

TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Daniel Pagliusi Rodrigues

É justamente uma reforma fiscal o instrumento mais adequado para enfrentar os problemas que venho de expor. Seu objetivo seria modificar profundamente a carga fiscal brasileira, que é alta, mas injusta por incidir de forma desproporcional sobre a população de menor poder aquisitivo.¹

Introdução

Sempre quando se fala em desenvolvimento, o primeiro item que se deve definir, geralmente, é esquecido, é de que tipo de desenvolvimento se está tratando. Se se refere ao desenvolvimento como mero sinônimo de crescimento econômico, desenvolvimento pessoal, desenvolvimento no aspecto social e político, desenvolvimento no direito, desenvolvimento científico ou ainda desenvolvimento do Estado como um todo.

Definido o modelo de desenvolvimento que se pretende tratar, é interessante ir ao ponto nevrálgico das contradições acerca das teorias que cercam essa concepção de desenvolvimento, não se atendo a análises marginais que não atingem o cerne da questão.

Realizadas essas premissas, pode-se relacionar o modelo escolhido de desenvolvimento e suas relações com a tributação, as interações existentes, um paradigma de tributação que melhor fomente o desenvolvimento e a necessária reforma fiscal.

Visto a existência intrínseca desse relacionamento, pode-se passar a verificar qual o delineamento do desenvolvimento e da tributação no atual século XXI, pelas diretrizes adotadas e políticas

1. Citação de Celso Furtado contida no prefácio de NUNES, Antônio José Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento: a economia política do modelo brasileiro de desenvolvimento*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

apoiadas. Apenas com a análise do estágio atual em que se projeta o desenvolvimento do Estado e da sociedade e com a tributação vigente é que se poderão traçar perspectivas dos modelos que melhor se adequem a nossa realidade.

1. Do desenvolvimento

Filosoficamente, a palavra desenvolvimento expressa movimento em direção ao melhor, tendo essa noção precedente no conceito aristotélico de movimento como passagem da potência ao ato ou explicação do que está implícito. Seu significado estreitamente ligado ao progresso, na forma como aparenta hoje, vem desde o século XIX. Hegel, ao lado desse caráter progressista, destacou outro caráter fundamental ligado ao aspecto histórico, que sempre insistiu em trazer para a filosofia, que é o fim para o qual se move e o princípio ou a causa de si mesmo do movimento.²

O desenvolvimento na filosofia pode ser visto sob dois ângulos, o desenvolvimento pessoal, pertinente a cada indivíduo, e o desenvolvimento social, visto no contexto de toda a sociedade e no Estado. Esse último sentido envolve vários aspectos, em diversos ramos das ciências humanas, como a ciência política, a economia, a sociologia e até mesmo o direito.

Para analisar o desenvolvimento na sociedade e qual a forma de desenvolvimento a ser empreendida, deve-se buscar o ponto central das contradições na sociedade e qual a sustentação dela. Nesse peculiar, quem melhor estudou o tema foi Karl Marx, para o qual a economia era a base de toda a sociedade, comparando esta com um edifício, onde a economia seria a infra-estrutura e as demais problemáticas se ergueriam na criação de uma super-estrutura.

São as suas palavras:

2. ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 241.

Na produção social de sua existência, os homens entram em determinadas relações, necessárias, independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas de consciência social determinadas. O modo de produção da vida material determina o processo social, político e intelectual da vida em geral.³

Uma leitura mais apressada de Marx induz ao determinismo da economia sobre a sociedade. Não é bem assim. É certo que a economia está na base, mas todo o edifício erguido influi na base e a base influi no edifício. É uma relação de troca, de reciprocidade, e não de causa e efeito.

Depreende-se da leitura de Marx que na estrutura global do modo de produção há três estruturas regionais principais que se relacionam: econômica, jurídico-política e ideológica. A primeira principia as demais, mas não deixa de ser influenciada por elas.

O desenvolvimento político, jurídico, filosófico, religioso, literário, artístico, etc., repousa sobre o desenvolvimento econômico, mas eles reagem igualmente, uns e outros sobre a base econômica. Não é verdade que a situação econômica seja a causa, que ela seja somente ativa e que todo o resto não seja nada além de passivo. Ela é, ao contrário, ação recíproca sobre a base da necessidade econômica que importa sempre, em última instância... E não é também, como se é de imaginar, aqui e lá, por simples comodidade, um efeito automático da situação econômica; são, ao contrário, os homens que fazem sua história eles mesmos, mas dentro de um milhão de coisas que os condiciona, sobre a base de aportes reais preexistentes, em que aquelas condições econômicas são influenciadas pelas outras condições políticas, ideológicas, não sendo menos, em última instância, as condições determinantes, constituindo

3. *Prólogo da contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

de uma ponta a outra, o fio condutor que, sozinho, lhe remete à mesma compensação.⁴

Não obstante, é certo que no capitalismo a estrutura econômica tem um papel ainda mais relevante, pois ela domina as demais estruturas e condiciona a vida da sociedade, em que pese também ser influenciada.

Portanto, qualquer tema envolto com a estrutura social deve, necessariamente, ser situado na estrutura econômica, quanto mais um tema que trate de desenvolvimento.

1.1. Do desenvolvimento econômico

No sentido que pretendemos tratar, desenvolvimento econômico é o desenvolvimento de riqueza material dos países ou regiões, assim como o bem-estar econômico de seus habitantes.

O processo de desenvolvimento econômico supõe que ajustes institucionais, fiscais e jurídicos são necessários, incentivos para inovações e investimentos, assim como fornecer condições para um sistema eficiente de produção e distribuição de bens e serviços à população.

Tais medidas são, por alguns, consideradas como um movimento em direção ao pensamento ocidental em suas expressões econômicas, culturais e políticas. Assim, percebemos logo

4. No original: *"Le développement politique, juridique, philosophique, religieux, littéraire, artistique etc, repose sur le développement économique. Mais ils réagissent tous également les uns et les autres, ainsi que sur la base économique. Il n'est pas vrai que la situation économique soit la cause, qu'elle soit seule active et que tout le reste ne soit qu'action passive. Il y a, au contraire, action réciproque, sur la base de la nécessité économique que l'emporte toujours en dernière instance... Il n'y a donc pas, comme on veut se l'imaginer, ça et là, par simple commodité, un effet automatique de la situation économique ; ce sont, au contraire, les hommes qui font leur histoire eux-mêmes, mais dans un milieu donné que les conditione, sur la base de rapports réels préexistants, parmi lesquels les conditions économiques, si influencées qu'elles puissent être par les autres conditions politiques et idéologiques, n'en sont pas moins, en dernière instance, les conditions déterminantes, constituant d'un bout à l'autre le fil conducteur, qui, seul, vous met à même de comprendre"* (Apud GRAU, Eros. *Direito posto e direito pressuposto*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 51).

a razão pela qual se julgam alguns como país subdesenvolvido, já que o padrão de desenvolvimento corresponde às economias capitalistas avançadas. Metas capitalistas, como crescimento econômico, aumento do PIB nacional e *per capita*, são buscadas pelos países “em desenvolvimento” para tornarem-se países desenvolvidos.

Querer equiparar o desenvolvimento econômico, que engloba toda uma gama de evolução social, exigindo melhor redistribuição de renda, melhores taxas sociais, aumento na capacidade de produção, diminuição da dependência externa, com mero crescimento do PIB, é esvaziar o verdadeiro sentido do desenvolvimento econômico. Não que desenvolvimento econômico não preveja esse crescimento, pois o faz, mas como aliado e em concomitância para se atingir os demais índices.

Foram muitas as teorias para conseguir atingir maior desenvolvimento econômico. Como alternativa à crise de 1929, o economista inglês John Maynard Keynes formulou uma hipótese de que o Estado deveria interferir ativamente na economia: seja regulando o mercado de capitais, criando empregos e promovendo obras de infra-estrutura e fabricando bens de capital. Essa teoria foi muito popular até os anos 1970, quando o endividamento dos Estados por um lado e a grande acumulação de excedente monetário na mão das indústrias forçaram uma mudança de foco. Dessa maneira, os Estados deveriam reduzir despesas e as empresas tinham recursos suficientes para entrar nos mercados mais distantes do planeta: tornar-se-iam empresas multinacionais ou transnacionais. Surgia a escola neoliberal de pensamento econômico, já esboçada teoricamente em 1940 pelo economista austríaco Friedrich August von Hayek, e colocada em prática pela inglesa Margaret Thatcher e pelo americano Ronald Reagan nos anos 1980.

