

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO – PROPPEX
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – CPCJ
PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – PMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO**

**A solidariedade social como justificação do
Tributo no Estado Democrático de Direito**

JOACIR SEVEGNANI

ITAJAÍ, [SC], DEZEMBRO DE 2006

AGRADECIMENTOS

Tarefa árdua é escolher as pessoas merecedoras do agradecimento por esta conquista, pois tudo o que aprendemos e sistematizamos nesta obra, é o somatório dos ensinamentos dos nossos pais, irmãos, amigos, professores e tantos outros anônimos que lentamente esculpiram em nós uma visão crítica necessária à sua elaboração.

Assim mesmo, não poderia deixar de agradecer nominalmente ao Professor Valcir Gassen, pela motivação ao estudo deste tema e ao Professor Índio Jorge Zavarizi, pela valorosa contribuição na estruturação e fundamentação dos temas tributários. Ao Professor Olímpio Tambosi, pelas expressivas correções e sugestões vernáculas, de substancial valia para a qualidade do texto. O agradecimento especial à Professora Maria Graça dos Santos Dias, pela dedicação, profunda competência e espírito afável com que conduziu a orientação desta obra. Sua visão humanista e de doação a esta pesquisa, como se para si fosse, incentivou-nos a superar as dificuldades e transformar esse projeto em realidade.

O agradecimento aos servidores da Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina pelas sugestões e experiências compartilhadas, em especial, aos incansáveis participantes do Programa de Educação Fiscal. Da mesma forma, aos professores da rede estadual, pelo aprendizado, espírito crítico e devotado à construção de um mundo mais solidário e humano.

DEDICATÓRIA

O presente estudo dedico aos meus pais, sem os quais não teria alcançado os objetivos que almejei, à minha esposa Celite e aos nossos filhos Ana Luísa e Gabriel, por entenderem e serem pacientes pelo tempo despendido na sua elaboração.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1	9
O ESTADO: SUA TRAJETÓRIA HISTÓRICA E SENTIDOS.....	9
1.1 ORIGEM DO ESTADO	9
1.1.1 TEORIA DA ORIGEM CONTRATUAL	9
1.1.2 TEORIA DA ORIGEM NATURAL	15
1.2 A EVOLUÇÃO DO ESTADO: ASPECTOS RELEVANTES.....	18
1.2.1 O ESTADO GREGO.....	18
1.2.2 O ESTADO ROMANO.....	22
1.2.3 O ESTADO MEDIEVAL.....	26
1.2.4 O ESTADO ABSOLUTISTA	30
1.2.5 O ESTADO LIBERAL	33
1.2.6 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	38
1.2.7 O ESTADO NEOLIBERAL	41
1.3 DO CONCEITO, JUSTIFICAÇÃO E FINS DO ESTADO.....	44
1.3.1 CONCEITO DE ESTADO	44
1.3.2 DA JUSTIFICAÇÃO DO ESTADO.....	48
1.3.3 DOS FINS DO ESTADO	50
1.4 FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO	54
CAPÍTULO 2	57
A TRIBUTAÇÃO: RESGATE HISTÓRICO E NOÇÕES GERAIS.....	57
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA TRIBUTAÇÃO NO MUNDO.....	57
2.1.1 A TRIBUTAÇÃO NA GRÉCIA	60
2.1.2 A TRIBUTAÇÃO EM ROMA	62
2.1.3 A TRIBUTAÇÃO NO PERÍODO MEDIEVAL	67
2.1.4 A TRIBUTAÇÃO E A REVOLUÇÃO INGLESA	71
2.1.5 A TRIBUTAÇÃO E A REVOLUÇÃO AMERICANA	75
2.1.6 A TRIBUTAÇÃO E A REVOLUÇÃO FRANCESA.....	78
2.2 ASPECTOS HISTÓRICOS DA TRIBUTAÇÃO NO BRASIL	83
2.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRIBUTAÇÃO	99
2.3.1 ASPECTOS BÁSICOS	99
2.3.2 OS FUNDAMENTOS DA TRIBUTAÇÃO	100
2.3.3 O PODER FISCAL	103

CAPÍTULO 3	106
A RESISTÊNCIA FISCAL NO BRASIL.....	106
3.1 PRESSUPOSTOS DA RESISTÊNCIA FISCAL.....	106
3.1.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	106
3.1.2 O MODELO REGRESSIVO DE TRIBUTAÇÃO	113
3.1.3 A CARGA TRIBUTÁRIA E SUA REPARTIÇÃO	116
3.1.4 A REDUZIDA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA	122
3.1.5 OS SERVIÇOS DA DÍVIDA PÚBLICA.....	125
3.1.6 A CORRUPÇÃO E A CRISE DE VALORES	129
3.2 CAMINHOS PARA A SUPERAÇÃO DA RESISTÊNCIA FISCAL.....	135
3.2.1 A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	136
3.2.2 O FORTALECIMENTO DA SOLIDARIEDADE SOCIAL.....	145
3.2.3 A CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA JURÍDICA	149
3.2.4 O PAPEL DA EDUCAÇÃO FISCAL	154
CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS.....	166

INTRODUÇÃO

O Estado surgiu como decorrência da evolução da sociedade e foi-se amoldando para, hodiernamente, configurar-se como o instrumento de realização do bem comum. Os tributos foram criados para proporcionar a fonte de recursos para o seu financiamento, mediante contribuições pagas pelos indivíduos, de acordo com a capacidade de cada um.

Mas essa relação em que, sob a ótica dos tributos, a sociedade figura como contribuidora e o Estado como gestor das rendas arrecadadas, nem sempre foi pacífica. Muitos foram os conflitos ocorridos no Mundo e no Brasil, sendo que aqui, a insatisfação popular mostra-se cada vez mais evidente.

Do ponto de vista teórico, é inegável a função socioeconômica dos tributos como financiadores das políticas públicas e de redistribuição da renda. Porém, enquanto para o Estado a sua exigência é justa, e apenas são elevados porque há necessidade de maior volume de recursos para financiar os serviços que oferece; para os contribuintes e cidadãos, a tributação é injusta, fazendo-os reagir à sua imposição, especialmente com as alegações de que a taxação é excessivamente elevada, que ocorrem desvios, que não recebem uma adequada contrapartida e que há uma sintomática má gestão das finanças públicas.

Seguindo esta linha, o estudo do presente tema tem por objetivo identificar alguns pontos de convergência da resistência fiscal no Brasil e propor possíveis respostas que possam contribuir para a busca de soluções futuras, com vistas a uma melhoria qualitativa das relações tributárias entre o Estado e o cidadão. Partindo do pressuposto que as hipóteses são meras conjecturas, que podem ser confirmadas ou refutadas, a seguir são delineadas algumas proposições, sem a pretensão de exauri-las ou considerá-las incontrovertidas.

Destarte, para a investigação deste problema, levaram-se em consideração as seguintes hipóteses: a) o sistema tributário do país está fundado em bases regressivas, o que importa numa tributação proporcionalmente maior sobre as pessoas com menor poder aquisitivo e, por conseqüência, no aumento das desigualdades sociais; b) a carga tributária, em patamares muito elevados, é causadora de redução na atividade econômica, afetando o mercado de trabalho e as possibilidades de melhoria das classes trabalhadoras; c) a repartição das receitas tributárias, excessivamente centralizada no governo federal, degenera, principalmente, as finanças dos Municípios, resultando em precário atendimento público das

necessidades locais; d) os serviços da dívida pública (juros e amortizações) retiram parte significativa das receitas provenientes dos tributos arrecadados, causando indiretamente problemas sociais, que atingem mais intensamente as populações pobres; e) a corrupção não causa apenas a expropriação dos recursos necessários à realização das políticas públicas, mas também, a desagregação dos valores estruturantes da sociedade e; f) as ações da Administração Pública ainda carecem da devida transparência que deve permear os seus atos, fato que contribui para a falta de credibilidade da população.

