vestuário e transporte, tendo valor somente pelo consenso dos homens, enquanto o trabalho dá em grande parte a medida, é evidente que os homens concordam com a posse desigual e desproporcionada da terra, tendo descoberto, mediante consentimento tácito e voluntário, a maneira de um homem possuir lícitamente mais terra do que aquela cujo produto pode utilizar.

Em seu pensamento filosófico aparece intrinsecamente a defesa do *laissez-faire*, já subsidiado pela igualdade formal perante a lei e pela repulsa aos privilégios oriundos do governo. A distribuição de riquezas seria conseqüência das capacidades e habilidades

de cada indivíduo. O esforço teórico empreendido concluiu pela construção de uma nova ética para o homem, sintetizada na capacidade de colocar, no centro do sistema social, uma outra concepção para a técnica agora voltada à acumulação ilimitada de bens. Isto obriga o indivíduo a um comportamento que visa atingir o máximo de rendimentos, determinando a ética que preside as relações interpessoais. A embrionária concepção de mercado, até aqui presente, já pressupõe que as diferenças econômicas entre os indivíduos residem no sistema, tornando incompatível com o incondicional direito de propriedade qualquer intervenção estatal destinada a desacelerar o curso da acumulação de capital.

A exequibilidade da idéia de ordem espontânea, apregoada por Locke e, mais recentemente, pelos liberais radicais, é ratificada por (MERQUIOR, 1982, p. 55) que julga a funcionalidade econômica do mercado como inconciliável com qualquer forma de apropriação social do lucro, equivocadamente defendida pela social-democracia europeia no agonizante *Welfare State*: “O mercado se rege por critérios de eficiência e rentabilidade, não de justiça e equidade. Ele é um soberbo órgão de criação de riqueza, mas não um mecanismo competente de distribuição de renda”. Notadamente o indivíduo portador da liberdade econômica peculiar do capitalismo, integrada aos direitos fundamentais inaugurados pelas revoluções burguesas é gradativamente liquidado pelo desenvolvimento da sociedade industrial. O conflito desses valores, destarte, brotou com grande ênfase no século XX com as constantes crises conjunturais nos Estados e a exacerbção da violência social. Ele foi percebido pelo brilhantismo peculiar de Franz Kafka que entreviu a possibilidade de se dar à existência humana um valor meramente econômico<sup>10</sup>. Nesta nova ética social, construída na centralidade do direito de propriedade e

---

<sup>10</sup> Em uma das melhores figuras de linguagem em “A Metamorfose”, o escritor tcheco estabelece o valor do homem na sociedade industrial: o jovem Gregor Samsa, antes arrimo de família, após ver-se transformado em um inseto repugnante é posto em luta corporal pela defesa de sua vida, contra seu próprio

avessa à repartição de riquezas, salienta-se o princípio anti-humanista do liberalismo, a despeito de todo o combate teórico para livrar o indivíduo dos grilhões do absolutismo e do arbítrio estatal.

### 1.1.2 A Crise do Contratualismo Liberal: O Impasse do Consenso

A solidificação da idéia de separar a sociedade civil do Estado, que por sua vez foi dissociado da economia, teve resultado, em grande parte, graças ao esforço teórico empreendido por pensadores liberais desde Locke, subsidiados por uma convincente retórica de apelo às liberdades individuais. A base racional de todo o sistema social encontra-se, em consequência, no contratualismo, que pressupõe dois tipos (diversos) de tratamento jurídico-político: a) do Estado com o indivíduo, em que não há um contrato, pois a força da Constituição impõe à atuação do primeiro o limite dos direitos naturais (vida e propriedade), configurando a preocupação em reduzir ao mínimo a intervenção; b) do interior da sociedade civil, onde exsurge a lógica privada do acordo à qual se subordinam os indivíduos em suas relações interpessoais, e por meio do qual determinam ainda os meios de exercício do poder do soberano. Este comportamento demonstra o empenho em justificar a formação do Estado a partir da vontade arbitrária dos indivíduos, de que resultam os conceitos de restrição do poder e as prerrogativas do agir espontâneo, a fim de dotá-lo de regras essencialmente privatistas. Esta cisão, presente na teoria liberal foi contestada por (HEGEL, 1986, p. 201), pois a liberdade dos indivíduos é alcançada com a unidade substancial em torno do Estado.

Quando se confunde o Estado com a sociedade civil, destinando-o à segurança e proteção da propriedade e da liberdade pessoais, o interesse dos indivíduos enquanto tais é o fim supremo para que se reúnem, do que resulta ser facultativo ser membros de um Estado

---

pai. pois este via na decadência moral da imagem do filho a incapacidade de realizar trabalho e produzir qualquer riqueza.

O contratualismo, em sua vertente estadunidense, propunha a adesão ao contrato apenas à aristocracia natural, que deveria encontrar na Constituição uma barreira que os impedisse de serem expropriados. Parece evidente que a concepção de liberdades individuais herdadas de Locke influenciaram pesadamente o conceito de Estado, sempre associado a um consenso preliminar<sup>11</sup>. É por isso que o contrato liberal-burguês, incorporado à sociedade industrial, revelou-se um elemento de conservação do *status quo* e da estagnação da ordem jurídica no *pacta sunt servanda* do direito privado. O contrato é tido como um típico instrumento de sustentação do poder político da propriedade, bem como da subordinação do Estado a estes interesses definidos no hipotético consenso prévio, com o fito de neutralizar sua atuação. Para (HEGEL, 1986, p. 208 – 209), no entanto, a rejeição do contratualismo liberal pressupõe a conjunção do conceito de Estado e da liberdade individual com a universalidade substancial, formando uma ordem dialética da coletividade:

É o Estado a realidade em acto da liberdade concreta. Ora a liberdade concreta consiste em a individualidade pessoal, com os seus particulares, de tal modo possuir o seu pleno desenvolvimento e o reconhecimento dos seus direitos para si (nos sistemas da família e da sociedade civil) que, em parte, se integram por si mesmos no interesse universal e, em parte, consciente e voluntariamente o reconhecem como seu particular espírito substancial e para ele agem como seu último fim. Daí provém que nem o universal tem valor e é realizado sem o interesse, a consciência e a vontade particulares, nem os indivíduos vivem como pessoas privadas unicamente orientadas pelo seu interesse e sem relação com a vontade universal; deste fim são conscientes em sua actividade individual.

O pensamento hegeliano demonstra uma explícita resistência à idéia de separação entre a sociedade civil e o Estado, pois a liberdade individual não pode estar dissociada da vontade universal, do que deriva considerar que estas duas instâncias da ordem política não são alheias à consciência individual, mas pressupostos do homem livre. Impor-

---

<sup>11</sup> Acompanhando o jusnaturalismo contratualista, PASOLD (1984) oferece o seguinte conceito operacional para o Estado: a condição instrumental do Estado é consequência de dupla causa: ele nasce da sociedade e existe para atender demandas que, permanente ou conjuntamente, esta mesma sociedade deseja sejam atendidas.

tante notar, neste exame, que a conjugação de interesses -individuais e comuns- tinha o escopo de impedir que as contradições econômicas levassem à derrocada do sistema político, além de exigir do Estado uma postura que refreasse processos sociais e econômicos anárquicos. A atualidade da filosofia social de Hegel funda-se, segundo MARCUSE (1978b), no diagnóstico da incapacidade de uma ordem social baseada no sistema de trabalho abstrato e quantitativo. Embora o capitalismo propicie a integração das necessidades pelas trocas de mercadorias e o estabelecimento de uma comunidade racional, acaba por engendrar um sistema autoritário, que aponta centralidade não no indivíduo, mas na propriedade. O contraponto ao atomismo que atribui ao Estado a representação dos interesses, primeiro particulares e, depois, gerais da sociedade, embora relevante para o debate teórico, não atinge a necessária complexidade, pois exprime uma predominância do processo ontológico (sintetizado no “eu universal”) sobre o histórico.

Se a obra de Hegel demonstra também uma reação à forma como o Estado, dirigido pela burguesia, relacionava-se com o indivíduo, a história apresenta vários indícios da inexequibilidade da premissa liberal e o declínio do contratualismo. Primeiro, sobressai a insuficiência dos direitos individuais negativos, positivados após os movimentos revolucionários do século XVIII, como meio de preservação da liberdade contra os poderes do soberano. O caráter classista do Estado e do contrato constituem-se em outros componentes impeditivos da pretendida universalidade substancial, porquanto a ascensão econômica da burguesia sedimentou a ordem social gravitando em torno da propriedade.

Assim, de um lado, a autonomia das relações mercantis, acentuada pela industrialização da segunda metade do século XIX, ambos elementos típicos do progresso capitalista, geraram uma grande desarticulação social a partir da atuação substancial do Estado no domínio dos conflitos entre capital e trabalho, afetando diretamente a situação da mão-de-obra disponível, submetida a jornadas de trabalho excessivas, salários vis e

moradias precárias. A ausência de direitos sociais integrando o catálogo das liberdades fundamentais produziu um quadro de miséria econômica, social e moral no proletariado, propiciada pela acirrada competição neste segmento social, conforme alertava (ENGELS, 1985, p. 115) ao estudar a situação inglesa: “*que ela [a Inglaterra] colocou os trabalhadores numa tal situação que eles não podem nem conservar a saúde, nem viver muito tempo; que ela mina pouco a pouco a existência dos operários e assim os leva ao túmulo antecipadamente*”. De fato, as liberdades negativas, apontadas como direitos de primeira dimensão, não se dirigiam propriamente à massa de trabalhadores que recrudescera no processo de formação capitalista, mas destinavam-se à proteção da propriedade e ao exercício da vontade individual. Eis a origem da coerência do pensamento liberal em não contemplar princípios éticos universais, bem como da resistência dos países capitalistas à positivação dos direitos sociais.

A socialização de garantias materiais contrasta com o princípio da acumulação de riquezas, pois o *status positivus* (direitos sociais) difere do *status negativus* (liberdades individuais) já que o primeiro valoriza a idéia de igualdade substancial, enquanto o segundo privilegia a liberdade. Por consequência, a redução das diferenças econômicas, matizadas na distribuição da renda, pressupõe o alargamento da ação estatal sobre a esfera privada a fim de limitar a autonomia de vontade dos indivíduos. A incumbência de ente provedor em um sistema econômico baseado na economia de mercado é incompatível com o exaurimento do direito da livre iniciativa e, conforme assevera (HAYEK, 1977, p. 76): “*O conflito entre a justiça formal e a igualdade formal perante a lei, por um lado, e as tentativas de realizar vários ideais de justiça e igualdade substantivas, pelo outro, também explica a muito difundida confusão entre o conceito de ‘privilégio’ e seu conseqüente abuso*”. A incompletude admitida pelos pensadores, demonstrada pela recusa de socializar a participação na acumulação de capital, resulta em um déficit ético para o paradigma liberal, por não cumprir as promessas anunciadas. Mais que reduzir o

debate a inaplicabilidade prática de pressupostos teóricos, traduz o significado do novo princípio civilizatório para o indivíduo, como na revelação de Mefistófeles à Fausto, apresentada por (GOETHE, 1981, p. 71): *“O Gênio sou que sempre nega ! E com razão: tudo o que vem a ser/ É digno só de parecer: . Seria, pois, melhor, nada vir a ser mais. Por isso, tudo a que chamais/ De destruição, pecado, o mal/ Meu elemento é, integral.”*

A profunda degradação do contingente populacional majoritário resultou na proliferação de movimentos políticos, já nos primórdios do século XIX, que se manifestavam sob forma de reivindicações pela melhoria das condições de trabalho e pela desaceleração do afã pelo lucro. A crescente mobilização social anticapitalista atingiu seu ponto culminante com a publicação do Manifesto Comunista de Karl Marx e Friedrich Engels, em 1848 e a posterior formação da 1ª Internacional dos Trabalhadores, em 1864. Mesmo assim, a despeito da grande repercussão dos movimentos trabalhistas ocorridos na segunda metade do século XIX e do pequeno sucesso da Comuna de Paris, em 1871, a positivação dos direitos sociais nas Constituições dos Estados nacionais ocorreu somente nos primórdios do século XX. São referenciais as Constituições do México, 1917, (nascida da revolução popular contra a elite agrária local) e, da República de Weimar, 1919, (que reergueu a Alemanha dos escombros do II Reich). Como ambas estas Constituições tiveram origem em rupturas institucionais, resultaram em projetos comuns de conciliação de classes. Este conteúdo programático, insculpido nos princípios, formou o substrato da institucionalização do Estado Social capitalista e, pôs ainda mais em evidência a contradição entre um processo de produção socializado e os meios de acumulação de riquezas, inteiramente individualistas.

De outro lado, os constantes conflitos sociais que revelavam a divisão de classes econômicas impeliram a burguesia a impulsionar o Estado para um comportamento mais ativo em defesa da propriedade. Não se pode atribuir esta postura classista à idéia da

relação instrumental com o capital, colocando o Estado como um produto particular e manipulado em favor dos objetivos do grupo social dominante. Essa foi a referência adotada pelo marxismo vulgar, difundido particularmente na filosofia soviética e com grande repercussão no período de consolidação do poder de Stalin. Tal reducionismo teórico impede a compreensão de sua atual estrutura multidimensionada, que acaba por possibilitar a incorporação, em seu quadro burocrático, de um grande contingente de egressos dos diversos segmentos sociais, permitindo aos mais variados ramos do aparelho (judiciário, assistência social, bancos de desenvolvimento e etc.) de manifestar uma cultura de classe ou de segmentos indiretamente oposta à dominante. Também é preciso conformar, ao conceito de sistema hegemônico de dominação, um constante processo de legitimação, colocando o Estado atuante como um ente corporativo destinado a representar os interesses universais no âmbito da participação no meio social. Neste sentido afirma (EVERS, 1989, p. 69):

Em nome desta aparência de universalidade a classe dominante não pode governar ela mesma de forma direta, sobretudo porque seus integrantes encontram-se isolados e confrontados uns aos outros quanto à competência. A articulação de seus interesses gerais sobre a competência deve ficar sob responsabilidade de uma categoria de pessoas específica: os profissionais em política, e todo um aparato de funcionários a eles subordinados que aparecem como meros instrumentos.<sup>12</sup>

A importância de um ordenamento legal, dotado de pretensões regulatórias sobre a atividade do povo residente em um determinado limite espacial, soma-se aos projetos sociais e à organização econômica, produzindo um ambiente de intensa disputa política pela inclusão e exclusão do indivíduo no processo produtivo, demonstrando interesse no controle da atividade social. Tais fatores conjunturais, instrumentalizados pelos agentes

---

<sup>12</sup> [En aras de esta apariencia de univesalidad la clase dominante no puede gobernar ella misma en forma directa, máxime que sus integrantes se encuentran aislados y enfrentados unos con otros en la competencia. La articulación de sus intereses generales por encima de la competencia debe quedar a cargo de una categoría de personas específica: los políticos profesionales y un aparato de funcionarios subordinados a ellos, que aparecen como meros instrumentos para medir y expresar el interés general]

burocráticos, fazem com que as instâncias de poder manifestem tendências de acomodação do conflito capital/trabalho, sem contudo romper os laços integrais mantenedores do sistema<sup>13</sup>. Isso se exemplifica na função desempenhada pelo direito, atuando como meio de construir e preservar o modo de produção capitalista, a fim de atenuar a explosão social. Importa, então, ressaltar o significado - para a conservação das relações econômicas - das intervenções estatais que regulamentam o regime de jornada de trabalho, os contratos de consumo e a estabilização do sistema monetário.

Uma noção ampliada de Estado permite compreender o avanço da esfera política e a importância deste movimento, amplamente favorecido pelas instituições da sociedade civil, como partidos políticos, sindicatos e meios de comunicação, sobrepondo-se uma restrita associação com as funções governamentais. Por isto o marco teórico para a adequada concepção do Estado como instituição não abrange a idéia de autonomia face à ordem privada, mas considera sua estrutura como expressão do conflito residente no interior da sociedade civil, conforme assinala (BORON, 1994, p. 258) em sua definição:

o caráter classista do Estado não se assenta nas origens sociais de seus quadros dirigentes, no elenco governantes ou na classe reinante, mas na estrutura interna do aparato estatal que, em seu funcionamento, coloca em evidência a seletividade classista de suas políticas públicas, tanto por meio daquelas afirmadas propositivamente como das 'não-políticas' ou da política que se desprende da inação estatal. Estes mecanismos permitem ao Estado destilar os interesses classistas do universo de interesses estritos, de curto prazo, conflitivos e incompletamente formulados das distintas unidades de capital, a fim de chegar ao que poderia ser considerado como o interesse universal, coletivo e de longo prazo da classe capitalista.

A articulação estrutural com as relações de produção capitalistas, se de um lado afasta a idéia de submeter o Estado apenas à reprodução das diferenças econômicas ma-

---

<sup>13</sup> É novamente (POLANYI, 2000, p. 193) quem trata a questão com um enfoque peculiar, pois a degradação social tem suas causas relacionadas mais à razões culturais que propriamente econômicas. Para ele. *A catástrofe da comunidade nativa é um resultado direto da ruptura rápida e violenta das instituições básicas da vítima. Essas instituições são dilaceradas pelo próprio fato de que a economia de mercado é impingida a uma comunidade organizada de modo inteiramente diverso; o trabalho e a terra se transformam em mercadorias, o que, mais uma vez, é apenas a fórmula abreviada para a liquidação de toda e qualquer instituição cultural numa sociedade orgânica.*

nifestas no sistema, caracterizadas pelo uso do aparato em favor de uma classe dirigente, acaba, por outro lado, por concluir que as vontades individuais, mesmo quando divergentes, dão suporte à crença na coerência do modelo e acomodam-se às relações de dominação.<sup>14</sup> Acontece portanto que, se o Estado não é propriamente usado pelo capital, ele apresenta as mais nítidas inclinações classistas.

Este elemento fundamental, infirmando o contrato instrumental presente na base do liberalismo, permite a compreensão dos limites do *laissez-faire* econômico e sua promoção no reino das intervenções estatais. Os direitos de primeira dimensão, consagradores das liberdades individuais, alimentam a hipotética imagem dos homens livres e iguais, alcançando o bem-estar no seio do mercado. Mas tal, premissa até hoje vulgarizada pela literatura liberal, não apresentou muitos vestígios práticos, pois a sociedade industrial e sua complexidade funcional permitiram a proliferação, em larga escala, dos oligopólios e das grandes corporações de capital, favorecidos pelo incentivo estatal. O Estado que espelha as tensões vibrantes no interior da sociedade civil, longe de reproduzir uma ordem consensual, acaba por radicar a rudimentar concepção de livre competição nos mercados realmente existentes. Mesmo depois de prestigiados estudos econômicos indicarem a progressiva concentração de capital, já demonstrado por LENIN (1982), autores liberais contemporâneos continuam a caracterizar o mercado como o ambiente da competição social justa. Neste caminho destaca-se MISES (1987), que vislumbra, no mercado, a cooperação social, sob o signo da divisão do trabalho, eliminando antagonismos, substituindo a hostilidade por associação e mutabilidade. A disputa por espaço dentro da sociedade é que instaura a solidariedade entre os indivíduos. O economista austríaco argumenta ainda que o fenômeno do monopólio tem pouco significado para o

---

<sup>14</sup> No pensamento marxista, as diversas teses que compreendem o futuro condicionado e previamente estabelecido pelas forças produtivas, por isso consideradas deterministas, vulgarizaram a concepção de que somente com a supressão violenta do Estado seria possível varrer o conflito irreconciliável de classes. Esta hipótese, que se espelha na vertente leninista do jacobinismo, foi apropriada por diversos autores liberais em especial Norberto Bobbio (1991), a fim de considerar que o marxismo ou construiu uma teoria negativa para o Estado, ou não tem qualquer teoria para o Estado. É o que trata seu artigo: "Existe uma Doutrina Marxista do Estado?".

funcionamento do mercado, pois consumo e preço dos bens têm apoio na soberania do consumidor. A inexecuibilidade histórica desta premissa levou (POLANYI, 2000, p. 172) a constatar que o mito do *laissez-faire* sucumbiu aos interesses de um Estado classista:

O caminho para o mercado livre estava aberto e se mantinha aberto através do incremento de um intervencionismo contínuo, controlado e organizado de forma centralizada. Tornar a “liberdade simples e natural” de Adam Smith compatível com as necessidades de uma sociedade era tarefa assaz complicada. (...) Assim como, contrariando as expectativas, a invenção da maquinaria que economizaria trabalho não diminuiria mas, na verdade, aumentara a utilização do trabalho humano, a introdução dos mercados livres, longe de abolir a necessidade de controle, regulamentação e intervenção, incrementou enormemente o seu alcance.

A sociedade industrial e o compromisso com a proeminência do direito de propriedade impõem ao liberalismo clássico o pesado tributo de admitir a liquidação do *laissez-faire*. O mercado, mediado pelas garantias estatais, deixa de reproduzir uma ordem espontânea abandonado a possibilidade de apropriação do lucro pela competição interpessoal.

### 1.1.3 A Crise do Contratualismo Liberal: O Neocontratualismo

Paradoxalmente, por obra de um esforço teórico de liberais contemporâneos no pós-guerra, a responsabilidade pela desarticulação da ordem social que recrudescera no contratualismo é atribuída ao Estado. Merece destaque, pois, a produção intelectual de Bobbio (1991), que identifica a hipótese do renascimento do (neo) contratualismo no declínio de seus contrapostos: o apelo ao medievo, como forma de retorno a uma ética construída para a conservação dos laços sociais, enquanto meio de manter a liberdade; o apelo da crítica marxista, que segundo o filósofo italiano, rejeita o contrato social formulado pelo segmento minoritário da sociedade e foi incapaz de produzir uma teoria das relações, entre o homem e suas instituições, que assegurasse os direitos fundamentais do primeiro. A retomada do contrato, portanto, para viger na sociedade industrial complexa, mantém o cerne da tradição liberal, ou seja, a separação entre o indivíduo e o Estado. A justificativa disso está na crise do modelo estatal

moderno, favorecida pela predominância da lógica privatista nas relações públicas das esferas do poder. Por isso, mesmo reconhecendo a crise do contratualismo liberal, BOBBIO (1992, p. 148) vê em sua renovação um elemento fundamental para a proteção dos direitos do homem:

O neocontratualismo, isto é, a proposta de um novo pacto social, global e não parcial, de pacificação geral e de fundação de um novo ordenamento social, uma verdadeira 'nova aliança', nasce exatamente a constatação da debilidade crônica de que dá provas o poder público nas sociedades econômicas e politicamente mais desenvolvidas, ou então – para usar uma palavra corrente – da crescente ingovernabilidade das sociedades complexas.

A evolução dos pilares fundantes desse novo acordo dos indivíduos não se resume apenas na garantia do individualismo econômico (liberdade e propriedade), mas passa a abranger questões circundantes, de igual relevo, como a defesa da distribuição da renda e a redução das desigualdades, reservando ao Estado um papel fiduciário para a vigência do pacto, ancorado no pressuposto da justiça. Nestas formulações, o pensador italiano está arrimado na teoria da justiça de John Rawls, mas com as influências da polêmica doméstica travada entre Benedetto Croce e Luigi Einaudi, na década de 1940, o que permitiu a construção da idéia de um novo liberalismo, conjugando elementos do liberalismo clássico com o socialismo pregado pelos partidos social-democratas da Segunda Internacional<sup>15</sup>. O debate no círculo filosófico italiano, captado por Bobbio, resultou na concepção de que o liberalismo comporta dois importantes núcleos distintos: de um lado o ético-político, baseado nos direitos individuais de defesa contra o Estado e, de outro, o econômico, fundado na autonomia do mercado e da liberdade de iniciativa

---

<sup>15</sup> A Segunda Internacional dos Trabalhadores (atualmente, Internacional Socialista), a mais expressiva, quantitativamente, na representação dos partidos esquerdistas, apresentou uma significativa mudança estratégica na forma de enfrentamento à burguesia. Surgida em 1889, ainda sob o fantasma do fracasso da Comuna de Paris (1871), os partidos que a compunham evoluíram para uma pregação de recomposição da unidade social no Estado, mediante a garantia de um sistema capitalista fundado na valorização do trabalho humano. Esta postura retirou gradativamente o caráter internacionalista destes partidos políticos operários, restringindo-se à defesa de interesses nacionais. Tal crise de identidade culminou com a decisiva colaboração, por meio da representação parlamentar, com os esforços dos Estados europeus para desencadear a Grande Guerra (1914-1918).

econômica. Esta distinção subsidia a proposição de que a ética liberal, ancorada no primado da justiça, seria capaz de impor freios à acumulação capitalista, como consequência dos limites estabelecidos pela justiça social, necessários à segurança da eficácia dos direitos individuais.

É de se ressaltar que, neste caminho, encontram ampla justificação as concepções, notabilizadas em BOBBIO (1994) e MERQUIOR (1982), da exacerbação do direito de propriedade e da desregulação do mercado, reduzindo a liberdade política a mero instrumento do sistema capitalista. Por esta razão, é possível compreender o neoliberalismo como uma vertente radical, que tem como maior empenho dismantelar o estado prestador de serviços.

O neoliberalismo adquiriu *status* de corrente do pensamento filosófico quando se buscou uma definição para o movimento teórico de prestigiados economistas europeus que combatiam a socialpolitik praticada pela social-democracia alemã do período de Weimar (1919-1932) e o keynesianismo presente na política do New Deal (1929) do presidente dos Estados Unidos da América, Franklin Roosevelt. Na década de 1920, MISES (1977, p. 62) já combatia a intervenção estatal no domínio econômico, advogando *que a ordem econômica que melhor atende aos objetivos econômicos do homem é a que tem por base a propriedade privada*". Com a publicação de "O Caminho da Servidão" de Friedrich Von Hayek e o fim da Segunda Guerra, um grupo constituiu-se em torno da Universidade de Chicago (Milton Friedman, Ludwig Von Mises, Walter Lippmann e outros) para difundir idéias baseadas na intransigente defesa do individualismo econômico e do Estado mínimo, destinado a proteger o regime de livre concorrência, administrar a justiça e atuar subsidiariamente naquilo em que a iniciativa privada não manifestasse interesse. O repúdio à intervenção na ordem do mercado, para fins diversos da reprodução de capital, foi incorporado aos programas das agências multilaterais de des-

envolvimento econômico (FMI e Banco Mundial) e aplicadas pelos países da periferia capitalista a partir da década de 1980.

Há uma imprecisão conceitual, entretanto, ao se atribuir o prefixo “neo” a um conjunto de práticas que associam o liberalismo clássico à sociedade industrial. Por outro lado, todo esforço desenvolvido para sustentar uma distinção entre os pensamentos de Locke e de Von Mises, que se expressaram em dois períodos distintos do desenvolvimento da sociedade industrial, põe em risco a percepção do elemento unificador de ambas as idéias, ou seja, uma economia de mercado inerente ao indivíduo e presidindo a ética social<sup>16</sup>. Mesmo assim há um legado inteiramente positivo na polêmica sobre o neoliberalismo, destacado na associação do Estado com a idéia de sua impotência em operar no âmbito sócio-econômico. O governo central brasileiro, ao contrário, busca manter seu poder a fim de romper as dissidências e assegurar o livre fluxo dos capitais, limitando gastos sociais e intervenções econômicas.

A introdução de uma legislação trabalhista de proteção ao contingente de operários é um típico fator de limitação do Estado imposta ao individualismo, constituindo um entrave à arbitrariedade presente nos contratos individuais, mas com o escopo de impedir a explosão social contra os abusos na exploração do trabalho humano. O fato é que a segurança do funcionamento do regime de mercado transforma em falácia a idéia de auto regulação, pois os programas de estabilização da moeda, pagamento dos compromissos externos, privatizações no setor público e equilíbrio orçamentário indicam uma explícita contribuição do Estado ao saneamento da desordem econômica.