Hoje, as práticas neoliberais estão na pauta da discussão central para alcançar maiores patamares econômicos para uma nação. Reformas com esse intuito foram aplicadas em vários países, notadamente nos mais pobres, para que com a liberalização dos mercados fosse possível atrair um número maior de investimentos. Entre

algumas medidas consideradas “necessárias” para os neoliberais, estão as privatizações de empresas estatais, a abertura de mercado de capitais, o fim das reservas de mercado e a flexibilização de leis trabalhistas. Muitas dessas reformas foram polêmicas, principalmente aos trabalhadores, como na Bolívia e na Argentina, onde milhares deles foram às ruas para protestar contra esse modelo.

Nos países subdesenvolvidos, o professor Avelãs Nunes⁵ coloca muito bem como se situaram as teorias do desenvolvimento: uma, pautada no idealismo projetado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), denominada de “monetarista”, criada por economistas, em sua maioria, de países desenvolvidos, principalmente dos EUA; outra, denominada de “estruturalista”, com forte influência da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), formada por economistas, na maior parte, dos próprios países subdesenvolvidos, principalmente da América Latina.

Os monetaristas, entre os quais, Milton Friedman, ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1976, um dos seus maiores precursores, defendem que a inflação constitui o maior empecilho ao desenvolvimento e ela seria “um fenômeno puramente monetário (que nada tem a ver com as estruturas econômicas e sociais de cada país), em grande parte resultante da má política econômica e do intervencionismo dos governos, que acabam por provocar uma expansão excessiva da quantidade da moeda, causa imediata dos processos inflacionistas”.⁶

Para resolver referido problema, propõem uma política de estabilização baseada nas seguintes medidas⁷:

- a) limitação da oferta da moeda, através da subida das taxas de juros e adoção de medidas de restrições ao crédito;
- b) redução das despesas públicas e aumento dos preços dos serviços públicos e tributos;
- c) cessação de subsídios e liberalização dos preços;

5. *Industrialização e desenvolvimento: a economia política do modelo brasileiro de desenvolvimento*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

6. NUNES, Antônio José Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento*, p. 97.

7. É a soma do apresentado pelo professor Avelãs Nunes (*op. cit.*).

d) desvalorização da moeda, com vistas a estimular as exportações e desincentivar as importações, adotando-se taxas de câmbio flexíveis de livre regulação pelo mercado;

e) congelamento dos salários ou fixação de critérios de atualização que se traduzam na diminuição dos salários reais, como forma de se reduzir o consumo, mas garantindo o lucro dos empresários, de modo a que estes possam ainda dispor de capitais e exploração de mão-de-obra mais barata e suficiente para viabilizar investimentos.

Esse modelo reduziu a problemática à adoção de medidas de caráter monetário e financeiro, orientado essencialmente para o combate à inflação e ao reequilíbrio da balança de pagamentos. Os próprios monetaristas reconhecem que essa política pode resultar em situações recessivas, mas consideram que esse é um sacrifício temporário, válido em prol do crescimento econômico.

Como se percebe, essa política não analisa o desenvolvimento, e sim apenas o crescimento econômico, mostrando-se deveras ultrapassada, em que pese ter sido o modelo que o Brasil adotou nos últimos anos e ainda vem adotando. Ela parte de princípios básicos do liberalismo clássico, superado há tempos, como mecanismos de auto-regulação da economia, o princípio da mão-invisível e a teoria livre-cambista do comércio internacional, o que ocasionou, inclusive nos países desenvolvidos, uma desestruturação do mercado interno e, até mesmo, uma dependência do mercado externo (vide o episódio da quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929, que gerou repercussões no mundo todo, logicamente com tom mais draconiano nos países subdesenvolvidos).

Esse interesse pelo capital financeiro, como forma de desenvolver um Estado, levava ao absurdo da argumentação de alguns monetaristas, mais ortodoxos, da necessidade da concentração de renda como forma de viabilizar os investimentos necessários, já que proporcionando elevados lucros aos empresários - como se fez deliberada e confessadamente no Brasil a partir de 1964 - estes empresários teriam capital disponível para fazer tais investimentos. Essa argumentação chegava ao extremo de analisar a redistribuição de rendimento como

oposicionista ao crescimento econômico, pois se não houvesse primeiro o crescimento seria mera redistribuição de pobreza.

Talvez essas teorias tivessem boa aplicação nos países já desenvolvidos, mas não como forma de se aplicar internamente, e sim como fonte de política externa, visando justificar a concentração de lucros para estes em detrimento dos países subdesenvolvidos.

É de se notar que o subdesenvolvimento não é uma fase para que se atinja o desenvolvimento. O desenvolvimento e o subdesenvolvimento são simultâneos, interagem, havendo até mesmo uma relação de dependência entre um e outro. Os países considerados desenvolvidos nunca foram subdesenvolvidos para depois se tornarem desenvolvidos, já que sempre foram considerados desenvolvidos para o seu tempo, não se podendo falar que um é “adiantado” e outro “atrasado”, haja vista conviverem no mesmo tempo.

Essas teorias monetaristas caem por terra quando se analisa a sociedade estruturalmente e verifica-se que o problema não reside apenas no caráter financeiro, em que o desenvolvimento buscado não pode ser apenas o crescimento econômico.

É fácil analisar a impropriedade de tais premissas, pois basta observar que o lucro de empresas, quando multinacionais, não fica no país, indo direto para o país onde reside a matriz, e os lucros empreendidos pelos grandes empresários nacionais são consumidos, em geral, em artigos de luxos e supérfluos, que nada ajudam a desenvolver as indústrias nacionais, principalmente as de base, ainda mais porque esses artigos de luxos são bens importados de países desenvolvidos, não servindo à formação de poupança para investimentos, na forma esperada.

O saudoso professor Celso Furtado⁸, eminente defensor da corrente estruturalista, já expôs sobre a “ambigüidade do conceito de desenvolvimento, entendido como reprodução de padrões culturais transplantados de sociedades muito mais ricas”. É desse professor o seguinte trecho:

8. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 3. ed. São Paulo: Nacional, 1986. p. 335.

Generalizou-se a tomada de consciência do alto custo social desse desenvolvimento (empreendido no Brasil na década de 1960), da improbabilidade da difusão de seus frutos em benefício da maioria da população e da crescente dependência externa no que respeita ao controle do sistema produtivo e à orientação desse desenvolvimento. Desviam-se, então, as preocupações das técnicas de programação econômica para as estratégias de desenvolvimento integrado econômico-social. Diversificaram-se os estilos e modelos de desenvolvimento, uns mais preocupados com a maximização das taxas de crescimento, outros com o reforçamento do controle nacional dos sistemas produtivos e outros com a obtenção de uma mais ampla difusão dos frutos de desenvolvimento.] A concentração da renda e o enorme desperdício de recursos que surgiram como seqüelas do crescimento econômico à *outrance* contribuíram para reforçar a opinião daqueles que consideram necessário enquadrar o desenvolvimento num projeto social mais amplo, se se pretende efetivamente eliminar o subdesenvolvimento em seus aspectos mais anti-sociais [...]. Compreende-se, portanto, que os problemas ligados à reconstrução estrutural hajam passado ao primeiro plano.⁹

Os estruturalistas defendem, de uma maneira geral, que os problemas econômicos que os países subdesenvolvidos enfrentam não têm aspectos apenas monetários, sendo mais estruturais, localizados na própria estrutura social. Para eles, não basta um crescimento nominal da economia, precisando gerar redistribuição de rendimento. Não dá para preferir um a outro. Os dois têm de ocorrer simultaneamente.