Por certo, não se pode olvidar que muitas pessoas apresentam características comportamentais, voltadas à prática de ilícitos tributários ou de outra natureza, que não são afetadas pela atuação dos poderes públicos e não se alteram ante as transformações do meio social. Estes casos somente podem ser contidos através da aplicação de meios coercitivos de ordem tributária e penal eficazes. A pesquisa segue noutro sentido, procurando abarcar os aspectos gerais, causadores do sentimento generalizado de resistência e indiferença aos tributos, e identificar mudanças estruturais que propiciem a sua redução a níveis consideráveis.

Para alcançar esse desiderato e em vista da complexidade do tema, optou-se por abordar individualmente, cada um dos elementos relacionados ao problema, por considerar-se didaticamente, a técnica mais adequada.

O primeiro capítulo abordará a origem e evolução do Estado, partindo da Grécia antiga até os dias atuais, para a seguir apresentar o seu conceito, a sua justificação e os seus fins, encerrando-se com uma breve exposição sobre a formação e evolução do Estado Brasileiro. Em face da diversidade de Estados que se apresentaram ao longo do tempo e nos diferentes lugares, o estudo restringir-se-á ao mundo ocidental, por meio de sucinta apresentação descritiva, adotando-se uma classificação meramente didática que melhor atenda aos objetivos propostos.

No segundo capítulo, realiza-se principalmente uma abordagem histórica da tributação, procurando-se resgatar alguns dos principais conflitos envolvendo tributos no Brasil e no mundo. Por evidente, diante da infinidade de conturbações desta ordem registradas ao longo dos tempos, a pesquisa procurará restringir-se àqueles considerados relevantes para a compreensão da temática referente à resistência fiscal. Ao final, tecem-se ainda breves considerações sobre os fundamentos do poder de tributar outorgados ao Estado para que possa exercitar as prerrogativas que justificam a sua existência.

Por fim, no terceiro capítulo investigam-se as causas da resistência fiscal no Brasil, utilizando os aportes teóricos e históricos descritos nos capítulos anteriores. A regressividade do sistema tributário, a carga tributária e sua repartição descaracterizada do modelo estabelecido na Constituição de 1988, a reduzida transparência das ações públicas, os efeitos perversos dos custos financeiros da dívida pública e os desvios das receitas públicas por meio da corrupção figuram entre as causas centrais a serem tratadas. Estabelecidas as variáveis do problema, a pesquisa procurará identificar caminhos que possam contribuir para uma relação mais harmoniosa entre o cidadão e os poderes públicos, no que diz respeito à exigência de tributos.

CAPÍTULO 1

O ESTADO: SUA TRAJETÓRIA HISTÓRICA E SENTIDOS

1.1 ORIGEM DO ESTADO

Inúmeras são as teorias que procuram explicar o que motivou os homens a abandonarem um estágio primitivo de coexistência e ingressarem numa sociedade política organizada. Entretanto, o processo histórico que culminou com a passagem do ser humano do convívio em pequenos grupos, para um Estado estruturado, não aconteceu num determinado momento histórico claramente identificável, nem sob uma forma única em todos os lugares.

Destarte, as correntes respeitantes ao seu surgimento concebem-no sob a ótica de uma entidade meramente abstrata, sem relação com um Estado em concreto, porque este é um ente individualizado e que apresenta características próprias. Assim, uma coisa é a idealização de uma teoria através de um raciocínio hipotético que trata da sua origem, com a pretensão de responder as instigantes questões que envolvem o seu início; outra é perquirir as causas relativas ao surgimento de um Estado em particular.

Das diversas teorias apresentadas nos últimos séculos, duas destacam-se pela contemporaneidade que atingiram e pelos argumentos diametralmente opostos que as balizam: A teoria contratualista e a teoria da origem natural. Ambas merecem ser esboçadas, mesmo que sucintamente, porque indiretamente oportunizam uma compreensão sobre as relações entre o Estado e o cidadão no presente.

1.1.1 Teoria da origem contratual

As teorias contratuais estão fundamentadas na idéia de que num estágio anterior e que precedeu a convivência em grupos organizados, os homens viviam no que se convencionou denominar estado de natureza.

Nesse estado, não obstante os homens vivessem isolados nas florestas, ameaçados pelas feras, pelas intempéries e por seus próprios semelhantes, eram livres para decidirem sobre as suas ações. Não havia regras, por conseguinte não havia justiça nem um

poder superior a quem deveriam prestar contas de seus atos. Deste modo, todos eram iguais, de forma que cada um podia fazer tudo aquilo que, segundo seu julgamento e razão, fosse conveniente. Se por um lado o livre arbítrio possibilitava que agissem com plena e ampla liberdade, sem necessidade de obediência a um comando superior que regrassse condutas e estabelecesse sanções pelo descumprimento das normas, por outro, não havia segurança sobre seus bens, sobre a liberdade e a própria vida. Os homens decidem então abrir mão de parte da liberdade em troca de segurança e, ao procederem desta maneira, dão o passo inicial para o futuro surgimento do Estado.

Para os defensores do contratualismo, a passagem do estado de natureza para o Estado civil sobrevém de uma ação voluntária manifestada num contrato, motivada pelo instinto de conservação, porque, no início, o indivíduo singular relaciona-se apenas com a natureza, da qual retira os meios de subsistência e apenas esporadicamente relaciona com os outros membros de sua espécie.¹

Em 1651, Thomas Hobbes, um filósofo inglês, publicou o primeiro tratado moderno sobre a teoria contratual de formação do Estado, com o título *Leviatã*², alusão feita a um grande monstro bíblico que habitava o Rio Nilo e que, segundo a lenda, devorava os habitantes ribeirinhos.

Para Hobbes, no estado de natureza, os homens eram seres desprovidos de razão, motivados pelo egoísmo e pela ganância. O único caminho possível para assegurar os direitos mínimos dos indivíduos contra os perigos do exterior e contra as injúrias alheias está na criação do Estado. Quando os homens organizam-se em torno de um poder comum, capaz de mantê-los em paz e respeito mútuo, conferindo a um ou a alguns deles, escolhidos por pluralidade de votos, para que todas as vontades fiquem reduzidas a uma única, surge o ideal do Estado.³

A concretização do Estado opera-se por meio de um pacto social que, embora hipotético, é como se cada um dissesse a todos: “Autorizo e desisto do Direito de

¹ BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4. ed., 1º reimpr. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996, p. 56-58.

² A Bíblia Sagrada, no Livro de Jó, 40, 25 e 41, 26 (notas), define o Leviatã como “um dragão mítico, que simboliza o poder do mal que ameaça a criação. Deus o teria derrotado, confinando-o na água. O desafio que Deus propõe a Jó é gigantesco: você seria capaz de dominar o mal, como eu dominei? Por trás disso, há um convite para o homem reconhecer as próprias limitações e, a partir delas, confiar no Deus que é capaz de controlar tudo”.

³ MENEZES, Aderson de. **Teoria geral do Estado**. 5. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: forense, 1992, p. 81.