O abandono do liberalismo ortodoxo com a introdução de conteúdos coletivistas, proposto por Bobbio, harmoniza-se com a constatação das tensões geradas pela inexecutabilidade do *laissez-faire* com as necessidades do mercado auto regulável. Por um

lado, sua expansão, a partir do século XIX, despertou o interesse por direitos sociais, mas também favoreceu significativas intervenções estatais destinadas a garantir a liberdade de comércio em prejuízo da livre iniciativa, revelando a importância da legislação. A obediência do indivíduo a um ordenamento jurídico, voltado à proteção da propriedade privada, demonstra que o empenho dos liberais em reduzir ao mínimo o papel do Estado não significa enfraquecê-lo, mas como destaca (LOSURDO, 1998, p. 125) “*indica a subalternidade do poder político com respeito exatamente à propriedade*”. A nitidez da crise do modelo desenvolvimentista, adotado nos países da periferia capitalista no final da década de 1980, impeliu o Estado a uma ação orientada a fim de reorganizar o processo produtivo e permitir o ingresso de grupos transnacionais e a formação de oligopólios em setores fundamentais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por sua vez, expressa este conflito gerado entre a aspiração de conformar a economia de mercado e o espaço para a atuação substancial do Estado, com prestações positivas à população. De acordo com o art. 170, a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, que têm por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, demonstrando a orientação do congresso constituinte de 1988 para o *Welfare State*. As pretensões do neocontratualismo como remédio conciliatório dos conflitos entre o capital e o trabalho, articulados pelos princípios jurídicos da igualdade de oportunidades e dignidade da pessoa humana, logo sucumbiram ante o extenso rol de emendas constitucionais que desfiguraram o teor do texto original promulgado em 1988.

As reformas promovidas no Estado brasileiro após o momento constitucional, arbitradas por organismos multilaterais (FMI e Banco Mundial) com profundas rupturas de valores nacionais, fizeram esvaír o conteúdo ético-político neocontratualista, radicado

---

<sup>16</sup> Neste sentido, cumpre mencionar o que diz ARNAUD (1999, p. 141): “Existe, repetimos, uma semelhança muito grande entre os princípios fundadores da doutrina jusnaturalista racional moderna que levou às declarações dos direitos do homem e ao Código Civil, por um lado, e aqueles aos quais Hayek se refere”.

na utopia do bem-estar social. Para exemplificar, indica-se a criação do Fundo Social de Emergência, com a Emenda Constitucional de Revisão nº 1 de 1º de março de 1994, que permitiu o surgimento de graves distorções na repartição das receitas tributárias entre os entes políticos da federação, impedindo o equânime desenvolvimento regional. Ademais, a Emenda à Constituição nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que alterou todo o regime geral de previdência, impôs rígidos critérios para o gozo de benefícios, tais como tempo mínimo de contribuição e idade mínima, submetendo os trabalhadores ao acirramento da competição pelo emprego, com o aumento da oferta de mão-de-obra em idade avançada.

No ordenamento jurídico infra-constitucional, verifica-se a inexequibilidade dos princípios da capacidade contributiva e da progressividade, no que concerne a tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física, pois além de possuir apenas dois percentuais de incidência (15% e 27,5%) seus valores não são corrigidos desde 1994, gerando um pesado ônus suportado por aqueles que percebem rendas menores. Entretanto, se países como o Brasil devem passar por um processo de transição para atingir a posição de economia de mercado “autêntica”, a transformação das instituições requer o aprimoramento da idéia de financiamento dos gastos públicos, por meio de ingressos decorrentes da tributação, sem onerar excessivamente o setor produtivo. As medidas tomadas como exemplos, por isso, demonstram a capacidade de intervenção do Estado no hipotético contrato social, mas com nítida disposição de manter a concentração de renda e as distorções sociais existentes. Assim, tais tensões conjunturais evidenciam a presença de uma fragilidade institucional, porquanto aqui a importância legitimadora do direito supunha a tênue conformação com a precarização das condições gerais do povo e a exclusão social.

## **1.2 A FRUSTRAÇÃO DO PARADIGMA LIBERAL: O CAPITALISMO PERIFÉRICO**

O declínio das teorias contratualistas, evidenciado pelo descompasso entre a ética

imposta pelo mercado e a promessa da indistinta inclusão do indivíduo no acesso às oportunidades, apresentou uma considerável fratura no credo liberal, com o esvaziamento do conteúdo político do *laissez-faire* e a exacerbação das desigualdades sociais, devido a incapacidade de realizar uma substancial igualdade. No núcleo do liberalismo coexistem tanto a idéia da busca pela limitação do poder como a concepção de que a sociedade é governada por uma harmonia natural, expressa nitidamente nas leis do mercado e no amplo debate empreendido contra o intervencionismo estatal. Por isso o contrato social, formado na divisão entre filosofia e economia política, exige do indivíduo uma postura conformista, apropriada à neutralidade do ordenamento jurídico e invariabilidade das leis naturais, conforme assinala Auguste Comte citado por LÖWY (1998, p. 25):

Evidentemente só possível haver uma verdadeira resignação, isto é, uma permanente disposição para suportar com constância e sem nenhuma esperança de compensação, qualquer que seja, os males inevitáveis que regem os diversos gêneros de fenômenos naturais, a partir de uma profunda convicção da invariabilidade das leis.<sup>17</sup>

Desta forma a racionalidade formal atribuída ao sistema, com a exigência de uma Constituição escrita, um rol de liberdades individuais negativas e a despersonalização do poder político, foram soluções insuficientes para a tentativa de harmonizar a sociedade. A ideologia positivista, que acompanha a ascensão e a consolidação do poder da burguesia no Estado, demonstrou as fronteiras de sua capacidade revolucionária. Por esta razão, o princípio conservador de defesa da ordem vigente significa a subestimação da práxis social e da possibilidade de mudança nas relações de dominação.

A reprodução do lucro sem um controle social, por outro lado, permitiu a expansão dos mercados capitalistas além das fronteiras nacionais, processo empreendido em larga escala pelos países centrais na segunda metade do século XIX, e que teve início na

---

<sup>17</sup> A citação de Auguste Comte que foi retirada da obra *Curso de Filosofia Positiva* não encontra-se disponível no vernáculo. Os leitores brasileiros, no entanto, podem ter acesso a uma seleção de textos organizada por José Arthur Giannotti da coleção *Os Pensadores*.

colonização da África e Ásia (e serviu de apoio à independência dos países latino-americanos). Esta diáspora econômica afetou diretamente a organização social das regiões que foram arrebatadas pela penetração das relações de mercado em seus sistemas domésticos. Destarte, não se pode dizer que o movimento histórico teve o objetivo de disseminar o novo processo civilizatório entre as mais diferentes sociedades econômicas do planeta consideradas atrasadas, e em muitos casos ainda organizadas com valores totalmente diversos da acumulação de riquezas. Ao contrário, tal imposição permitiu que o modelo de trocas, baseado na mais-valia, extrapolasse o âmbito do contrato social que opunha os indivíduos para se estabelecer na esfera dos Estados-Nação, conforme examina EVERS (1989, p. 13):

A periferia capitalista abrange aquelas formações sociais capitalistas nas quais o desenvolvimento do capitalismo não teve como base um surgimento historicamente primário, mas se impõe de uma forma historicamente secundária a partir da existência do capitalismo como modo de produção dominante nos centros hegemônicos mundiais.<sup>18</sup>

Uma teoria do subdesenvolvimento, portanto, parte do pressuposto da prevalência da força do capital e da supremacia do mercado mundial no conflito com as atividades econômicas periféricas. A tipicidade funcional, de afiançar e acelerar a concentração de riquezas nos países centrais, exerce um papel contraditório quanto à concepção de Estado liberal: enquanto há prosperidade nas metrópoles do sistema mundial, a periferia padece no desenvolvimento de suas estruturas econômica e social, reproduzindo uma relação destrutiva gestada pela heterogeneidade estrutural. Mas a violência da expansão capitalista é também justificada pela obrigatória subordinação ao sistema de mercado, fortalecida na óbvia competição desigual entre os países, que permite a formação de ciclos econômicos dependentes e frágeis, se considerado o ponto de vista da soberania

---

<sup>18</sup> [La periferia capitalista abarca aquellas formaciones sociales capitalistas en las que el capitalismo no se desarrolló a raíz de su surgimiento históricamente primario en Europa occidental, sino que se impone en

nacional. Esta mundialização, com a extensão de estruturas políticas e econômicas, com que os Estados-Nação europeus e estadunidense alargaram o seu poder para outros territórios, caracteriza um estilo de dominação tipicamente imperialista, gerando inclusive acirradas disputas por áreas de influência nos mercados periféricos, notabilizadas nos desentendimentos que levaram à Grande Guerra (1914-1918).

Por certo, no âmbito dos países periféricos, a generalidade da formação de Estados capitalistas deu-se de maneira bastante diversa do que apregoava o pensamento liberal, demonstrando o gradativo exaurimento de seus valores ante a supremacia do direito de propriedade, agora observado na relação entre países centrais e de periferia. A essencialidade do desenvolvimento econômico apresenta os elementos para a definição dos conceitos. As observações de EVERS (1989) procuram informar alguns tópicos necessários à diferenciação das duas formas distintas de Estado capitalista. Eis a razão pela qual a existência de uma burguesia revolucionária, capaz de produzir a transformação política necessária para romper o elo de continuidade das formações econômicas feudais e propiciar o desenvolvimento de um novo processo civilizatório, teve relevância para os países centrais. A expressão da hegemonia da classe é que permitiu o desencadeamento das forças produtivas e a acumulação de riquezas nos marcos do Estado nacional. Nos países da periferia do sistema, o modelo produtor-exportador, quase sempre ancorado em um ou dois produtos, engendrou um desenvolvimento capitalista bastante condicionado à participação da manufatura e tecnologia estrangeira, constituindo um entrave à promoção da indústria local. Esta insuficiência conjuntural demonstrada na ausência de uma diversidade produtiva, ainda no âmbito da relação de dependência econômica, favoreceu a divisão do trabalho entre as nações subdesenvolvidas, que constitui o fator preponderante para a reprodução do lucro das metrópoles. De certa maneira, a inserção

---

forma historicamente secundaria a partir de la existencia del capitalismo como modo de producción dominante en los centros hegemónicos mundiales.]

deste sistema obtém a maximização funcional dos recursos internos em proveito de estratégias internacionais, principalmente na redução dos custos da produção. Desta garantia amplamente vantajosa, com resultados de curto prazo, decorre um conflito entre os projetos de desenvolvimento econômico interno e os interesses mercantis de longo prazo, ocasionando o represamento do potencial produtivo periférico pela força do mercado mundial.

O encadeamento dos fatores que envolvem a teoria do subdesenvolvimento, aplicada ao Estado, comporta a constatação de uma acentuada perda da soberania interna quando cotejada com a hegemonia dos países centrais. O esforço do governo brasileiro em propalar que a integração ao mercado mundial constitui fator dirigente da prosperidade econômica, preponderante na literatura reformista, produziu uma avassaladora aceitação dos planos de reestruturação produtiva sugeridos pelo FMI (Fundo Monetário Internacional). Este movimento convergente às idéias das agências multilaterais, das quais ressalta o poder de formulação de política, pode ser justificado tanto pela crise da dívida externa, que impeliu os países credores a adotar medidas destinadas a melhorar a capacidade de pagamento dos devedores, como a profunda recessão de 1980/1983, considerada a mais grave desde o pós-guerra. Tais elementos conjunturais traduziram-se no imperativo de mudar a política econômica, mas sem ficar distante do processo contínuo de globalização. Por isso VELASCO E CRUZ (1998), examinando os argumentos sobre a mudança global que impeliu os países periféricos a aderirem ao programa de reformas para o mercado, informa que, segundo uma das teses os países foram instados a realizar reformas de grande envergadura em suas economias sob as condicionalidades cruzadas do par FMI/Banco Mundial e violenta pressão exercida pelos Estados Unidos, seja através da ameaça de sanções unilaterais, seja pela ação de sua diplomacia econômica na arena das negociações sobre o comércio global – a Rodada Uruguai do GATT.

Esta premissa revela que a reestruturação produtiva de grande parte das nações subdesenvolvidas comporta a análise da impotência destes países em propor alternativas próprias para equacionar problemas internos. De outro lado, aponta o declínio da soberania destes países no cenário internacional, porquanto foram impelidos a admitir planos de reformas econômicas gerados por corpos técnicos estranhos as suas administrações.

O abalo da soberania política, creditada ao constrangimento dos países da periferia do sistema capitalista em romper com o histórico alinhamento econômico, reproduz o declínio da autonomia do ordenamento jurídico e da vontade popular manifesta na Constituição. O pressuposto da universalidade abstrata, sobre o qual está erigido o Estado Liberal, requer a essencial adequação do direito ao modo de produção, conforme ressalta (GRAU, 2000b, p. 85) “*o desenvolvimento capitalista reclama previsão e calculabilidade e à racionalidade do mercado corresponde esse direito, como forma de domínio racional viabilizador da circulação mercantil*”. Destarte, nos países de periferia o ordenamento jurídico interno desempenha tal função para articular-se com o mercado mundial, pois desta relação de dependência decorre uma produção legislativa, muito específica, formulada justamente para favorecer o livre curso dos capitais. Este diagnóstico é apropriado para identificar a perda de crédito da ordem jurídica formulada pelo último congresso constituinte e que resultou na Constituição de 1988, destinada a edificar o capitalismo sob a forma de um Estado Social com o privilégio da formação de um mercado nacional.

O esforço para dotar o direito da universalidade abstrata, de toda sorte, insubsistente enquanto premissa histórica, aparece na periferia pela heterogeneidade da formação social, o que constitui outra peculiaridade do desenvolvimento dependente. A impossibilidade de atingir a coesão dos indivíduos em torno de um sistema econômico demonstra que as relações mercantis típicas do capitalismo não se generalizaram na socie-

dade, havendo ainda manifestações de formas de intercâmbio excluídas do mercado legal e não reguladas pelo ordenamento jurídico.

Na essência da constituição das sociedades periféricas, segundo EVERS (1989), coexistem realidades pré-modernas (não capitalistas) com estruturas sócio-econômicas capitalistas, que necessariamente representam expressões inacabadas do princípio civilizatório do liberalismo. A fragmentação da sociedade é de tal ordem que a estrutura de classe demonstra-se inacabada e difusa. A variedade de expressões dos setores hegemônicos se sobrepõe, no plano político, à defesa de interesses muitas vezes completamente conflitantes entre si e, no caso das oligarquias agrárias, mantém-se afinada com bandeiras antagônicas a princípios da economia de mercado.

É irrazoável admitir, entretanto, um movimento histórico linear compatível com o enquadramento dos fatos às teorias, negando-se as particularidades conjunturais e a dialeticidade do processo de reprodução capitalista dependente. Um diagnóstico da dificuldade de afetação da periferia sobre o mercado mundial, dimensionada na soberania do capitalismo desenvolvido sobre o subdesenvolvido não pode ser maximizado: a crise do petróleo de 1973 com a alta do preço do barril, imposta pela OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), abalou as relações econômicas no interior das grandes potências, todas com programas energéticos amplamente ancorados neste mineral. Em se tratando de fontes de energia, principalmente hídricas e derivados de petróleo, maciçamente concentrados na periferia do sistema, há uma inversão na ordem de dependência, exigindo uma postura mais vigilante dos países capitalistas centrais, como aliás, ocorreu durante a Guerra do Golfo. Mas esta peculiaridade dos conflitos, entre os países da periferia e os centrais, tem sido mitigada pela crescente perda de soberania dos primeiros face à imposição de processos de integração econômica. A expansão e especialização dos sistemas de trocas, na sociedade industrial, resultou na criação de uma grande cadeia de interdependência entre os Estados. O desenvolvimento econômico e a posição bélica

é que acabam por diferenciar a atuação dos países, a fim de estabelecer os limites da concepção de dependência.

**QUADRO 1: ASPECTOS DA DESCONTINUIDADE DO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA**

	Paises Centrais	Paises Periféricos
1) Histórico	Não houve rompimento da continuidade histórica na passagem do feudalismo para o <i>Capitalismo</i>	O desenvolvimento capitalista imposto e condicionado à dominação externa
2) Econômico	Acumulação capitalista iniciada nos marcos do estado nacional	Preponderância do modelo Exportador baseado em um ou dois produtos
3) Sociológico	Componentes não-capitalistas não condicionam o Desenvolvimento econômico	Componentes não-capitalistas revelam a heterogeneidade estrutural da formação social
4) Político	<i>Modelo de desenvolvimento</i> coordenado pelo Estado	<i>Modelo de desenvolvimento</i> mantido pelo estado

## 2 A TRIBUTAÇÃO E O MERCADO

O impacto produzido pela decadência do absolutismo monárquico na fiscalidade permitiu a cisão entre a fazenda pública e a do soberano, constituindo um passo inicial para a transformação do regime tributário no Estado moderno. Na ordem política, a luta contra a imunidade de determinadas classes sociais fortaleceu a idéia de que todos devem colaborar com a receita estatal. Apesar da tributação, a priori, ser indistinta sobre o povo, afetando sensivelmente o direito de propriedade, a integralidade do contrato social é mantida pela precedência da aprovação legislativa, autorizando o Estado a cobrar tributos. Assim, a ruptura inovadora promovida pela burguesia possibilitou à burocracia, ajudada pelo aperfeiçoamento do aparelho de arrecadação, de expandir a receita pública. A partir de então foi possível admitir a concepção de neutralidade, porquanto os ingressos públicos devam atender a estrutura estatal e as obrigações de coordenar a ordem social. Os valores liberais, destinados a assegurar a maximização dos ingressos privados, desdobram-se nos princípios da igualdade e da legalidade, que, no âmbito da tributação, traduzem uma aspiração democrática de dotar os indivíduos de idênticas obrigações e direitos impondo limites, portanto, ao poder como medida de controle do arbítrio.

A concepção liberal de restrição da propriedade privada, mediante a cobrança de tributos, afeta a própria relação do Estado com a sociedade civil, ordenada a partir do conceito marxista de hegemonia. A constituição da ordem jurídica, de acordo com a ética dominante, conforma as pretensões de mínima intervenção nas regras do mercado, evidenciada no conceito proposto para o tributo. Importa, aliás, examinar em que medida a exação legítima a acumulação de riquezas no modo de produção capitalista, rejeitando políticas destinadas à distribuição da renda. Neste conflito, que infringe as fronteiras revolucionárias e emancipatórias do princípio civilizatório, reside a tendência de

impulsionar o Estado a exercer o contraditório papel de dominar e integrar o indivíduo na sociedade classista.

O valor da liberdade constitui subsídio para a construção de limites ao poder de tributar, porquanto nele se desenvolva a qualidade da escolha, essencial para a perpetuação do liberalismo e seu principal instrumento econômico, o mercado. Ao examinar a coerência deste pressuposto, cumpre destacar sua estreita conexão com a permissão das iniciativas individuais que assume a condição mais elevada de viabilizar a igualdade de oportunidades. Interessa estudar a imunidade, pois constitui-se num meio típico para tentar reduzir as iniquidades sociais, sem propriamente apontar para qualquer ação afirmativa. Desta forma, a vedação de tributar o mínimo vital afiança a idéia da obrigação de o Estado dar capacidade ao indivíduo para a competição no mercado, conforme o princípio da igualdade. No que diz respeito aos limites estabelecidos à atividade interventiva no domínio econômico, a interdição à exacerbação da carga tributária estabelece um eficiente mecanismo de proteção da propriedade privada, na mesma medida em que indica a repulsa à opressão da livre iniciativa.

O pensamento liberal introduz um segundo valor vinculado à certeza e calculabilidade das relações econômicas e transparência da norma jurídica. A segurança participa com a idéia de previsibilidade da atuação da esfera pública, condição assecuratória que objetiva as possibilidades de obtenção de lucro. O direito tributário, avesso a instabilidades, radica no princípio da legalidade a descrição minuciosa e exaustiva dos atos suscetíveis de incidência de tributos que transmite a tranquilidade ao contribuinte antecipando seus direitos e obrigações. Disso se infere a permissão do planejamento integrado às regras do mercado, notadamente face à supremacia da irretroatividade da norma impositiva e na observância da anterioridade quando da exigência do tributo. É por estas razões que, tanto a segurança como a liberdade formam a base do sistema de garantias

do indivíduo enquanto direitos de defesa, matizados nas limitações ao poder de tributar, inserto no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Dentre os valores liberais, a justiça enfrenta enorme controvérsia ante a dificuldade de associar a equidade com os princípios dirigentes do mercado em uma sociedade na qual o Estado deve ter uma responsabilidade mínima com o resultado da competição interpessoal. Neste ambiente de perplexidades ressai o embate entre as concepções de justiça processual e igualitária sem sobrepor, entretanto, quaisquer das teorias à lógica concentradora de riquezas. Impõe-se verificar como o regime de tributação participa na distribuição da renda no capitalismo. O princípio jurídico da capacidade contributiva resume o essencial sobre a idéia de justiça liberal, pois autoriza o Estado a cobrar de cada contribuinte um ônus compatível com sua situação econômica, tendendo a atingir em maior grau aqueles que possuem mais receita. A eficácia da justiça materializa-se na seletividade da tributação dos bens e na progressividade das alíquotas que gravam a renda e o patrimônio.

Por último, o presente capítulo examina o sistema tributário brasileiro a partir dos valores liberais e seus princípios jurídicos, com destaque para a incidência da carga impositiva sobre os diversos estratos de renda que participam da sociedade. Importante assinalar que, no caso do Brasil, não há uma linearidade ou rigor metodológico na aplicação dos preceitos da tributação liberal, face às mudanças conjunturais. Os dados colhidos apontam de forma apurada os níveis de precariedade na distribuição da riqueza gerada pelo mercado, indicando que uma substancial camada da população vive nos limites da pobreza e da indigência. As tabelas apresentadas ao final do capítulo denunciavam a seletividade das políticas afirmativas do Estado, bem como a insuficiência de seus resultados.

A concentração da renda nacional verificada é suficiente para aplacar a progressividade da tributação direta, garantida basicamente pela ínfima participação das classes

mais pobres na formação da receita do imposto sobre a renda. Tal situação se explica pelo perfil das exações, principalmente a contribuição social e o IPTU, que afetam pesadamente os ingressos das classes mais pobres. A tributação indireta, que prepondera no sistema, demonstra-se nitidamente regressiva, onerando extraordinariamente os dois primeiros estratos de renda examinados. O contorno da carga tributário é analisado também de acordo com as incidências sobre bens de consumo essencial às populações de baixa renda e serviços indispensáveis. O diagnóstico alcançado com o estudo dos dados disponíveis evidencia a justiça procedimental pregada por liberais clássicos, em benefício da liberdade do mercado, que distancia-se da distribuição social dos ingressos privados. O sistema tributário adaptado a esta estrutura, obviamente não é fator preponderante para a iniquidade da justiça social, mas afiança a lógica indicativa dos dilemas da sociedade contemporânea na periferia do capitalismo.

## 2.1 OS VALORES LIBERAIS DA TRIBUTAÇÃO

No âmbito institucional e do monopólio do poder legítimo, o contratualismo liberal introduziu uma nova forma de dominação baseada na legalidade, subsidiada pelo direito racionalmente criado. Tal mudança estrutural, adotada na maioria dos países ocidentais, demonstra a aspiração da sociedade de organizar-se por obediência a um estatuto único, ou seja, a Constituição escrita<sup>19</sup>. Para atender demandas éticas da sociedade industrial, principalmente a reprodução do lucro, este Estado racional exige a despersonalização do exercício do poder mediante a eleição de representantes e a profissionalização do corpo administrativo, com a especialização da burocracia. Estas premissas aplicadas à gestão institucional afetaram significativamente o perfil da receita pública e o regime da tribu-

---

<sup>19</sup> Segundo WEBER (1998, p. 172) existem três tipos puros de dominação: “a) racional, que se sustenta na crença da legalidade das ordenações estatuídas e do direito de mando daqueles legalmente indicados para exercer a autoridade hierárquica; b) tradicional, baseada na santidade das tradições imemoriais e da legitimidade do

tação, a partir de uma nova relação estabelecida entre o Estado e a sociedade civil, justificada pela não-interferência nas liberdades individuais negativas.

A fiscalidade no Estado capitalista pressupõe que os empréstimos autorizados pelo legislativo e, principalmente, os tributos compõem a maior parte do contingente dos ingressos públicos, subtraindo do soberano a capacidade de impor exações. A centralização do poder tributário em substituição à fiscalidade periférica da igreja e dos príncipes, já verificada nas monarquias absolutas, permitiu a separação entre a fazenda pública e a do soberano, possibilitando a publicização do patrimônio, cujas rendas eram destinadas ao sustento dos encargos estatais, levando ao crescente fortalecimento da burocracia administrativa.

No Estado de hegemonia burguesa, as mudanças no poder tributário foram produzidas a partir do princípio da igualdade, com a abolição de privilégios odiosos, coerente com a erosão do sistema de hierarquias e títulos nobiliários, incluindo todos os cidadãos como potenciais contribuintes para as finanças do Estado<sup>20</sup>. A expressão do contratualismo lockeano está na construção de um estatuto de limitações à cobrança de exações, destinado a preservar os direitos naturais do estado de natureza, em especial a propriedade privada, minimizando as intervenções do domínio econômico. Por esta razão ele oferece outro importante elemento retórico ao pacto comunitário, que é a fórmula da vedação de cobrar tributos sem o aval dos representantes populares - no *taxation without representation*, que põs em evidência o artificial poder da sociedade civil de consentir as imposições, apontando o indivíduo como senhor, e não servo dos tributos, pois segundo (LOCKE, 1978, p. 90): *“se alguém pretender possuir o poder de lançar impostos sobre*

---

poder exercido segundo a tradição; c) carismática, que repousa na submissão extracotidiana à santidade, ao heroísmo ou exemplariedade de uma pessoa e nas ordenações por ela criadas ou reveladas”.

<sup>20</sup> (TORRES, 1995, p. 287) define: “privilégio odioso é a autolimitação do poder fiscal por meio da Constituição ou da lei formal, consistente na permissão, destituída de razoabilidade, para que alguém deixe de pagar os tributos que incidem genericamente sobre todos os contribuintes ou receba, com alguns poucos, benefícios inextensíveis aos demais”.

*o povo, pela autoridade própria sem estar por ele autorizado, invadirá a lei fundamental da propriedade e subverterá o objetivo do governo*". Aliás, a doutrina liberal enfatiza estes aspectos da atividade financeira do Estado como integrantes do substrato do contrato social e pressupostos da liberdade<sup>21</sup>. Os princípios da tributação, que hoje se encontram escritos nas constituições da maioria dos países, foram edificados pelas múltiplas conexões entre as liberdades negativas e o direito de propriedade e, em consequência, as teorizações a respeito do tributo merecem ser construídas a partir das contradições imanentes ao complexo Estado e sociedade civil.

O conceito de Estado, incorporado neste estudo, que refere os elementos das objeções sociais com a processualidade legitimadora do modo de produção capitalista, naturalizando e incorporando as resistências das classes subalternas ao ordenamento jurídico, conduz melhor às chaves da totalidade do debate dos limites do liberalismo enquanto um princípio civilizatório universal e suas implicações na tributação. A promoção da equidade, suplantando o terreno dominante da valorização da igualdade formal e de oportunidades, coloca a teoria burguesa na fronteira existencial, entre ser um impulso revolucionário para a sociedade ou o meio adequado de perpetuar um esquema conservador de supremacia de classe. Neste aspecto é que se expressa uma contradição inseparável do seu conjunto, entre a necessidade da acumulação de riquezas e a dominação/integração dos indivíduos à estrutura estatal. Por essa razão, a busca no direito, do suporte para a autenticidade da ordem social dá ao Estado capitalista aparência de representante da vontade universal, mas na mesma medida em que reforça o seu caráter classista. O Estado contemporâneo procura abrigar as contradições e hierarquias de domina-

---

<sup>21</sup> No que respeita ao regime de tributação é importante destacar a posição de TORRES (1991), que divide a relação do Estado Moderno com o indivíduo em três períodos distintos: a) o Estado patrimonial fragmentado, que vive das rendas provenientes do patrimônio do príncipe, decorrente de uma fiscalidade periférica do senhorio e da igreja; b) o Estado de polícia, identificado com o absolutismo monárquico, que inicia a separação entre as rendas patrimoniais do soberano e os ingressos públicos; este último cobrado em decorrência da "razão de Estado"; c) o Estado Fiscal, de índole liberal, em que prepondera a receita oriunda dos tributos exi-

ções presentes na sociedade civil participando com a legislação, execução e organização, respondendo aos conflitos com a acomodação dos interesses. Importante ressaltar que no âmbito desta processualidade legitimadora inserem-se os direitos fundamentais, inegavelmente revolucionários, que desempenham atualmente um papel de destaque nas relações conflituosas das classes. A positivação dos direitos sociais pode ser exemplificada pela necessidade de uma regulação da limitação da jornada e das normas de segurança do trabalho. Apesar de ambos os direitos representarem uma resposta adequada do Estado capitalista à coletividade de trabalhadores, presta serviço mais para a manutenção do processo de acumulação de riquezas, assegurando o maior rendimento da mão-de-obra e evitando a ociosidade precoce que tanto onera o sistema de seguridade social. Esta ambigüidade presente, por conta do substrato ético-político baseado na desigualdade econômica e social manifesta no estatuto de direitos fundamentais positivado no texto constitucional, é suficiente apenas para incluir os menos favorecidos no processo produtivo, integrando-os de maneira marginal na estrutura do Estado.