Por isso, além de aspectos nitidamente econômicos, para o solucionamento da causa dos problemas dos países subdesenvolvidos, deve-se analisar conjuntamente a evolução histórica destes países e a forma como se inseriu, e ainda busca um lugar, no capitalismo mundial.

Somente assim o enfrentamento do problema poderá atingir sua raiz e partir para um desenvolvimento equilibrado. Qualquer medida que não tenha isso em vista seria mero paliativo, que teria

9. *Idem*, p. 334-5.

como consequência estancar a ferida por algum tempo, mas que voltaria a sangrar, de forma mais acentuada, após passado os efeitos da medida.

A reforma que os estruturalistas defendem, mais do que em relação à moeda e financeira, é institucional.

Os estruturalistas concordarão ainda que o desenvolvimento implica a “necessidade de transformação na forma de produzir, na estrutura econômica e social e na distribuição do rendimento, i. é, o empenho consciente e deliberado em atuar sobre as forças econômicas e sociais”.¹⁰

É fácil analisar que a redistribuição de rendimento não prejudica o desenvolvimento social, gerando, na verdade, exatamente o efeito de desenvolver. Quanto maiores os salários dos empregados, terão melhor alimentação, melhores condições de vida e menos preocupações com o bem-estar próprio e de sua família, acarretando melhores relações de trabalho, com maior produtividade justaposta à qualidade, sendo assim, deveras, eficiente.

A redistribuição do rendimento permitiria o alargamento do mercado interno, com um aumento no consumo de bens primários necessários, como alimentação, que geralmente exigem um processo industrial menos complexo do que o fabrico de bens supérfluos, podendo contar com a abundância das matérias-primas necessárias já existentes nos países periféricos, permitindo uma construção de indústrias de base com menos dependência do mercado externo.

O professor Avelãs Nunes, mesmo com a cátedra em um país desenvolvido - Portugal -, filia-se a essa corrente estruturalista, discorrendo exatamente nesses termos propostos acima:

A redistribuição do rendimento permitiria o alargamento do mercado interno e este tornaria possível um ritmo de crescimento elevado com base na expansão das indústrias produtoras de bens de consumo corrente, mais adequadas à satisfação das necessidades da grande maioria da população,

10. PREBISCH, Raúl. Economic Development or Monetary Stability: The False Dilema. *Economic Bulletin for Latin América*, v. VI, n. 1, mar./1961, p. 24.

mais ajustadas à disponibilidade de fatores dos países subdesenvolvidos, aforradoras de capital, menos dependentes das importações, capazes de criar um maior número de postos de trabalho e, por isso mesmo, geradoras de rendimentos mais elevados para um maior número de trabalhadores, o que, por sua vez, potencializaria novo(s) alargamento(s) do mercado interno à medida que se fosse processando a integração econômica e social de toda a população. Daqui resultaria a deslocação de recursos reais e financeiros para o setor de bens de consumo corrente, cujo elevado volume de produção permitiria ainda beneficiar de consideráveis economias de escala. Por outro lado, a baixa relação capital/produto e a taxa de depreciação igualmente baixa dos processos produtivos característicos destes setores industriais significariam que um processo de crescimento econômico que neles se apoiasse viria a traduzir-se em uma taxa mais elevada de crescimento da produção por unidade de investimento, taxa tanto maior quanto maior fosse o peso relativo da produção dos setores de bens de consumo corrente no conjunto da produção do país.

Acresce que, de acordo com os pressupostos enunciados, os novos investimentos efetuados nestes setores permitirão a absorção de grande quantidade de trabalhadores desempregados ou (sub)empregados em atividade de reduzida ou nula produtividade.¹¹

Assim, mais do que o desenvolvimento calcado no crescimento econômico, é necessário o desenvolvimento de toda a sociedade, tendo a evolução da economia o papel de base, porém se analisando o todo do edifício social, sempre lembrando que as estruturas sociais não podem ser vistas de forma estanque, mas em sua dinâmica, na inter-relação das estruturas. Por isso, qualquer medida que vise apenas e excludentemente a uma das estruturas será mero paliativo, devendo-se atacar o todo.

Entre as várias reformas necessárias, a reforma fiscal ocupa lugar de destaque, pois, conjuntamente com outras medidas, tem aptidão para desencadear um processo desenvolvimentista.

11. *Op. cit.*, p. 567-8.

2. Da tributação no Estado em desenvolvimento

Raúl Prebisch já se pronunciou sobre a essencialidade de uma reforma fiscal, além de outras reformas estruturais, como instrumento decisivo para assegurar uma distribuição mais razoável dos sacrifícios inerentes aos desajustamentos estruturais que o próprio desenvolvimento econômico arrasta consigo e para “garantir que eles não recaiam apenas sobre as massas populares”.¹²

O professor António José Avelãs Nunes demonstra que o suposto desenvolvimento da década de 1970 se deu, em boa parte, com a obtenção de receitas oriundas de impostos, o que proporcionou investimentos, colocando por terra a tese da necessária formação de uma poupança privada. São suas as observações a seguir:

Importa pôr em relevo o fato de o aumento da taxa de investimento ter sido conseguido a partir da expansão do investimento do setor público (incluindo as empresas públicas), que terá representado, em 1971, cerca de 70% do investimento total. A verdade é que mais da metade da poupança interna brasileira foi constituída, durante o período em referência, por aforo do setor público (5,1% do PNB em 1959; 8,3% em 1973), quer o resultante dos lucros das empresas públicas, quer o obtido através dos impostos, quer o proveniente dos descontos obrigatórios para os vários fundos da segurança social.¹³

A importância da questão tributária, no contexto do desenvolvimento, também é acentuada pelos monetaristas, em que pese o cunho mais próximo aos efeitos econômicos do que o de redistribuição de rendas.

Eugênio Gudín menciona até a superioridade da arma fiscal sobre a monetária para estabilização setorial da economia, justificando sua posição pela falta de seletividade desta última: “uma política de restrição de crédito para corrigir os excessos de setores

12. *Op. cit.*, p. 24-5.

13. *Op. cit.*, p. 571.

inflacionados estende-se necessariamente a toda a economia, às vezes paralisando desnecessariamente o desenvolvimento onde ele se faz preciso. A política fiscal pode ser mais seletiva atingindo somente os setores a corrigir".^{14 15}

O mesmo professor ainda propõe:

Uma condição preliminar e essencial para que o Governo possa lançar mão de uma política fiscal eficiente é que a receita dos impostos represente uma percentagem substancial do Produto Nacional Bruto. Da ordem de 20% por exemplo. Sem o que a arma fiscal seria quantitativamente ineficaz.

As armas clássicas de combate à depressão são as de facilidade de crédito e de redução dos encargos fiscais. A escolha entre as duas alternativas é discutível; alguns entendem que a injeção de um incremento de despesa governamental tem a vantagem de poder ser aplicada no lugar onde é mais eficaz, ao passo que no caso da redução de impostos não se tem a certeza de que o contribuinte gaste toda a importância correspondente. Este argumento não tem entretanto a força que aparenta, porque a alternativa da redução de impostos também oferece possibilidades seletivas. Se é consumo que se deseja incentivar, a experiência tem mostrado que a relação entre renda disponível e consumo é muito estável. Nesse caso os impostos a baixar seriam os das taxas iniciais do imposto de renda da pessoa física, os impostos de consumo (IPI) e os impostos sobre a circulação (ICM). Se é o investimento que se deseja acelerar os impostos a reduzir seriam o de renda sobre pessoa jurídica e sobre pessoas físicas nas faixas mais altas. Assim também quando se trata de obstar não uma depressão, mas um surto inflacionário, recomenda-se, se é o consumo que se visa reduzir, recorrer ao aumento das taxas básicas do imposto de renda da pessoa física e dos impostos de consumo e de vendas. Se são os investimentos que se deseja arrefecer, deve-se agravar o imposto de renda sobre as corporações e sobre as altas faixas da pessoa física.¹⁵

14. *Princípios de economia monetária*, v. II. 9. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1979. p. 253.

15. *Idem*, p. 252.