Governar a mim mesmo a este Homem, ou a esta Assembléia de homens, com a condição de que desistas também de teu Direito, autorizando, da mesma forma, todas as suas ações”.⁴

Assim, a proposta de Hobbes é concebida com base em dois elementos dicotômicos. Neste modelo, ou os homens vivem no estado de natureza onde perdura a existência de indivíduos isolados movidos pelas paixões, pelos instintos e interesses egoístas, ou vivem no estado político, unidos sob o manto da razão, única forma de eliminar os defeitos do estado natural e permitir a realização de uma vida de segurança. A passagem de um para outro se dá por meio de convenções estabelecidas artificialmente e legitimadas pelo consenso da maioria.⁵

É perceptível que Hobbes concebe o Estado como um mal necessário, que os homens criam, porque será melhor alienar parte da liberdade a um governo de um ou de uma assembléia, ainda que com poderes ilimitados, do que viver na insegurança gerada pela inexistência de um poder superior. É que para este autor, como os homens são guiados pelo egoísmo e pela inveja, procuram sempre se apropriar do que não lhes pertence, fato que gera a constante discórdia. Neste ambiente, há uma guerra de todos contra todos,⁶ e nada é injusto porque não existe noção de direito e ilegalidade.⁷

Por sua vez, John Locke, um pensador inglês, em sua obra, Segundo Tratado do Governo Civil, publicada em 1690, discorda de Hobbes de que os homens viviam em uma guerra contínua. Para ele, Deus os criou como seres sociáveis, inclinados naturalmente a viver em paz e assistência mútua. Mesmo que houvesse perfeita liberdade, no estado de natureza não reinava a permissividade propugnada por Hobbes, do contrário, o homem era dotado de razão e seguia uma lei natural que obrigava a cada um viver em harmonia com os outros.⁸

Se nesse estado desfruta de uma ampla liberdade de dispor de si mesmo ou de seus bens, nela não está compreendido o direito de atacar ou destruir outra criatura, a não ser para se defender, nem retirar os bens que se encontram em posse de outro. Se não há hierarquia, todos são iguais e ninguém deve lesar o outro em sua vida, sua saúde,

⁴ HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Ícone, 2000, p. 126.

⁵ BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. p. 38-39.

⁶ BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. p. 96.

⁷ MENEZES, Aderson de. **Teoria geral do Estado**. p. 82-83.

⁸ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 3. ed. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Editora Vozes, 2001, p. 84.

sua liberdade ou seus bens, pois todos são obra de um único Criador. Logo, cada um deve velar pela conservação do restante da humanidade.

O paradigma proposto por Locke poderia, no entanto, levar a concluir que o Estado, então, jamais teria nascido, porque não haveria uma motivação justificadora da sua criação, se a humanidade já vivia num ambiente relativamente pacífico. A explicação está em que, apesar da relativa paz que reina no estado de natureza, a fruição dos direitos é precária e constantemente exposta à usurpação por outros, o que faz surgir a necessidade do estabelecimento de leis consentidas por meio de um acordo geral; um juiz competente e imparcial para julgar a observância destas normas; e por fim, uma força coerciva para impor a execução das sentenças do juiz.⁹

Diante desta situação, a edificação do Estado com um governo civil é a solução para o estado de natureza, mas não um governo com poderes absolutos, segundo a proposição de Hobbes, onde um homem recebe para si as prerrogativas de fazer com os seus súditos o que lhe aprouver, quer seja levado pela razão, pelo erro ou pela paixão. Certamente, este não é o Estado que procuravam, porque senão, continuariam a viver no estado de natureza em condições melhores do que se fossem submetidos à vontade injusta de um homem, que não precisa responder a ninguém por seus atos.

Seguindo esta concepção, para Locke, o Estado decorreu de um contrato social, visando a uma vida mais confortável, segura e pacífica, objetivos que podiam ser alcançados através da preservação do direito de propriedade e da proteção dos direitos dos membros da comunidade. Com isso, procura demonstrar que a origem do Estado e do poder dos governos está tão somente no consentimento de certo número de homens livres, que aceitam a decisão majoritária de unir-se para formar um só grupo com um governo legítimo.¹⁰

Se na origem da sociedade civil os homens estabelecem um pacto, se não expresso, pelo menos tácito, para que alguém exerça o poder de comando, este contrato, mais do que um fato histórico é concebido como uma verdade de razão, na medida em que é um elo necessário da cadeia de raciocínios que começa com a hipótese de indivíduos livres e iguais. Nesse sentido, o contrato – além de um fundamento da legitimação – é também um princípio explicativo.¹¹

⁹ CHEVALLIER, Jean-Jacques. **Histórica do Pensamento Político**: o declínio do Estado-Nação monárquico. Tradução de Álvaro Cabral. Editora Guanabara Koogan, 1983, t. 1, p. 42-43.

¹⁰ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. p. 139.

¹¹ BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. p. 64.

Neste sentido, o contrato originário desempenha sua real função que é a de constituir um princípio de legitimação do poder, não sendo necessário, para ser válido, que tenha derivado de um fato realmente ocorrido.

Como defensor da teoria contratual, tem-se por fim, Jean-Jacques Rousseau, inspirador dos revolucionários franceses do século XVIII, que influenciou significativamente as gerações futuras com suas obras, *Discursos sobre a Origem da Desigualdade entre os Homens e Contrato Social*, editadas em 1754 e 1762, respectivamente. Para Rousseau, no estado de natureza os homens não eram nem sociáveis, nem dotados de razão como pretende demonstrar Locke, porém, também não viviam impelidos por puro egoísmo e inveja como afirma Hobbes. Neste estado eram desprovidos das características do homem social, inclinados, por conseguinte, à vida solitária e independente.¹²

É que nesse estágio viviam isolados nas florestas, entre animais, temendo apenas a dor e a fome; conhecendo como seus únicos bens o alimento, o repouso na ociosidade e uma fêmea (limitado somente ao aspecto físico do amor), tendo então, como quase sua única preocupação a sua própria sobrevivência. Como viviam dispersos, não mantinham nenhum comércio com seus semelhantes, não precisando deles para nada. Deste modo, não há como se conceber aceitável a pretensa guerra de todos contra todos, proposta por Hobbes, nem a sociabilidade de Locke, se não havia qualquer espécie de relação moral nem de deveres comuns entre eles.¹³

Nesse viés, a primeira união ocorreu entre o homem e a mulher, agregando depois a união com os filhos. Com a fixação da família num determinado lugar, surge a propriedade e com ela se inicia um processo de apropriação de riqueza que é a causadora da desigualdade. A partir do momento que os homens começaram a identificar uma porção de terra como propriedade, surge a propensão à acumulação de riquezas, fazendo com que os ricos passem a dominar e submeter os pobres. Nesta fase intermediária entre o estado de natureza e a sociedade civil, instala-se uma guerra motivada pela desigualdade. Vê-se que para Rousseau, o aparecimento da propriedade privada, nada mais é que a última etapa do estado de natureza e a primeira fase da progressiva desigualdade que se instala no estado social. Em resumo, é com ela que a igualdade natural segue lentamente em direção ao seu derradeiro túmulo. Nesta linha, enfatiza o autor que:

¹² ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**: Ensaio sobre a origem das línguas. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999, v. I, p. 77.

¹³ CHEVALLIER, Jean-Jacques. **Histórica do Pensamento Político**: o declínio do Estado-Nação monárquico. p. 147-148.

[...] o verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer isto é meu e encontrou pessoas suficientemente simplórias para acreditá-lo. Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não pouparia ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado aos seus semelhantes: não deis ouvidos a esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém!¹⁴

Percebe-se que para Rousseau, o desenvolvimento histórico da humanidade não é diática – estado de natureza ou estado civil – como pensam os escritores precedentes, onde o primeiro momento é negativo e o segundo positivo, mas triádica – estado de natureza, sociedade civil e república (fundada no contrato social) – onde o momento negativo, que é o segundo, aparece colocado entre dois momentos positivos. Para ele, o homem vivia feliz e pacífico no estado de natureza, porque não se via no dever de combater nem de se unir aos semelhantes. Com o processo natural de evolução, passou a apropriar-se de bens como sendo seus em definitivo, instituindo desta forma, a propriedade privada e causando, por extensão, o desejo de usurpação dos ricos sobre os pobres e, por outro lado, o banditismo dos pobres sobre os ricos. A desigualdade social que se instala leva a uma guerra efetiva. A diferença é que o estado de guerra ocorre no segundo estágio, ou seja, na sociedade civil, que é predecessora do Estado propriamente dito.¹⁵

O caminho para a instituição de uma sociedade regrada por leis dá-se através de um pacto de associação, motivada pela vontade geral dos indivíduos. Com o estabelecimento de um contrato social, o homem perde a liberdade natural e um direito ilimitado a tudo quanto deseja alcançar, mas ganha a liberdade civil e o direito de propriedade sobre tudo o que possui. Se a liberdade natural era limitada pelas forças do indivíduo, a liberdade civil, agora, é limitada pelo poder do Estado.¹⁶

Este pacto não se dá entre o povo e o governante, mas entre os homens, como um acordo de união. Nisto diferem, Hobbes, por concebê-lo como um pacto de submissão que, por consequência, não resulta numa reciprocidade de compromissos do governante com os governados, e Locke, ao concebê-lo como um contrato em que o poder é

¹⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; Discurso sobre as ciências e as artes**. São Paulo: Nova Cultural, 1999, volume II, p. 87.