Esta crítica à civilização industrial desenvolvida e, especialmente, atribuída a sua capacidade de conter a transformação social, já foi denunciada por MARCUSE (1978a), que identificou o declínio do pluralismo, como também o conluio entre o capital e o trabalho no consenso artificial. O filósofo alemão considera que os direitos e liberdades, vitais nas origens e fases iniciais da sociedade industrial, perderam o conteúdo crítico sintetizado na sobreposição de uma cultura obsoleta, para outra mais produtiva e racional. Uma vez institucionalizados, tais direitos compatilharam do destino da sociedade da qual se haviam tornado parte integrante.

O ordenamento jurídico da sociedade classista converte-se em eficiente mecanismo de dominação e direção exercidos pelo princípio civilizatório liberal sobre toda a socieda-

---

gidos a partir de uma legislação específica. O autor ressalta, entretanto, que no âmbito da relação jurídico-tributária, a liberdade individual somente é alcançada no Estado fiscal.

de, ao mesmo tempo que articula uma base social com o apoio de grupos aliados<sup>22</sup>. O elemento integral, portanto, para deduzir esta propensão a conservar o status quo vigente pelas práticas institucionais destinadas a amortecer os movimentos de ruptura, está na introdução do conceito de hegemonia da classe, sintetizado por MARX (1986, p. 72):

As idéias (gedanken) da classe dominante são em cada época, as idéias dominantes; isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios de produção material dispõe, ao mesmo tempo, dos meios de produção espiritual, o que faz com que a ela sejam submetidas, ao mesmo tempo e em média, as idéias daqueles aos quais faltam os meios de produção intelectual. As idéias dominantes nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, as relações materiais dominantes concebidas como idéias.

O diagnóstico da insuficiência emancipatória dos direitos individuais, na ordem liberal, demonstra que estes direitos assumem uma posição subalterna à acumulação de capital, expressa na relação ativa que envolve o conceito de hegemonia. O desenvolvimento e interrelação entre as forças políticas em luta evidencia o fortalecimento das relações de domínio, pois a naturalização/incorporação na organização do Estado de reivindicações das classes dominadas tende a estabelecer o equilíbrio entre coerção e consenso e, gradativamente, neutraliza as ações de dissenso, notadamente aquelas infringentes das práticas do mercado.

A ética, que condiciona o agir coletivo voltado à exacerbação do individualismo econômico, estabelece, no dizer de LUKÁCS (1979), uma relação de prioridade ontológica para o ordenamento jurídico colonizando todas as formulações legislativas com o

---

<sup>22</sup> O debate sobre a concepção de hegemonia está imerso no conceito marxista de Estado, em especial, nas teorias restrita e ampliada. A expressão imediata e direta do domínio de uma classe sobre a outra, com nítidos traços de relação de opressão, mencionada por MARX (1988), embora demonstre uma insuficiência para justificar o atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, é essencial para identificar o Estado classista, contrapondo-se à idéia de encarnação da razão universal. Deste elemento da concepção restrita GRAMSCI (1991, p. 149) desdobra o conceito de Estado em sociedade política e sociedade civil. Enquanto na primeira esfera residem aqueles aparelhos coercitivos com os quais a classe dominante exerce o seu poder, a segunda representa os interesses dos inúmeros grupos sociais, bem como é nesta instância que se dá a difusão cultural e ideológica. A originalidade desta concepção ampliada do Estado, conquanto permita compreender sua função multidimensional, não pressupõe uma nova determinação consensual ou contratualista.

fito de manter os pilares da conservação da propriedade privada<sup>23</sup>. O exame do Estado contemporâneo mantém-se apoiado nesta lógica primária do liberalismo que constitui a base para a formulação de representações, sempre destinadas a rejeitar o indeterminismo histórico. O que constitui parte da totalidade dinâmica acomoda-se nas relações de produção, que por sua vez formam a base real dos conflitos residentes no Estado. A constante tendência de incompletude do esforço de naturalização/incorporação dos apelos das classes subalternas e as tensões geradas pela perplexidade em torno da concretização dos direitos fundamentais, deve ser atribuído ao princípio civilizatório liberal, que exibiu sua incapacidade de contemplar todas as aspirações da sociedade civil.

Os sistemas tributários, e de garantias do contribuinte, erigido pelo constitucionalismo moderno, tem esta ordem de coerência, articulada com a hegemonia de classe e a preservação dos valores fundantes da sociedade moderna, quais sejam, o afastamento do indivíduo do Estado e o direito à propriedade privada. É por esta razão que, no âmbito da atividade financeira, a receita/despesa pública e o regime de tributação desempenham, também, o papel de permitir a legitimação do ambiente sócio-político em que se dá a reprodução do capital, mas afastando a idéia de equidade e redistribuição de riquezas<sup>24</sup>. O caráter classista da tributação fica ainda mais evidente quando se examina o emprego típico dos gastos governamentais. Ele denuncia a seletividade das políticas públicas, conforme aponta PIRES (1996, p. 102):

---

<sup>23</sup> Para (LUKÁCS, 1979, p. 43) tal objetividade tem consequência na complexidade e na processualidade das relações sociais. A partir do estudo da dialética marxista e seu vigor metodológico, concluiu que: “... o seu senso da realidade vai além dos limites da pura economia: por mais audaciosas que sejam as abstrações que ele desenvolve nesse campo, com coerência lógica, permanece sempre presente e ativa – nos problemas teóricos abstratos – a vivificante interação entre economia propriamente dita e a realidade extra-econômica no quadro da totalidade do ser social, o que esclarece questões teóricas que, de outro modo, permaneciam insolúveis”

<sup>24</sup> Conforme BALTHAZAR (2000), por meio da atividade financeira o Estado procura identificar, obter, administrar e aplicar os recursos indispensáveis à realização de suas atividades fins, de acordo com os objetivos nacionais insculpidos na Constituição.

a) em capital social, materializado nas despesas com projetos e serviços que aumentam a produtividade da força de trabalho (investimento social) que reduzam o custo de reprodução do trabalho, como por exemplo, o seguro social (consumo social); b) despesas sociais, projetos e serviços destinados à manutenção da harmonia social, como por exemplo, o sistema previdenciário.

O conjunto de valores doutrinários fundamentais da sociedade burguesa regula o sistema tributário do Estado capitalista e agregam princípios jurídicos intermediários em direção às normas concretizadoras de direitos e garantias individuais. Na pesquisa do regime impositivo liberal importa destacar que cada enunciado destes preceitos são interpretados de forma integrativa, abstraindo-se os planos hierárquicos apesar de suscetíveis a contrariedades, quando aplicados ao caso concreto, mas que são dotados de generalidade e abstração traduzidas no próprio texto constitucional.

### 2.1.1 A Liberdade

O direito de liberdade, que constitui uma razão ética destinada a permitir o agir humano, apenas com as condicionantes estabelecidas no contrato social, apresenta a nítida tendência liberal de supremacia das relações privadas sobre a vontade coletiva, subsidiada pelo esforço de reduzir os poderes do Estado. Uma certa renúncia ao exercício ilimitado das prerrogativas individuais constitui a base da auto-restrição, enfatizada como elemento essencial para a perpetuação do hipotético pacto celebrado pela sociedade civil. O conceito de liberdade para o liberalismo, portanto, afeta a ligação entre o indivíduo e o Estado, passando por repelir amplas intervenções no meio social a fim de limitar a qualidade da escolha, como deixa claro a definição de BERLIN (1981, p. 21):

O sentido de liberdade individual, e assim emprego a expressão, implica não apenas a ausência de frustração (que pode ocorrer quando se destroem os desejos), mas também a ausência de obstáculos a possíveis escolhas e atividades – ausência de obstáculos por onde um homem pode decidir passar. Essa liberdade, em última instância, depende não de eu desejar passar ou até que ponto desejo ir, mas de quantas portas estarão abertas, se estarão suficientemente abertas, da relativa importância dessas portas em minha vida, mesmo que seja impossível literalmente mensurar isso por algum padrão quantitativo. A extensão de minha liberdade social e política consiste na ausência de obstáculos

não simplesmente a minhas escolhas reais, mas também minhas escolhas potenciais – a meu modo de agir de uma forma ou de outra, conforme minha opção.

Nesta linha de raciocínio, o liberalismo, aplicada a teoria do tributo, considera a exação incidente sobre o patrimônio como prerrogativa do indivíduo (mediante a representação) que só pode operar circunscrita na restrição dos poderes impositivos do Estado e do auto-cerceamento do direito de liberdade<sup>25</sup>. Por esta razão, no tributo reside o preço pago para o gozo das oportunidades existentes no espaço público. Ele funciona como meio de legitimação dos comportamentos sociais com o fim de acumular riquezas. O direito de liberdade, destarte, abriga, em seu seio, a ética do mercado, que se efetiva mediante a limitação do poder tributário do Estado, conforme assinala TORRES (1991, p. 98):

O Estado fiscal, por conseguinte, abriu-se para a publicidade e dilargou as fronteiras da liberdade humana, permitindo o desenvolvimento das iniciativas individuais e o crescimento do comércio, da indústria e dos serviços. Constituindo o preço dessas liberdades, por incidir sobre as vantagens auferidas pelo cidadão com base na livre iniciativa, o tributo necessitava de sua limitação em nome dessa mesma liberdade e da preservação da propriedade privada, o que se fez pelo constitucionalismo e pela declarações de direitos, antecipados ou complementados pela novas diretrizes do pensamento ético e jurídico.

Desta forma, o tributo opera intrinsecamente no relacionamento legitimante da reprodução capitalista, porquanto a observância, pelo indivíduo, das regras e procedimentos da atividade econômica garanta suas aquisições e rendimentos, sem exhibir confronto com o ordenamento jurídico. Neste caso, tanto o cumprimento das obrigações tributárias como a observância da legislação emanada do Estado e a aceitação de limita-

---

<sup>25</sup> A tese da imanência da autolimitação do poder tributário pela liberdade preexistente e anterior à ordem constitucional, de tradição jusnaturalista, está apoiada nas declarações de direitos humanos, por isso sob grande influência do liberalismo clássico. Segundo TORRES (1995), poucos autores brasileiros comungam desta posição, dentre eles, Celso Ribeiro Bastos, Antônio Roberto Sampaio Dória, Geraldo Ataliba, além do próprio Ricardo Lobo Torres. O rigor positivista abarca a maioria dos doutrinadores nacionais que advogam a constituição ilimitada do poder tributário e sua ulterior restrição, no próprio texto constitucional, da competência tributária dos diversos entes políticos. Dentre os que defendem a tese podemos citar Amílcar de Araújo Falcão, Paulo de Barros Carvalho, Bernardo Ribeiro de Moraes e José Souto Maior Borges. O Supremo Tribunal Federal adere a este entendimento, como por exemplo, ao editar a Súmula nº 536: *São objetivamente imunes ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias os produtos industrializados, em geral, destinados à exportação, além de outros, com a mesma destinação, cuja isenção a lei determinar.*

ções à disponibilidade dos ingressos privados formam a essência da complexidade da relação jurídico-tributária.

O valor da liberdade, em contato com os demais valores da sociedade burguesa, adquire coerência por força da generalidade da imposição que, no sentido jurídico, estabelece a paridade de posição entre dois indivíduos, face aos direitos fundamentais, tomados em situações idênticas para que sejam submetidos ao mesmo regime fiscal. A igualdade produz efeito como subsídio procedimental, porquanto a vedação de qualquer privilégio odioso em matéria tributária assegure a liberdade relativa perante a lei (igualdade de oportunidades) e respeite o direito de propriedade<sup>26</sup>. Deste pensamento se extrai uma concepção afinada com a idéia da neutralidade das cobranças estatais, dissociada da violação das regras do mercado ou redistribuição de ingressos públicos. O tributo na sociedade capitalista inspira o essencial desta ordem sócio-econômica, posto que a incidência indiscriminada, a priori, visa atingir o hipotético equilíbrio unificador entre Estado e sociedade civil, fazendo com que todos contribuam para as despesas públicas. O ônus, igualmente suportado, alude ao veio intermediário da justiça tributária, que não afeta o horizonte das circunstâncias favoráveis ao crescimento humano edificadas pelo individualismo econômico, envolvido em um conceito típico de sociedade enfatizado por MACEDO (1995, p. 94):

A sociedade é um tipo desse processo involuntário junto com a economia. Neste tipo de processo social, só há lugar para uma justiça social consistente na observância de regras gerais de comportamento, de interação, sem especificar padrões ou resultados finais para ações individuais; são regras de fair-play de conduta durante uma competição, que não podemos controlar, e na qual teremos direito a um prêmio se não infringirmos as regras, mas podemos cumpri-las e sermos malsucedidos.

---

<sup>26</sup> Torna-se importante dizer que a implacável crítica aos privilégios tributários sempre constituiu bandeira revolucionária da burguesia emergente, em especial por ocasião da Revolução Francesa, com grande resultado na história da humanidade. A transformação inovadora do regime de privilégios fica bem claro nas observações de SIEYES (1997, p. 84) sobre a tributação do antigo regime: "*Havia um estranho país onde os cidadãos que mais se aproveitavam da coisa pública menos contribuíam, onde existiam impostos vergonhosos, insuportáveis; e que o próprio legislador taxava de degradantes*"

O cerne desta concepção demonstra identidade com as formulações de Ludwig Von Mises e Friedrich Von Hayek, apresentadas anteriormente, ambos certos de que as instituições são fruto da ação humana presidida pela sua própria evolução (racionalismo evolucionista) de forma não intencional e quase natural. De qualquer modo, a idéia de sociedade sem barreiras estatais ainda constitui recurso retórico, mas serve de arrimo à aplicação das normas abstratas de conduta válida para todos e estabelecidas pelo processo evolutivo da sociedade. Tudo para justificar a desigualdade de renda e encobrir o caráter opressor da tributação sobre as classes menos privilegiadas do sistema capitalista.

No âmbito do ordenamento interno, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 aderiu integralmente ao preceito do liberalismo, inscrito na redação do art. 5º, *caput*, mas que submete sua interpretação à conjugação de medidas concretizadoras para a valorização do trabalho humano, conforme o art. 170. A igualdade também compõe o rol de direitos fundamentais do contribuinte, pois o art. 150, veda aos entes políticos tributantes, instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão da ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos e direitos;

A liberdade, que oferece subsídios à sociedade de mercado e sua ordem avessa ao planejamento, mais próxima da multiplicação de interações individuais, instrumentaliza a igualdade de oportunidades com dois princípios indispensáveis à teoria do tributo: a proteção do mínimo existencial e a vedação do confisco. Assinala-se que tais preceitos jurídicos estão situados em cada uma das extremidades da cadeia impositiva, pois para os que não podem pagar proporciona-se imunidades e para aqueles com melhor qualidade econômica interdita-se o tributo com aptidão de aniquilar com o direito de propriedade. Um e outro compõem o estatuto de prerrogativas dos contribuintes assimilado pelo contrato social, evidente barreira à atuação do poder tributário do Estado.

A preocupação com o mínimo existencial concerne a necessidade de o Estado combater a pobreza absoluta, empreendimento necessário para permitir a efetivação da essência da filosofia liberal que, segundo FRIEDMAN (1985, p. 177) “*é a crença na dignidade do indivíduo, em sua liberdade de usar ao máximo suas capacidades e oportunidades de acordo com suas próprias escolhas, sujeito somente à obrigação de não interferir com a liberdade de outros indivíduos fazerem o mesmo*”. Assim, o tratamento dado à insuficiência de recursos impede qualquer política tributária de distribuição equitativa da renda ou de supressão da desigualdade econômica.

A cláusula do mínimo existencial adquire um caráter de liberdade negativa, pois o direito às condições básicas de existência digna aponta a ordem de não-intervenção do Estado no sentido de permitir a capacidade de competição no mercado<sup>27</sup>. Desta forma, por meio das imunidades, impedir a invasão do poder tributário na esfera patrimonial daquele indivíduo desprovido de rendas substanciais, teoricamente eleva o grau de oportunidades na disputa por um espaço no ambiente social. Este conteúdo ideológico presente no pensamento liberal traduz uma idéia específica de justiça em que não incide qualquer ação coordenada do Estado, inclinada a enfraquecer o domínio das regras espontâneas do sistema econômico, objetivando alcançar um resultado específico e determinado.

O conteúdo negativo do direito ao mínimo existencial ressaí na afirmação de TORRES (1995, p. 128): “*A proteção do mínimo existencial no plano tributário, sendo pré-constitucional como toda e qualquer imunidade, está ancorado na ética e se fundamenta na liberdade, ou melhor, nas condições iniciais para o exercício da liberdade, na*

---

<sup>27</sup> Vale destacar, no sistema tributário brasileiro, a total ausência de políticas voltadas à redistribuição de rendas, com o fim de contribuir para o combate à indigência e à pobreza. Lembre-se que o imposto de renda negativo, defendido por FRIEDMAN (1985), como um eficiente programa de ajuda aos pobres, não recebeu a simpatia das lideranças governamentais. O imposto sobre grandes fortunas, estampado no art. 153, VII da Constituição da República, ainda carece de concretização por meio de lei complementar. MERQUIOR (1981) assume uma posição coerente com as concepções liberais, pois não vê acerto na hipótese de tributar

*idéia de felicidade, nos direitos humanos e no princípio da igualdade*". Os meios preliminares a que se refere são uma instância de compromisso do Estado para com os indivíduos, o de oferecer-lhes condições semelhantes de participação na vida econômica e social, isentando-se da responsabilidade para com o resultado. O indivíduo exhibe a sua impotência em contribuir com as despesas públicas na incapacidade de compor o rol de sujeitos passivos da relação jurídica tributária, como também desvela sua desigualdade para competir no mercado.

A manifesta insuficiência do mínimo existencial para o interesse da sociedade civil está na não-imposição de restrições à acumulação de riquezas, legitimada pela abstração da possibilidade do sucesso de cada um no mercado. Tal princípio jurídico, que busca promover distribuição de renda por meio da liberdade de competição social na estrutura da divisão do trabalho, defronta-se com os propósitos das economias planificadas. Este veio condutor do limiar da justiça social do liberalismo demonstra limites teóricos e práticos de acordo com o que aponta (MARX, 1979, p. 20): *A distribuição dos meios de consumo, é a todo momento, uma consequência da distribuição das próprias condições de produção. E está, é mesmo uma característica do modo de produção*<sup>28</sup>. Destarte, não há como considerar o problema da distribuição da riqueza apartada do modo de produção, pois este último acaba por definir os fatores econômicos, o acesso aos bens de consumo e a renda, essenciais à transformação da condição humana. O preceito axiológico da liberdade enquanto recurso distributivo das oportunidades carece de uma justificação factível, porquanto, em um sistema que prevalece a separação entre a propriedade dos meios de produção e o trabalho, tende a agravar a competição interpessoal.

---

grandes fortunas, porquanto a exação assumiria um caráter punitivo e confiscatório, segundo ele, em nome da errônea idéia de que toda vantagem constitui um privilégio.

<sup>28</sup> [La distribución de los medios de consumo es, en todo momento, un corolario de la distribución de las propias condiciones de producción. Y ésta es una característica del modo mismo de producción.]

Paradoxalmente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com o seu viés neocontratualista de aspiração social, não menciona expressamente a intributabilidade do mínimo vital<sup>29</sup>. No entanto, seus fundamentos figuram implícitos ao princípio da dignidade da pessoa humana, consoante o art. 1º, III. A imunidade tributária da pobreza demonstra sua eficácia normativa no art. 5º, mediante a prestação de assistência jurídica gratuita e integral aos que comprovarem insuficiência de recursos (inciso LXXIV), além de franquear o registro civil de nascimento e da certidão de óbito (inciso LXXVI, a e b), ambos os casos com ônus arcados pelo Estado. No âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o princípio constitui subsídio para as reiteradas decisões que acolhem a inconstitucionalidade das leis estaduais que fixam taxa judiciária proibitiva de acesso à justiça para os mais pobres<sup>30</sup>.

O princípio da proibição de tributos excessivos constitui outro elemento integrante da doutrina liberal destinado a preservar a liberdade, entendida como garantia de exercício mais amplo possível do direito de propriedade. Aliás, o liberalismo assentou a idéia da impossibilidade de total absorção pela fazenda pública do patrimônio particular, permitindo-se, apenas, a desapropriação mediante justa indenização<sup>31</sup>. Este comando de impedimento dirigido ao Estado, proibindo o exercício da máxima fiscalidade, também cumpre a função de legitimar as incidências sobre patrimônio e renda dos indivíduos. É

---

<sup>29</sup> A Constituição da República de 1946 apresentava claramente o princípio pelo disposto no art. 15, § 1º: são isentos do imposto de consumo os artigos que a lei classificar como o mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica.

<sup>30</sup> No julgamento da ADIMC-1772/MG, cujo relator foi o Ministro Carlos Velloso, o STF definiu que I. - Taxa judiciária e custas: são espécies tributárias, classificando-se como taxas, resultando da prestação de serviço público específico e divisível e que têm como base de cálculo o valor da atividade estatal referida diretamente ao contribuinte, pelo que deve ser proporcional ao custo da atividade do Estado a que está vinculada, devendo ter um limite, sob pena de inviabilizar o acesso de muitos à Justiça. IV. - Necessidade da existência de limite que estabeleça a equivalência entre o valor da taxa e o custo real dos serviços, ou do proveito do contribuinte. Valores excessivos: possibilidade de inviabilização do acesso de muitos à Justiça, com ofensa ao princípio da inafastabilidade do controle judicial de lesão ou ameaça a direito: C.F., art. 5º, XXXV. V. - Cautelar deferida. (BRASIL, 2001).

<sup>31</sup> O devido processo legal precedente à expropriação do bem privado é direito fundamental, consoante a Constituição da República (art. 5º, XXIV), assegurada a ulterior indenização, ressalvadas as hipóteses do art. 243.

que, sendo razoável e sem exacerbar a constrição patrimonial, a tributação recebe a anuência da sociedade civil, posto que não restringe plenamente o exercício da liberdade econômica e, assim, mantém a ética do mercado. A vedação do confisco funciona no capitalismo como meio jurídico de contenção da pressão tributária, a fim de que tal poder estatal assegure a manutenção do capital, bem como dos excedentes destinados à formação de mais patrimônio privado. Por esta razão, há que indentificar-se a estreita relação estabelecida pelo liberalismo entre a liberdade do homem e o direito de propriedade que (TORRES, 1995, p. 116) assevera: “*Confiscatório é o tributo que aniquila a propriedade privada, atingindo-a em sua substância e essência*”. A máxima do não-confisco, portanto, repõe a teoria do tributo aos primórdios do liberalismo, pois ainda se deve considerar sua finalidade protetora da livre iniciativa<sup>32</sup>

Neste conceito vetusto da esfera opressiva e excessiva da tributação avulta a dificuldade de fixar o *quantum* que o Estado está autorizado a cobrar do indivíduo. Aliás, a Constituição da República do Brasil de 1988, no âmbito do estatuto de direitos e garantias fundamentais do contribuinte indica uma norma de textura aberta ao dizer apenas que aos entes políticos é vedado *utilizar tributo com efeito de confisco* (art. 150, IV), transferindo ao Poder Judiciário a laboriosa tarefa de interpretar o dispositivo. A solução apontada para estabelecer patamares suportáveis, longe da adoção de percentuais empíricos, está em reconhecer *standards* jurídicos baseados na razoabilidade da tributação, conforme aponta DÓRIA (1986, p. 195):

O direito de propriedade se concilia, pois, e se subordina ao poder de tributar, sendo mesmo este condição daquele, porquanto, na ausência do Estado, a propriedade poderia assumir formas as mais rudimentares, se tanto. Mas as res-

---

Mesmo assim, a desapropriação aplica-se apenas nos casos de necessidade ou utilidade pública ou interesse social.

<sup>32</sup> A característica assinalada está presente na definição de BALEEIRO (1977), bem como no conceito proposto por HARADA (1991, p. 174): “*Quando o total de tributos incidentes sobre determinado contribuinte representar uma carga que absorva todo o valor de seus bens, ou, ainda que impeça de exercer uma atividade lícita, não há dúvida que estaremos diante de uma carga geral confiscatória*”

trições à plenitude dos direitos patrimoniais, sujeitos ao atendimento das necessidades fiscais, não podem ser distendidas a ponto de importar na integral absorção da propriedade, rompendo-se o já de si precário equilíbrio entre os benefícios genéricos, propiciados pelo Estado, e os tributos que, em contrapartida, demandam dos cidadãos.

O princípio da razoabilidade evidencia a necessidade da mediação do Estado na legitimação do direito de propriedade, tal como ocorre no tratamento dado à igualdade de oportunidades. Esta intervenção coloca o tributo na condição de gravame arcado pelo indivíduo, para o exercício daqueles direitos. Esta é a peculiaridade marcante no conceito de tributo apresentado por TORRES (1995, p. 4): *“O tributo é o preço da liberdade, pois serve de instrumento para distanciar o homem do Estado, permitindo-lhe desenvolver plenamente as suas potencialidades no espaço público, sem necessidade de entregar qualquer prestação permanente de serviço ao Leviatã”*. A proibição contida no art. 150, IV da CRFB, em um exame mais atento, compõe a idéia síntese das limitações do poder de tributar, destinada a dar eficácia ao preceito liberal de apartar o indivíduo do Estado.

O direito do não-confisco não constitui uma posição jurídica absoluta insuscetível de limitações, porquanto a CRFB indicou algumas restrições a este preceito. Por esta razão, o ordenamento jurídico estabeleceu as hipóteses de tributação extrafiscal e, também, por força do exercício do poder de polícia, que consistem exceções a interdição de exações proibitivas. As políticas tributárias extrafiscais se afastam do fim precípua de obtenção de receita e permitem a intervenção estatal no domínio econômico com ações tendentes a exacerbar da carga impositiva para atender motivações de natureza econômica ou social (preservação da saúde, ocupação racional do solo urbano, etc.), cujos fatores autorizam o legislador a restringir direitos fundamentais<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> A tributação extrafiscal é concebida por alguns doutrinadores como meio de atuação sobre a ordem econômica a permitir a mudança do panorama social. Esta defesa ressaí na contribuição de FALCÃO (1981, p. 41-42) para o conceito de extrafiscalidade: *“a tributação extrafiscal é fenômeno que caminha de mãos dadas com o intervencionismo do Estado, na medida em que é ação estatal sobre o mercado e a, antes sagrada, livre iniciativa. Contribui, além disso, para modificar o conceito de justiça fiscal, que não mais persiste somente em*

A Constituição da República do Brasil de 1988 enumera as condições de aplicação da extrafiscalidade com destaque para a previsão de incidência maior do ITR, cuja finalidade é desestimular propriedades improdutivas (art. 153, § 4º) e o IPTU progressivo de forma a assegurar a função social da propriedade (art. 156, § 1º)<sup>34</sup>. Esta limitação ao exercício de direitos confrontantes com interesses coletivos demonstra a atuação do poder de polícia ou regulamentar, inexistindo ofensa ao princípio da igualdade.