Já Francisco Mochón Morcillo é textual em encarar os tributos como forma de distribuição de renda:

A política distributiva compreende um conjunto de medidas cujo objetivo é modificar a redistribuição da renda entre os indivíduos ou os grupos sociais. Os instrumentos de que dispõe a política de distribuição de renda são, fundamentalmente: 1. O sistema tributário; 2. Os gastos de transferência entre os quais cabem ser destacados os que correspondem ao seguro-desemprego e os subsídios associados à política educacional; 3. Aquelas medidas que implicam intervenção direta no mecanismo de mercado. O sistema tributário é o instrumento quantitativamente mais relevante dentro da política distributiva.¹⁶

Destarte, verifica-se a importância da tributação na economia tanto para monetaristas como para estruturalistas. Todavia, o modelo preconizado por um e por outro parte das premissas que adotam para incidência na economia. Os monetaristas preocupam-se mais em preservar a poupança privada, o capital financeiro, as relações com o mercado externo. Os estruturalistas desenvolvem um modelo de tributação com fulcro na distribuição de renda, observando o princípio da capacidade contributiva.

Em que pese a sedução que causa o discurso estruturalista, na prática ainda vivenciamos no Brasil a aplicação de um modelo monetarista, que gera efeitos produtivos nas economias desenvolvidas, mas que não poderia ser importado *ipsis literis* de países desenvolvidos, pois não toma em conta a realidade e as deficiências estruturais dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Nos países desenvolvidos, em que a economia é avançada e o parque industrial voltado para bens duráveis e até mesmo de luxo - valendo-se de uma tecnologia de ponta, prestigiando o *know-how*

16. *Introdução à economia*. Trad. Roberto Luis Trostes. São Paulo: Makron, 1994. p. 206. Esse professor da Faculdade de Madri, logo adiante, deixa escancarada sua convergência com o monetarismo, aduzindo que, “na atualidade, elas (políticas fiscais) tenham um papel secundário nas políticas estabilizadoras. Na maioria dos países é a política monetária a que tem um papel mais importante nessa área” (p. 224).

e a prestação de serviços, além de possuir um forte mercado interno e alta renda *per capita*—não pode existir o mesmo modelo de desenvolvimento e, por isso, de tributação que os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, onde a economia não tem o avanço daqueles e muito menos o modelo de indústria lá existente, pois estas se situam mais no setor de base, já que esses países, em regra, têm matéria-prima em abundância, valendo-se, portanto, mais da utilização dessas matérias-primas do que de uma tecnologia avançada. Além do mais, com a pouca mão-de-obra qualificada, já que persiste, ainda, um índice de analfabetismo relevante, o setor de prestação de serviços ainda está em desenvolvimento, tendo um valor atribuído pelo mercado muito aquém do estrangeiro.

Nesse diapasão, os estruturalistas preconizam que a incidência tributária não pode se basear no mesmo modelo estrangeiro de tributação, haja vista as diferenças estruturais de cada sociedade.

Os países mais desenvolvidos, detentores desse parque industrial mais moderno e diversificado, tendem a tributar, de forma mais equitativa, o consumo, a renda e o patrimônio, pois já ciente das várias manifestações de riquezas na sua estrutura social, buscando o equilíbrio do ônus tributário nos diversos setores, sem onerar muito um em detrimento do outro. Adota, outrossim, uma política protecionista do mercado interno, exatamente para fortalecê-lo, com subsídios para certos produtos e alta tributação para produtos importados.

Os países que experimentam um processo continuado de desenvolvimento caracterizam-se pela adoção de políticas de substituição de importações, de incentivos à formação de um parque industrial e de ampliação do seu mercado interno. Esses países tendem a tributar, mais intensamente, a produção e a circulação, pois é onde tende a se manifestar parcela relevante da riqueza ainda em desenvolvimento.

Os países em estágios iniciais de desenvolvimento caracterizam-se, via de regra, por reduzido mercado interno e grande dependência dos fluxos internacionais de bens e serviços. A principal fonte de recursos tributários situa-se no comércio exterior.

Deve o modelo de tributação dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento resguardar a indústria de base, a construção de uma infra-estrutura e os bens necessários ao próprio desenvolvimento humano, incidindo mais fortemente nos bens duráveis e principalmente nos de luxo. Mesmo nas relações com o mercado externo, deve-se pautar a incidência do imposto de importação em uma menor carga nos bens necessários ao desenvolvimento dessa indústria primária e com isenções para tecnologias e *know-how*.

Deve-se procurar fortalecer o mercado interno. Com isso, o imposto de exportação, malgrado deva ter uma incidência pequena e, na maioria dos casos, nula, visando permitir a competição dos produtos nacionais no estrangeiro e, com isso, incentivar o fabrico e industrialização nacional, não deve ser para todos os produtos com alíquotas zero. Os bens primários, como alimentos e matérias-primas, devem ser privilegiados dentro do próprio mercado interno, ainda mais quando se sabe que boa parte da população é subnutrida. Além disso, é cediço que o Brasil e os demais países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos exportam essas matérias-primas e acabam tendo de importar o produto industrializado, originado desses bens, por um preço bem maior. Por isso, o imposto de exportação sobre tais produtos deve ter uma alíquota de modo a tornar interessante negociar o produto dentro das fronteiras nacionais.

A incidência da norma tributária na economia é uma realidade que deve ser levada em conta. O professor e advogado Luís Eduardo Schoueri entende que todas as normas tributárias geram um efeito na economia, mas algumas incidem de forma tão efetiva que ele as denomina de normas tributárias indutoras. É a sua posição:

Indiscutível que os tributos produzem efeitos no processo econômico de produção, distribuição e consumo. A norma tributária indutora exerce seu papel privilegiando o comportamento desejado ou discriminando o indesejado, direcionando, daí, o ambiente econômico ou social.¹⁷

17. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 204.

Dentro do mercado interno, conforme já ressaltado, as indústrias de base, os bens primários, a infra-estrutura e os pequenos rendimentos devem ter uma incidência de tributação mais favorecida. A tributação deve ter um modelo construído sob o postulado da capacidade contributiva, assegurando uma melhor redistribuição de renda (pois quem tem mais poder aquisitivo deve pagar mais tributo, permitindo ao Estado a possibilidade de promover um equilíbrio social, por meio da assistência social e serviços gratuitos) e resguardando o mínimo vital para cada pessoa.

A capacidade contributiva, como índice econômico e imperativo jurídico de construção de um sistema tributário mais justo e mais equânime, influencia a economia e determina uma menor tributação das classes mais desfavorecidas, com maiores ônus para os detentores de maior poder econômico, viabilizando, assim, uma redistribuição de renda com o conseqüente desenvolvimento social.

Como já exposto alhures, uma melhor redistribuição de renda possibilita uma melhoria nas relações de trabalho e um maior consumo dos bens vitais, fortalecendo o mercado interno e prestigiando o parque industrial nacional para a fabricação desses bens, o que gera um ciclo que conduzirá ao desenvolvimento.

A capacidade contributiva prevê, até mesmo como forma de o Estado não perder receitas tributárias derivadas, a aplicação de alíquotas progressivas, não se contentando com a fixação de alíquotas em percentagens fixas, e muito menos alíquotas em valores nominais fixos, devendo ter índices variáveis, cujo aumento progressivo ocorrerá quanto maior for a capacidade de cada indivíduo para contribuir.

Por isso que bens de luxos, imóveis nos locais mais nobres e rendas excessivamente altas devem ter uma tributação mais fugaz do que bens vitais à sobrevivência de cada pessoa, imóveis em periferias e rendas que se situam na margem do mínimo necessário.

O que é importante deixar fixado é que a capacidade contributiva é um princípio com duas vertentes, já que ele não visa apenas defender quem não dispõe de potencial econômico para fazer frente às despesas públicas, mas também exigir uma tributação mais onerosa de quem tem muito desse potencial.

Não se quer aqui defender a impossibilidade de se ter referidos bens, muito menos a socialização de todos eles. Temos que é um direito de cada pessoa possuí-los. Mas no atual estágio das economias subdesenvolvidas e das economias em desenvolvimento, em que vigora uma brutal diferença de classes e um assolador desequilíbrio social, quem quiser gozar de bens voluptuários deve pagar por eles e contribuir na respectiva cota para o saneamento das contradições sociais.