¹⁵ BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. p. 56.

¹⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**: Ensaio sobre a origem das línguas. p. 77-78.

confiado em custódia aos governantes, pela sociedade civil, na condição de que eles o exerçam para o bem público.¹⁷

A importância que este pensador dispensa à concessão do poder pelo povo a um governante, é o núcleo da sua doutrina, porque em sua opinião os homens não alienam o poder a outros, mas a si mesmos. O homem é livre somente quando obedece à lei que ele mesmo se deu.

No estado de natureza, o homem não é livre (embora seja feliz), porque obedece não à lei, mas aos próprios instintos; na sociedade civil, fundada sobre a desigualdade entre ricos e pobres, entre opressores e oprimidos, o homem não é livre porque certamente obedece a leis, mas a leis postas não por ele e sim por outros que estão acima dele. O único modo para tornar o homem livre é que ele atue segundo as leis e que essas leis sejam postas por ele mesmo.¹⁸

Eis a grande diferença entre os demais jusnaturalistas e Rousseau, porque enquanto para aqueles, o Estado tem a finalidade de garantir a proteção de todos sob o seu território, para este, o corpo político que nasce do contrato social visa transformá-los. Disto decorre que, se de um lado, para Hobbes, o fim do Estado é tornar os homens seguros, porque a vida é um direito irrenunciável e, da mesma forma, para Locke, o que falta no estado de natureza é, sobretudo, a presença de um juiz para julgar sem ser parte envolvida, do outro, para Rousseau, o seu fim é propiciar o surgimento de um outro homem: o cidadão.¹⁹

1.1.2 Teoria da origem natural

Os adeptos desta teoria considerada a mais coerente na atualidade, partem do pressuposto de que em todas as épocas, desde as mais remotas, por mais primitivos que fossem os homens, sempre buscaram a convivência com os seus semelhantes.

Desde a Antiguidade, os filósofos debruçaram-se no estudo das causas primeiras que motivaram os homens a viverem em comunidade, a exemplo de Platão, Aristóteles e Cícero. Da leitura de “A República”, dessume-se que Platão imaginou um Estado ideal sustentado no conceito de justiça, e recorre à cidade, como algo maior, onde os

¹⁷ CHEVALLIER, Jean-Jacques. **Histórica do Pensamento Político**: o declínio do Estado-Nação monárquico. p. 46.

¹⁸ BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. p. 71.

¹⁹ BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. p. 72-73.

homens podem alcançar uma convivência harmoniosa e, por meio de um governo justo, viverem segundo os princípios éticos que devem nortear a vida social. Ao analisar as relações de mútua troca que se realizam entre os indivíduos, conclui que a cidade tem sua origem no fato de eles não serem auto-suficientes e precisarem uns dos outros para atender suas variadas necessidades individuais.²⁰ Portanto, necessitam da vida em comum, para que cada um executando determinadas tarefas, os interesses se complementem e todos possam viver em melhores condições.

Uma concepção um pouco distinta pode ser inferida em Aristóteles, quando assinala que “o homem é, por natureza, um animal político”²¹ e, posteriormente em Cícero, ao asseverar que “a primeira causa de agregação de uns homens a outros é menos a sua debilidade do que um certo instinto de sociabilidade em todos inato”.²² Conclui o pensador que “a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum”.²³

Aristóteles conclui que a família é uma forma primitiva de sociedade, onde a primeira comunidade que deriva da união de mais de uma família, voltada para satisfazer as necessidades cotidianas, é a aldeia. A união de diversas aldeias constitui por fim a cidade, que alcançou o que se chama de nível de auto-suficiência, e que surge para tornar possível a vida e subsiste para produzir as condições de uma boa existência.²⁴ Destarte, enquanto o desejo do homem de viver unido a uma mesma família que reúne os indivíduos do mesmo sangue, ou agrupar-se em aldeias, de acordo com os interesses comuns, tem por objetivo a sobrevivência; na cidade, a inclinação para a vida em comunidade está voltada para a realização das virtudes. É nela que os homens podem desenvolver melhor estes valores, por conseqüência; instaurarem uma ordem justa para todos.²⁵

Conjugando a visão destes filósofos, Ranelletti acredita que a sociedade é um fato natural, porque o homem é induzido, fundamentalmente, por uma

²⁰ PLATÃO. **A república**. 9. ed. Tradução de Maria Helena da Rocha Pereira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001, par. 369c.

²¹ ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Therezinha Monteiro Deutsch Baby Abrão. São Paulo: Nova Cultural, 1999, par. 9º.

²² CÍCERO, Marco Tulio. **Da república**. Tradução de Amador Cisneiros. São Paulo: Abril Cultural, 1973, Livro I, par. XXV.

²³ CÍCERO, Marco Tulio. **Da república**. Livro I, par. XXV.

²⁴ ARISTÓTELES. **A política**. p. 7º a 11º.

²⁵ CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997, p. 14.

necessidade espontânea de associar-se com outros seres humanos, como condição essencial de vida. É tanto a necessidade de conservação como a de melhorar a si mesmo que o leva à coexistência e cooperação com os seus semelhantes, como forma de beneficiar-se das experiências dos outros, acumuladas através de gerações.²⁶

Convergindo para o mesmo pensamento, Azambuja parte do pressuposto que a família é a célula da sociedade, porém, o embrião do Estado surgiu posteriormente, quando nela se consolidou a autoridade de um chefe ou de um conselho de anciãos que começa a dirigi-la permanentemente, como poder aceito pela massa social. A comunidade assim estruturada, fixa-se definitivamente num determinado território, quando só então, os três elementos unem-se e formam um único corpo. Disto resulta que o Estado somente se concretizou no seio das coletividades sedentárias, porque foi nelas que ocorreu a exploração sistemática da terra, o aparecimento das atividades econômicas mais complexas e o surgimento das primeiras cidades.²⁷

E arremata o autor que:

[...] só um fato é permanente e dele promanam outros fatos permanentes: o homem sempre viveu em sociedade. A sociedade só sobrevive pela organização, que supõe a autoridade e a liberdade como elementos essenciais; a sociedade que atinge determinado grau de evolução, passa a constituir um Estado. Para viver fora da sociedade, o homem precisaria estar abaixo dos homens ou acima dos deuses, como disse Aristóteles, e vivendo em sociedade, ele, natural e necessariamente, cria a autoridade e o Estado.²⁸

Do exposto, assevera-se que os homens, desde o início, vivem em comunidades menores, a começar pela família e a passagem de uma fase para outra é predominantemente quantitativa e se dá por causas naturais e objetivas, como o aumento da população, a ampliação do território, a necessidade de defesa, a carência de meios necessários à subsistência do povo ou a divisão do trabalho.²⁹ O Estado surge então, posteriormente, como decorrência da evolução da sociedade.