### 2.1.2 A Segurança Jurídica

A segurança representa um valor fundamental para o funcionamento do modo de produção capitalista, face à necessidade de certeza e calculabilidade próximas das relações econômicas e objetividade dos códigos jurídicos. Se há unanimidade entre os doutrinadores apontando-a como corolário da garantia dos direitos fundamentais do indivíduo, com mais força se presta a compor elemento indispensável à exploração privada das probabilidades de lucro ilimitado. Por esta razão a estabilidade das garantias jurídicas, na esfera da justiça, integra o rol de condições favoráveis ao desenvolvimento de uma economia capitalista, conforme se depreende das conclusões apresentadas por WEBER (1998, p. 834), quando tece comentários sobre as diferenças entre as ordens jurídicas dos Estados capitalista e patrimonial:

Aonde encontra-se a tendência em converter-se em uma forma típica da exploração industrial, significa uma organização do trabalho com o objetivo de um

---

*referência à capacidade contributiva. Pressupõe uma estrutura adequada da fazenda pública, o conhecimento das possibilidades de intervenção de que se pode cogitar e o desejo de fazer uso dessas possibilidades, inclusive forçando o seu alargamento, pois imobilismo e extrafiscalidade são coisas que se excluem”* (FALCÃO, 1981, p. 41-42).

<sup>34</sup> A EC nº 29 alterou o art. 156, § 1º, que passou a vigorar com a seguinte redação: § 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.” Observe-se que a função extrafiscal do tributo está evidente na hipótese do inciso II, ao passo que, a aplicação de alíquotas progressivas em razão do valor da propriedade visa exteriorizar o princípio da capacidade contributiva no âmbito do IPTU.

consumo em massa, dependendo da possibilidade que previsões seguras tanto quanto mais considerável e importante seja o capital de que melhor se dispõe. Neste caso, conta-se com a estabilidade, segurança e objetividade no funcionamento da ordem jurídica, caráter racional e, em princípio previsível das leis da administração. Do contrário, faltam aquelas garantias de previsão indispensável para a exploração industrial a base de grandes capitais.<sup>35</sup>

Assim, no plano das relações do Estado com a sociedade civil, este preceito liberal dá suporte à racionalização do direito, convertendo-se em cláusula jurídica asseguratória do *status negativos*, com preponderância da esfera privada e dos meios de perpetuação das vias de funcionamento do mercado. Tal sistemática atua sobre as relações jurídicas a partir de uma espécie de avaliação estimativa das possibilidades de resultado do direito e seu procedimento enquanto instrumentos que se coadunam com a economia racional devido às regras previamente conhecidas. No entanto, este apelo em favor da previsibilidade conduz novamente a doutrina liberal ao tema da neutralidade do Estado, pois a qualidade da segurança aponta comandos jurídicos voltados à restringir a sua atuação substancial, na ordem espontânea da sociedade. Cumpre, pois, destacar novamente a teoria evolucionista de HAYEK (1985b), que atribui o nome de *kosmos* à ordem resultante do avanço natural, sem a intenção humana, ou seja, destituída de propósito e desvinculada do resultado. Esta ordem espontânea corresponde àquela vigente na sociedade civil que necessita de pouca regulação pelo direito, ao passo que na esfera pública estabelecem-se determinações objetivando reprimir a atuação do Estado no âmbito das relações econômicas.

No plano do direito tributário, especificamente, este valor apresenta o fio inicial de sua nitidez no princípio jurídico da legalidade que integra o núcleo das constituições

---

<sup>35</sup> [Allí donde tiene a convertirse en una forma típica de la exploración industrial, significa una organización del trabajo con vistas a un consumo en masa, dependiendo de la posibilidad de provisiones seguras, y ello tanto más cuanto más considerable e importante sea el capital de que se dispone. En este caso debe poder contar con la estabilidad, seguridad y objetividad en el funcionamiento del orden jurídico, en el carácter racional y en principio previsible de las leyes de la administración. De lo contrario faltan aquellas garantías de previsibilidad indispensable para la explotación industrial a base de grandes capitales.]

modernas<sup>36</sup>. A máxima da interdição de criar ou exigir tributo, sem lei que o estabeleça, retroage às lutas da burguesia emergente contra o poder arbitrário do soberano de prescrever taxações sobre a propriedade. A norma traduz segurança ao qualificar determinados fatos como suscetíveis de imposição tributária, adicionada à previsão de ações concretas do fisco destinadas à arrecadação. Esta antevisão do comportamento estatal, permitida ao indivíduo, ressaí no preceito da especificação conceitual da incidência, obrigando a lei a descrever exaustivamente os elementos integrantes do tributo, quais sejam, o fato gerador, os sujeitos ativo e passivo, a alíquota e a base de cálculo<sup>37</sup>. A rigorosa descrição, que é essencial para que a Fazenda Pública possa realizar o ato de lançamento da exação, também é conhecida como a materialização do princípio da tipicidade. No entanto Mizabel Abreu Machado Derzi prefere adotar a primeira denominação, ampliando os requisitos para a instituição válida de um tributo, acrescentando a necessidade de a lei descrever também as hipóteses de:

a) desonerações tributárias; b) sanções pecuniárias e anistias; c) obrigações acessórias; d) hipóteses de suspensão, exclusão e extinção do crédito tributário; e) instituição e extinção da correção monetária do crédito tributário, tudo em consonância com o art. 97 do Código Tributário Nacional (DERZI *in* BALEEIRO, 1999, p. 622).

A certeza que orienta o contribuinte repudia leis tributárias de tipo abertas (“em branco”), apenas com indicações ao intérprete ou ao aplicador de valorizarem a possibilidade de presunções e ampliarem a discricionariedade da atuação administrativa. Tal legalidade estrita auxilia a relação de previsibilidade da atuação estatal, porque permite aos indivíduos anteciparem objetivamente os direitos e deveres tributários a fim de afetar minimamente seus interesses. O imperativo ideológico da segurança evidencia a pre-

---

<sup>36</sup> Sobre a recepção do princípio da legalidade nos ordenamentos jurídicos nacionais consultar UCKMAR (1976). A Constituição da República dispõe sobre o princípio da legalidade no art. 5º. II integrando o catálogo de direitos fundamentais (BRASIL, 2000).

<sup>37</sup> Para a apreensão dos conceitos consultar BALTHAZAR (2000).

ocupação com a confiança na lei fiscal firmada na faculdade dada ao contribuinte de evitar determinadas operações ou promover outras, buscando elidir a tributação e permitindo que o planejamento integre o ambiente de maximização dos ingressos privados.

Para seguir esta lógica, que afiança os valores liberais, integram a CRFB, dentre as limitações do poder de tributar no art. 150, III, as proibições de se cobrar tributos relacionados a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado (alínea a), bem como exigi-los no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (alínea b). Destarte, tais normas constitucionais radicam os pressupostos da irretroatividade da lei e anterioridade tributária, que juntamente com a legalidade, formam os pilares do sistema de direitos do contribuinte. Vale destacar que os três princípios jurídicos moldam-se tipicamente ao *status negativus* dos direitos, demonstrando que a segurança também apresenta a pretensão de distanciar o indivíduo do Estado.

No entanto, diante da inegável necessidade de ingressos estatais, por meio da contribuição da sociedade, a legalidade permitiu afastar do conceito de tributo a idéia de opressão da liberdade. É que a precedência de lei para tornar possível a atuação do Estado sobre o patrimônio privado insere a retórica do consentimento popular, pelo voto, ou mediante a representação. Assim, para o exercício da competência tributária o Estado precisa estar autorizado pelo parlamento, comprovando a noção de restrição de pressões sobre o patrimônio privado. A competência exclusiva do Legislativo, de criar e aumentar tributos, segundo CARRAZZA (1993), exterioriza a imagem da autotributação, pois a aprovação tácita dos cidadãos e a estrita vinculação à lei salvaguardam o direito de propriedade contra o qual a tributação não pode investir<sup>38</sup>. Este recurso doutrinário coloca

---

<sup>38</sup> A importância da representação legislativa para o pensamento liberal sobressai no debate em torno da possibilidade do Poder Executivo instituir e aumentar tributos valendo-se de medidas provisórias, a teor do art. 62. A análise perfunctória dos elementos que compõe este instituto jurídico que concede ao Presidente da República a prerrogativa de legislador, notadamente a urgência e relevância da matéria, incompatibiliza-o com o

com nitidez a teoria do tributo no âmbito do contrato social, expandindo a noção de liberdade e sua auto-limitação, pela própria sociedade civil. Nisto o pacto instrumental pressupõe que os cidadãos renunciem de mínima parcela de direitos individuais em favor do Estado, em troca da garantia e segurança das relações privadas.

A relevância da representação antecedendo a cobrança do tributo como cláusula de compromisso social avulta, por exemplo, na decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Mcculloch vs. Mariland*, de 1819, na motivação da lavra do Justice Marshall:

o poder de impor tributos sobre as pessoas e seus bens é essencial à própria existência do Estado, e pode ser legitimamente exercitado sobre os objetos idôneos com a máxima amplitude com que o Estado queira exercitá-lo. A única garantia contra o abuso de tal poder é inerente à estrutura do Estado. Ao impor um tributo, o legislador atua sobre os eleitores. Isto significa, em geral, uma garantia suficiente contra as imposições errôneas e opressivas (UCKMAR, 1976, p. 47).

O cerne desta pregação liberal está na idéia de adaptar a representação ao valor da liberdade, pois envolve a abstração da irrazoabilidade do povo permitir a exacerbação da tributação sobre o próprio patrimônio, para ampliar os poderes do Estado principalmente sobre os negócios econômicos.

Por esta razão, o princípio jurídico da legalidade integrante do valor da segurança, além de ostentar o substrato formal, que é a reserva de lei com a descrição abstrata dos elementos essenciais do tributo, tem outro material, pois embora tenha sido constituído validamente, submete-se aos direitos fundamentais, sujeitando a deliberação legislativa ao controle de constitucionalidade do Poder Judiciário. Esta legalidade substancial afina a

---

princípio da anterioridade da lei tributária disposto no art. 150. II. b da Constituição da República. Este, aliás, é o principal argumento utilizado por CARRAZZA (1998) para repudiar a atuação do Executivo na seara da tributação. Os direitos de propriedade e liberdade, fundamentais na sociedade capitalista, constituem bens jurídicos que justificam a precedência da atividade legislativa representativa para a validade da relação jurídico-tributária, consoante assinala ATALIBA (1998). Ao contrário do que pensam os doutrinadores, o STF considera a medida provisória como sendo um instrumento hábil para criação de tributos. No julgamento do RE nº 138.284/CE o relator Ministro Carlos Velloso justifica: *Há os que sustentam que o tributo não pode ser instituído mediante medida provisória. A questão, no particular merece algumas considerações. Convém registrar, primeiro que tudo, que a Constituição, ao estabelecer a medida provisória como espécie de ato normativo primário, não impôs qualquer restrição no que toca à matéria. E se a medida provisória vem a se transformar em lei, a objeção perde o objeto*” (Revista Trimestral de Jurisprudência nº 143, p. 321)

segurança com os instrumentos processuais que resguardam as liberdades a fim de equipar o indivíduo contra os excessos do Estado. As garantias constitucionais que protegem os indivíduos, tais como o mandado de segurança, o mandado de injunção, a ação declaratória de inconstitucionalidade de leis e o processo administrativo, são exemplos de meios de apelo ao Judiciário pela certeza do cumprimento do estatuto tributário. Esta condição dá, ao valor segurança, feições do *status positivus* de liberdade.

### 2.1.3 Justiça

A abordagem do tema da justiça pelo liberalismo pressupõe a objetivação da igualdade no acesso às liberdades e a fruição das potencialidades humanas, pois ingressa num amplo espaço da ética social na definição de valores que presidem o relacionamento entre os indivíduos. O assunto, entretanto, era tratado por Platão, Aristóteles e Cícero apenas como ditame para dar a cada um o que lhe pertence, identificando o comportamento como virtude ou atividade subjetiva do homem face ao semelhante. A teoria liberal promove uma significativa mudança nesta concepção, pois é possível extrair da idéia de justiça um processo racional justificado que envolve a ordem social coordenada pelo Estado e a determinação das relações econômicas à luz de um princípio ético. De acordo com KOLM (2000), o advento da hegemonia do capitalismo fez adquirir relevo à moderna teoria da justiça de cunho liberal, com a necessidade de uma nova aliança entre a economia e a filosofia. Este diagnóstico voltado à sociedade, demonstra que a adoção dos princípios dirigentes do mercado (lucro, negociação, barganha e etc.) promoveu uma cisão entre as relações econômicas e sociais impondo, à questão da justiça, um tratamento mais específico<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Conforme destaca TORRES (1998) as idéias liberais, de início, relegaram a segundo plano as reflexões sobre a justiça. Esta constatação pode ser verificada nos textos de Locke, Paine e Bentham, mais preocupados com a

No capitalismo ressaem os estreitos laços com a justiça econômica, porquanto as trocas comerciais condicionam a ética interpessoal e o critério de distribuição da renda afeta a relação entre o indivíduo e a comunidade. A partir deste aporte histórico, a concepção liberal clássica defendida por HAYEK (1985a) pressupõe o individualismo metodológico e ético de Aristóteles para diagnosticar o comportamento humano isentando, assim, o processo social ou o padrão de distribuição de renda da responsabilidade pela justiça. Isto remete a sua concepção processual, pois ações humanas são justas se conformes às regras gerais do direito, independentemente do resultado produzido. Por este motivo a justiça se afina com a noção de sociedade como ordem não planejada, resultante de um processo natural onde se alcança o bem comum apenas sustentado no conjunto de direitos fundamentais dos indivíduos.

Daí pode-se assentar que o conceito de justiça, para o princípio civilizatório liberal, tende a atuar em um campo de tensão gerado pelo agravamento do individualismo econômico e os esforços teóricos de buscar o equilíbrio com a liberdade. A incerteza da mediação coerente entre o mercado e a equidade compõe um elemento fundamental para a concepção política de justiça, afirmada por liberais igualitários, tentando atingir a estabilidade do contrato social mediante regras de cooperação e ação social que manifestem um consenso mínimo. Tal apreensão, que se vincula exatamente aos limites emancipatórios, acompanha a obra de RAWLS (2000, p. 47) quando indica dois elementos fundamentais para a justiça:

- a) a igualdade de perspectiva de projeto satisfatório de direitos e liberdades básicas iguais para todos, compatível com todos os demais, com garantia da equidade às liberdades políticas; b) as desigualdades sociais e econômicas submetidas a dois requisitos: vinculadas a posições e cargos abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, em segundo lugar,

devem representar o maior benefício aos membros menos privilegiados da sociedade.<sup>40</sup>

Ao apresentar os elementos essenciais de sua teoria, compreende como necessária a ação estatal afirmativa, pois integra com, os seus princípios, a característica da justiça às instituições políticas, sociais e econômicas. O acordo de distribuição da riqueza e dos acessos às oportunidades, no entanto, que é o centro do novo contrato social de John Rawls, não se sobrepõe à lógica cumulativa do mercado.

Neste ambiente de perplexidades criado pelas fronteiras do liberalismo, há destaque para dois elementos integrantes da justiça liberal que afetam diretamente a relação jurídica tributária: as justiças distributiva e comutativa. Na definição dos termos por MACPHERSON (1991), a primeira é aquela referente à distribuição do produto global da sociedade, entre os cidadãos, a fim de permitir que toda a família tenha uma renda necessária para gozar de uma vida digna, ao passo que a segunda diz respeito às trocas por um preço justo, proporcionando ao produtor um ganho condizente com suas posição social e qualificação. No sistema capitalista, ambas são mediadas pelo mercado, sendo que a justiça distributiva afeta a relação do indivíduo com a sociedade e a comutativa indica as situações interpessoais. Desta forma, tais valores operam no sistema jurídico apenas com a finalidade de reduzir desigualdades iníquas, conforme alerta MERQUIOR (1982), pois o extrapolar deste extremo tende a transformar o conceito de justiça em moralismo distributivista. O regime de tributação, portanto, articula-se com base em preceitos reservados com o fim de assegurar que o mercado terá grande parte da responsabilidade pela destinação da renda produzida.

O princípio jurídico da capacidade contributiva, que atua dentro desta lógica libe-

---

<sup>40</sup> Cumpre assinalar que o objetivo deste trabalho não está em examinar detidamente a doutrina da justiça em John Rawls, mas tão somente apresentar a importância de suas formulações para o conjunto do pensamento liberal.

ral, é apontado como meio mais eficiente de realizar a justiça tributária<sup>41</sup>. tal assertiva é justificada, teoricamente, por dois motivos: a) o estado deve exigir de cada contribuinte um ônus tributário de acordo com sua capacidade econômica, atingindo mais aqueles que possuem maior renda; b) o princípio afasta a idéia de tributação de acordo com o benefício pessoal obtido, pois a aplicação das receitas estão desvinculadas da arrecadação. Por isto seu pressuposto indica a potencialidade econômica das pessoas (físicas ou jurídicas) de concorrer às despesas públicas, sem sacrifício do indispensável à vida e/ou à realização das finalidades de um empreendimento. Em consequência, indica que a atuação do estado deve ser eqüitativa para dimensionar cada prestação a ser imposta ao sujeito passivo da relação tributária, visando dar efetividade ao princípio da capacidade contributiva, e, neste caminho, realizar com maior ou menor teor a justiça fiscal<sup>42</sup>. Assim, é possível situá-lo no cerne da concepção do estado liberal, que, segundo COELHO (1997), afirma a supremacia do ser humano e suas organizações, face ao poder de tributar, e obriga o legislativo e o judiciário ao compromisso de realizar o valor da justiça no campo tributário.

No ordenamento jurídico brasileiro o pressuposto apresenta, segundo HARADA (1991), um conteúdo programático expresso no comando do art. 145, § 1º da CRFB, porque apresenta dificuldades práticas para executar uma tributação pessoal sobre um universo heterogêneo de contribuintes. A exeqüibilidade do princípio, para ele, dependeria de lei complementar definindo o exato conteúdo relativo a cada tributo. Ao reverso,

---

<sup>41</sup> A concepção do caráter distributivo, inerente ao princípio da capacidade contributiva manifesta-se em vários doutrinadores nacionais: TORRES (1995), COELHO (1997) e HARADA (1991). Por outro lado, CONTI (1997) procura abordar a questão da distribuição eqüitativa do ônus tributário, apenas como um ideal de justiça tributária.

<sup>42</sup> Com respeito à reação liberal contra as políticas sociais tendentes a reduzir desigualdades econômicas, vale assinalar a posição de MACPHERSON (1991, p. 30) antevendo o futuro da justiça distributiva nos países periféricos: *Há a possibilidade de que essa aliança entre o capital empresarial e o Estado regulador venha a negar as pressões social-democratas, destruindo o processo democrático. Tal Estado corporativista ou plebiscitário não precisaria ceder a reivindicações da justiça distributiva, tampouco justificar-se nesses termos. Em vez disso, invocaria outros valores: eficiência e estabilidade. Apresentar-se-ia, como de fato já faz, como o único mecanismo capaz de salvar o país do colapso econômico – do desemprego maciço e da inflação galopante, que juntos são mais temíveis do que um pouco de injustiça econômica*

GONÇALVES (1993) advoga em favor da eficácia imediata do princípio, porque exige que o fato ou o estado, eleito como apto a gerar a obrigação tributária, manifeste um mínimo de riqueza e também, limite a graduação máxima da exação pela via da proteção do contribuinte contra o efeito confiscatório. Apesar da controvérsia, a capacidade contributiva pode ser mensurável com critérios de renda auferida, consumo e patrimônio. Estes critérios demonstram traços de eficácia quando partem de dois subprincípios: a) a seletividade, pressupondo alíquotas graduadas de acordo com a essencialidade dos bens tributados, conforme os arts. 153, § 3º, I e 155, § 2º, III da CRFB; b) a progressividade, que permite a elevação da alíquota da exação na mesma medida do incremento da capacidade contributiva pessoal, em caráter obrigatório no caso do imposto de renda (art. 153, § 2º I da CRFB), e facultativo, na hipótese do IPTU, em face do valor do imóvel e para assegurar a função social da propriedade (art. 156, § 1º, I e II da CRFB) como também promover o adequado aproveitamento do imóvel (art. 182, § 4º, II).

A justiça comutativa opera no sistema tributário nacional relacionando o benefício obtido com os serviços públicos divisíveis e mensuráveis sobre os indivíduos que deles usufruem, notadamente no que respeita à contribuição de melhoria. Apesar da evidente ambigüidade da redação do art. 145, III da CRFB, a aludida exação é conceituada como sendo “*a recuperação do enriquecimento ganho por um proprietário em virtude de obra pública concreta no local da situação do prédio*” (BALEEIRO, 1999, p. 570). A vantagem auferida, sujeita à tributação, decorre da prestação de uma obra pública com valorização imobiliária, conforme decidiu o STF<sup>43</sup>. Esta modalidade de justiça fica também evidente no que tange o princípio da solidariedade de grupo, que orienta a cobrança de tributos destinados a custear a seguridade social, consoante informam os arts. 149 e 195 da CRFB. Ao se referir que tal sistema de proteção do indivíduo será financiado por toda a

---

<sup>43</sup> Consultar o RE nº 115.863-SP. Rel.: Min. Célio Borja, decisão unânime, DJU 08.05.1992, pág. 6.268 (BALEEIRO, 1999, p. 576).

sociedade, a norma jurídica impõe a contribuição de todos, inclusive das pessoas que não obtêm vantagem direta do Estado. Destarte, mesmo a empresa sujeita a pagar contribuição social sobre a receita e faturamento (art. 195, I, b) não assegura qualquer benefício previdenciário aos sócios, que somente poderão usufruir do direito social nas condições de contribuintes individuais.

## **2.2 O SISTEMA TRIBUTÁRIO E A JUSTIÇA SOCIAL NO BRASIL**

Os valores liberais, aplicados ao regime de tributação brasileiro, demonstram a vocação de não contribuir com as políticas de distribuição de renda, enquanto orientação de formação das relações sociais e econômicas. Esta verificação, extraída de uma significativa parte da estrutura jurídica do Estado, constitui mais um indicativo da disposição de dotar o mercado da incumbência de fazer a divisão da riqueza social arrimado na liberdade, na segurança e na justiça. É o ambiente de competitividade interpessoal, no entanto, que traça esta atribuição de acordo com a capacidade individual para o sucesso, medida pela efetiva acumulação de capital. Por esta razão, a participação estatal aponta no sentido de assegurar o processo racional do capitalismo, matizado na igualdade de oportunidades, mediante a observância dos princípios jurídicos atinentes à tributação liberal. Nisto há, portanto, o encontro da coerência metodológica com as proposições doutrinárias de distanciamento entre o indivíduo e o Estado, notabilizada pela sua reduzida intervenção na esfera das relações mercantis. A partir de tais princípios e da observância da realidade torna-se possível admitir um conceito de justiça social que compreenda um compromisso bilateral e com respeito apenas à formalidade, do modo que assevera MACEDO (1995, p. 75):

Para o indivíduo, a justiça social consiste na observância das regras éticas gerais da atividade econômica, das da profissão e no respeito às leis tributárias. A observância, pelo indivíduo, da justiça social, legitima suas aquisições e rendimentos. Pelo Estado, a justiça social significa a instauração de uma ordem econômica competitiva que permita o desenvolvimento de cada um e de

todos, bem como ações afirmativas que restaurem, sempre que necessário, um mínimo de igualdade de oportunidades entre indivíduos, setores, regiões, etc.

Esta, aliás, nos parece a síntese mais coerente da interpretação da expressão *na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa* contida no art. 170 da CRFB, enquanto diretrizes programáticas para a ordem econômica fundada nos ditames de uma típica justiça social. A reunião dos princípios da propriedade privada, função social da propriedade e livre concorrência evidencia a proeminência das regras do mercado sobre a atividade do Estado. A composição liberal aplicada à periferia do modo de produção capitalista, no que tange o regime de tributação, exhibe resultados peculiares no sentido de infirmar alguns dos objetivos pretendidos pelos valores apregoados na doutrina.

### **2.2.1 A Distribuição do ônus Tributário na Sociedade**

A eficácia do sistema tributário brasileiro, articulado com os princípios e valores definidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, deixa clara que a radicalização do individualismo econômico produz uma crescente desigualdade de renda, intensificada pelos vícios do sistema capitalista periférico. No crescente apelo por políticas equitativas reside o dilema: toda a ação afirmativa do Estado, destinada a distribuir a riqueza social, tende a expandir o conceito de incidência tributária para além das fronteiras tênues da autolimitação da liberdade, pois afeta diretamente as esferas do mínimo existencial e do não-confisco.

No presente tópico cumpre examinar os efeitos gerados por este complexo arcabouço na repartição do gravame na sociedade, com destaque para as cargas tributárias direta e indireta sobre as unidades familiares, em grandes regiões urbanas, em 1996. Destarte, parte-se do aporte analítico de VIANNA (2000), incorporando a este trabalho a conclusão de que o sistema tributário opera de maneira regressiva sobre a população,

incidindo gravemente, em termos relativos à renda, nas famílias com menor poder aquisitivo.<sup>44</sup>

O diagnóstico da carga tributária, de acordo com a metodologia adotada, começa pela análise das características dos recebimentos familiares nas regiões estudadas, pela quantidade dos rendimentos e sua distribuição entre os estratos de renda. A tabela 1 demonstra o conhecimento apurado dos níveis de concentração de riqueza, evidenciado na disparidade entre a divisão *per capita* para os que ganham até dois salários mínimos e os que têm recebimentos superiores a 30 salários mínimos. Apesar da esperada constatação de que os piores rendimentos para as famílias mais pobres estão localizados nas regiões metropolitanas no Norte e Nordeste do país, Brasília apresentou um desempenho menos significativo que Belém, no primeiro estrato de renda. Merecem destaque, no entanto, as regiões de Fortaleza, Salvador e Recife, nas quais as famílias cuja receita mensal chega a até 2 salários mínimos figuram abaixo da linha de indigência, conforme apresenta a Tabela 2. Aliás, de acordo com o Índice de Gini, que mede a distribuição de renda na população, a capital do Ceará apresenta a maior desigualdade dentre as regiões pesquisadas, seguida exatamente por Recife e Salvador. O levantamento quantitativo das receitas privadas, apresentado nas tabelas 1 e 2, contribui para justificar os nefastos efeitos de um incipiente desenvolvimento capitalista, característica dos países periféricos, bem como a tendência prática de não-intervenção do Estado no domínio do mercado, mediante políticas públicas afirmativas.

O cotejo entre os meios que orientam a tributação liberal e o sistema tributário brasileiro merece algumas considerações essenciais para a compreensão de seu funcio-

---

<sup>44</sup> A pesquisa realizada por técnicos do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada utilizou informações sobre a renda e o consumo familiares das onze maiores regiões urbanas do país (Recife, Fortaleza, Salvador, Belém, Belo Horizonte, Goiânia, Curitiba, Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília) que constam dos microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (POF/IBGE) de 1995/1996. Quanto à metodologia utilizada para a obtenção dos resultados, consultar o estudo.

namento e aplicação nas sociedades capitalistas da periferia. Primeiro, merece destacar que a pressão exercida pelas agências multilaterais, em especial o FMI, sobre o governo, para adoção de medidas em favor do ajuste fiscal, ou seja, o equilíbrio das contas públicas, com o escopo principal de adquirir confiança de investidores externos. Para equacionar a relação entre receita e despesas públicas foram instituídos tributos que incidem de maneira cumulativa sobre a produção, notadamente a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF - e a Contribuição para Financiamento da seguridade social – COFINS. Aliás, ambas as exações foram as principais responsáveis pela expansão da arrecadação do tesouro nacional no ano de 2000, por força da reintrodução da cobrança da CPMF a partir de junho de 1999 com uma alíquota maior (0,38%), em consequência da edição da Emenda Constitucional nº 21, e a elevação da alíquota da COFINS para 3%, além da ampliação da base tributável, conforme as alterações promovidas pela Lei nº 9.718/98<sup>45</sup>. Ademais, mantendo-se no caminho da harmonia fiscal, os impostos com atribuição tipicamente extrafiscal, como por exemplo, o Imposto sobre Operações Financeiras – IOF - que atuaria na política monetária e o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI -, para o comércio exterior, passaram a assumir o papel de prioridade na geração de receitas, infringindo danosamente o conteúdo programático latente no art. 153, § 1º da CRFB. A assertiva encontra respaldo na análise de dados fornecidos pela Secretaria da Receita, consoante informa o IPEA (1999): comparando a arrecadação do IOF de janeiro à agosto de 1998, com a do mesmo período de 1999, houve uma variação positiva de 34,6%, tudo por conta das medidas governamentais de ajuste fiscal que elevou a alíquota do imposto com o adicional de 0,38 pontos percentuais, a fim de compensar a perda de arrecadação com a CPMF.