3. A tributação e o desenvolvimento no Estado do século XXI

O paradigma de desenvolvimento do Estado, na forma que o conhecemos atualmente, acompanhou as transformações nas suas diversas configurações, mantendo as peculiaridades próprias de cada época: Estado liberal de direito, Estado social de direito (ou Estado providência) e Estado democrático de direito (ou Estado pós-socialista).

O Estado liberal puro, fruto do movimento iluminista, que apregoava a não-intervenção do Estado na sociedade, deixando o modelo de desenvolvimento para ser definido pelos próprios indivíduos e, mais especificamente, pelo mercado econômico, demonstrou a sua fragilidade e acentuou as desigualdades sociais, desprotegendo a própria sociedade e omitindo um projeto desenvolvimentista, sendo necessário fundar-se um Estado social, ainda sob um modo de produção capitalista, mas que exigia a intervenção do Estado no âmbito social.

Ainda no Estado liberal, até como forma de oposição ao que se pretendia a superação, o Estado absolutista, a teoria econômica refletia a fisiocracia (*physio* = natureza; *kratos* = poder), que propunha o funcionamento da economia por si mesma, segundo suas próprias leis. A Europa (e o resto do mundo) estava sob a influência da crença na “mão invisível”, o que implicaria a não-intervenção estatal na economia, surgindo a idéia de que a tributação deveria ter natureza puramente arrecadatória, com efeito neutro; sendo o Estado improdutivo, também a tributação seria mínima, visando

deixar a maior quantidade de recurso nas mãos do setor produtivo da economia.

Segundo referida teoria, em regime de plena liberdade de concorrência, qualquer intervenção estatal criaria distúrbios. Daí porque se busca a neutralidade. Neste sentido, o Estado deveria, seja em seus gastos, seja em sua arrecadação, evitar qualquer medida que tivesse a finalidade ou provável conseqüência de desenvolver determinado setor, distribuir rendas ou melhorar determinada região mais desprivilegiada, não podendo desviar o mercado de sua trilha “natural”, o que implica afastarem-se tributos aduaneiros protecionistas, subvenções, auxílios sociais, etc.¹⁸

O início jurídico do Estado social foi com a Constituição Mexicana de 1917 (que ainda vige), seguida da Constituição Alemã de 1919 (vigente até 1933), que deu início à República de Weimar, ao final da Iª Guerra Mundial, com a derrota da Alemanha, pondo fim ao Império Alemão do Kaiser Guilherme II. Após estas Constituições, a positivação de direitos sociais disseminou-se pelo mundo.

A problemática do Estado social, que veio encontrar seu ápice na Constituição do Brasil em 1988, com o maior número de direitos sociais positivados de todas as Constituições, foi o crescimento do Estado, fazendo-o intervir em todas as áreas da sociedade, abrangendo grande número de atividades até então desconhecidas pelo Estado e inexistente no próprio meio social, como a seguridade social e os benefícios assistencialistas.

Nesse modelo, passa a atuar diretamente na economia, seja de forma direta, exercendo a própria atividade econômica ou fiscalizando a prestação de serviços, com possibilidade de coibir o exercício de determinadas atividades e incentivando outras por meio de subsídios

18. SCHOUERI, Luís Eduardo. *Tributação e liberdade*, p. 451-2. Para este tributarista, “se o Estado de Direito dá a iniciativa privada os fatores de produção capital e trabalho, por meio da garantia da liberdade de exercício de profissão e liberdade de propriedade, renuncia o Estado, pois, estruturalmente, a atuar empresarialmente. Então, ele precisa financiar-se por impostos, isso é, por uma participação no resultado da economia privada”. A indiferença do Estado seria conseguida pelo fato de que ao “financiar-se por meio de tributos, o Estado tem garantido a sua neutralidade jurídica. Essa neutralidade aparece na medida em que o tributo é pago independentemente do mercado” (p. 453-4).

e financiamentos; e de forma indireta, onde ganha destaque a tributação, que passa a ser elemento visível de intervenção na economia e no próprio desenvolvimento do País.

Todavia, com o fito de gerar o bem comum e atuar na economia de forma a tentar desenvolver o País, o Estado agigantou-se de tal maneira, que todas as atividades, de forma mediata ou imediata, passam sob o crivo do Estado, sob pena de estarem na clandestinidade, e do direito.

O professor Luís Eduardo Schoueri explana sobre a função dos tributos nesse modelo de Estado em benefício do social:

O tributo, enquanto preço da liberdade, assume, no Estado social democrático de direito, nova dimensão: já não mais é ele o ônus para a fruição da liberdade, e sim instrumento para a sua concretização. Com efeito, na medida em que já não mais faz sentido o gozo da liberdade sem uma finalidade, e se esta passa a qualificar e legitimar a própria liberdade, então toda a atuação estatal deve ser voltada àquela finalidade.

É assim que a arrecadação tributária se legitima enquanto instrumento para o Estado atingir sua finalidade. A expressão “preço da liberdade”, agora, surge como preço que a sociedade paga para que o Estado, reduzindo desigualdades, promova a liberdade das camadas mais desfavorecidas. Ao lado das finalidades básicas do Estado, cobertas pelas receitas de impostos tradicionais, sobressaem as arrecadações vinculadas a finalidades específicas. No Brasil, esse fenômeno se faz presente com o agigantamento das contribuições, que, na dicção do art. 149 da Constituição Federal, servem de instrumento para a atuação positiva da União em áreas de interesse constitucional.

Ao lado do aspecto arrecadatório dos tributos, assume relevância no Estado social democrático de direito, sua função indutora. Com efeito, se dentre as formas de atuação estatal sobressai à tributação, parece coerente a conclusão de que normas tributárias indutoras, longe de serem uma exceção, surgem em obediência ao preceito constitucional da atuação positiva do Estado visando à ampliação do gozo da liberdade.¹⁹

19. *Op. cit.*, p. 462.

A atuação do Estado social visa atingir, com efeito, fins determinados em prol de sua população. É o famoso “bem comum”, expressão de conteúdo vago, impreciso e indeterminado. Esse “bem comum” deve ter suas peculiaridades estampadas no ordenamento de cada país, fixando o que deve ser perseguido, sob pena de se tornar inócuo, inaplicável, sem efetividade.

A Constituição Federal brasileira de 1988 e todas as demais Constituições estrangeiras elaboradas no século XX, posteriores à Constituição de Weimar, foram inspiradas por esse ideário social. O art. 3º²⁰ do Texto Fundamental nacional traz os objetivos fundamentais do Estado social brasileiro, pormenorizando-os no decorrer do Texto Fundamental.

Enquanto a marca do liberalismo é a positivação de direitos fundamentais, no Estado social a tônica é a positivação dos direitos sociais como os descritos na CF, no Capítulo II do Título II. É no Estado social em que se cria a seguridade social e se dá ampla positivação aos direitos trabalhistas.

O Estado social da segunda metade do século XX representou um avanço assinalável sobre o Estado liberal do século XIX, mas a experiência da sua aplicação prática e as necessidades das sociedades modernas e dos seus cidadãos coloca novos desafios, exigindo o seu aperfeiçoamento.

Esse Estado nasceu da consciência do valor da solidariedade como expressão do valor da igualdade de todos os cidadãos no exercício das liberdades fundamentais, inclusive como forma de evitar revoltas e revoluções, podendo-se manter a infra-estrutura que o Estado adquiriu com o movimento iluminista, já que o modelo Liberal puro acentuava as desigualdades e não permitia a evolução social.

Ao chamar para si o exercício preferencial ou mesmo o monopólio na execução de um número crescente de tarefas, o Estado social tornou-se um sorvedor de recursos, necessários para dar cabo

20. “I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

de todas as atividades que passa a desempenhar frente à sociedade. Paralelamente, o Estado tomou-se burocrático e centralizador, gerando até ineficiência em certos serviços que se propôs a prestar.