²⁶ RANELLETTI, Oreste. **Il istituzioni di diritto pubblico**. Milano: Giuffrè, 1954, Parte Geral, p. 3.

²⁷ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 17. ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 90, 98-99.

²⁸ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. p. 100.

²⁹ CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. p. 43-44.

1.2 A EVOLUÇÃO DO ESTADO: ASPECTOS RELEVANTES

O conhecimento da evolução do Estado oportuniza não apenas a compreensão histórica do homem como ser social, mas, sobretudo, o entendimento do momento atual por que passa o Estado Contemporâneo.³⁰ Denota-se que, não raras vezes, os desenlaces da história dão-se em períodos cíclicos, o que permite a busca de subsídios no passado para apreender as causas de problemas presentes e, ao mesmo tempo, estabelecer predições sobre o futuro. É sob essa ótica que se faz necessária uma exposição narrativa das suas fases evolutivas, estabelecendo-se como marco inicial deste estudo o Estado Grego, pela relevância cultural que herdou às gerações futuras.

De se destacar que a classificação adotada é meramente didática e não tem o condão de apresentar uma nova configuração distinta daquelas aceitas pela doutrina.³¹ O seu objetivo é apenas propiciar uma melhor compreensão temporal da influência que os tributos desempenharam em cada período histórico. Do ponto de vista espacial, a disposição apresentada circunscreve-se estritamente ao mundo ocidental, tomando por base os modelos que se evidenciaram no volver da história, mediante uma generalização e síntese de alguns dos seus aspectos.

1.2.1 O Estado Grego

A expressão, Estado grego, talvez possa parecer não ser a mais correta, porque não existiu propriamente um Estado helênico no sentido político moderno, como um povo fixado num território, relativamente amplo, sob o comando de um governo. Existiram sim, coletividades estabelecidas em centros urbanos, integradas a outras comunidades que viviam nas encostas e ilhas vizinhas, unidas pela força cooptativa de uma religião, de aspectos sociais ou políticos, denominadas cidades-estados. As cidades-estados,

³⁰ Pasold, muito apropriadamente, identifica na Constituição Mexicana de 1917 o início do Estado Contemporâneo, como decorrência de características muito peculiares, que o diferenciam substancialmente do Estado Moderno, identificando, especialmente, uma atitude constitucional comum, voltada à priorização de compromissos formais do Poder Público com a Sociedade e seus anseios. (PASOLD, César Luiz. **Função social do Estado contemporâneo**. 3. ed. rev. amp. Florianópolis: OAB/SC Editora co-edição Editora Diploma Legal, 2003, p. 34 e 37)

³¹ Dallari adota uma classificação cronológica que pouco diverge da maioria dos autores, compreendendo as seguintes fases: Estado Antigo, Estado Grego, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno. (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 62)

dentre elas Atenas e Esparta, possuíam ampla autonomia, governando-se por si próprias, em vista da inexistência de um poder central.

A cidade ou a polis, como a designavam os gregos, formou-se, aproximadamente, no século VI a.C. e era composta, inicialmente, por grandes famílias – os bem nascidos – que exerciam seu poder político, religioso e econômico sobre pequenos grupos de agricultores, artesãos e pescadores. As relações entre os diversos grupos não eram pacíficas e, durante certo período, ocorreram violentos conflitos em que se opunham entre si, de um lado as grandes famílias tradicionais, e de outro, as populações do campo e das cidades. Os homens viviam, segundo a proposição de Hobbes, digladiando-se numa verdadeira guerra de todos contra todos.³² A constituição era oligárquica sob todos os aspectos, notadamente em relação aos pobres que eram praticamente escravos dos ricos. Toda a terra estava sob o domínio de uns poucos homens, e as pessoas comuns, caso não pagassem os tributos, elas e seus filhos poderiam ser presos.³³

Em diversos territórios restou clara a necessidade da busca da paz como melhor alternativa para uma coabitação harmoniosa entre estes povos e da escolha de um personagem que pela sua sabedoria e reputação, fixasse as regras de convívio social. Foi o que ocorreu em Atenas com a escolha de Dracón e posteriormente Sólon, encarregados de estabelecer os princípios ordenadores das relações entre os membros da coletividade.³⁴ Sólon destruiu as barreiras que separavam a família da polis, isto é, criou leis válidas para todos e que não poderiam ser violadas pelas tradições patriarcais, onde o pai era chefe absoluto e senhor da esposa, dos filhos e dos escravos.³⁵ Esses legisladores fixaram normas que determinavam com precisão, a participação de cada um na defesa e na gestão das questões comuns da Cidade, os órgãos responsáveis pelas decisões, a arbitragem dos conflitos e a punição dos crimes e dos delitos.

Como resultado, gradativamente vai se configurando a concepção grega de Estado, onipotente em seu governo, estabelecido num território limitado e com população pouco numerosa, de maneira a se conhecerem mutuamente os habitantes e poderem celebrar assembléias em praça pública, o que proporcionava a ativa participação dos cidadãos

³² CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. p. 13.

³³ ARISTÓTELES. **A constituição de Atenas**. Tradução de Therezinha Monteiro Deutsch Baby Abrão. São Paulo: Nova Cultural, 1999, p. 255.

³⁴ CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. p. 13-14.

³⁵ CHAUI, Marilena. **Introdução à história da filosofia: dos Pré-Socráticos a Aristóteles**. São Paulo: Brasiliense, 1994, v. 1, p. 110.

na vida política.³⁶ Como explica Zavarizi, os gregos acreditavam que a participação nas decisões e nas ações públicas era a maior das virtudes. Nada era mais honroso que oferecer o sangue, o tempo e os recursos voluntariamente à cidade. Esse espírito participativo explica-se pelo fato de que nas cidades gregas era inconcebível a instituição ou aumento de tributos ou a realização de gastos públicos sem que antes tivesse sido expressamente aprovado por todos.³⁷

É a cidade de Atenas que assume papel de destaque e melhor representa esse ideal de Estado, com o longo período dos governos democráticos, onde, por meio da participação popular, todos são convocados a decidir as questões relativas aos interesses da comunidade. Neste modelo instituído por Clístenes,³⁸ o poder central é exercido pela Assembléia Geral, composta por todos os habitantes masculinos, nascidos atenienses, que se reúnem periodicamente para deliberar sobre os assuntos de interesse coletivo, como a incursão em guerras, a edição de decretos, a escolha dos membros da justiça ou dos encarregados do executivo.

Na democracia ateniense, o cidadão não detinha apenas o direito de votar, mas também de debater e propor emendas sobre quaisquer assuntos, inclusive sobre a cobrança de impostos, e o fazia exprimindo em público sua opinião que era sopesada no momento da decisão coletiva. A importância da participação popular, por meio do uso da palavra, como forma de atingir o consenso entre os membros da cidade, evidencia-se na eloquência de Eurípedes (480-406), em *As Suplicantes*, onde o seu herói Teseu, ao ser questionado por um mensageiro que lhe pergunta onde está o rei da cidade, responde: “Aqui não há rei, porque a Cidade não é governada por um só homem”. E adiante quando esclarece: “Quem quiser dar um bom conselho à Cidade, que avance e fale. Cada um pode, à sua vontade, fazer ouvir o seu parecer ou calar-se. É possível existir mais bela igualdade entre os cidadãos?”³⁹

Para evitar a criação de castas na estrutura política e a igualdade de oportunidades para todos, as eleições para cargos públicos realizavam-se através de sorteios, oportunizando o assento de ricos e pobres nos conselhos e tribunais. Assim, o sistema

³⁶ MENEZES, Aderson de. **Teoria geral do Estado**. p. 111.

³⁷ ZAVARIZI, Índio Jorge. *Finanças Públicas*. In: **Curso de especialização em gestão fazendária**. Florianópolis: UFSC, 2000, p. 56.