---

<sup>45</sup> Estas informações são confirmadas pelos dados oferecidos pelo Boletim de Finanças Públicas nº 12 fornecido pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: no comparativo de janeiro a setembro de 1998 com o mesmo período de 1999, a arrecadação da COFINS teve um aumento de 17.3%, enquanto a CPMF apresentou uma variação positiva de 125.3% !.

A estrutura tributária brasileira tem manifestado o pendor de exasperar a tributação indireta, verificada a partir da promulgação da Constituição, principalmente com a significativa participação das contribuições sociais (PIS, COFINS e CPMF, por exemplo) na receita do Estado. Segundo dados fornecidos pelo IBGE, reproduzidos por VERSANO (1998), enquanto que, de 1980 à 1983, os tributos diretos participavam com 49,22% e os indiretos, com 50,72% da arrecadação total, no período de 1994 à 1996, os tributos diretos passaram a contribuir com apenas 45,13%, ao passo que os indiretos atingiram a marca de 54,84% da arrecadação geral do Estado. Este modelo acaba permitindo que as exações cumulativas, já citadas, exerçam o efeito de piorar a qualidade da arrecadação e, por via reflexa, onerar os segmentos mais pobres da população. Ademais, a expressiva tributação indireta, presente no sistema tributário brasileiro, afeta inclusive produtos de consumo essenciais para as classes desfavorecidas, revelando a sua face regressiva. Tal constatação ressaí ante a pouca disposição dos Estados-Membros em praticar alíquotas seletivas para o ICMS, visando materializar o princípio do mínimo existencial, contido implicitamente no permissivo constitucional do art. 155, § 2º, III<sup>46</sup>.

A tributação direta, por atingir preponderantemente a renda individual, é considerada a mais eficiente para alcançar a progressividade, porquanto torna mais exequível a personalização do tributo, acompanhando as peculiaridades socioeconômicas do contribuinte. Com este meio a incidência apresenta alíquotas diferenciadas, informando uma escala gradativa na mesma medida em que se eleva a capacidade de pagamento individual. Ao tecer comentários sobre este princípio inserido no art. 145, § 1º da CRFB, Mizabel Abreu Machado Derzi diz que é *“um instrumento posto à disposição do legislador para melhor atender às necessidades individuais dos contribuintes e, concedendo-lhes*

---

<sup>46</sup> Para obter mais informações estatísticas, compulsar dados colhidos por Vianna (2000).

*reduções e isenções, atenuar substancialmente a carga tributária dos mais pobres”*

(DERZI *in* BALEEIRO, 1999, p. 293 – 294).

O Imposto sobre a Renda (IR) e a Contribuição para a Seguridade Social (INSS) constituem-se nos tributos mais significativos do grupo, pois, conforme a tabela 3, participam com 16,05% e 17,90%, respectivamente, de toda a carga tributária brasileira. Mas, a despeito das vinculações que os tributos diretos têm com a progressividade e a aspiração política de distribuição da renda, tanto o IR quanto o INSS funcionam de maneira regressiva na estrutura tributária. O art. 3º da Lei nº 9.250/95 apresenta a tabela progressiva do primeiro para os rendimentos mensais da pessoa física, cuja base de cálculo tem apenas três patamares e duas alíquotas<sup>47</sup>. O segundo tributo, cuja sistemática adotada pelo art. 20 da Lei nº 8.212/91 para a cobrança dos segurados empregados, conta com um teto baixo para o salário-de-contribuição e uma alíquota fixa em 11%, permite que os rendimentos mais elevados acabem pagando proporcionalmente menos. No que respeita aos segurados empresários, facultativos, trabalhadores autônomos e equiparados, bem como a contribuição das empresas sobre as remunerações pagas mensalmente, incide a alíquota única de 20%, a teor dos art. 21 e 22 do aludido diploma legal. Tais artificios legais passam ao largo dos critérios de caráter pessoal e da graduação segundo a capacidade econômica do contribuinte, que deveriam orientar a qualidade do gravame, mas contribuem significativamente para ampliar as receitas estatais.

---

<sup>47</sup> A tabela progressiva para o IRPF, segundo os rendimentos mensais, é a seguinte: até R\$ 900,00 o contribuinte está isento; acima de R\$ 900,00 até R\$ 1.800,00 a alíquota corresponde a 15%, permitindo a dedução da parcela de R\$ 135,00; acima de 1.800,00 a alíquota fica em 25%, podendo-se deduzir R\$ 315,00. No entanto, a Lei nº 9.887/99 dispôs no art. 21 a elevação desta última para 27,5%, em função dos fatos geradores ocorridos nos anos calendário de 1998 a 2002, ampliando a dedução para R\$ 360,00. É claro que, em razão da multiplicidade de classes de rendimentos presentes na sociedade brasileira, o IRPF com apenas duas alíquotas está muito distante de cumprir o critério da progressividade, obrigatório nesta espécie tributária, consoante determina o art. 153, § 2º, I da Constituição da República. O atual modelo adotado para o IRPF acaba exacerbando a tributação sobre os estrato de renda média, pois não estabelece qualquer progressividade para os ganhos superiores a R\$ 1.800,00. Este efeito se demonstra com o significativo aumento da arrecadação do IRPF retido na fonte, conforme se verá adiante.

O procedimento metodológico, adotado por VIANNA (2000), procura avaliar quantitativamente a incidência da carga tributária brasileira sobre os ganhos das famílias, conforme os estratos de renda nas maiores regiões metropolitanas do país. Como o presente trabalho busca verificar a eficácia dos valores liberais da tributação e seus efeitos sobre a distribuição da riqueza gerada pela sociedade, a adoção da renda como parâmetro constitui meio hábil para auferir a equidade do sistema. Vale lembrar que, consoante a tabela 3, compõem o rol de tributos indiretos: ICMS, IPI, PIS e COFINS. Os tributos diretos são: IR, INSS, IPTU, IPVA e ITR. As exações analisadas no estudo correspondem a 79,16% de toda a carga tributária brasileira. A abrangência da base examinada justifica a credibilidade dos resultados obtidos.

O exame da tributação direta, a partir dos dados lançados na tabela 4, mostra um perfil progressivo quanto aos impostos selecionados. O atual grau de distribuição da carga impositiva, entretanto, não consegue proporcionar equidade ao sistema, pois é incapaz de fazer frente às diferenças de renda verificadas entre a primeira e a última classes de renda. Ademais, o comparativo da tributação direta no menor estrato de renda, constata que nas regiões metropolitanas nordestinas a incidência é muito superior àquela praticada em São Paulo e Brasília, por exemplo, demonstrando uma flagrante inconsistência na divisão do ônus tributário de acordo com a capacidade contributiva.

A progressividade da tributação direta pode ser creditada à mínima incidência do IR nos dois primeiros estratos de renda indicados, mas é bastante significativa para as famílias com renda mensal superior a 30 salários mínimos, conforme demonstra a tabela 5. A contribuição para a seguridade social já ostenta um caráter bastante diferenciado, gravando pesadamente os três primeiros estratos de renda em virtude de sua peculiar sistemática de aplicação de uma alíquota linear a partir do limite de dez salários-de-contribuição. Por esta razão, para as classes sociais indicadas a exação apresenta a mais alta porcentagem do total dos tributos diretos, operando de forma regressiva. A base de

cálculo do IPTU aplicada sobre o valor venal do imóvel, ou seja, não exibindo, a priori, uma característica de progressividade, acaba por exercer um peso considerável na carga tributária das famílias mais pobres, reduzindo gradativamente na medida em que se eleva a renda.

A partir das informações contidas na tabela 4 é possível perceber o conteúdo econômico da progressividade da tributação brasileira, principalmente como instrumento que permite a concentração de riquezas. A tributação direta aplicada sobre as famílias com ganhos até dois salários mínimos perfaz cerca de 2%, enquanto que para o estrato de renda mais elevado o percentual é inferior a 11%. Assim, estima-se que, se as famílias mais ricas pagam aproximadamente seis vezes mais tributos diretos que as mais pobres, sua renda média mensal *per capita* é 37 vezes maior que o do primeiro estrato de renda. Estes resultados demonstram que a graduação estabelecida, consoante os preceitos liberais, não impede a perpetuação de enormes disparidades de renda na sociedade brasileira.

Como já foi dito, a composição da tributação indireta sobre a renda líquida, já abatidas as incidências diretas, indica a notória predominância da regressividade para as famílias da menor classe de renda. O total das exações por grupo de despesas analisados compromete quase 27% da renda líquida das famílias pertencentes ao primeiro estrato, ao passo que os mais ricos pagam menos de 8%, percentual inferior à média geral de 9,87%. A tabela 6 também aponta que a elevação da renda provoca a diminuição da carga impositiva atingindo valores iníquos para as famílias com rendimentos superiores a 30 salários mínimos. Os dados expostos revelam que os itens de despesas essenciais para as classes mais pobres (alimentação, saúde, habitação e transporte) apresentam os percentuais mais significativos no quadro da tributação indireta, deixando claro a seletividade das incipientes políticas públicas do Estado e seus irrisórios efeitos sobre a população atendida. A observação detida quanto aos grupos de despesas informa que, na faixa

de renda até dois salários mínimos, os tributos indiretos sobre a alimentação (utilizada como parâmetro para medir a linha de indigência) alcançam o percentual de 9,81%, superior ao total das imposições obtido nas classes mais abastadas. A qualidade do ônus arcado pelas famílias do primeiro estrato da população ressaí em todos os itens pesquisados, pois a tributação indireta é sempre superior à média auferida nos grupos de despesas.

Para retomar a análise global da carga tributária é preciso reunir os percentuais de tributos diretos e indiretos em que se constata a incidência sobre a renda das famílias mais pobres, que atinge 28,19% enquanto entre os mais ricos, pertencentes ao último estrato, a média perfaz apenas 17,98%. Tais informações demonstram que o sistema tributário brasileiro reforça os efeitos econômicos da concentração de riqueza, denunciando a insuficiência do paradigma liberal nos países da periferia do capitalismo, como é o caso do Brasil. Por esta razão importa realçar as conclusões do estudo realizado por VIANNA (2000, p. 35):

A evidência obtida sugere que o atual sistema tributário nacional apresenta em seu conjunto um caráter regressivo, e esse pode ser um fator que contribui para a manutenção dos níveis de desigualdade de renda e pobreza observados no país. A atual tributação que incide sobre as famílias pobres e de baixa renda contrasta fortemente com as amplas renúncias fiscais decorrentes de guerra fiscal observado no país.

As origens da má distribuição de renda no Brasil, obviamente, são mais complexas e estão além da inequívoca tributação regressiva praticada pelo Estado. Por isso não se pode afirmar categoricamente que ela justifica os níveis de concentração de riqueza, mas dá uma relevante contribuição para a manutenção do presente quadro. O diagnóstico mostra, também, que as prioridades do mercado, coordenadas pelas políticas econômicas de agências multilaterais, permitem o aumento proporcional da carga tributária sobre as classes subalternas, a fim de promover o ajuste das contas públicas e, por outro lado,

criam um ambiente de guerra fiscal entre as unidades sub-nacionais, com privilégios para grandes financistas e empresas.

**TABELA 1: RENDIMENTO FAMILIAR MENSAL PER CAPITA, SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO POR REGIÕES METROPOLITANAS (EM R\$ DE SETEMBRO DE 1996)**

REGIÕES METROPOLITANAS	ATÉ 2 SM	MAIS DE 5 A 6 SM	MAIS DE 10 A 15 SM	MAIS DE 30 SM
RECIFE	39,95	143,95	321,23	1.460,45
FORTALEZA	39,24	125,32	298,63	1.597,87
SALVADOR	38,67	146,57	326,68	1.532,33
BELÉM	49,09	140,34	276,49	1.340,56
BELO HORIZONTE	53,08	159,12	327,60	1.794,39
GOIÂNIA	50,25	171,83	349,18	1.793,86
RIO DE JANEIRO	61,77	166,51	363,68	2.208,79
CURITIBA	58,97	173,02	377,89	1.730,67
PORTO ALEGRE	56,49	181,57	366,93	2.049,06
SÃO PAULO	57,62	176,26	354,39	1.719,46
BRASÍLIA	46,20	148,24	361,39	1.685,32
<b>TOTAL DAS ÁREAS</b>	<b>50,03</b>	<b>164,41</b>	<b>351,47</b>	<b>1.853,78</b>

Fonte: Secretaria da Receita Federal (2000) *apud* VIANNA (2000)

**TABELA 2: DISTRIBUIÇÃO DE RENDA, LINHAS DE POBREZA E INDIGÊNCIA**

REGIÕES METROPOLITANAS	ÍNDICE DE GINI	POBREZA	INDIGÊNCIA
RECIFE	0,627	122,10	51,60
FORTALEZA	0,632	94,80	39,30
SALVADOR	0,617	108,30	48,60
BELÉM	0,591	124,20	44,10
BELO HORIZONTE	0,583	87,30	38,70
GOIÂNIA	0,602	103,20	42,90
CURITIBA	0,554	102,60	45,60
PORTO ALEGRE	0,588	121,50	55,20
SÃO PAULO	0,562	119,40	49,80
BRASÍLIA	0,575	103,20	42,90

Fonte: POFF/IBGE, e ARIAS *apud* VIANNA et al. (2000) para os valores das linhas de pobreza (em R\$ de set. 1996)

**TABELA 3: CARGA TRIBUTÁRIA POR TRIBUTO, EM PORCENTAGEM DO PIB E EM PORCENTAGEM DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (1996)**

TRIBUTOS	R\$ MILHÕES	(%) DO PIB	(%) DA CFB
ICMS	55.697	7,15	24,69
IPI	15.283	1,96	6,78
PIS	7.136	0,92	6,78
COFINS	17.171	2,20	7,94
IR	36.213	4,65	16,05
INSS	40.378	5,18	17,90
IPTU	3.356	0,43	1,49
IPVA	3.122	0,40	1,38
ITR	197	0,03	0,09
TOTAL	174.134	22,92	79,16
<b>TOTAL CTB</b>	<b>225.560</b>	<b>28,96</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Secretaria da Receita Federal (2000) *apud* VIANNA (2000)

**TABELA 4: TRIBUTAÇÃO DIRETA SOBRE RENDIMENTO TOTAL, POR CLASSES DE RENDIMENTO FAMILIAR MENSAL SELECIONADAS, REGIÕES METROPOLITANAS E TOTAL DAS ÁREAS, EM PORCENTAGEM SOBRE A RENDA BRUTA.**

REGIÃO	ATÉ 2 SM	5 A 6 SM	10 A 15 SM	+ 30 SM
<b>METROPOLITANA</b>				
RECIFE	1,79	3,69	4,19	9,42
FORTALEZA	1,54	2,24	3,63	5,81
SALVADOR	1,58	3,87	4,17	9,61
BELÉM	1,22	2,85	3,46	9,76
BELO HORIZONTE	1,85	3,58	4,95	13,78
GOIÂNIA	0,85	2,13	3,17	6,20
RIO DE JANEIRO	2,42	5,30	4,78	12,56
CU RITIBA	2,09	4,09	5,11	11,76
PORTO ALEGRE	2,73	3,83	4,91	12,29
SÃO PAULO	0,98	3,58	4,48	9,26
BRÁSILIA	0,42	3,25	4,74	12,28
<b>TOTAL DAS ÁREAS</b>	<b>1,71</b>	<b>3,98</b>	<b>4,58</b>	<b>10,64</b>

Fonte: Secretaria da Receita Federal (2000) *apud* VIANNA (2000)

**TABELA 5 : COMPOSIÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DIRETA SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO FAMILIAR MENSAL – TOTAL DAS REGIÕES METROPOLITANAS SELECIONADAS, EM PORCENTAGEM DO TOTAL DOS TRIBUTOS DIRETOS**

REGIÕES	IR	INSS	IPVA	IPTU	IR	INSS	IPVA	IPTU
<b>METROPOLITANAS</b>		<b>ATÉ 2 SM</b>				<b>5 A 6 SM</b>		
SÃO PAULO	0,00	44,01	0,00	55,38	1,87	75,72	4,33	18,08
BELÉM	0,75	67,25	0,00	31,34	0,90	75,37	2,23	18,53
FORTALEZA	0,00	81,03	0,00	13,18	0,00	89,42	2,38	5,61
CURITIBA	0,00	50,37	14,98	34,66	0,00	74,85	8,85	13,81
<b>TOTAL DAS ÁREAS</b>	<b>0,01</b>	<b>66,31</b>	<b>2,62</b>	<b>25,51</b>	<b>4,34</b>	<b>75,68</b>	<b>3,37</b>	<b>14,06</b>
		<b>10 A 15 SM</b>				<b>+ DE 30 SM</b>		
SÃO PAULO	7,53	65,39	7,99	18,66	51,45	35,09	6,46	6,64
BELÉM	8,60	68,04	1,88	17,35	50,85	38,20	3,68	6,19
FORTALEZA	4,30	83,68	2,41	5,10	47,63	40,77	4,76	3,53
CURITIBA	7,69	65,15	2,74	20,58	55,96	29,96	2,43	9,11
<b>TOTAL DAS ÁREAS</b>	<b>8,47</b>	<b>68,94</b>	<b>6,07</b>	<b>14,40</b>	<b>53,50</b>	<b>33,24</b>	<b>5,73</b>	<b>6,08</b>

Fonte: Secretaria da Receita Federal (2000) *apud* VIANNA (2000)

**TABELA 6: CARGA TRIBUTÁRIA INDIRETA SOBRE RENDA DISPONÍVEL, POR GRUPOS DE DESPESAS E FAIXAS DE RENDA (EM SALÁRIOS MÍNIMOS), TOTAL DAS ÁREAS, EM PORCENTAGENS SOBRE A RENDA LÍQUIDA.**

	MÉDIA	ATÉ 2 SM	5 A 6 SM	10 A 15 SM	+ DE 30 SM
ALIMENTAÇÃO	2,74	9,81	5,04	3,36	1,48
DESP. PESSOAIS	0,41	1,09	0,78	0,51	0,25
SAÚDE	0,51	2,17	0,91	0,64	0,27
HABITAÇÃO	0,52	3,14	1,21	0,53	0,22
FUMO	0,81	4,18	1,62	1,02	0,29
LAZER	0,79	0,95	0,84	0,92	0,72
VESTUÁRIO	1,17	2,43	1,68	1,48	0,86
TRANSPORTES	1,19	2,45	1,70	1,33	0,90
VEÍCULOS	1,53	0,27	0,20	0,68	2,34
<b>TOTAL</b>	<b>9,87</b>	<b>26,48</b>	<b>13,98</b>	<b>10,47</b>	<b>7,34</b>

Fonte: Secretaria da Receita Federal (2000) *apud* VIANNA (2000)

### 3 A REFORMA DO ESTADO: CONSENSOS SOBRE O REGIME TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

O capitalismo periférico brasileiro tem se notabilizado pela incompetência da burguesia nacional em conduzir o processo de consolidação das idéias liberais e formação do mercado. Neste contexto, para o desenvolvimento do modo de produção, importa garantir os investimentos por meio da abertura econômica às inversões estrangeiras ou dotar o Estado da capacidade de ser um agente de fomento, a fim de suprir a inaptidão da classe dominante. Estes contornos condicionam o estudo da estrutura do mercado nacional por meio do relacionamento de dependência do Brasil para com os países centrais. Impulsionado pelo estreitamento das relações econômicas entre os países, o Estado tem passado por um processo de reformas com o intuito de melhor atender às necessidades impostas pela integração internacional. O objeto a ser investigado neste momento é um tipo específico de Estado, desenvolvido na periferia do sistema capitalista, ainda incipiente na concretização dos direitos fundamentais.

• Desde o início da década de 1980 os países da periferia capitalistas, orientados por agências multilaterais, vêm promovendo inúmeras reformas na estrutura do Estado, destinadas a mitigar sua intervenção na atividade econômica e social além de facilitar a livre circulação de capitais pelo mundo. O agressivo programa de desestatização, empreendido pelo governo federal, vem evidenciando o progressivo afastamento da participação estatal, com tendência a restabelecer os valores liberais da supremacia do mercado e limitação do poder público. Por esta razão, cumpre examinar o caráter das transformações, cuja base está apoiada na tese da falência do modelo desenvolvimentista impulsionado pelo Estado. No Brasil tais reformas foram iniciadas nos primeiros anos da década de 90, durante o governo de Fernando Collor e foram aprofundadas nos mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Os passos ensaiados, desde o início do Plano Real, passando pelo Programa de Estabilidade Fiscal até as propostas de reforma tributária, demonstram o desinteresse do governo num projeto nacional, valendo todos os esforços para naturalizar a imposição de integração subordinada dos mercados mundiais.

Na circunscrição tributária, as orientações emanadas das agências multilaterais têm contribuído para a adoção, pelo o governo brasileiro, de políticas fiscais na busca do equilíbrio das contas públicas, bem como da desoneração da poupança, abandonando princípios jurídicos reputados instrumentos de distribuição da riqueza circulante. A coordenação do sistema tributário, com as imposições de abertura da economia aos investidores estrangeiros e a livre circulação do capital, avança sobre as propostas de reforma tributária, centradas no fortalecimento dos impostos indiretos, com apoio na retórica da garantia de competitividade dos produtos nacionais na disputa do mercado mundial. Neste aspecto ressaí a importância do exame do perfil do sistema tributário nacional e sua tendência de basear-se nas incidências indiretas.

O ajuste fiscal é a prioridade no complexo esquema de priorizar o capital e o livre funcionamento do mercado, como meio de promover o crescimento econômico. A primazia pelo equilíbrio entre receita e despesa do Estado, mais o apelo por resultados de curto prazo, produzem efeitos contraditórios sobre a tributação no contexto da economia capitalista, que serão analisados, notadamente no que concerne à exacerbação das contribuições sociais. Ademais, mudanças de grande impacto exigem a centralização do poder decisório, que tem sido exercido pela União, impondo aos demais entes políticos medidas de controle do déficit público. Esta tendência de desprestígio do poder regional, que merece o referendo do legislativo, põe à mostra o declínio da competência tributária e da autonomia financeira das unidades subnacionais.

O federalismo decadente, como no caso do Brasil, justifica o crescente movimento verificado nas receitas públicas de concentração em torno da União. No decurso

deste capítulo serão examinados os nefastos efeitos produzidos por medidas fiscais empreendidas nos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tais como a adoção do fundo social de emergência, a supressão parcial da competência tributária dos entes políticos, outorgada pelo parágrafo único do art. 149 da CRFB, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal. A abordagem compreenderá a análise dos efeitos políticos da implementação das medidas, como também as hipóteses de possíveis inconstitucionalidades das leis promulgadas.

A gradativa ascensão de um novo modelo de tributação, conjugado com a substituição do Estado pelo mercado na tarefa de intervenção no meio social, repõe o conceito de justiça social nos marcos do liberalismo clássico. A equidade deve se coadunar apenas com o princípio da liberdade e comporta a mínima tributação da produção e do capital. Neste aspecto a qualidade da tributação compõe o rol de consensos acerca das reformas estruturais, introduzindo, também, a idéia de simplificação do sistema impositivo. A significativa participação da tributação indireta, na carga impositiva bruta, aponta um caminho favorável à introdução do imposto sobre valor adicionado –IVA–, considerado pelos meios empresariais como essencial para restabelecer a competitividade do produto nacional nos mercados cada vez mais integrados. A neutralidade dos ingressos estatais, mediante a instituição de uma exação sobre o consumo de competência da União, apresenta elementos complicadores para a autonomia dos entes políticos subnacionais tais como: a impossibilidade de legislar e promover política fiscal no interesse regional, notadamente pelo uso da seletividade; a compatibilização de um regime tributário único para uma federação composta de 27 estados membros e mais de cinco mil municípios, com demandas complexas e específicas. O consenso em favor deste regime impositivo, no entanto, demonstra ser o meio mais fácil de resolver as perplexidades dos investidores, face às incertezas da economia nacional, gerada pelas peculiaridades do ordenamento jurídico.

O favorecimento da competitividade, aspecto dominante na economia de mercado das grandes corporações transnacionais, passa a conceber como retórica a redefinição de conceitos : a justiça social é alcançada pela liberdade do mercado em que os indivíduos são instrumentos do sucesso ou insucesso da própria empresa; a tributação coaduna-se com a menor intervenção do Estado na economia e, finalmente, fica claro que a igualdade, aspiração do Estado Social, permanece incompatível com a liberdade do mercado.

### 3.1 O CAPITALISMO PERIFÉRICO BRASILEIRO

Na formação do capitalismo na história do Brasil é possível identificar o nítido atraso da burguesia nacional que não demonstrou vocação capaz de congrega a força política necessária à condução das idéias liberais, afastando-se dos legados europeu e estadunidense. A ausência de vanguardismo constitui uma inconsistência residente na raiz da formação da classe, que cede a primazia da indicação do caminho transformador das instituições ao imperialismo internacional ou à eficaz interferência do Estado, sob forma de subsídio para a formação do capital. Este paradoxo acompanha toda a história da sociedade industrial brasileira, porquanto significativas inovações empresariais tenham sido suportadas, em grande parte, pelos investimentos estatais, que assumiram a dianteira do processo econômico. O enfraquecimento dos aspectos mais revolucionários do discurso político do liberalismo, com a colaboração das elites sociais, contagiou as modificações conjunturais, que, neste caso, ficaram distantes da participação popular, restringida pela anulação do dissenso. Aliás, como menciona KONDER (2000, p. 81), transformações limitadas e lentas, distantes da sociedade, visavam conter o seu aprofundamento, evitando grandes rupturas históricas. É por isso que, para OLIVEIRA (1999, p. 60): *“Todo esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreu quase por inteiro, da ação das classes dominadas”*, revelando a intensa dificuldade, presente nos países de periferia, da coexistência entre li-

berdades individuais e capitalismo, o que anula todo o legado teórico-subjetivo do liberalismo.

Apesar disso, alguns princípios dirigentes da ordem econômica liberal já vinham sendo implantados desde o Império: a Lei de terras, de 1850, que permitia a venda da propriedade rural para investimento na importação de mão-de-obra; a Lei de Sociedades Anônimas, de 1882, que dava maior mobilidade ao capital, facilitando as fusões e incorporações de empresas e, finalmente, a abolição da escravatura em 1888, liberando o trabalho assalariado e permitindo uma configuração social favorável ao mercado. Tais fatos históricos tenderam em favor da expansão da tradição liberal individualista, pois propiciam maior liberdade econômica sem ingerência estatal.

Para frustrar os republicanos mais radicais, entretanto, a transição de 1889 não representou significativo avanço no âmbito da cidadania política, porque os líderes militares utilizaram-se dos ideais do liberalismo para a consolidação do poder entre as elites, sem muita preocupação com a ampliação de suas bases. Segundo CARVALHO (1991), alguns fatores foram determinantes para que o liberalismo tivesse maior expansão no plano econômico, em detrimento dos direitos individuais. O entusiasmo para com a República logo foi frustrado porque, entre as elites golpistas, não havia um consenso de qual seria o relacionamento entre o cidadão e o Estado, variando entre uma ética liberal fundada no individualismo e uma visão integrativa, tendendo para o comunitarismo. Por outro lado, embora tenham ocorrido algumas rebeliões populares, a participação política era ainda incipiente, e a estruturação de organizações políticas não-partidárias e de partidos de esquerda fracassaram. Este quadro político levou CARVALHO (1991, p. 154-155) a diagnosticar:

O avanço liberal não foi acompanhado de avanço igual na liberdade e na participação. O Estado republicano perdeu os restos de elementos integrativos que possuía o Estado monárquico (lembre-se do monarquismo das classes proletárias), sem adquirir a base associativa do Estado liberal democrático.

No Brasil, portanto, desde o princípio, a formação da ordem capitalista não adquiriu o caráter revolucionário que apresentou nas experiências européia e estadunidense. Este aspecto teve relevante contribuição para a permanência de traços das relações sociais existentes no império, mesmo depois da emancipação do escravo.