Reservando para a si um papel principal no meio social e atribuindo um caráter mais supletivo às iniciativas dos cidadãos e dos corpos sociais intermédios, o Estado social apoderou-se, de certa forma, da liberdade de escolha dos cidadãos. O resultado é um Estado social desvirtuado, freqüentemente cativo de interesses corporativos e individuais, habituado a se apropriar das receitas, principalmente as derivadas (tributos), em referência aos que se deixam acobertar nas brechas do protecionismo e pelos favores do Estado e para alguns grupos de cidadãos (mais ou menos organizados) com poder efetivo de pressão.

A acumulação destes efeitos deletérios da sociedade explica porque é que este Estado social burocrático se toma tantas vezes anti-social, ao enfraquecer a própria sociedade, prejudicando em particular os que mais necessitam da atuação estatal e os mais desfavorecidos.

O jurista Ricardo Lobo Torres analisa o modelo do Estado social brasileiro num dos mais delicados pontos da sociedade e a relação com a legalidade:

Criou um utópico sistema universal e gratuito de saúde e um precário sistema previdenciário, ambos em crise financeira permanente. Em decorrência dessa anomalia é que os princípios de limitação ao poder tributário, correspondentes à segurança dos direitos individuais, foram relativizados ao se extrapolarem para a segurança dos direitos sociais, flexibilizando-se a legalidade, abrindo a tipicidade e mitigando-se a anterioridade das contribuições sociais e econômicas.²¹

A preferência pelos direitos sociais, mesmo sobre os individuais, é imperativo para a construção de um Estado social. Todavia, essa primazia deve ser dada em direitos concretos, e não utópicos,

21. A segurança jurídica e as limitações constitucionais ao poder de tributar. In: FERRAZ, Roberto Caetano (Coord.). *Princípios e limites de tributação*, p. 438.

irrealizáveis, sem qualquer efetividade. O desenvolvimento que se pleiteia no atual Estado é um desenvolvimento concreto e eficaz, não um desenvolvimento demagógico e utópico.

O Estado social que se idealizou para superação de um liberalismo clássico foi deveras utópico, principalmente os esculpidos pós-regimes totalitários, como é exemplo a Constituição Federal Brasileira de 1988 (fim da ditadura militar e redemocratização do Brasil), a Constituição Mexicana de 1917 (queda do General Porfirio Díaz em 1910, depois de uma época de domínio militar do cenário político - desde 1876), a Constituição de Weimar (fim do Império Alemão e fundação da República); Constituição Portuguesa de 1976 (após o regime autoritário, de cunho fascista, que se iniciou pela ditadura de 1926 a 1933 e se seguiu no Estado Novo de 1933 a 1974, denominado de período do Salazarismo)²²; Constituição da Espanha de 1978 (após o fim da ditadura militar Franco); Constituição Italiana de 1948 (pós-fascismo de Mussolini de 1922-1943).

Portanto, principalmente nesses países, mas cuja ideologia expandiu-se por vários outros no decorrer de todo o século XX, o Estado que se modelava juridicamente era um Estado que deveria atuar efetivamente no meio social. Essa era uma idéia que destoava do ideário econômico que se impunha no campo prático, conforme

22. Apenas à guisa de argumentação, o professor Avelãs Nunes, da Universidade de Coimbra, discorre sobre a política econômica empregada em Portugal na época do regime autoritário de Salazar: “No que se refere a Portugal, pode dizer-se que o regime autoritário vigente durante o período que decorreu entre 1950 e 1974 adotou claramente a filosofia de que crescer é concentrar, confiando em que, com o crescimento do PNB - e só por esta via - os frutos desse crescimento acabariam por chegar a todos e as desigualdades tenderiam a reduzir-se. A estratégia dos planos de fomento poderá definir-se usando esta síntese de Correia de Oliveira, Ministro da Economia de Salazar: ‘Desejosos de assegurar à indústria nascente larga margem de lucro [...], e no congelamento, por largos períodos, de preços para os produtos agrícolas que, mantidos ao longo do tempo, desencorajaram o investimento neste sector’ (cf. Diário de Lisboa, 11.8.1966). Pois bem. Aquela filosofia, esta estratégia e a política econômica e social adotada para as levar à prática traduziram-se não só em grandes (e crescentes) desigualdades no que toca à distribuição do rendimento, mas também na manutenção de quase em terço das famílias portuguesas - e de uma parcela (bastante) maior da população - aquém de uma linha de pobreza definida com base em um rendimento que se limita a cobrir a satisfação de necessidades básicas” (*Op. cit.*, p. 559).

anotado alhures, para os países subdesenvolvidos pelas teorias monetaristas de crescimento econômico.

Destarte, o ideal de direito divorciou-se da política econômica aplicada no Brasil, principalmente no regime militar²³, que se estende até hoje, já que o direito visa, na formulação desse Estado social, uma aplicação maior das diretrizes igualitárias, o desenvolvimento social, com a positivação de direitos trabalhistas, previdenciários, assistenciais, à saúde e educação pública, etc., diferentemente das teses monetaristas empregadas que tinham como norte apenas o crescimento econômico, com arrocho salarial, altas taxas de juros e chegando ao ponto de alguns defenderem a concentração de rendas para viabilizarem os investimentos. Talvez seja esse mais um dos motivos que redundou no aumento das desigualdades sociais e menor alcance do desenvolvimento pretendido, já que não havia uma harmonia entre o direito ideal e a política econômica aplicada.

Diante da crescente dívida social gerada no próprio seio do Estado social brasileiro, e como se tornou imperativo constitucional o investimento público social, esse Estado foi se endividando cada vez mais e necessitando cada vez mais de recursos. O grande volume de serviços que o Estado passa a ter de prestar e o crescente número de atividades que deve desempenhar demanda receitas progressivamente mais altas.

23. É certo que o Brasil experimentou certo crescimento econômico e um aumento do parque industrial a partir de 1950, alcançando uma evolução acentuada nos idos de 1970. Todavia, isso se deu mais por causas extraterritoriais, haja vista que, após a 2ª Guerra Mundial, mudou-se o cenário econômico mundial, pois o velho continente não mais exportava, e sim importava mais, face ao esfacelamento de seu parque industrial, pelo qual obrigou o Brasil e vários outros países a proceder ao fenômeno de "Industrialização por substituição de Importação".

Além do mais, esse desenvolvimento, em vista da política econômica empregada, acarretou o aumento das desigualdades sociais e a marginalização de uma camada relevante da sociedade, que se situaram na periferia do Estado desenvolvimentista.

O professor Avelãs Nunes, em estudo sobre o processo de desenvolvimento e industrialização vivenciado no país nesse período verificou que "nem os adeptos do regime militar puseram em causa a grande amplitude da desigualdade na distribuição do rendimento e o seu agravamento entre 1960 e 1970" (*op. cit.*, p. 581).

Isso tudo gera um paradoxo cujos extremos se distanciam já que o Estado brasileiro, acompanhando o resto do mundo ocidental, se toma social, com vistas a reduzir desigualdades sociais em filosofia política e jurídica, mas que não se adéqua a filosofia econômica, que pretende apenas um crescimento econômico, com prejuízo até do meio social se for necessário. Com isso, o Brasil tem gastos crescentes no meio social, por imperativo político e jurídico, e em contra produção, um modelo econômico que ajuda a aumentar as desigualdades.

As receitas do Estado brasileiro vêm principalmente de tributos. Assim, para fazer frente a essa grande demanda social, foi necessário aumentar a carga tributária em patamares elevadíssimos.

A carga tributária praticada no Brasil vai num sentido contrário ao próprio desenvolvimento social, posto que onera o trabalhador formal, incidindo ferozmente sobre o empregado registrado e sobre a folha de pagamentos, que, além de diminuir os ganhos de empregados, incentivam a informalidade, o que gera retrocesso social e necessidade de prestação de maiores serviços estatais e benefícios assistenciais a um número crescente de pessoas.