³⁸ Estadista e legislador ateniense (séc. V-VI a.C.), eliminou a influência política dos clãs e fratrias na cidade e instituiu uma democracia estruturada em dez tribos, cada uma com direito à indicação de cinquenta membros escolhidos para comporem o Conselho dos Quinhentos, com funções de controlar as magistraturas e preparar os projetos de lei a serem submetidos à Assembléia Popular (Eclésia). (ENCICLOPÉDIA BARSA. São Paulo: Encyclopédia Britannica Editores, 1980, v. 5, p. 379)

³⁹ PRÉLOT, Marcel. **As doutrinas políticas**. Lisboa: Editorial Presença, v. 1, 1973, p. 62-63.

ateniense de democracia, quando comparada com a moderna, difere, significativamente, em dois pontos. Primeiro, a participação política restringe-se apenas a uma minoria que possui intensa participação nas decisões do Estado, no que diz respeito aos assuntos de caráter público, enquanto a grande maioria dos indivíduos da cidade, não era considerado cidadão, logo, não possuía direitos políticos; e, segundo, trata-se de uma democracia direta e não uma democracia representativa, onde todos os cidadãos participam diretamente e em condições de igualdade, nas discussões e na tomada de decisão, pelo voto.⁴⁰ Destarte, a democracia ateniense apresenta-se como um paradoxo porque foi, ao mesmo tempo, “a mais limitada e a mais completa da história; limitada quanto ao número dos que compartilhavam dos seus privilégios, completa no modo direto e na igualdade com que todos os cidadãos controlavam as leis e administravam os negócios públicos”.⁴¹

Por evidente, não se deve cometer o equívoco conceitual de avaliá-la sem uma clara fixação histórica, para entender porque parte da comunidade, a exemplo dos escravos e mulheres estavam excluídas dos direitos políticos e da vida pública. As mulheres eram consideradas cidadãs, mas em razão da cultura patriarcal vigente, não tinham voz nem voto na Assembléia, mas era relevante a contribuição que desempenhavam para a formação da opinião pública. Aos escravos era conferida uma dignidade humana básica, socialmente protegida, em vista do sentido profundamente humanista da cultura grega.⁴²

Contudo, à liberdade da palavra e à igualdade perante a lei deve-se acrescentar ainda, como característica dos costumes atenienses ao tempo dos governos democráticos, o forte sentimento de fraternidade. Esta se denomina em grego *filantropia*, isto é, “amizade para o homem” que contempla não apenas a tolerância e a benevolência, mas também a assistência aos fracos e aos que necessitam de apoio. Atenas preocupa-se com os pobres, o que é bem raro na Antiguidade, acatando, sobretudo leis em favor dos oprimidos, no entanto condena a pobreza causada pela animosidade ao trabalho. A adoção da assistência como valor intrínseco do espírito público ateniense, demonstra que a democracia buscava ultrapassar a igualdade política, para alcançar também uma igualdade social, mediante a elevação das classes inferiores, visando reduzir as desigualdades.⁴³

⁴⁰ CHAUI, Marilena. **Introdução à história da filosofia**: dos Pré-Socráticos a Aristóteles. p. 110-111.

⁴¹ DURANT, Will. **História da civilização**: nossa herança clássica: a vida na Grécia. Tradução de Gulnara de Moraes Lobato. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1955, t. 1, p. 343-344.

⁴² JAGUARIBE, Hélio (org.). **A democracia grega**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 4.

⁴³ PRÉLOT, Marcel. **As doutrinas políticas**. p. 58-59.

A proeminência de Atenas sobre as demais cidades fica mais evidente após a guerra contra os persas, onde a Grécia se uniu e sob sua liderança expulsou os invasores. Com a crescente influência, Atenas estabeleceu uma confederação na ilha de Delos, investindo o dinheiro dos impostos na reestruturação e embelezamento da cidade e no fortalecimento do seu poder militar, visando solidificar as pretensões hegemônicas sobre as demais cidades.⁴⁴

Todavia, o êxito da democracia começa a declinar juntamente com Atenas, após a derrota sofrida na guerra contra Esparta. Estas cidades, sem dúvida as mais influentes, que num momento se uniram na luta contra a invasão persa, noutro, causaram a ruína grega ao se contraporem na guerra do Peloponeso.

A importância em se iniciar o estudo das organizações estatais a partir da civilização grega, está no fato de que, na antiguidade, foi conhecida como uma das mais desenvolvidas, pelo imenso progresso econômico, cultural e político que alcançou. Não obstante a sua decadência em meados do século II a.C., legou às gerações futuras, uma contribuição incomensurável.

1.2.2 O Estado Romano

Segundo a lenda relatada por Tito Lívio,⁴⁵ Rômulo e Remo eram filhos gêmeos nascidos de uma sacerdotisa, vítima de violação. Para encobrir o fato, atribuiu ao deus Marte a autoria da paternidade suspeita. O rei determinou a prisão da mãe, enquanto os filhos foram jogados no Rio Tibre dentro de um cesto e, sendo levados pela correnteza, foram salvos por uma loba que os amamentou até serem encontrados por camponeses que os adotaram. Quando adultos, retornam à cidade natal de Alba Longa e ganham terras para fundar uma nova cidade, Roma. Porém, após um conflito Rômulo mata Remo e torna-se o seu primeiro rei.⁴⁶

Respeitada a lenda, o mais provável é que Roma tenha sido fundada em 753 a.C. e caracterizou-se desde a sua origem pela diversidade de povos e costumes. Na

⁴⁴ PETIT, Paul. **História antiga**. Tradução de Pedro Moacyr Campos. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 126.

⁴⁵ Tito Lívio foi um erudito que viveu à época do nascimento de Cristo, dedicando sua vida a escrever a história de Roma. Dos cento e trinta e dois livros que teria escrito, tratando do período correspondente às origens até 167 a.C., somente trinta e cinco são conhecidos. (GRIMAL, Pierre. **A civilização romana**. Tradução de Isabel St. Aubyn. Lisboa: Edições 70, 1993, p. 323)

⁴⁶ LÍVIO, Tito. **História de Roma**. Tradução de Paulo Matos Peixoto. São Paulo: Editora Paumape, 1989, v. I, p. 25, 27-28.

região, viviam povos latinos, pastores e agricultores, mas um fator determinante na história romana foi a chegada dos etruscos, fundamentais na formação das estruturas sociais das cidades itálicas. Seguindo o padrão de vida etrusco, de início, a cidade era composta por patrícios, pertencentes às grandes famílias, conhecidas como *gentes*, por descenderem de antepassados comuns e pelo restante da população (*populus*), considerados excluídos por não serem portadores de direitos.⁴⁷

Como decorrência do seu crescimento, em 510 a.C., é fundada a República, balizada sob três pressupostos básicos: a) o governo está submetido a leis escritas impessoais; b) a *res publica* (coisa pública) é o solo público romano, distribuído às famílias patrícias, mas pertencentes legalmente à Roma; c) o governo administra os fundos públicos (recursos econômicos provenientes de impostos e taxas), usando-os para a construção de estradas, aquedutos, templos, monumentos e novas cidades, e para a manutenção dos exércitos.⁴⁸

No início da República, a estrutura social era constituída por cidadãos livres, os patrícios e os plebeus, e por indivíduos não considerados cidadãos, os clientes e os escravos. Os patrícios eram descendentes das famílias mais abastadas e nobres, e detinham grande parte das funções públicas, como a representação no conselho dos anciãos e do Senado, além da prerrogativa única de exercer as magistraturas. Os plebeus pertenciam às classes mais pobres e foram o motor das transformações históricas por dois séculos, através de lutas em favor dos direitos políticos e sociais, como o direito de ocupar cargos, votar no Senado e até mesmo de casar-se com patrícios, o que lhes era vedado. Em 494 a.C., o povo conseguiu que fosse instituído o Tribunado da Plebe, com poder de veto sobre as decisões dos patrícios e, mais tarde, objetivando eliminar conflitos, foi publicada a Lei das Doze Tábuas que, embora fosse a codificação da legislação tradicional, estabeleceu o importante princípio da lei escrita. É que o chamado direito consuetudinário, baseado na tradição, gerava grande insegurança aos plebeus, em caso de divergência, porque as decisões tendiam sempre para os patrícios. Os clientes, por sua vez, eram aqueles que serviam aos patrícios e mantinham uma relação de fidelidade ao patrono, a quem deviam serviços e apoios diversos e de quem recebiam terra e proteção. Por fim, os escravos eram basicamente domésticos e integravam o conjunto de propriedades das famílias.⁴⁹

⁴⁷ PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003, p. 51.