A justificação dos movimentos históricos, apontando para o caminho do desenvolvimento dependente, acompanha os períodos distintos de alternância de países centrais no exercício do papel privilegiado no sistema capitalista<sup>48</sup>. Esta articulação, que notabilizou a restrição da soberania nacional pela esfera de influência de potências econômicas, favoreceu a predominância de uma variedade de formas autoritárias de governo no Estado. Do império, erigido no legado da economia escravocrata, o país ascendeu à república oligárquica, mantendo a centralidade econômica no latifúndio cafeeiro. Ademais, a incipiente democracia liberal, inspirada no federalismo, empresa iniciada a partir da república, logo ficou sitiada pela instabilidade das instituições políticas, culminando com a revolução de 1930 que principiou um longo período autoritário. Neste momento de formação da sociedade urbana, que estendeu a ditadura até o fim da Segunda Guerra, o impulso para a industrialização foi alavancado pelo esforço do Estado em um período de escassez das liberdades democráticas, trama que subverte os preceitos da doutrina liberal. O segundo ciclo autoritário, agora comandado pelos militares (1964-1984), manteve a função estatal legada por Getúlio Vargas, ampliando a sua intervenção na ordem social. A época do regime ditatorial foi destacada por grandes obras de infraestrutura e um apurado crescimento econômico.

O desenvolvimento projetado pelo Estado, que visava atribuir traços nacionais à

---

<sup>48</sup> O século XX consolidou a hegemonia econômica e militar dos Estados Unidos da América. Com o final da Grande Guerra, a Europa destruída vivia às custas dos investimentos estadunidenses para sustentar a economia debilitada de seus países. No entanto, o *crash* da Bolsa de Nova York, em 1929, interrompeu desastrosamente a recuperação do pós-guerra, propiciando o recrudescimento de uma força totalitária que acabou por chegar ao poder na Alemanha: o Nazismo. No Brasil o ciclo de dependência externa gerou uma grave crise na economia, por conta do declínio das exportações de café, do enfraquecimento da aristocracia rural e da chegada ao poder das forças autoritárias comandadas por Getúlio Vargas.

sociedade industrial emergente, apresentava um conteúdo político negativo comum, radicado pela inexistência de uma plena realização do Estado de direito, porquanto a primazia das garantias do indivíduo contra o poder soberano pereciam pela fragilidade das instituições políticas. Paradoxalmente, foram os governos autoritários, civil e militar, que melhor instrumentalizaram o Estado como agente econômico no capitalismo periférico. Assim, a atribuição de mediador de uma abertura para os mercados dos países centrais, com a finalidade de reprodução do lucro transnacional, foi deslocado para um segundo plano. É importante deixar claro, entretanto, que este modelo estatizante integra uma circunstância reivindicada pelo próprio capitalismo, e representou para o país um novo vigor na reestruturação do processo produtivo. A legitimação desse Estado que apoia a hegemonia do capital, conforme aponta GRAU (2000a, p. 22) “*não configura passo no sentido de socialização/coletivização; antes, pelo contrário, o Estado, no exercício de sua função de acumulação, promove a renovação do capitalismo*”. Tanto o intervencionismo como a estatização parcial da economia, a despeito de protestos dos liberais clássicos que defendiam radicalmente a autonomia privada, não colocava em risco o sistema de mercado, embora impusesse limites aos meios de aquisição da propriedade privada e reprodução dos lucros.

Nos tempos de constância institucional, com a eletividade dos cargos públicos e a alternância pessoal no poder político, o ciclo de dependência externa foi bastante ampliado, favorecendo a inserção de capitais estrangeiros na economia nacional. Tal diagnóstico apresenta a primeira onda de expansão capitalista no país, desde o Segundo Império, estendendo-se a todo o período da República Velha. Posteriormente, a prosperidade da política de crescimento dos “50 anos em cinco”, na administração de Juscelino Kubitschek de Oliveira, de 1956 à 1960, permitiu a implantação da indústria automobilística no Brasil, com o ingresso de grandes montadoras estrangeiras. No entanto, deve-se assinalar que, nesta época, o desenvolvimentismo mantinha diversos traços da era getu-

lista, demonstrado principalmente na fundação do BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – destinado ao fomento da empresa nacional. As políticas desenvolvimentistas, manifestadas suas peculiaridades, tanto na abertura econômica como na promoção do mercado doméstico, impuseram ao Estado a função de ser substituto das forças motrizes da economia capitalista para fazer frente à notória debilidade da burguesia, subvertendo o princípio liberal de organização da sociedade.

Na segunda variante histórica, a presença de formas residuais de democracia liberal se coadunou com uma forte restrição da soberania interna e, neste ambiente, o mercado mundial tem preferência no espaço econômico local, mas com a condição essencial de participação dos países da periferia. A articulação com aquele componente externo, determinante no contexto da reprodução da mais-valia presente nos regimes “democráticos”, deixa mais nítido que o espaço econômico nacional não constitui a base do Estado capitalista periférico. Sua inserção dependente no sistema de trocas internacional, dominado pela divisão do trabalho, condiciona-o a ser um mediador, precário e conflituoso, entre as exigências externas e as condições sócio-econômicas locais.

### **3.2 A EFICÁCIA DOS PLANOS DE REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO**

O modelo sócio-econômico apoiado no Estado (e subvencionado por enormes empréstimos externos) caiu no descrédito após a década perdida –1980-, em que os magros índices de crescimento denunciaram o esgotamento daquele tipo de relação entre os países do centro e os da periferia. A debilidade do desenvolvimentismo demonstrou unicamente que, no ciclo de dependência, o Estado periférico já não era o melhor parceiro do mercado na tendência de expansão da acumulação capitalista. Esta constatação instou –tanto o FMI como o Banco Mundial- a difundir duas idéias básicas para justificar a crise: primeiro, o seu gigantismo expresso na excessiva intervenção no mercado, apropriando-se indevidamente dos espaços econômicos; segundo, a ineficiente máquina buro-

crática, que afeta diretamente a certeza e a calculabilidade das relações entre o público e o privado, traduzindo insegurança quanto aos resultados pretendidos pelas empresas. Por isso ganhou relevo, no debate teórico, o discurso de que a reforma do Estado deve ser realizada por uma via de mão única, com o escopo de desobrigá-lo das tarefas de agente econômico e permitir a abertura de novos espaços para a iniciativa privada. Este, aliás, é o cerne das interpretações hegemônicas para a mudança do papel estatal na América Latina, segundo a retórica denunciada por VELASCO E CRUZ (1998, p. 13):

O ponto de partida é o desenho de uma representação estilizada daquele modelo. No caso da América Latina, tais caracterizações salientam o papel central desempenhado pelo Estado; a crise seria, assim, essencialmente, a crise desse Estado doente de gigantismo. Por razões cuja definição varia de acordo com a visão particular de cada analista, os Estados latino-americanos foram acumulando ao longo do tempo tensões que eles não conseguiram absorver ou neutralizar. Essas tensões, ademais, emanariam, em grande medida, da natureza mesma desses Estados e de suas relações com as respectivas sociedades – do contrário a convergência observada entre os casos seria fortuita. O argumento implica, portanto, a idéia de uma seqüência temporal no curso da qual os Estados considerados demonstrar-se-iam cada vez menos aptos a controlar os desequilíbrios econômicos e sociais, ou de atenuar os conflitos por eles induzidos.

A coerência do discurso dominante entre as agências multilaterais é que, ante a suposta incompetência do Estado em gerir a economia, toda a responsabilidade deve ser atribuída à mão invisível do mercado. No plano dos países periféricos (ditos emergentes), esta reestruturação da base produtiva mantém o governo federal com o poder decisório, principalmente para assegurar a reforma constitucional e a condução das transformações voltadas à dissolução do papel do Estado como agente econômico. A análise hegemônica das políticas e do desempenho macroeconômico, sintetizada por TANZI (1998, p. 21), defende uma radical mudança de postura do Estado, abandonando todas as formas residuais de planificação centralizada com a finalidade de ingressar na autêntica economia de mercado, porquanto o *princípio deve ser que tudo se permite a menos que esteja expressamente proibido*. Assim, a rentabilidade tornou-se o critério fundamental para orientar o amplo leque de reformas estatais na periferia, utilizando-se dos processos

de privatização como meio de atrair investidores estrangeiros e reduzir a dívida pública. A rentabilidade preside, também, as ações da gestão de gastos, cuja recente prioridade é a geração de superávits nas contas em detrimento da qualidade no emprego dos investimentos públicos.

O mais recente movimento de abertura incondicional da economia teve início com a redemocratização, após o fim do regime militar e a partir do governo do Presidente Fernando Collor de Melo, de 1990 à 1992. A desestatização da economia e a mudança da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tinham a finalidade de suprimir os entraves jurídicos ao ingresso de capitais internacionais<sup>49</sup>. Neste contexto, a integração dos posicionamentos assumidos pela burguesia nacional com os interesses do mercado global constitui o ponto de partida que vai determinar o elo de dependência que referenda a prevalência da globalidade sobre as relações mercantis domésticas, no âmbito do ordenamento jurídico interno. A ruptura com o modelo capitalista apoiado no Estado produziu um extenso rol de emendas constitucionais que caracterizaram o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1995 à 1998. Nestas reformas ressaltou o excessivo detalhamento da execução de programas políticos que demonstram a tendência à centralização da tomada de decisões, em contraponto com as tensões pela permanência das diretrizes do ordenamento jurídico inaugurado em 1988.

O plano de desestatização da economia brasileira acompanhou as recomendações das agências multilaterais com as gradativas liberalização comercial, integração econômica e abertura à investimentos estrangeiros, ações inclinadas permitir ao mercado a

---

<sup>49</sup> Segundo VELASCO E CRUZ (1998), a falta de uniformidade da tendência às reformas orientadas para o mercado, constitui uma peculiaridade conjuntural do sistema capitalista. Em países como Argentina e Chile as reformas radicais, iniciadas no início da década de 80, precedem o movimento global, ao passo que na Índia a adesão se verificou de forma limitada e tardia. No Brasil, o definitivo abandono do modelo desenvolvimentista começou timidamente no primórdios da década de 1990 e foi acelerado a partir da edição do Plano Real em 1994. Os contextos macro-políticos também diferem radicalmente: países de tradição democrática.

supremacia do poder de gestão da economia, mantendo sob seu controle setores essenciais e lucrativos. Tais reformas apontadas como a mais simples solução no caminho da estabilidade econômica e consolidação da nova moeda de curso nacional – o Real – foram empreendidas com o afinamento de interesses do parlamento e do governo. As alterações ao texto constitucional assumiram, então, um cunho autenticamente desnacionalizador, como por exemplo, o fim do monopólio estatal da exploração e distribuição dos serviços de gás canalizado (Emenda Constitucional - EC nº 5), bem como a mudança do art. 170, IX (que antes dava tratamento privilegiado somente a empresa nacional de pequeno porte - EC nº 6), estendendo as mesmas vantagens àquelas constituídas por capital estrangeiro.

A mais profunda mudança, entretanto, veio com a EC nº 8 de 15 de agosto de 1995, quando União deixou de possuir a exclusividade na exploração dos serviços de telecomunicações, alterando a redação do art. 21 da CRFB. Esta reforma foi o fio condutor do programa de privatizações deste segmento econômico estratégico, que serviu de estuário a maciços investimentos estrangeiros<sup>50</sup>. Segundo o Relatório Circunstanciado do Ministério das Comunicações, publicado em 10 de agosto de 1999, o processo de desestatização das empresas federais de telecomunicações resultou no ingresso de corporações estrangeiras no setor, tais como Telefónica Internacional S.A (Espanha), MCI Internacional Inc. (Estados Unidos), Telecom (Itália) e Portelcom Móvel S.A (Portugal). Nesta hipótese, o atual papel desempenhado pelo Estado periférico, na mediação entre as forças produtivas, respalda a assertiva de EVERS (1989), pois a reprodução dependente

---

como Nova Zelândia, Austrália e Inglaterra aderiram a este ajuste, tal qual países governados por ditaduras (Chile).

<sup>50</sup> A redação original do artigo era a seguinte: art. 21 – Compete à União: (...) XI – explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.”. Com a Emenda Constitucional nº 8 de 15.8.1995 o inciso XI do art. 21 passou a ter a seguinte redação: “XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos ter-

do mercado mundial significa, no plano econômico, a inserção em um sistema de divisão do trabalho internacional a fim de apropriar-se, de forma mais eficiente e rentável, dos recursos internos para servir às estratégias internacionais de acumulação de capital. Aliás, as privatizações demonstraram uma radical transformação dos valores que presidiam a ordem econômica e constituíam a grande herança da era getulista. O programa de reformas do Estado brasileiro, no âmbito das suas relações com a sociedade civil, manteve-se longe da tradição liberal e sequer tentou dotar a burguesia nacional da capacidade de conduzir e dar significado ao mercado, mas transferiu tal atribuição às empresas capitalistas multinacionais<sup>51</sup>.

Ademais, o Estado periférico brasileiro abandonou a afirmação do princípio da soberania econômica nacional como meio de defesa e construção da estabilidade social face ao mercado externo, prática corrente e legitimada entre as nações capitalistas mais avançadas. Contraditoriamente, no âmbito da reestruturação produtiva do capital, os regimes protecionistas adotados pelos países centrais, que, aliás, nada têm de semelhante com a idéia de livre mercado, subsistem como intervenção racional destinada a assegurar a existência e a preservação destas economias. Para a periferia, no entanto, a retórica reformista não se ajusta à tal prática, avessa à onda modernizante.

No esforço estratégico do governo brasileiro, bastante influenciado pelas orientações do binômio institucional FMI/Banco Mundial, tem sido relevante a participação de

---

mos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

<sup>51</sup> Para melhor expor os elementos que justificam a tese do novo ciclo de desenvolvimento dependente, motivado pela limitação da participação do Estado como agente econômico, é necessário examinar o resumo das composições acionárias dos grupos vencedores no Leilão de 29 de julho de 1998, na telefonia fixa: a) a TELE NORTE LESTE PARTICIPAÇÕES S.A foi adquirida pelo Consórcio Telemar (Andrade Gutierrez, 21,20%; Inepar, 20%; Macal, 20%, Fiago, 18,70%; Aliança, 10,05%); b) a TELE CENTRO SUL PARTICIPAÇÕES S.A foi comprada pela Solpart Participações S.A (Timepart Participações Ltda., 62%; Techold Participações S.A, 19%; Stet Internacional Netherlands N.V, 19%); c) a TELESP PARTICIPAÇÕES S.A foi vendida para o grupo Tele Brasil Sul S.A (Telefônica Internacional S.A. 52,93%; Portelcom Fixa S.A. 23%; Banco Bilbao Viscaya S.A. 7%; Iberdrola Investimentos S.U.L., 7%; Teleparbs Participações S.A. 6,34%; CTC Internacional S.A. 2,61%; Telefônica de Argentina S.A. 1,12%); d) a EMBRATEL PARTICIPAÇÕES S.A foi adquirida pelo consórcio Startel Participações Ltda. (MCI Internacional Telecomunicações do Brasil Ltda, 100%).

segmentos essenciais para a soberania nacional, no programa de abertura econômica. De acordo com dados fornecidos pelo BNDES, atualizados até 30 de junho de 2000, as privatizações renderam US\$ 91,67 bilhões, dos quais os setores de telecomunicações e energia elétrica integralizaram 34% e 35% do montante, respectivamente<sup>52</sup>. Além disso, dois outros dados, colhidos na fonte já mencionada, têm relevância no debate sobre a dependência: a) como medida política, o Governo Federal admitiu a utilização de outros meios, que não a moeda corrente, para a compra das empresas estatais, as chamadas “moedas da privatização”, que contribuíram com 44,9% no volume de ingressos públicos<sup>53</sup>; b) para o desembolso em moeda corrente, o Estado, por meio do BNDES, financiou o pagamento do valor à vista para compra com longo prazo para quitação e com taxas inferiores àquelas praticadas pelos bancos. As reformas voltadas ao mercado apenas alteraram o enfoque das técnicas de regulação, passando ao largo o art. 219 da CRFB, uma norma meramente programática, já destituída de sentido ante a mudança de direção governamental<sup>54</sup>.

### 3.3 O PERFIL DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Uma análise preliminar da composição da carga tributária permite verificar o âmbito das reformas já empreendidas no regime impositivo brasileiro, e avaliar a coerência dos lineamentos na transformação do Estado para favorecer a superioridade do mercado

---

<sup>52</sup> BNDES (2000).

<sup>53</sup> Estas moedas são papéis emitidos pelo Estado para financiar a despesa pública, com resgate de longo prazo. Em razão da baixa credibilidade eram negociados no mercado com deságio de até 50% do valor de face. Integram o grupo de títulos utilizados na privatização: Debêntures da Siderbrás, Certificados de Privatização, Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento, Créditos Vencidos Renegociados (securitizados), Títulos da Dívida Agrária, Títulos da Dívida Externa, Letras Hipotecárias da Caixa Econômicas Federal e Notas do Tesouro Nacional.

<sup>54</sup> O artigo 219 tem a seguinte redação: O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

na condução do sistema social<sup>55</sup>. O padrão das receitas públicas ao longo da década passada tem evoluído lenta e gradativamente para dar evidência à tributação indireta, ou seja, aquela que não atinge imediatamente a fonte de renda ou patrimônio do contribuinte, gravando a circulação de bens e serviços (ICMS e IPI), bem como a receita e faturamento das empresas, na hipótese de exações cumulativas (CPMF, COFINS, PIS/PASEP). A outra parcela importante do regime se compõe da tributação direta, que estabelece um nexu objetivo com a renda e o patrimônio, incluindo nesta classe, além do IR, o ITR, o IPTU e o IPVA, as contribuições sociais sobre a folha de salários arcadas pelos empregados e autônomos. A tendência de apoiar a arrecadação nas imposições indiretas, entretanto, não deve ser entendida como um esforço planejado para realçar a neutralidade dos ingressos públicos, mediante o fortalecimento da tributação sobre o consumo, mas como uma forma de ampliar as receitas da União destinada a solver o desequilíbrio das contas estatais.

O propósito, no entanto, defronta-se com a imprescindível calculabilidade dos resultados do empreendimento privado, preceito que está na base da sociedade do capital. Para que os agentes da produção possam atuar individualmente, como competidores, importa separar os tributos dos demais custos da empresa pois, segundo PEDROSA (2000, p. 24-25), somente ele pode definir, em sua relação com o consumidor, o grau de eficiência de cada um no mercado.

As exações plurifásicas tais como as contribuições sociais, inviabilizam a certeza do cálculo, e o aferimento da quantificação do tributo no preço dos produtos. A elevação da participação das incidências cumulativas, notadamente as contribuições sociais, com acentuadas variações positivas, demonstra a prática de uma política fiscal destinada a obter resultados imediatos sobre as contas públicas. Este tipo de concepção, embora

---

<sup>55</sup> A pesquisa apresentada baseou-se nos dados fornecidos pela Secretaria da Receita Federal (<http://www.receita.fazenda.gov.br>) e, por isso, preferimos adotar os conceitos e metodologia referidos na-

consiga depreciar a eficiência e competitividade das empresas nacionais no mercado externo, promove a harmonia das contas públicas e pretende criar, mediatamente, condições para instituir um sistema tributário neutro, à base do imposto sobre valor adicionado.

O exame dos dados mostrados na Tabela 8 demonstra que o perfil da receita pública expõe uma baixa qualidade dos ingressos, afetando metas conflituosas: tanto a distribuição eqüitativa dos ônus, como a desoneração do setor produtivo. Vê-se que, a despeito da diversidade de tributos existentes, a arrecadação ainda é concentrada em alguns poucos. Para comprovar a assertiva é possível diagnosticar que no ano de 1999, IR, INSS, COFINS, IPI e ICMS eram responsáveis por 71,08% da carga tributária bruta nacional. Além disso, o orçamento da seguridade social, que participa com 34,88%, é integralizado essencialmente por tributos cumulativos, mas transferíveis ao custo da mercadoria que, por isso, pesam significativamente na renda das classes sociais mais pobres, consumidoras de bens de primeira necessidade. Este efeito, aliás, tem responsabilidade preponderante na demarcação das bases da regressividade da tributação indireta no Brasil.

A falta de apreço para com a oneração do patrimônio, entretanto, revela uma outra face do regime tributário, indicando notável aversão à políticas de repartição da riqueza. A estatística apresentada na tabela 8 aponta que os três principais tributos desta categoria (IPTU, IPVA e ITR) somam juntos modestos 2,73% da carga tributária bruta nacional, ficando abaixo da arrecadação do PIS/PASEP. Os ingressos à título de ITR foram quase nulos nos anos de 1992 e 1994, e ao longo da última década, equipararam seu desempenho ao das taxas, nos diversos níveis de governo. A iniquidade do gravame sobre a propriedade fundiária, aliás, constitui um estímulo à manutenção de grandes extensões de terras improdutivas e dos conflitos agrários.

O estudo da tributação sobre a renda, também, a partir dos dados apresentados no capítulo anterior, permite identificar a sua incipiente participação na composição dos ingressos públicos. O total da cota dos impostos sobre a renda (18,03%) ainda é bastante inferior às contribuições sociais (35,88%) e do ICMS (22,17%). Cumpre observar, porém, que a composição do IR depende essencialmente das retenções na fonte (12,84% do total da CTB), produto oriundo da massa de assalariados. A técnica arrecadatória na qual a administração fazendária antecipa-se ao contribuinte, dispensando a sua declaração, impede qualquer tentativa de evasão fiscal. Por outro lado, a ínfima contribuição da renda das pessoas jurídicas, que na média não supera os 5 %, aponta o potencial arrecadatório disponível, mas também a disposição de liberar os agentes produtivos do compromisso para com as despesas estatais.

A ínfima tributação da renda e do patrimônio harmoniza-se com o imediatismo metodológico do ajuste fiscal, pois a União investe em tributos de fácil cobrança, dispensando grande empenho da administração burocrática em fiscalizá-los. Ademais, a desoneração do capital é tida como estímulo aos investimentos privados para o fortalecimento da economia nacional, conforme aponta a síntese de VERSANO (1996), que concebe o aprimoramento da tributação sobre a renda mediante a redução do peso do ônus impositivo sobre as pessoas jurídicas e ampliação da exação sobre as pessoas físicas. Esta concepção se coaduna com o cerne da transformação produtiva em marcha: restringir a atuação do Estado como agente econômico promotor do desenvolvimento, delegando tal atribuição exclusivamente ao mercado. O planejamento deste contorno proposto para o sistema tributário nacional coloca em destaque o valor da liberdade individual, assimilado-o como o caminho em direção à justiça social, segundo o liberalismo.

A elevação da tributação sobre a renda das pessoas físicas já vem sendo praticada pela União, conforme indicativos da Tabela 8, principalmente pelo acentuado desempenho de ingressos do IR retido na fonte. Este aumento da arrecadação é creditado ao congela-

mento da correção da tabela do imposto que mantém os mesmos patamares desde 1994.

Assim sendo, a inflação do período, somado ao acréscimo nominal dos salários, impõe aos contribuintes que ganham proporcionalmente menos, mas situados nas faixas de renda tributáveis, um percentual maior de comprometimento de seus ganhos com a exação.

Por esta razão, o sistema tributário nacional, traçado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pretende dar ênfase aos impostos sobre o consumo. Esta constatação ressaí da opinião de DERZI (1998), para quem não é imprescindível a mudança da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 para instituir tributos similares ao imposto sobre valor adicionado –IVA–, à moda europeia<sup>56</sup>. A professora mineira defende a manutenção do imposto sobre consumo no âmbito da competência dos Estados-membros, mantendo a cobrança na origem para as operações interestaduais, com repartição financeira do imposto arrecadado ao Estado de destino. Na operação de exportação propõe a edição de lei complementar federal para: a) regular a não-incidência ampla e irrestrita do IPI, ICMS e ISS; b) manutenção dos créditos relativos as operações anteriores para manter a neutralidade do imposto; c) regime financeiro de aproveitamento de créditos mais amplo que incluam bens de consumo e bens do ativo fixo. O ICMS, apesar de sua contumaz redução na participação relativa na carga tributária bruta, ainda ostenta a posição de mais importante tributo arrecado no país, com 22,17%, correspondente a cerca de 8% do PIB.

---

<sup>56</sup> Segundo DERZI (1998, p. 20) o IVA europeu apresenta as seguintes características: “a) a hipótese de incidência do imposto abrange operações de industrialização, circulação de mercadorias e também a prestação de serviços, incorporando IPI, ICMS e ISS; b) apresenta tipicamente a não-cumulatividade, de modo que os créditos relativos às aquisições de matérias-primas, produtos intermediários, embalagens, bens de consumo e bens do ativo fixo são dedutíveis; c) tanto as operações comerciais entre os países da comunidade europeia como a exportação para outros países estão imunes de imposto; d) nas operações comunitárias o produto ou serviço não é tributado no Estado de origem, mas exclusivamente no local de destino ou consumo; e) há adoção de alíquotas uniformes ou bastante harmonizadas, entre os países, admitindo-se a seletividade e a extrafiscalidade”.

### 3.4 OS CONSENSOS SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA

As reformas do Estado brasileiro que são voltadas para a soberania do mercado, com ações empreendidas a partir da abertura incondicional da economia ao capital estrangeiro, tornam indispensáveis um novo regime de tributação destinado a atender o atual estágio de referência dos países centrais e da periferia do capitalismo. O acordo de idéias em torno da possibilidade de crescimento interno pelos investimentos externos, cujos resultados já se fizeram sentir, condiciona a produção legislativa de iniciativa governamental (com tendência a centralizar a reforma tributária em campos extremos da política financeira): a) promoção do ajuste fiscal do setor público para permitir o equilíbrio macroeconômico e, b) redução dos efeitos negativos da tributação sobre a eficiência e a competitividade comerciais, buscando reduzir os gravames arcados pelo capital e o setor produtivo. Tais consensos integram um rol comum de orientações emanadas de organismos multilaterais, bem como de órgãos de pesquisa governamentais – IPEA- cuja finalidade, afirmam, é atingir a equidade social<sup>57</sup>.

É importante assinalar, entretanto, que a despeito do extenso debate travado em torno da reforma tributária, já se constata que as diversas modificações, promovidas no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e no ordenamento jurídico infra-constitucional, apontam positivamente em direção deste “pacto fiscal” que sustentaria as relações entre Estado e a sociedade<sup>58</sup>. Destarte, não se vislumbra inércia

---

<sup>57</sup> A orientação das agências multilaterais, que sugerem aos países periféricos a implementação de políticas centradas na desestatização da economia com abertura ao capital estrangeiro, já vinham sendo encaminhadas desde o início da década de 80. A avaliação dos resultados ocorreu em reunião realizada em novembro de 1989, na capital dos Estados Unidos da América, em um encontro convocado pelo "Institute for International Economics" que recebeu o nome de "Latin American Adjustment: How Must Has Happened?". Tal encontro ficou conhecido como "Consenso de Washington". Este conjunto de propostas foi amplamente assimilado, de maneira uniforme, pelos países da América Latina, à exceção, até aquele momento, do Brasil e Peru, governados por José Sarney e Alan Garcia, respectivamente, tidos como presidentes nacionalistas.

<sup>58</sup> A expressão pacto fiscal foi criada pela CEPAL (1999) para designar o acordo sóciopolítico básico, que legitima o papel do Estado no âmbito e no alcance das responsabilidades governamentais nas esferas econômica e social. Este pacto fiscal envolve a consolidação do ajuste, a qualidade da gestão pública, a transparência da ação fiscal, a promoção da equidade e o desenvolvimento da institucionalidade democrática.

no que respeita à redefinição da estrutura tributária cujas alterações, integradas ao processo de reestruturação produtiva do capitalismo no Brasil, faz menção a uma transformação em curso. Aliás, a idéia de reforma tributária, difundida nos meios acadêmicos e no âmbito dos poderes legislativo e executivo, assemelha-se a uma ampla modificação do texto constitucional, principalmente na distribuição das competências dos entes políticos, tangenciando o núcleo do sistema tributário<sup>59</sup>. Este, entretanto, é apenas um dos sentidos que podem ser emprestados à expressão reforma tributária, segundo assevera BALTHAZAR (1999, p. 10).

Além da possibilidade de mudança estrutural, conforme assinala, há a reforma constitucional restrita, afeita somente à regulamentação de disposições contidas na própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, por último, a reformulação da legislação tributária, assumindo um caráter de reforma infraconstitucional com a finalidade de simplificar e dinamizar a organização do sistema já existente.