Sem contar a incidência relevante na produção de bens necessários à infra-estrutura e ao desenvolvimento social, deixando uma pequena tributação sobre o capital especulativo e financeiro, que não gera desenvolvimento social, tampouco investimentos no País, e sim o aumento de ganhos de estrangeiros, que ao sinal de crises retiram todo o dinheiro especulado e aplicam em outro mercado, não criando as raízes que esses investimentos deveriam ter no Brasil.

Apenas para verificar o plano geral em que se encontra a tributação no Brasil, não pode ser olvidada a análise dos tributos em espécie, até mesmo como forma de se proceder a uma progressividade do sistema fiscal, atendendo à capacidade contributiva, e não regressiva, como se encontra hoje.

O sistema tributário brasileiro, ao invés de criar um cenário favorável ao desenvolvimento aplicando uma regra simples - retirar de quem possa contribuir para com o Estado para que esse possa aplicar no desenvolvimento social -, faz exatamente o contrário, onerando trabalhadores e os meios de desenvolvimento. Isso

traz conseqüências draconianas, como o aumento da sonegação, aumento da informalidade, criação de uma sociedade paralela ao Estado e necessidade de maiores gastos sociais.

Esse cenário dá as diretrizes para a nova modelagem do Estado social que se afirma no século XXI.

Assim, o Estado de direito social, em sua modelagem mais recente, que se afirma a partir da queda do Muro de Berlim (1989), redesenha uma nova visão dos direitos fundamentais individuais, coletivos e sociais no relacionamento entre o Estado e a sociedade civil²⁴, em que esta assume parcela da atividade outrora exercida pelo Estado, restando a este agir subsidiariamente em sua função regulatória e na impossibilidade do particular ou a sociedade resolverem todos os problemas.²⁵

O professor Ricardo Lobo Torres chama esse novo contexto social do Estado do século XXI de sociedade de riscos, como característica do Estado subsidiário, “que contrasta com a sociedade industrial, que dava sustentação ao Estado de bem-estar social ou Estado providência”.²⁶

O professor Schoueri, em artigo publicado no livro escrito em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres, também se manifesta sobre a nova configuração do Estado do terceiro milênio:

No Estado do século XXI, a liberdade já não tem as características individualistas, próprias do século XIX, mas tampouco recai no exagero do Estado do bem-estar social, que se buscou no século XX. No Estado do século XXI, a liberdade assume nova feição, síntese da exacerbação do individualismo, própria do liberalismo e do Estado, característica do Estado social: o Estado é afastado e a sociedade civil reivindica para si espaço que fora ocupado por aquele.²⁷

24. Em que pese advogarmos a posição de que o Estado é um ente da própria sociedade, é insito na sociedade, para melhor visualização do fenômeno dividimos a sociedade em sociedade civil e sociedade política (Estado), enfatizando mais uma vez que tudo é sociedade, sendo essa apenas uma classificação que se encerra no interior dela.

25. TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 439.

26. *Idem*, p. 439.

27. *Op. cit.*, p. 464.

O Estado do século XXI, enquanto herdeiro do Estado social, não o pode nem o deve negar. Mas precisa re-equacionar os valores humanistas que lhe estiveram na origem, em ordem a um Estado social em que sejam realmente garantidos os direitos fundamentais de todos os cidadãos, realizador de um desenvolvimento social eficaz.

O Estado cumpre um papel subsidiário na sociedade atual, deixando várias de suas antigas atribuições nas mãos da sociedade civil. Ou seja, a sociedade civil tem desempenhado e assumido cada vez mais funções que o Estado não vinha se desincumbindo a contento, ficando para o Estado apenas as tarefas em que a sociedade civil não puder desempenhar.

A função do Estado, na atual conjectura, é de sua própria diminuição, resguardando para si a função fiscalizatória e normativa. Mesmo a função judicial, hoje, já se pode falar em tribunal arbitral para os direitos disponíveis, deixando para a tutela do Estado apenas as lides que envolvam direitos indisponíveis.

Não estamos por enquanto exercendo nenhum juízo de valor, mas apenas fazendo constatações da sociedade atual. É necessário deixar isso bem fincado para que não se forme interpretações levianas a cerca de nossa posição.

O professor Ricardo Lobo Torres também analisa essa subsidiariedade estatal que se configura no novo milênio:

Na sociedade de riscos há uma cadeia de subsidiariedades, que se caracteriza pela responsabilidade primeira do indivíduo pela sua própria sobrevivência, secundada pela da comunidade se houver impossibilidade de cumprimento pelo cidadão, e complementada, em última instância pelo Estado.²⁸

Para esse tributarista, as características da sociedade de riscos são:

[...] a ambivalência, a insegurança, a procura de novos princípios e o redesenho do relacionamento entre as atribuições das instituições do Estado e da própria sociedade. A ambivalência aparece diante da impossibilidade

28. *Op. cit.*, p. 439.

que da execução de políticas públicas surja sempre o consenso por parte dos cidadãos. Há uma distribuição não só de benefícios, como se pretendia no Estado do bem-estar social, mas também de malefícios [...] Da ambivalência e do caráter paradoxal da sociedade de risco decorre a modificação do próprio conceito de segurança, em crescente contraste com o de insegurança. A idéia de segurança jurídica, prevalecente no Estado liberal clássico, que tinha por objetivo a proteção dos direitos individuais do cidadão, começa a ser contrabalanceada no Estado do bem-estar social com a de segurança social e culmina, no Estado subsidiário, com a de seguro social e de prevenção. Os riscos e a insegurança da sociedade hodierna não podem ser eliminados, mas devem ser aliviados por mecanismos de segurança social, econômica e ambiental. Da mesma forma que a sociedade tem a prevalência sobre o Estado, na cadeia de subsidiariedade referente aos direitos, também passa a tê-la no que concerne aos deveres; sucede que o cumprimento dos deveres é também moral, e não só jurídico, do que resulta que o Estado não pode impô-los. Todos os grandes riscos da atualidade (v.g. AIDS, destruição do meio ambiente, drogas, terrorismo, etc.) seriam facilmente controlados se a própria sociedade resolvesse evitá-los; como esse dever moral não é assumido, o Estado não o pode criar por leis sob pena de ofender a liberdade do cidadão. [...] Esse clima de insegurança postula a adoção de novos princípios éticos e jurídicos. A transparência, a responsabilidade, o custo-benefício, a solidariedade social e a solidariedade de grupo passam a fundamentar as exações necessárias ao financiamento das garantias da segurança dos direitos fundamentais e dos sociais.²⁹

Essa atuação subsidiária do Estado à atuação da sociedade civil é notada pela transferência da execução de alguns serviços, que eram prestados pelo Estado, para a iniciativa privada, resguardando

29. *Idem*, p. 440-2. Quanto ao redesenho do relacionamento entre as atribuições das instituições do Estado, pronuncia-se o autor: "O Ministério Público e o Judiciário passam a exercer papel mais ativo na defesa dos direitos difusos, em cooperação com as instituições sociais, afastando-se da missão neutra que desempenhavam na sociedade industrial. A sociedade de riscos, com a pluralidade de interesses em jogo, é necessariamente uma sociedade litigiosa. Surge um novo esquema de separação de poderes, no qual se destacam a flexibilização da legalidade tributária, a tipificação administrativa e a judicialização da política" (p. 442).

para si (Estado) a titularidade do mesmo, o que lhe outorga o poder de fiscalizar, rescindir e alterar o modo de prestação unilateralmente - concessões e permissões - e pelas privatizações de empresas públicas. Para exercer a necessária fiscalização dessas atividades que passam a ser exercidas pela iniciativa privada, foram criadas agências reguladoras.

Há que se perceber também um direcionamento da classe mais privilegiada na busca de educação, saúde e previdência privada, ficando a cargo do Estado a prestação desses serviços básicos de forma subsidiária, seja para a população mais desprivilegiada ou onde não seja possível o atendimento privado. Note-se que a Constituição Federal prescreve que todos têm direito à saúde e à educação, mas o próprio particular, quando tem recursos financeiros, abre mão dessa prerrogativa para se valer de um serviço que, em regra, é melhor prestado na iniciativa privada.