⁴⁸ CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 6. ed. São Paulo: Editora Ática, 1995, p. 381.

⁴⁹ PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. p. 50-53.

É no período da República que Roma começa a entremostrear uma vocação eminentemente militar, especializando-se na manutenção inflexível de um contingente elevado de homens preparados para a guerra. Ao estabelecer a obrigatoriedade de cada cidadão proprietário servir o exército por determinado tempo, torna possível o início de um processo expansionista, através de sucessivas conquistas sobre o resto do território da Itália. Após dominar toda a península itálica, realiza campanhas de expansão sobre novos territórios, vencendo inicialmente os cartagineses nas Guerras Púnicas (Século III a. C) e a seguir, conquistando a Grécia, a Macedônia, o norte da Espanha e o sul da França. Por volta de 50 a.C., todo o litoral norte do Mediterrâneo, toda a França e os Países Baixos, toda a Espanha e Portugal, parte substancial do sul do litoral do Mar Negro, grande parte da Tunísia e da Líbia atuais estavam sob o domínio romano.⁵⁰

Era dos povos conquistados que provinha a força impulsionadora do crescimento do Império, porque, quando escravizados, representavam a mão-de-obra necessária para a manutenção das atividades do Reino, quando deixados livres, eram-lhes impingidas taxaões que financiavam da mesma forma, a grandeza romana.⁵¹ Há uma singularidade na forma romana de domínio quando comparada com a dos impérios que a precederam, porque as conquistas não visavam à destruição, mas à manutenção das estruturas existentes. “Jovens gauleses, sírios, africanos e ilírios, todos aprendiam latim e grego, usavam roupas como as dos romanos e aprendiam a considerar a *Romanitas* – a herança romana – algo de que deviam se orgulhar”.⁵²

Como forma de governo, a República chega lentamente ao fim, resultado de um processo de enfraquecimento natural, dando origem ao império, período em que aconteceram grandes realizações e uma expansão ainda maior do domínio romano sobre o mundo ocidental. Mas mesmo essa reestruturação não afastaria do declínio e queda final que adviriam posteriormente.⁵³

A constante pressão dos bárbaros nas fronteiras, as crises internas, o esfacelamento da máquina governamental, a desmesurada corrupção e luxúria nos governos, o aumento de demandas, agravado pela redução dos recursos, são alguns dos sintomas que anteviam o fim do império. Nos últimos tempos de Roma, nenhuma nova conquista foi feita,

⁵⁰ ROBERTS, J. M. **O livro de ouro da história do mundo**. Tradução de Laura Alves e Aurélio Rebello. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005, p. 217-219, 222.

⁵¹ ROBERTS, J. M. **O livro de ouro da história do mundo**. p. 221.

⁵² ROBERTS, J. M. **O livro de ouro da história do mundo**. p. 231-232.

⁵³ ROBERTS, J. M. **O livro de ouro da história do mundo**. p. 225.

o que causou a redução da mão de obra escrava, necessária à manutenção das atividades e da arrecadação de tributos das províncias dominadas, tão importantes para o pagamento dos exércitos que guarneciam, especialmente, as fronteiras contra os inimigos externos. Como medida compensatória, foram criadas taxações adicionais, todavia, muitas pessoas, para evitá-las, deixaram as cidades e procuraram viver no campo, agravando ainda mais a crise. Por fim, em 476, o pujante império agoniza e cai ante a última investida dos bárbaros, sendo substituído por um certo número de pequenos reinos germânicos.⁵⁴

A vasta expansão de Roma não pode ser explicada apenas pela superioridade militar, que lhe propiciou muitas conquistas de novas populações e territórios, mas também pelo domínio romano engendrado através de uma sistematizada estrutura legal que era institucionalizada em todas as regiões, sob o seu comando. Esse foi o sistema de direito mais altamente desenvolvido e, em grande parte secular, que surgiu em qualquer sociedade até o início dos tempos modernos.⁵⁵ Calmon observa que Roma nasceu e morreu fiel à ordenação jurídica, porque em toda a sua existência, “a noção romana do Estado continuou ligada à do indivíduo protegido pela circunstância de ser sujeito de Direito”.⁵⁶

Denota-se que para os romanos, os povos residentes nos territórios conquistados não eram vistos como inimigos a destruir, mas como futuros cidadãos de um império em construção, e nisso, talvez, resida a maior explicação da sua grandeza, porque Roma “soube ultrapassar sua vitória e apagar a distinção entre vencedores e vencidos, substituindo todas as nacionalidades pela sua própria”.⁵⁷

O legado do Império Romano do Ocidente chega aos tempos modernos, com sua influência no direito e na política, caracterizando-se por concretizar os ideais elaborados pelos gregos, através da construção de instituições de eficiência incontestável, que direta ou indiretamente, ainda moldam parte da vida cotidiana das pessoas em muitas regiões do mundo.

⁵⁴ ROBERTS, J. M. **O livro de ouro da história do mundo**. p. 244, 249, 252.

⁵⁵ PARSONS, Talcott. **Sociedades: perspectivas evolutivas e comparativas**. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1969, p. 139-141.

⁵⁶ CALMON, Pedro. **Curso de teoria geral do direito**. 5. ed. rev. São Paulo – Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1958, p. 46.

⁵⁷ AYMARD, André; AYBOYER, Jeannine. **Roma e seu império: as civilizações da unidade romana (fim): a Ásia Oriental do início da era cristã ao fim do século II**. Tradução de Pedro Moacyr Campos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994, v. 5, p. 117

1.2.3 O Estado Medieval

O que se pretende avaliar sob o título de Estado Medieval é a nova concepção de vida em sociedade que se instaurou gradativamente durante a Idade Média, como consequência da derrocada do Império Romano do ocidente no século V. Apesar de duvidosa a aceitação do termo Estado para esse período, como o faz Heller ao afirmar que “é patente o fato de que durante meio milênio, na Idade Média, não existiu o Estado no sentido de uma unidade de dominação, independentemente no exterior e interior que atuara de modo contínuo com meios de poder próprios, e claramente delimitada pessoal e territorialmente”⁵⁸, não há dúvida de que havia um conglomerado de unidades de dominação ligadas entre si, pelo vínculo feudal e religioso.

Destarte, ainda que não se tratasse propriamente de uma entidade estatal, as características decorrentes do surgimento do feudalismo, como nova forma de coexistência humana, das invasões dos bárbaros e do poder inquebrantável do cristianismo, possibilitam distinguir qualitativamente esse período como Estado Medieval.⁵⁹

O sistema feudal, como esclarece Bobbio, outra coisa não é senão uma tentativa régia de substituir uma nova classe dirigente de origem monárquica pelas velhas castas dirigentes, formadas tradicionalmente pelos diversos grupos étnicos populares germânicos. Contudo, o fortalecimento da nova classe ascendente fez com que os monarcas perdessem quase completamente o controle dos governos, para um ordenamento feudal que assumiu as características do mais acentuado fracionismo.⁶⁰

Este novo desenho de Estado que começa a ser modelado com as invasões bárbaras sobre o Império Romano do Ocidente, acabará por solidificar a base do sistema político e econômico da Europa durante toda a Idade Média. Esta prática tem seu início provavelmente entre o povo germânico, onde era comum os homens se recomendarem a um grande senhor em busca de proteção, oferecendo em retorno, lealdade e serviços especiais, o que em muitos casos, passou a ser formalizado por meio de cerimônias públicas.⁶¹

Como aparelho político, era um modelo de submissão, mas, ao mesmo tempo de mútua troca, onde o rei concedia imensas áreas de terras a grandes senhores que, por

⁵⁸ HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968, p. 158.