As transformações ocorridas desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 materializam os esforços da União em aproveitar algumas oportunidades de arrecadação disponíveis, na tentativa de solver as dificuldades geradas pela descentralização de recursos e encargos governamentais. Por este motivo, DAIN (1995) aponta dois movimentos que caracterizam as contínuas revisões conjunturais: o decorrente do processo de redemocratização do país, no qual Estados-membros e municípios ganharam espaço para a progressiva retificação do processo de centralização anterior. A alteração nos critérios e níveis de partilha de receitas, em prestígio da crescente autonomia legislativa dos governos locais, afetou negativamente os ingressos da União. Por outro lado, a tentativa de recomposição da carga tributária, que atingiu o modesto

---

<sup>59</sup> Importa mencionar que a proposta de reforma tributária que tramita na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição nº 175 de 1995, pretende modificar as disposições constitucionais atinentes ao sistema tributário nacional. A PEC recebeu um substitutivo do relator Deputado Mussa Demes que estabelece importantes inovações no sistema tributário. A mais significativa é, sem dúvida, que diz respeito ao imposto de operações relativas à circulação de mercadorias e as prestações de serviços, a ser criado e regulado por lei complementar, com receita partilhada entre a União, o Estado e o Distrito Federal.

patamar de 22% do Produto Interno Bruto –PIB-, nos anos de 1988-1989, pretendia dotar o Estado da capacidade de fazer frente à crise fiscal por força das demandas crescentes de recursos para os vários programas econômicos e sociais do governo federal, como também propiciar o equilíbrio orçamentário que assegurasse a estabilidade econômica. Este segundo movimento, pela condição de produzir resultados mais rápidos, tem prevalecido na ordem jurídica atual com negativos efeitos sobre a equidade, conforme já se apontou no capítulo anterior.

A política de finanças públicas, voltada ao combate do déficit público, um rígido programa de pagamento de compromissos externos, a fim de dar segurança ao mercado financeiro mundial, e o impulso à livre circulação de capitais demonstra o declínio da auto-determinação nacional em meio à negociações que fazem prevalecer a concepção de instituições supranacionais. Esta vocação evidencia a fragilidade dos governos dos países da periferia do sistema capitalista, tal como o Brasil, impelidos a integrar o modelo de políticas comerciais e de cooperação externa, com a orientação de fazer um planejamento doméstico convergente com os interesses dos países centrais. Por esta razão, a estratégia dirigida aos países periféricos, para legitimar as agências multilaterais como organismos hegemônicos na orientação de tais políticas, é desacreditar os governos locais da capacidade de gestão nacional. Este primeiro passo resultou exitoso, conforme BATISTA (1995, p. 10-11) quando:

Passou-se a admitir abertamente e sem nuances a tese da falência do Estado, visto como incapaz de formular política macroeconômica, e à conveniência de se transferir essa grave responsabilidade a organismos internacionais, tidos por definição como agentes independentes e desinteressados aos quais tínhamos o direito de recorrer como sócios. Não se discutia mais apenas, por conseguinte, se o Estado devia ou podia ser empresário. Se podia, ou devia, monopolizar atividades estratégicas. Passou-se simplesmente a admitir como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal.

Por certo, não se pode identificar uma tendência absoluta de subordinação da política fiscal brasileira aos interesses dos países capitalistas centrais (em especial os Esta-

dos Unidos da América), mas há um processo de mudança simultânea e interdependente das esferas nacional e internacional. Destarte, no caso do Brasil, a reestruturação econômica e sua influência na tributação exigem a integral participação do Estado, sob a forma da produção legislativa. Por este motivo, o favorecimento da competitividade, aspecto dominante na economia de mercado das grandes corporações transnacionais, passa a conceber como retórica a redefinição de conceitos: a justiça social é alcançada pela liberdade do mercado em que os indivíduos são instrumentos do sucesso ou insucesso da própria empresa; a tributação resulta em menor intervenção do Estado na economia.

### **3.4.1 O Ajuste Fiscal**

A improdutividade do gasto público e a crescente dependência de capitais especulativos para o financiamento estatal, têm gerado sucessivos desequilíbrios nas contas governamentais, causando pressão inflacionária e instabilidade econômica. O custo arcado em decorrência do risco social, por outro lado, notadamente as despesas com benefícios previdenciários, constituem significativo elemento para agravar o ônus estatal. Assim, o ajuste fiscal assume destaque no âmbito da reforma tributária, pois destina-se implementar políticas que visam alcançar a estabilidade entre a arrecadação e as despesas do Estado. A prioridade pela estabilidade macroeconômica possui um ingrediente implícito de grande importância: assegurar certeza e calculabilidade aos investimentos privados, principalmente à entrada de capital estrangeiro no país. O equilíbrio de contas determina, pois, um padrão de ingressos estatais, outorgando predominância aos tributos com exclusiva finalidade fiscal, prejudicando suas funções distributiva e extrafiscal, de acordo com os estudos realizados pela CEPAL (1999).

Toda a voracidade arrecadatória, popularmente atribuída ao governo federal, demonstrada na exacerbação da fiscalidade, a despeito de promover ainda mais a concen-

tração da renda nacional, afeta o objetivo de dotar as empresas de eficiência e competitividade no processo de abertura de mercados. A preferência denunciada pelo equilíbrio das contas públicas permite ações que tendem a prejudicar a qualidade distributiva da riqueza, destacando-se a alta regressividade da tributação indireta e a iníqua tributação da renda e da propriedade. Apoiado neste diagnóstico, QUADROS (1995) contradita a posição dominante nos meios governamentais e assinala que os requisitos de uma reforma tributária virtuosa, do ponto de vista das finanças públicas, não correspondem às exigências de ampliação da receita tributária motivadas pela necessidade de ajuste fiscal de curto prazo.

A expressiva participação das contribuições sociais na recomposição da receita da União comprova esta assertiva, porquanto a típica cumulatividade desta espécie tributária instala um conflito momentâneo entre as prioridades do ajuste fiscal e da desoneração do setor produtivo<sup>60</sup>. Embora a evolução do sistema tributário brasileiro aponte para maior participação da tributação indireta, a ausência de um imposto sobre valor adicionado (IVA), de competência federal, é indicado pelos órgãos da classe empresarial como fator essencial para reduzir a competitividade do produto nacional em prejuízo da eficácia de integração econômica regional. A harmonização tributária e a neutralidade do regime impositivo, todavia, não podem ser considerados os únicos fatores que condicionam o processo de integração regional no MERCOSUL. Os diferentes graus de abertura econômica dos países latino-americanos para o mercado mundial, principalmente a inexistência de taxas alfandegárias proibitivas, participa também do sucesso da criação desta zona de livre comércio.

---

<sup>60</sup> Os dados apresentados pelo IPEA (2001), referentes às expectativas de arrecadação para o ano de 2000, indicam um crescimento da participação das contribuições sociais na ordem de 26,6% em relação ao ano de 1999. Ainda constata-se que a quantidade de recursos a serem arrecadados desta espécie tributária fica cada vez mais próxima da receita com impostos: no ano de 1999 os impostos atingiram R\$ 81,08 bilhões enquanto as contribuições R\$ 60,79 bilhões; a previsão para 2000, em relação aos impostos era de R\$ 85,54 bilhões, e das contribuições, de R\$ 76,94 bilhões.

No caso específico dos tributos indiretos, a falta de limpidez nas relações consumidor-produtor-fisco favorece o deslocamento deste ônus tributário para a ponta da cadeia produtiva, que não raro é adicionado ao custo final do bem ou serviço prestado. Sobretudo, a técnica da transferência da carga tributária detém grande responsabilidade pelo caráter regressivo do sistema e, como já se verificou, acaba por penalizar excessivamente os segmentos sociais de menor renda. Vale lembrar, no entanto, que a CRFB indica, no art. 150 § 5º, uma diretriz para solver a obscurantismo das relações tributárias, impondo ao legislador ordinário medidas que o obrigam a esclarecer os contribuintes sobre os impostos que incidem sobre mercadorias e serviços.

A procura pelo aprimoramento da performance da receita pública determina ações legais inclinadas a romper com princípios jurídicos da tributação, mais precisamente com a liberação do emprego de parte dos recursos das contribuições sociais com despesas previamente fixadas, promovido pela EC nº 27. Nesta espécie tributária, o caráter de prover as encargos do Estado tem sua delimitação firmada no art. 149 da CRFB, pois a cobrança reserva-se a ser instrumento de atuação estatal na área de seguridade social. O estrito laço dos ingressos públicos com a sua aplicação foi rompido com a inclusão do art. 76 ao ADCT que permitiu, no período de 2000 à 2003, a desvinculação de órgão, fundo ou despesa de vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.

Aliás, a primazia pelas contribuições sociais, como forma de fazer política fiscal, alinha-se com a tendência contemporânea de centralização dos recursos em torno da União, pois segundo VERSANO (1996, p. 16) a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 “*além de consolidar uma situação de desequilíbrio do setor público, concentrou a insuficiência de recursos na União e não proveu os meios, legais e financeiros, para que houvesse um processo ordenado de descentralização dos encargos*”. Este possível descompasso entre a capacidade arrecadatória de cada ente político e

as obrigações de dispor à sociedade suas políticas públicas, compõe a opinião das agências multilaterais para colocar em dúvida a eficácia das autonomias subnacionais.

O fortalecimento do federalismo, com o intelegível caráter de permitir maior autonomia aos entes políticos, traduziu-se no aumento das transferências dos ingressos públicos da esfera federal para Estados-membros e Municípios, conforme dispõe os arts. 157 a 162 da Carta Política, levando a União a compensar suas perdas sem levar em conta a qualidade da tributação. Destaca-se: a criação da contribuição social sobre o lucro líquido das empresas (CSLL) em 1989; o aumento da alíquota da Cofins de 2% para 3% em 1997 e a instituição de um tributo incidente sobre movimentações financeiras, atualmente conhecido como CPMF<sup>61</sup>. É importante assinalar que as contribuições instituídas pelo art. 195, já gravadas pela cumulatividade, compõem ingressos exclusivos da União, não integrando o rol de receitas tributárias destinadas à repartição com as unidades subnacionais.

A síntese da política do ajuste fiscal implementada desde a última década encontra dois pilares fundamentais: a) o Estado realiza um esforço tributário para elevar o patamar da carga impositiva bruta em relação ao PIB, com prejuízos tanto para a qualidade do sistema, como de seus efeitos distributivos; b) a elevação dos ingressos públicos tem notabilizado a predominância da participação da União em detrimento dos entes políticos subnacionais. O exame das informações contidas na Tabela 7 dá conta de que a carga tributária bruta verificada em 1999 (30,32% do PIB) já recuperou os patamares alcançados no primeiro ano do governo Fernando Collor de Melo, mas sua distribuição entre os níveis de governo, ao longo da década, demonstra o decréscimo da participação dos Estados-membros e municípios.

---

<sup>61</sup> A Emenda Constitucional 12/96 criou a Contribuição Provisória Sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF- com arrecadação vinculada ao financiamento das ações e serviços de saúde, que não poderia ser cobrada por prazo superior a dois anos. Ocorre que

A repartição das receitas tributárias constitui importante referencial do federalismo brasileiro sustentado no objetivo republicano de erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, como dispõe o art. 3º, III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Por esta razão, os mecanismos de transferência intergovernamental de recursos tributários pretendem contribuir para que os demais entes políticos possam complementar as ações de iniciativa do governo federal, principalmente no âmbito das obras públicas, bem como permitir a redução das disparidades regionais de renda e de capacidade fiscal.

### **3.4.2 A Crise no Federalismo**

O ajuste fiscal, entretanto, favorece a crise do federalismo brasileiro, pois os esforços levados a efeito pelo governo da União, para evitar que as diferenças regionais atinjam os projetos de integração internacional de economias, exige uma excessiva dose de concentração de poder. O centralismo decisório faz sobressair seus contornos no âmbito das reformas apontadas para o mercado, com clara inclinação a mitigar o âmbito da autonomia dos entes políticos subnacionais, principalmente no que tange a legislação sobre matéria tributária. O declínio da federação nos campos fiscal e tributário apresenta-se sob dois aspectos principais: a) o imperativo de promover a austeridade das contas públicas atribui à União a contenção dos gastos dos demais entes políticos, afetando o princípio da autonomia administrativa; b) no plano da competência tributária a União tem-se valido de expedientes jurídicos com o escopo de realocar para si receitas das unidades federadas, afetando o preceito da independência financeira. O sistema tributário, como instrumento de política econômica governamental, mostra os reflexos desta centralização de decisões.

---

a aludida contribuição foi repristinada com a Emenda Constitucional nº 21/99, prorrogando a sua vigência até

O Fundo Social de Emergência representou a primeira ruptura significativa do pacto federativo, sob a manta da retórica de rigor com as despesas estatais e da necessidade do respeito a compromissos com o Fundo Monetário Internacional. O aludido fundo foi criado pela a EC de Revisão nº 1 de 1º de março de 1994 e repristinado pelas emendas nºs 10 e 17, sob o nome de Fundo de Estabilização Fiscal –FEF-, justificado pelas necessidades de saneamento financeiro da fazenda federal e de estabilização econômica. A medida de maior impacto está no § 1º do art. 71 do ADCT que autoriza a concentração de receita nos cofres da União sem a submissão às diretrizes orçamentárias, porquanto o fundo era composto, entre outras fontes e recursos, de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, parcela previamente deduzida da base de cálculo das vinculações ou participações constitucionais previstas em relação ao imposto federal sobre o ouro, e o imposto territorial rural. O Fundo de Estabilização Fiscal subverteu o princípio federativo, já que a União retirou dos entes subnacionais parcelas das receitas, resultantes das transferências constitucionais, para equilibrar suas contas fragilizadas, também por força da estagnação econômica dos anos 80. Por esta razão a CEPAL (1999) aponta que *“o uso generalizado dos sistemas de participação nas rendas nacionais que, reduzem os graus de liberdade da política tributária, já que aumentos nos pagamentos tributários, geram automaticamente, pela via de aumento nas transferências, maiores gastos”*<sup>62</sup>. O FEF, enquanto expediente que infringia a ordem federativa, foi extinto em dezembro de 1999, mas seu caráter de prover o ajuste fiscal foi retomado na EC nº 27.

Outra medida significativa veio com o advento da EC nº 3, de 17 de março de 1993, que inseriu o parágrafo único no art. 160 da Constituição da República Federativa

---

o final de 2001, com a arrecadação vinculada ao custeio da previdência social

<sup>62</sup> [el uso generalizado de sistemas de participación en las rendas nacionales, que reducen los grados de libertad de la política tributaria, ya que aumentos en los recaudos tributarios generan automáticamente, por la vía de aumento en las transferencias, mayores gastos]

do Brasil de 1988, estabelecendo nova relação jurídica entre os entes políticos quanto à repartição das rendas tributárias<sup>63</sup>. Aquele dispositivo deu instrumentos à União e aos Estados-membros para reter os recursos que obrigatoriamente deveriam ser distribuídos, por exemplo, nas hipóteses de dívida líquida, reconhecida e exigível e nos contratos de parcelamento que contivessem previsão de segurar parcela da receita orçamentária da unidade federada. O conteúdo impositivo da norma do artigo 160, *caput* com função de preservar a integridade do sistema de distribuição das receitas tributárias, ficou completamente esvaziado. O declínio da autonomia financeira subnacional está claro, também, pelo acréscimo do § 4º ao art. 167 do texto constitucional, permitindo aos administradores públicos a utilização dos recursos dos tributos que os entes políticos têm competência para instituir (art. 155 e 156), bem como daqueles oriundos das transferências legais (art. 157, 158 e 159, I, a e b e II), como garantia para pagamento de dívidas contraídas. A emenda favoreceu diretamente a União, credora da maioria dos municípios que são reconhecidos devedores das contribuições sociais, incidentes na folha de pagamento, descontadas de seus servidores. O dispositivo constitucional representa um eficiente meio de melhorar a arrecadação, com tendência a estabelecer o equilíbrio orçamentário.

A nova redação dada pela EC nº 20 ao art. 40, *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura, aos servidores em geral, um regime de previdência apoiado na preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. O escopo da diretriz resume a preocupação de evitar a maximização do déficit com a concessão de benefícios previdenciários, à servidores públicos, sem a devida previsão orçamentária, dilema que acompanha a maioria das administrações públicas brasileiras. No âmbito da administração federal o desequilíbrio é evidente: de acordo com informações colhidas no IPEA

---

<sup>63</sup> ART. 160: É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos. PARÁGRAFO ÚNICO: A vedação prevista neste artigo não impede a união e os

(2001), a contribuição para o plano de seguro social dos servidores públicos (cíveis e militares) totalizou R\$ 2,40 bilhões no período de janeiro a setembro de 2000, enquanto que, no mesmo período, a despesa com aposentadorias, pensões e reformas alcançou a cifra de R\$ 18,15 bilhões.

Com a incumbência de dispor sobre as regras gerais para organização dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos foi promulgada a Lei nº 9.717 de 27 de novembro de 1998 estabelecendo inúmeras restrições à autonomia dos entes federados, solapando a competência tributária disposta no § 1º do art. 149 da Constituição. Destacam-se duas: a) artigo 1º, inciso IV: *Cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais*; a recomendação indicada no dispositivo legal condiciona a faculdade dos entes políticos de criar fundos de previdência à manutenção da boa saúde financeira, a fim de evitar o déficit público com a concessão de um número excessivo de benefícios, incompatíveis com a capacidade econômica do sistema previdenciário. A despeito do justificado receio, a restrição demonstrou-se irrazoável, porquanto o artigo 9º da Portaria nº 4.992/99 do Ministério da Previdência e Assistência Social limitou a formação de regimes próprios de previdência social aos entes políticos de pelo menos mil segurados, contados entre os servidores e militares ativos e inativos, excluindo os dependentes. A medida afeta diretamente a autonomia dos municípios, constituídos majoritariamente de pequenos contingentes populacionais, dispendo assim de reduzido número de servidores públicos.

b) artigo 1º, parágrafo único: No caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constitui requisito adicional, para organização e funcionamento de regime próprio de

previdência social dos servidores públicos e dos militares, ter receita diretamente arrecada ampliada, na forma estabelecida por parâmetro legais, superior à proveniente de transferências constitucionais da União e dos Estados.

Este outro condicionante demonstra, ainda mais, a ruptura dos limites da razoabilidade da legislação reguladora dos fundos de previdência dos servidores públicos. A restrição adicional, que afeta gravemente os interesses dos entes políticos, notadamente os municípios, certamente não se destina compeli-los a aumentar a arrecadação com tributos, cuja competência é limitada pelos arts. 155 e 156 da Constituição Federal. Ao contrário, manifesta-se a intenção de fazer migrar as receitas para a União, pois se os municípios estão impedidos de criar o próprio regime de previdência e exercer a competência tributária instituída no art. 149, parágrafo único, ficam obrigados a transferir esta competência para a União, conforme o teor do art. 13 da Lei 8.212/91<sup>64</sup>.

Verifica-se que ambas as disposições legislativas contêm tripla feição de inconstitucionalidade a ferir o princípio federativo: inibe a atribuição dos Estados, Municípios e do Distrito Federal de legislarem no interesse local e disporem sobre sua organização administrativa própria; significa a intervenção da União, por meio de um de seus Ministérios, na organização político-administrativa dos entes federados e, por último, limita ou suprime a competência tributária assegurada no multicitado dispositivo constitucional. Um breve exame dos dispositivos da lei 9.717/98 demonstra que, em desprestígio ao princípio federativo, a União tem utilizado de artifícios legislativos destinados a restringir ou suprimir a faculdade que têm os demais entes políticos de instituir contribuição social para custear o sistema previdenciário próprio, cobrada de seus servidores.

O declínio da federação, com as medidas de ajuste fiscal operando na crescente

---

<sup>64</sup> Dispõe o art. 13 da Lei Orgânica da Seguridade Social (8.212/91): O servidor civil ou militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, é excluído do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado nesta lei, desde que esteja sujeito a sistema próprio de previdência social.

redução dos poderes das unidades subnacionais, teve a mais radical demonstração na Lei de Responsabilidade Fiscal -Lei Complementar 101/00- incorporada ao ordenamento jurídico com o escopo de regulamentar os arts. 163 (finanças públicas) e 169 (gastos com pessoal), ambos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Neste caminho, o centralismo antidemocrático saiu fortalecido face ao anseio de coibir práticas avessas à moralidade na gestão pública. Os critérios rígidos para elaboração e cumprimento das metas estabelecidas no orçamento, inclusive prevendo a possibilidade de restrição de pagamentos (empenhos), consoante determina o art. 9º e, também, a severa estratificação dos patamares com gasto de pessoal, de acordo com os art. 19 e 20, comprovam a extensão dos limites firmados à autonomia administrativa e financeira. Ademais, o governante não poderá criar nova despesa continuada, por mais de dois anos, sem apontar sua fonte de receita ou reduzir aquelas já existentes. Em síntese, a vedação de desequilíbrios orçamentários e os cortes na folha de pagamento dos servidores visam permitir à fazenda pública obter superávits primários, para que o Estado possa funcionar tal qual uma empresa privada. Esta austeridade indica a inclinação para privá-lo da capacidade de produzir déficits financiáveis para dinamizar a economia ou atuar positivamente na melhoria das condições sociais da população.

No âmbito do direito constitucional tributário a aludida lei exhibe sua intensidade centrípeta a ponto de confrontar-se com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, notadamente quanto à infringir o pacto federativo. Cumpre registrar que o princípio da autonomia expressa-se pelas repartições da competência tributária e das receitas dos impostos da União entre os entes políticos, sem as quais a idéia de distribuição do poder teria pouca relevância. A competência outorgada aos entes políticos para instituir os tributos já discriminados, revela *a priori* a manifestação da autonomia legislativa, pois além de dar à União, aos Estados e aos Municípios a faculdade de instituí-los, estabelece seus feixes privativos. Assim, a definição da potencialidade das pessoas políticas de cri-

ar tributos certos e determinados é delimitada para a União nos art. 153 e 154, para os Estados e o Distrito Federal no art. 155 e para os Municípios no art. 156. Vale mencionar uma única exceção a esta autonomia legislativa, estampada no § 2º, inc. XII do art. 155, que obriga Estados e Distrito Federal a deliberarem a instituição do ICMS.

A prerrogativa do auto-governo, celebrizada na competência tributária, não é conciliável com o conteúdo impositivo do art. 11 da LC 101/2000, pois a liberdade de agir dos entes políticos subnacionais acabou refreada pela obrigação estabelecida pela União<sup>65</sup>. Aliás, CARRAZZA (1994, p. 140), ao tecer comentários sobre a extensão do poder aos entes políticos nesta matéria, assevera: “*A competência tributária –esta a regra geral- é, no Brasil, de exercício facultativo. A pessoa política que a possui é livre para criar ou não, o tributo que lhe foi constitucionalmente deferido. Tudo vai depender de sua vontade autônoma*”. Esta inconstitucionalidade apontada, semelhante àquela disposição que limita os gastos com pessoas por esfera de poder, confirma que a Lei de Responsabilidade Fiscal retira dos entes políticos a capacidade de administrar seus próprios recursos.

Da análise detida deste severo instrumento de ajuste fiscal, no entanto, ressaí que as indispensáveis moralidade e austeridade, na gestão dos recursos públicos não representam a reta orientadora de seus meios autoritários. A exceção contida no art. 9º, § 2º da lei informa que os juros e demais encargos da dívida pública não integram o rigoroso programa de redução dos déficits, pois tais despesas não compõem o plano de metas fiscais. Destarte, o equilíbrio orçamentário, com medidas drásticas, guia-se pelo preceito da dependência face às expectativas de investimento dos agentes econômicos externos. Por outro lado, a intensidade do choque promovido no gerenciamento das contas públicas indica maior segurança para os investidores/credores do Brasil, que em contrapartida sinalizam

com a manutenção do financiamento do Estado mediante a compra de título da dívida pública.

### 3.4.3 A Qualidade da Tributação

A eficiência do Estado, segundo o liberalismo, sempre está relacionada com a possibilidade de proporcionar um sistema tributário aperfeiçoado que permita um acordo social quanto aos limites de afetação da propriedade. A idéia de incidência eqüitativa, no entanto, presume que a virtude do regime impositivo acha-se em dar meios à segurança do cidadão para o acesso às oportunidades disponíveis no mercado. Esta concepção põe em evidência a necessidade de uma legislação restritiva do poder de tributar, a fim de permitir o desenvolvimento do comércio, indústria, serviços e tudo que permita a acumulação capitalista. Destarte, o impreterível financiamento do Estado, como eficaz instrumento de manutenção do atual modo de distribuição das riquezas, também, prescinde de uma estrutura que desonere as forças motrizes da geração de lucros, instituindo-se a preferência pela tributação do consumo. Este ponto de vista encontra perfeita harmonia com o impulso marcante nas reformas do Estado: repor o mercado na posição central de organização da ordem social enquanto santuário das aspirações individuais de prosperidade econômica.

Importa, entretanto, registrar que as ações de qualificação da tributação e da estabilização dos níveis de ingressos e gastos expressam finalísticas diversas, embora ambas as medidas sejam imprescindíveis para a reestruturação produtiva do capitalismo periférico. Enquanto a solução da disparidade entre a receita e a despesa estatal impõe medidas com resultados de curto prazo, a construção de um sistema impositivo, baseado na

---

<sup>65</sup> Diz o art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000: Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

exação sobre o valor adicionado, manifesta a tendência mediata de compor a receita do Estado para dar cabo de suas tarefas prioritárias, sem prejudicar o funcionamento da economia de mercado, fomentando a competição interpessoal.

Como já se mencionou, o preço pago pelo equilíbrio macroeconômico, visto como essencial para rechaçar os efeitos inibidores do investimento, é a deterioração das virtudes do sistema tributário, principalmente com incidências cumulativas e não partilháveis entre as unidades federativas. Tais espécies tributárias, que se aplicam a todas as faces da produção, gravam efetivamente o consumidor. Outrossim, encarecem o valor final dos bens e serviços, prejudicando a eficiência da empresa brasileira. O discurso em favor da tributação indireta, uníssono nos setores empresariais, visa justificar que exações “em cascata”, particularmente sobre o faturamento e receita, como o são as contribuições sociais, constituem uma das principais causas de perda de competitividade do produto nacional no comércio externo<sup>66</sup>. Em meio às perplexidades geradas pela intensa disputa em um ambiente econômico cada vez mais aberto, a desoneração tributária foi um caminho simples para garantir certeza e calculabilidade da reprodução do lucro.

A integração dos mercados domésticos no processo de abertura econômica dos países periféricos coloca em marcha, também, a idéia de redução do custo geral da produção, participando do esforço comum em favor da instituição de um sistema tributário baseado na concreta imunidade do setor produtivo. Aqui a retórica investe contra as contribuições aplicadas à folha de pagamento, que aumentam os encargos da contratação formal e, teoricamente, reduzem a oferta de salários. Assim, o atual regime impositivo é visto como responsável por retrain a geração de empregos, tão necessário para o desenvolvimento capitalista.

---

<sup>66</sup> A Confederação Nacional da Indústria –CNI, importante órgão classista empresarial, manifesta sua posição a favor da eliminação dos tributos plurifásicos e cumulativos propondo um modelo tributário baseado no IVA – imposto sobre valor adicionado, arrecadado pela União. CONFEDERAÇÃO (2001).

A consolidação de mercados comuns traduz a urgência da etapa de harmonização da tributação sobre os fluxos de comércio entre os parceiros. No âmbito nacional, a síntese desta eficiência é atribuída ao modelo sustentado no IVA federal, arrecadado pela União e distribuído parcialmente às unidades subnacionais como forma de praticar a simplicidade da tributação. Esta proposta indica o nível de hesitação dos setores empresariais frente à complexidade do atual regime tributário do ICMS que delega a competência legislativa aos Estados-membros (art. 155, II da CR) e afeta calculabilidade e segurança nos lucros da atividade. O contorno deste complexo impositivo ressaí nítido nas considerações de PEDROSA (2000, p. 24):

A forma de tributação do consumo hoje conhecida como imposto sobre o valor agregado foi uma criação do pós-guerra destinada a fortalecer a economia de mercado. A neutralidade, uma expressão indissociável das discussões sobre esse tipo de imposto, é uma prova disso; o objetivo é não influenciar as decisões alocativas do mercado.