Isso vem demonstrar que o serviço prestado pelo Estado, ao invés de gerar segurança, causa incertezas, quanto à qualidade e até mesmo se vai ser prestado. Por isso, há uma procura pelo serviço prestado na sociedade civil, visando assim ter serviços com mais garantia de presteza, qualidade e de que vai ser prestado.

O reconhecimento das mazelas do Estado e da impossibilidade de realizar a contento todos os serviços pelo qual se predispôs a colocar em prática no modelo de Estado social já é percebido por ele mesmo, tanto que várias foram as leis promulgadas no final do século XX e início desse século XXI que permitem a prestação de serviços e a realização de obras públicas pelo ente particular. Podemos citar a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), a Lei das Concessões (Lei nº 8.987/95), a parceria público-privada (Lei nº 11.079/04), entre outras.

Verifica-se no Estado do novo milênio o reconhecimento em si próprio da impossibilidade do atendimento de todas as demandas sociais, principalmente depois da grande desnivelção das camadas sociais acarretadas em nome de um suposto crescimento econômico. A marginalização social, em que boa parte da sociedade vive na periferia da sociedade organizada, teve seu incremento com as políticas mone-

taristas, que não geraram o crescimento esperado e acentuaram as desigualdades, fazendo com que mais pessoas necessitassem dos serviços públicos, os quais o Estado não se viu hábil a prestar a contento.

Uma característica que pode ser aventada nesse novo Estado que se modela é que vai permitir a ele próprio, no âmbito da prestação dos serviços públicos, prestá-los a quem, de fato, necessita, deixando para a sociedade civil prestar os serviços para os que detêm maior poder aquisitivo, tomando desnecessária a atuação estatal.

Em uma primeira análise, os efeitos sentidos são de que a tributação não poderia mais estar sujeita a uma carga tributária deveras voluptuosa, pois a sociedade, que deverá ter uma atuação mais efetiva, também necessitará de recursos financeiros para empreender esses serviços passados pelo Estado. Além do mais, em vista da baixa qualidade dos serviços estatais, o particular necessitaria também de mais recursos disponíveis para utilizar na fruição de serviços, antes prestados pelo Estado e que agora são prestados na sociedade civil, com um custo mais elevado, já que esses serviços foram alocados no mercado econômico capitalista, cuja essência é o lucro.

Nessa primeira análise, a conclusão seria que o Estado, vendo a redução de suas tarefas e com isso a sua própria diminuição, gerando uma atenuação nos gastos públicos, não teria por que querer exigir montante cada vez mais elevado da carga tributária. Com isso, a alta carga tributária é incompatível com o desenvolvimento de uma sociedade mais presente, consistindo em retrocesso ao novo modelo de Estado social.

O professor Schoueri pronuncia-se sobre a incompatibilidade de um alto ônus tributário nesse Estado contemporâneo:

A tributação excessiva toma-se inconciliável com o modelo do Estado do século XXI, já que implica retirar recursos de que a própria sociedade necessita para seus fins. A transferência excessiva de recursos ao Estado pela sociedade tolhe a iniciativa econômica desta, reduzindo ou impossibilitando o desenvolvimento econômico. O resultado evidente é o surgimento de novas necessidades sociais, exigindo mais recursos para a

construção da liberdade. Daí a reivindicação da sociedade, de tomar para si as tarefas antes delegadas ao Estado, recusando-se, daí, a pagar um preço exorbitante por uma liberdade que o Estado já não mais se revela apto a promover. [...]

Revelando-se o Estado incapaz de (ou inábil para) suprir certas demandas sociais, não se legitima o aumento desmedido de tributos, em ciclo crescente e interminável, onde se vê que por mais que se aumentem os tributos, em maior grau se ampliam as demandas sociais, exigindo novos aumentos. O reconhecimento da justificação do tributo enquanto meio para se alcançar a liberdade coletiva implica a imposição de limites à atuação do Estado, seja no montante da cobrança, seja na forma como se faz. Afinal, se o papel do Estado se vê limitado pela atuação da sociedade civil, que reivindica para si papel ativo na construção da liberdade, dada a incapacidade ou inabilidades estatais, também o papel do tributo se vê igualmente restringido.³⁰

Essa conclusão inspira os sentidos e a alma, e até seria lógica se analisada isoladamente, alheia aos demais fatores sociais. Todavia, se aprofundarmos o olhar na questão e verificar a grande dívida social existente no Brasil, gerando a necessidade de benefícios assistencialistas em grande monta e a atuação subsidiária do Estado de forma ainda expressiva para a maioria da população, já que os serviços prestados pela sociedade civil (saúde, educação), como já dito, visam lucro, o que nos leva a entender que apenas são aplicados a quem tem esse potencial econômico, dificilmente o Estado, em curto prazo, poderá renunciar a receitas.

Além do mais, enquanto o Estado brasileiro buscar um superávit para fazer frente ao mercado externo, uma credibilidade no capitalismo internacional por meio de pagamentos em grande escala da dívida externa e aplicação de políticas econômicas desejadas pelo estrangeiro, torna-se incompatível, no atual estágio das relações do Brasil com estrangeiro, uma carga tributária pequena.

30. *Idem*, p. 465-6.

Nesses termos, para a diminuição da carga tributária no Brasil em níveis desejados, ou o Brasil deve abrir mão de investir internamente ou se renunciar externamente. A redução do Estado nos moldes acima mostrados não é apta a ensejar uma diminuição drástica do ônus fiscal.

Em que pese o ideal ser a redução de carga tributária, como ainda não se vislumbra a hipótese de uma diminuição drástica em período próximo, visto a alta demanda social que o Estado tem e deve pagar, até como forma de desenvolvimento social e a busca de legitimação externamente, o que o novo paradigma estatal deve permitir é uma ampla reforma fiscal de maneira a gerar uma justiça fiscal em moldes distributivo, tornando a participação no custeio de despesas públicas mais equânimes, conforme discorrido linhas atrás.

Por fim, não se quer fundar aqui um novo Estado. Apenas tratamos de um Estado que se encontra à vista de qualquer pessoa. Não anunciamos a ceifa do Estado social, mas observamos uma nova roupagem a esse Estado do bem-estar social. Lembra-se que o ordenamento jurídico brasileiro é inaugurado pela Constituição Federal de 1988, de inspiração eminentemente social, a qual deu as bases do Estado social e continua exercendo a posição suprema no Estado brasileiro. O que se pretende é uma nova forma de olhar o texto positivo nessa Constituição, pois o Estado do terceiro milênio ainda visa ao social, mas com novas formas e instrumentos viabilizadores do atendimento do bem comum.

Bibliografia

- ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. Trad. Alfredo Bosi e Ivone Castilho Benedetti. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 15. ed. Atual. Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

- CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- CONTI, José Maurício. *Princípios tributários da capacidade contributiva e da progressividade*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 1997.
- COSTA, Regina Helena. *Princípio da capacidade contributiva*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- FURTADO, Celso. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 3. ed. São Paulo: Nacional, 1986.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- . *Direito posto e o direito pressuposto*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- GUDIN, Eugênio. *Princípios de economia monetária*. 9. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1979.
- HELLER, Walter. *Fiscal policies for underdeveloped countries*. Nova York: United Nations Technical Assistance Administration, 1954.
- MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MOCHÓN MORCILLO, Francisco. *Introdução à economia*. Trad. Roberto Luís Troster. São Paulo: Makron, 1994.
- NUNES, Antônio José Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento: a economia política do modelo brasileiro de desenvolvimento*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- PREBISCH, Raúl. Economic development or monetary stability: the false dilemma. *Economic Bulletin for Latin América*, v. VI, n. 1, mar. 1961.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- . Tributação e liberdade. In: TORRES, Ricardo Lobo; PIRES, Adilson Rodrigues; TÓRRES, Heleno Taveira (Orgs.). *Princípios de direito financeiro e tributário: estudos em homenagem ao professor*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Método, 2003.

TIPKE, Klaus. *Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva*. São Paulo: Malheiros, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

A segurança jurídica e as limitações constitucionais ao poder de tributar. In: FERRAZ, Roberto Caetano. *Princípios e limites de tributação*.

UCKMAR, Victor. *Princípios comuns de direito constitucional tributário*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.