Um perfil análogo ao imposto sobre o consumo, que se pretende implantar, opera como eficiente medida assessória à conservação do modelo de reprodução capitalista, face à facilidade de concentração da renda e volatilidade do capital. O projeto, então, converge com o objetivo de maximização da poupança que não pode ser tangenciada pela taxaço do Estado, permitindo assim a contrapartida em investimentos dos setores empresariais.

A proposta de convergência tributária em torno da União representa uma ferida profunda no federalismo, com retrocesso na tendência de descentralização administrativa tão importante para o Brasil – de vasta dimensão territorial e diversidade socioeconômica. O IVA, além de subtrair dos Estados-membros e municípios a competência legislativa sobre seus principais tributos (ICMS e ISS, respectivamente), impede-os de realizar política fiscal no tocante à seletividade de alíquotas e concessão de privilégios não odiosos. O anseio empresarial pelo simplismo das bases jurídicas da tributação e redução qualitativa das exações, converge com a orientação do FMI (2000) de explicitar

os critérios para aplicação das leis impositivas, tornando ainda mais previsível a atuação estatal. Descomplicar o sistema pode significar um instrumento hábil de garantir a liberdade individual e evitar a nociva atividade discricionária do Estado contra o contribuinte, mas aponta para a manutenção da regressividade na distribuição do ônus. No âmbito do grande capital organizado, o modesto rol de tributos exprime o esforço por enfraquecer as possibilidades de intervenção do poder público nas regras do mercado, além de promover o seu distanciamento da vida social.

O alívio da tributação sobre a renda do capital deu-se pelas seguintes medidas: a) redução da alíquota do IRPJ de 25% para 15%; b) redução da alíquota da CSLL de 10% para 8% para as empresas em geral, e de 23% para 18% para as instituições financeiras e de seguros; c) equalização do tratamento dispensado ao capital de empréstimo e ao capital de risco, com permissão para que se deduza, na apuração do IRPJ, os juros remuneratórios do capital próprio investido na empresa; d) isenção do IR incidente sobre os lucros e dividendos distribuídos a sócios ou acionistas, mesmo quando distribuídos a domiciliados ou com sede no exterior; e) ampliação do regime de tributação simplificada, mediante a opção pelo regime de tributação presumida ou estimativa, a todas as empresas cuja receita total no ano-calendário tenha sido igual ou inferior a R\$ 12 milhões; f) a MP 1.459/96 reduziu a alíquota do IR incidente sobre as remessas ao exterior, a título de royalties, de 25% para 15%.

A neutralidade da tributação, portanto, tem as finalidades de: buscar a redução do custo do investimento no país, aumentando a competitividade externa dos produtos domésticos, bem como elevar a atratividade da inversão de capitais externos na economia brasileira. A partir destes parâmetros, a reforma tributária em curso privilegiou medidas destinadas a promover a desoneração fiscal e financeira do investimento e das atividades produtivas. A decisão, edificante para a economia interna, foi o ingresso no ordenamento jurídico infraconstitucional da Lei nº 9.317/96, que permitiu a simplificação do

regime tributário das micro e pequenas empresas mediante imunidades e alíquotas diferenciadas. O objetivo de regulamentar a disposição genérica inserta no art. 179 da Constituição Federal, cujo conteúdo específico da simplificação do sistema tributário com a significativa redução da sobrecarga impositiva, manifesta a pretensão de assegurar o desenvolvimento deste feixe empresarial gerador de emprego e renda.

Têm maior destaque, entretanto, as reformas que tendem a constituir um regime impositivo de forte tributação do consumo, mas com falta de apreço para com as exações sobre a renda. Por isso, para a desoneração da riqueza gerada, foram introduzidas mudanças no IRPJ e na CSLL por meio das Leis nº 9.249/95 e 9.430/96 que, segundo o Ministério da Fazenda (1999), tinham o escopo de possibilitar o aumento da rentabilidade líquida do investimento produtivo no país.

**TABELA 7 : CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA EM PORCENTAGEM DO PRODUTO INTERNO BRUTO, POR NÍVEIS DE GOVERNOS DE 1990 À 1999**

Ano	Entes Políticos			Total
	União	Estados	Municípios	
1990	20,53	9,04	0,94	30,51
1991	16,72	7,31	1,19	25,22
1992	17,50	7,37	0,99	25,86
1993	18,47	6,48	0,78	25,73
1994	20,46	8,00	0,00	28,47
1995	20,01	8,34	1,39	29,74
1996	19,35	8,21	1,40	28,96
1997	19,80	7,95	1,34	29,09
1998	20,73	7,89	1,28	29,90
1999	21,38	7,74	1,20	30,32

Fonte: Secretaria da Receita Federal (2001).

**TABELA 8: PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS RECEITAS NA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA, EM PORCENTAGEM**

ANO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>UNIÃO</b>	<b>66.29</b>	<b>67.66</b>	<b>71.79</b>	<b>69.45</b>	<b>67.29</b>	<b>66.82</b>	<b>68.05</b>	<b>69.34</b>	<b>70.50</b>
<b>ORÇAMENTO FISCAL</b>	<b>27.72</b>	<b>28.72</b>	<b>30.25</b>	<b>29.02</b>	<b>27.71</b>	<b>26.23</b>	<b>25.76</b>	<b>27.71</b>	<b>27.68</b>
Imposto de Renda	14.45	15.27	15.46	13.81	16.20	16.05	15.38	17.74	18.03
Pessoas Físicas	0.61	0.57	0.83	0.93	1.08	1.05	1.05	1.05	1.00
Pessoas Jurídicas	3.39	5.36	4.00	4.19	4.71	5.52	4.86	4.48	4.19
Retido na Fonte	10.45	9.34	10.64	8.69	10.41	9.48	9.47	12.21	12.84
Imp. Prod. Industr. - IPI	8.85	9.24	9.48	7.39	6.99	6.78	6.61	5.98	5.31
Imp. Op. Financ. - IOF	2.46	2.47	3.14	2.33	1.67	1.26	1.50	1.31	1.58
Imp Com. Exterior	1.74	1.58	1.73	1.75	2.55	1.88	2.03	2.42	2.57
IMPF	0.00	0.00	0.29	3.59	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00
Imp. Terr. Rural - ITR	0.08	0.01	0.03	0.01	0.05	0.09	0.10	0.08	0.08
Taxas Federais	0.14	0.15	0.14	0.14	0.17	0.18	0.14	0.18	0.11
<b>ORÇAMENTO DA SEGURIDADE</b>	<b>31.25</b>	<b>31.68</b>	<b>34.74</b>	<b>33.13</b>	<b>31.78</b>	<b>32.85</b>	<b>34.64</b>	<b>33.23</b>	<b>34.88</b>
Contrib. Prev. Social - INSS	18.66	18.47	21.07	16.85	16.74	17.90	17.56	17.34	15.49
COFINS	5.35	3.92	5.19	8.37	7.63	7.61	7.29	6.57	10.08
CPMF	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.75	3.02	2.60
CSLL	1.14	2.84	2.99	3.16	2.92	2.75	2.87	2.43	2.21
PIS/PASEP	4.25	4.21	4.42	3.67	3.07	3.16	2.89	2.65	3.10
Contrib. Seg. Serv. Público	0.48	0.27	0.32	0.75	1.09	1.14	1.03	0.92	1.03
Outras Contrib. Sociais (1)	1.38	1.97	0.74	0.32	0.32	0.28	0.25	0.31	0.38
<b>DEMAIS</b>	<b>7.32</b>	<b>7.26</b>	<b>6.79</b>	<b>7.30</b>	<b>7.80</b>	<b>7.73</b>	<b>7.66</b>	<b>8.41</b>	<b>7.94</b>
FGTS	5.32	5.11	4.88	4.77	5.09	5.17	5.14	6.24	5.68
Contrib. Econômicas	0.51	0.62	0.41	0.38	0.44	0.39	0.36	0.35	0.41
Salário Educação	0.65	0.66	0.50	1.20	1.24	1.22	1.10	0.91	0.77
Sistema "S" (2)	0.83	0.87	1.00	0.95	1.04	0.94	1.05	0.91	1.08
<b>ESTADOS</b>	<b>28.97</b>	<b>28.50</b>	<b>25.19</b>	<b>27.17</b>	<b>28.04</b>	<b>28.34</b>	<b>27.34</b>	<b>26.39</b>	<b>25.53</b>
ICMS	27.26	26.72	23.76	25.02	24.57	24.69	23.70	22.63	22.17
IPVA	0.33	0.54	0.50	0.58	1.28	1.38	1.53	1.65	1.46
ITCD	0.02	0.07	0.07	0.07	0.09	0.09	0.11	0.12	0.10
Previdência Estadual	0.62	0.35	0.42	0.98	1.42	1.48	1.34	1.35	1.21
Taxas	0.48	0.45	0.31	0.37	0.54	0.55	0.54	0.52	0.44
Outros (AIR, ICM, etc)	0.27	0.37	0.12	0.14	0.14	0.14	0.14	0.12	0.15
<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>4.74</b>	<b>3.84</b>	<b>3.03</b>	<b>3.38</b>	<b>4.67</b>	<b>4.84</b>	<b>4.61</b>	<b>4.27</b>	<b>3.97</b>
ISS	1.33	1.23	1.35	1.44	1.73	1.93	1.80	1.68	1.58
IPTU	1.81	1.23	0.58	0.71	1.44	1.49	1.44	1.32	1.19
ITBI	0.53	0.36	0.23	0.29	0.34	0.33	0.33	0.29	0.28
TAXAS	0.76	0.71	0.49	0.59	0.86	0.88	0.85	0.78	0.76
Previdência Municipal	0.07	0.04	0.04	0.10	0.15	0.16	0.14	0.14	0.13
Outros Tributos (3)	0.24	0.27	0.33	0.25	0.16	0.06	0.05	0.05	0.03

(1) INCLUI : CONT. S/ A RECEITA DOS CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS, CONT. P/ CUSTEIO DE PENS. MILITARES, CONT. FUNDESP, CONT. FUNPEN E OUTRAS. (2) CONTRIBUIÇÃO AOS SEGUINTE ÓRGÃOS: SENAR, SENAI, SESI, SENAC, SESC, INCRA, SDR, SEST, SENAT, SEBRAE, Fundo Aeroviário e Ensino Prof. Marítimo (DPC); (3) INCLUI: IVVC E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA.

Fonte: Secretaria da Receita Federal (2001).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os apontamentos realizados no decorrer desta pesquisa conduziram à busca do significado da relação estabelecida entre o homem e o Estado no âmbito das transformações políticas, sociais e econômicas da contemporaneidade. O constitucionalismo ofereceu o substrato jurídico para a formação do contrato social com a pretensão de dotá-lo da capacidade de síntese da vontade política popular. Por outro lado, a doutrina dos direitos fundamentais tencionou em favor do radical distanciamento entre as esferas pública e privada, permitindo integrar ao núcleo das Constituições modernas, garantias e salvaguardas do indivíduo contra o exercício arbitrário do poder. No medievo, a liberdade humana mantinha-se submissa às relações comunitárias. A ruptura moderna, no entanto, conectou-a definitivamente ao individualismo. Compreender esta transformação qualitativa é indispensável ao estabelecimento de conclusões acerca da sociedade atual.

A nova ética do homem, ditada pelo princípio civilizatório liberal, propicia a expansão do modelo econômico capitalista e, em consequência, a despersonalização dos negócios favorece a justificação de práticas comerciais voltadas à extração do lucro. Esta expressão do individualismo, cuja finalística vincula-se à produção do dinheiro, subordina as liberdades individuais à lógica do mercado. Por esta razão, embora o liberalismo tenha aperfeiçoado significativamente a posição do homem nas relações sociais, todo o esforço de seus principais pensadores atingiu o escopo de maior evidência à mercadoria e à reprodução da propriedade privada.

Nesta potencialidade que o modelo concede ao indivíduo, não impondo limites à formação do lucro, reside o ponto fundamental para a expansão dos mercados interno e externo. Embora a pretendida relação de distanciamento entre o público e o privado, notabilizada na esfera jurídica, tenha obtido eficácia quanto às liberdades negativas, no âmbito econômico o Estado se sobressaiu como um intransigente defensor do modo de

produção capitalista, impelindo o indivíduo a assimilar a ética do mercado. Tal conclusão deixa evidente que, na modernidade, o aparato institucional tende a demonstrar seu caráter classista, naturalizando e incorporando à estrutura do sistema os conflitos residentes no interior da sociedade, sem nunca perder o horizonte de possibilidades da hegemonia burguesa. A ordem de precedência conduz o ordenamento jurídico a se firmar como instrumento visível de dominação sobre os cidadãos, como instrumento de reprodução dos valores culturais da burguesia.

As complexidades que envolvem as condutas típicas do individualismo econômico articulam-se com a tributação, construindo valores destinados a dar coerência à primazia do direito de propriedade privada. O direito de liberdade, aplicado à teoria do tributo, destaca sua função de legitimar os mecanismos de ingressos privados determinados pelo capitalismo. Nos seus contornos mais apurados, este primado pressupõe a articulação com potencial imposição generalizada, sujeitando os indivíduos à idêntico regime tributário. A igualdade na sujeição à incidência pretende alcançar semelhança com a idéia de atingir a justiça social, concedendo iguais oportunidades a todos no ambiente competitivo do mercado. Nesta lógica, os princípios jurídicos do mínimo existencial e da vedação do confisco operam em cada extremidade da cadeia impositiva com o escopo de coadunar-se com a obrigação de não interferir na liberdade dos indivíduos. A imunização do mínimo existencial impede que o poder tributário invada a esfera patrimonial do indivíduo o que, teoricamente, acrescenta em sua capacidade de disputa de espaço no mercado. Na hipótese da vedação à tributos confiscatórios há um nítido comando impeditivo, com a finalidade de proteger a propriedade privada. Em ambos os casos, a relação estabelecida entre o Estado e o indivíduo apoia-se na idéia de não interferência das ações estatais no âmbito das iniciativas privadas.

Cumprе destacar que o sucesso dos valores liberais produziu resultados alarmantes no sistema tributário brasileiro, notadamente no referente à distribuição do ônus tributário entre a população. Os dados estatísticos, apresentados nesta dissertação, indicam que: embora a tri-

butação direta exiba um perfil progressivo onerando os segmentos familiares com maior renda, ainda assim é ineficiente para permitir uma substancial igualdade impositiva; por outro lado, a tributação indireta demonstrou seu caráter extensivamente regressivo impondo um gravame maior às classes de menor renda, abrangendo despesas com itens essenciais à subsistência, tais como alimentação, saúde e habitação. No periferia do modo de produção capitalista, portanto, a tributação não demonstra a capacidade de permitir a igualdade de oportunidades.

Os consensos firmados em torno da reforma tributária em marcha, situados na construção de um sistema impositivo, ancorado no imposto sobre consumo de competência federal, reconcilia a teoria do tributo com o liberalismo clássico. Se o Estado declina de sua capacidade de intervir nas decisões alocativas do mercado acaba por elevar a importância da competição no modelo econômico, ampliando os horizontes de atuação da esfera privada. Num ambiente de acirrada disputa interpessoal sobressai que o mercado é o local onde se processará a distribuição da riqueza gerada pela sociedade, repudiando-se a idéia de planejamento estatal.

A dissociação do homem constituído de autonomia, empreendedorismo e competição, com a aspiração de equidade e justiça social, inibe a realização de políticas estatais destinadas a combater as iniquidades de renda que gravam negativamente a qualidade de vida das populações dos países periféricos. Da mesma maneira atua o regime tributário arrimado no princípio da neutralidade, com prevalência do imposto sobre o consumo: expande a idéia de liberdade afeita à possibilidade de concretização das vontades humanas no interior do mercado. Assim, o tributo é realmente o preço pago para o exercício desta vantagem, meio legitimador da acumulação de capital.

O triunfo momentâneo da liberdade, concebido pela teoria liberal do tributo, opõe o princípio civilizatório à idéia de edificação da cidadania. Esta inconsistência sobressai nos países da periferia do sistema capitalista, onde situam-se as maiores iniquidades so-

ciais. O modelo vigente incide com maior gravidade sobre as classes menos favorecidas, e nem mesmo as imunidades tributárias permitem a elevação da qualidade das oportunidades de disputa de espaço no mercado. Por esta razão a teoria da exação deve empreender um esforço por restabelecer a importância da oneração da renda e do capital. Esta associação pode transformar o conceito de tributo para fazê-lo significar o preço pago pela sociedade para assegurar a cidadania.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 5.1 Legislação

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 2000.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional de Revisão n.º 01 de 1º de março de 1994. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao ato de disposições transitórias da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 02 mar. 1994, Seção 1, p. 2957 e 2958.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 03 de 18 de março de 1993. Altera a redação de dispositivos da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 mar. 1993, Seção 1, p. 3209 e 3210.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 05 de 16 de julho de 1995. Dá nova redação ao parágrafo 2º do art. 25 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15 jul. 1995, Seção 1, p. 12353.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 06 de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 ago. 1995, Seção 1, p. 12353.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 08 de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso XI e alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 ago. 1995, Seção 1, p. 12354.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 20 de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 dez. 1998, Seção 1, p. 1 e 2.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 21 de 18 de março de 1999. Prorroga, alterando a alíquota, a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira, a que se refere o art. 74 do ato das disposições constitucionais transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 mar. 1999, Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 27 de 21 de março de 2000. Acrescenta o art. 76 ao ato de disposições transitórias da Constituição Federal, instituin-

do a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 mar. 2000, Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. **Código tributário nacional**. Organização dos textos por Roque Antônio Carrazza. 2. ed. São Paulo: RT, 1999.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 de mai. 2000.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.212 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da seguridade Social, institui o plano de custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 jul. 1991

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.249 de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 dez. 1995.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.250 de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 dez. 1995.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.317 de 5 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o sistema integrado de pagamento de impostos e contribuições das microempresas e das empresas de pequeno porte – SIMPLES – e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 06 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.430 de 27 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.717 de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes de previdência social dos servidores público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 nov. 1998.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.887 de 7 de dezembro de 1999. Altera a legislação Tributária Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 7 dez. 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. Portaria n.º 4.992 de 5 de fevereiro de 1999. Define a aplicação dos parâmetro previsto na lei n.º 9.717/98. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 fev. 1999.

## 5.2 Obras e Documentos

ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

ARNAUD, André-Jean. **O Direito entre a modernidade e globalização: Lições de filosofia do direito e do estado**. Trad. Patrice C. Wuillaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **Manual de direito tributário: livro 1**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Reforma tributária e mercosul**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: A Visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Cadernos de Debate nº 1. São Paulo: PEDEX, 1995.

BERLIN, Isaiah. **Quatro ensaios sobre a liberdade**. Trad.: Wamberto Hudson Ferreira. Brasília: UnB, 1981.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Privatizações: resultados gerais**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/pndnew/already.htm>. Acesso em 13 out. 2000

BOBBIO, Norberto. Existe uma doutrina marxista do estado ?. *In*: BOBBIO, Norberto et al. **O Marxismo e o estado**. 3. ed. Trad.: Frederica Boccardo e Renné Levie. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

\_\_\_\_\_. **O Futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo**. 5. ed. Trad.: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. **A constituição aberta**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BORON, Atilio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Trad.: Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ementa. Constitucional. Tributário. Taxa judiciária e custas: natureza jurídica. **Taxa judiciária e custas: estado de Minas Gerais**. Disponível em: <http://www.gemini.stf.gov.br> Acesso: 01 jun. 2001.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda Constitucional n.º 175-A**. substitutivo do relator Deputado Mussa Demes. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/intranet/comissao/com\\_dstaqs\\_1.asp?ID=5296&Link=index/esp/PEC17595\\_pcom.htm](http://www.camara.gov.br/intranet/comissao/com_dstaqs_1.asp?ID=5296&Link=index/esp/PEC17595_pcom.htm); Acesso: 01 jun. 2001

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

\_\_\_\_\_. **ICMS**. São Paulo: Malheiros, 1994.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi**. 3. ed., São Paulo: Companhia de Letras, 1991.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **El Pacto fiscal: fortalezas, debilidade, desafios**. Santiago de Chile: CEPAL, 1998. Disponível em: <http://www.eclac.org.cl>. Acesso em 10 set. 1999.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à constituição de 1988: Sistema tributário**. 6. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1997;

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Reforma tributária: Avaliação positiva**. Brasília, 1999. Disponível em: [http://www.cni.org.br/news/avaliacao\\_positiva.htm](http://www.cni.org.br/news/avaliacao_positiva.htm). Acesso: 28 mar. 2001.

CONTI, José Maurício. **Princípio tributário da capacidade contributiva e da progressividade**. São Paulo: Dialética, 1997;

DAIN, Sulamis. **Visões equivocadas de uma reforma tributária**. In: **Reforma tributária e federação**. AFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 43-74;

DERZI, Misabel Abreu Machado. **A Necessidade da instituição do IVA no sistema constitucional tributário brasileiro**. In: BALTHAZAR, Ubaldo Cesar (Org.). **Reforma tributária e Mercosul**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Direito constitucional e "due process of law": Ensaio sobre o controle judicial da razoabilidade das leis**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1986.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Trad.: Rosa Margo Artigas e Reginaldo Forti. São Paulo: Global, 1985.

EVERS, Tilman. **El estado en la periferia capitalista**. 5. ed., México: Siglo Veintiuno, 1989.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

- FARIA, José Eduardo. **Direito e economia na democratização brasileira**. São Paulo: Malheiros, 1993.
- FONSECA, Eduardo Giannetti da. **Vícios privados, benefícios públicos ?**: A ética na riqueza das nações. São Paulo: Companhia de Letras, 1993.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. 2. ed. Trad.: Luciana Carli. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- FMI. Fondo Moneário Internacional. **Manual de transparencia fiscal**. Washinton: FMI, versão criada em 1998. Disponível em: <http://www.ifm.com>. Acesso: 20 out. 2000
- GOETHE, Johann Wolfgang von. **Fausto**. Trad.: Jenny Klabin Segall. Belo Horizonte: Itatiaia, 1981.
- GONÇALVES, Artur Lima. **Isonomia na norma tributária**. São Paulo: Malheiros, 1993.
- GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 8. ed. Trad.: Luiz Mário Gazzaneo. São Paulo: Civilização Brasileira, 1991.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2000a.
- \_\_\_\_\_. **O direito posto e o direito pressuposto**. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2000b.
- HARADA, Kiyoshi. **Sistema tributário da constituição de 1988: tributação progressiva**. São Paulo: Saraiva, 1991.
- HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. 2. ed. Trad. Leonel Vallandro. Porto Alegre: Globo, 1977.
- \_\_\_\_\_. **A Miragem de justiça social**. Trad.: Henry Maksoud. São Paulo: Visão, 1985a.
- \_\_\_\_\_. **Direito, legislação e liberdade** : uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. Trad.: Henry Maksoud. São Paulo: Visão, 1985b.
- HEGEL, Georg Wolfgang. **Princípios da filosofia do direito**. 3. ed. Trad.: Orlando Viatorino. Lisboa: Guimarães, 1986.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim de finanças públicas**, n. 12. Brasília: IPEA, versão set. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso: 13 jan. 2001.
- \_\_\_\_\_. **Conjuntura on line**. Brasília: IPEA, agosto, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 22 dez. 2000.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 2. ed. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

KOLM, Serge-Christophe. **Teorias modernas da justiça**. Trad.: Jefferson Luiz Camargo e Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KONDER, Leandro. **Os Sofrimentos do “homem burguês”**. São Paulo: SENAC, 2000.

LENIN, Vladimir Ylich. **Imperialismo fase superior do capitalismo**. 2. ed. Trad.: Olinto Beckerman. São Paulo: Global, 1982.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. 2. ed. Trad.: E. Jacy Monteiro. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

LOSURDO, Domenico. **Hegel, Marx e a tradição liberal: liberdade, igualdade, estado**. Trad.: Carlos Alberto Fernando Nicola Dastoli. São Paulo: Unesp, 1998.

LÖWY, Michel. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Muchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento**. 6. ed. Trad.: Juarez Guimarães e Suzanne Léwy. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. **Romantismo e messianismo: ensaios sobre Lukács e Walter Benjamin**. Trad.: Myrian Veras Baptista e Magdalena Pizante Batista. São Paulo: Perspectiva, 1990.

LUKÁCS, György. **Ontologia do ser social: princípios ontológicos fundamentais de Marx**. Trad.: Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MACEDO, Ubitaran Borges. **Liberalismo e justiça social**. São Paulo: IBRASA, 1995.

MACPHERSON, C.B. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios: O Papel do estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX**. Trad.: Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MARCUSE, Herbert. **A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional**. 6. ed. Trad.: Giasone Rebuá. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978a.

\_\_\_\_\_. **Razão e revolução: Hegel e o advento da teoria social**. 4. ed. Trad.: Marília Barroso. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978b.

MARX, Karl. **Crítica del programa de Gotha**. Pekin: ediciones em lenguas extranjeras, 1979.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. 7. ed., São Paulo: Global, 1988.

- \_\_\_\_\_. **A ideologia alemã**. 5. ed. Trad.: José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Hucitec, 1986.
- MERQUIOR, José Guilherme. **A natureza do processo**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- \_\_\_\_\_. **O liberalismo: antigo e moderno**. Trad.: Henrique de Araújo Mesquita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Medidas de redução do "custo Brasil"**. Versão atualizada em 24.04.97. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em 15 jan. 1999.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Relatório circunstanciado**. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.mc.gov.br>. Acesso em 30 nov. 2000.
- MISES, Ludwig von. **O mercado**. Trad.: Donald Stewart Jr.. Rio de Janeiro: José Olimpo, 1987.
- \_\_\_\_\_. **Uma crítica ao intervencionismo**. Trad.: Arlette Franco. Rio de Janeiro: Nórdica, 1977.
- MOORE, Barrington. **Aspectos morais do crescimento econômico**. Trad.: Max Altman. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destruição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. *In*: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- ORTEGA Y GASSET, José. **Meditação sobre a técnica**. Trad.: José Francisco Pinto de Almeida Oliveira. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1991.
- PASOLD, Cesar Luis. **A função social do estado contemporâneo**. Florianópolis: Editora do Autor, 1984.
- PEDROSA, Ivo. O debate recente sobre a reforma tributária no Brasil: Um enfoque na tributação de mercadorias e serviços. *In*: **Tributação em revista**. Brasília, n. 32. p. 20-29, 2000.
- PIRES, Valdemir. **Estado, mercado e tributação**. Piracicaba: UNIMEP, 1996.
- POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2. ed. Trad. Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- QUADROS, Waldemir Luis de. A Tributação indireta no Brasil. *In*: AFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **Reforma tributária e federação**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. 2. ed. Trad.: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 2000.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Participação relativa das receitas na carga tributária bruta**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/tabela2.htm>. Acesso em 27 mar. 2001.

\_\_\_\_\_. **Carga tributária bruta por nível de governo**. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.receita.fazenda.gov.br/arrecadacao/carga\\_fiscal/1999/grafico1.htm](http://www.receita.fazenda.gov.br/arrecadacao/carga_fiscal/1999/grafico1.htm). Acesso em 27 mar. 2001

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte burguesa: Qu'est-ce que le tiers état ?** 3. ed. Trad.: Norma Azeredo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

SUPREMO Tribunal Federal. **Revista trimestral de jurisprudência**. vol. 143. Brasília: STF, p. 143, 1993.

TANZI, Vito. **La transición y la transformación del papel del estado**. In: **Finanzas e Desarrollo**, p. 20 – 23, jun. 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. **A Idéia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

\_\_\_\_\_. **Os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

\_\_\_\_\_. **Liberdade, segurança e justiça no direito tributário**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO TRIBUTÁRIO, (1: 1998: Vitória). **Justiça Tributária**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

UCKMAR, Victor. **Princípios comuns de direito constitucional tributário**. Trad.: Marco Aurélio Greco. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. **Alguns argumentos sobre reformas para o mercado**. In: **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 45, p. 5-27, 1998.

VERSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro: IPEA, jan. 1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso: 23 set. 2000

VERSANO, Roberto; et al. **Uma análise da carga tributária do Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1998. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso: 23 set. 2000

VIANNA, Salvador Werneck; et al. **Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996**. Brasília: IPEA, setembro 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso: 13 jan. 2001

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 12. ed. Trad.: Maria Irene de Szmrecsányi e Tamás Szmrecsányi. São Paulo: Pioneira, 1997.

\_\_\_\_\_. **Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva**. 2. ed. Trad.: José Medina Echavarría. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.