⁵⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. p. 66.

⁶⁰ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho et. al. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004, v. I, p. 490.

⁶¹ ROBERTS, J. M. **O livro de ouro da história do mundo**. p. 368-369.

sua vez, distribuíam-nas a senhores menos poderosos, os cavaleiros, em permuta de serviços militares voltados, principalmente, à proteção do feudo. Abaixo dos cavaleiros figuravam os lavradores, camponeses e pequenos artesãos que também podiam receber pequenas glebas. Em resumo, todos recebiam terras e proteção do senhor, mas em troca prestavam serviços diversos, quer no cultivo da propriedade, quer em seu exército.

O feudo era, em regra, uma extensão de terra concedida a alguém como retribuição por serviços prestados ao Rei, mas podia representar também um cargo oficial, uma posição ou o direito de cobrar tributos numa ponte, de cunhar moeda ou de estabelecer mercados e auferir-lhes rendas. De qualquer modo, receber um feudo era adquirir poder sobre bens materiais e sobre as pessoas que dependiam desses bens.⁶²

Destacável ainda nesse contexto que, à época do feudalismo, os reis continuaram existindo, todavia, muitos feudos construíram uma substancial hierarquia, idêntica àquela adotada pelo Estado, causando uma fraqueza crescente e natural na relação *dominus-vassus* e criando uma parede impenetrável ao poder soberano nas províncias fragmentadas. Isto se constituiu no dado mais característico da sociedade feudal no seu apogeu, nos séculos X a XII.⁶³ É que “quase todas as funções que o Estado Moderno⁶⁴ reclama para si achavam-se então repartidas entre os mais diversos depositários: a Igreja, o nobre proprietário de terras, os cavaleiros, as cidades e outros privilegiados”.⁶⁵ Como conseqüência dessa fragmentação do poder, o Estado de então não podia conservar a sua ordenação de modo ininterrupto, mas só temporariamente, intervindo de vez em quando para eliminar a perturbação da ordem estatal que procurava preservar.⁶⁶

Apesar da precariedade da estrutura política feudal, quando comparada com a atual modelagem que os Estados alcançaram, foi a senda aberta por seguidas tensões nesse período que propiciaram, mais tarde, o ressurgimento definitivo dessa idéia.

O medievo caracterizava-se ainda pela submissão do Estado ao poder espiritual representado pela Igreja Romana (Cristianismo), como uma instituição que

⁶² BURNS, Edward McNall. **História da civilização ocidental**. Tradução de Lourival Gomes Machado, Lourdes Santos Machado e Leonel Vallandro. 2. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1968, v. I, p. 322.

⁶³ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. v. I, p. 492.

⁶⁴ O Estado Moderno surgiu como decorrência das deficiências da sociedade política medieval e se concretizou com os tratados de paz de Westfália, com a característica básica de unidade territorial dotada de um poder soberano. (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. p. 70)

⁶⁵ HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. p. 158.

⁶⁶ HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. p. 159.

transmite a mensagem de que todos os cristãos deveriam ser integrados numa única comunidade. O liame entre o poder temporal e o poder espiritual possibilita à Igreja a criação de um conjunto de enunciados normativos que regula e censura com rigor a condução dos homens e fixa seus próprios tribunais, como forma de traduzir o ideal da lei divina para todos.⁶⁷ Para reafirmar concretamente a supremacia de seu poder, “a Igreja reclamou uma obediência, embora extra-estatal, política, de todos os homens, inclusive dos que exerciam poder político, a ela obrigando, em muitos casos, por eficazes meios coativos espirituais e mesmo físicos”.⁶⁸

É a partir do século V que começa a sobressair a doutrina de Santo Agostinho, de que os dois impérios (temporal e espiritual) devem estar necessariamente separados, conhecida como a teoria das duas espadas. Segundo este paradigma, Deus detém a potência suprema, mas no mundo cá de baixo, feito de espiritualidade e materialidade, a onipotência delega a dois poderes o cuidado de fazer a ordem divina triunfar. Durante algum tempo, governo e Igreja configuraram-se como poderes distintos, porém, as constantes rivalidades entre os diversos reinos nos séculos seguintes acabaram por enfraquecê-los, alterando o equilíbrio de forças e reafirmando, novamente, a preeminência da autoridade administrativa e espiritual da Igreja.⁶⁹

A supremacia da Igreja sobre a Cidade dos homens, somente é contestada no século XIII por Tomás de Aquino, ainda que sem o objetivo deliberado de justificar o poder dos reis. Inicia-se um novo processo de rompimento daquele modelo e estabelece-se uma nova perspectiva segundo a qual os homens, naturalmente, convergem para a vida em sociedade. Disto resulta que o poder de governar o Estado é uma questão humana e não um desígnio de Deus. As leis humanas, como produto da razão, estipulam as normas de direito que os homens devem observar para atingir o bem comum. Sob esse ponto de vista, o Estado contribui para o bem dos homens na vida terrena, deixando à Igreja o cuidado da salvação eterna.⁷⁰

No período da Renascença, o movimento que procurava negar a justificação do poder político, com base em fundamentos teológicos, recebe a contribuição de

⁶⁷ CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. p. 30.

⁶⁸ HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. p. 159.

⁶⁹ CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. p. 31-32.

⁷⁰ CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. p. 32-33.

humanistas renomados, destacando-se as proposições de Nicolau Maquiavel que rompe com a cultura política vigente e situa o poder a partir das qualidades do governante. Em sua obra *O Príncipe*, por muitos classificada como uma defesa dos governos despóticos, como resultado de avaliações descontextualizadas, especialmente, por meio da ampla difusão de aforismos, como, “os fins justificam os meios”⁷¹, não demonstra a importância da construção teórica do seu pensamento político, como difusor de uma nova perspectiva de Estado. Para De Sanctis, citado por Cortina, Maquiavel foi um dos maiores pensadores do Renascimento italiano, devendo sua obra ser entendida no contexto histórico em que foi escrita; tempo em que vigoravam vetustas idéias sacralizadas de que o homem não devia se importar com a vida terrena, mas contemplar a vida futura. A justificação dos fins é uma opção pela racionalidade, na busca dos valores materiais, questionando assim a moral cristã que submete os homens, em tudo, a seus princípios espirituais. A racionalidade de seu pensamento tem por intuito justificar a noção de unidade do povo italiano em torno de um novo conceito de pátria, não mais restrito à pequena comunidade, mas a um Estado como centro das relações sociais.⁷²

Do ponto de vista concreto, o caminho em direção a um Estado laico ressurgiu, inicialmente, através de instituições na Grã-Bretanha, que tendem a impor uma jurisdição única sobre o conjunto do território real e, mais tarde na França, a partir do século XIII, onde o rei e os legisladores empenham-se em destruir as cidadelas feudais e religiosas que contestam a supremacia do poder central. Concomitantemente, os laços pessoais organizados em torno da idéia de suserania⁷³ são lentamente substituídos por uma hierarquia jurídico-administrativa centrada num princípio que anuncia a própria noção moderna de soberania. Com isso, degenera-se por definitivo o poder do senhor feudal exercido sobre populações protegidas e assistidas, fazendo emergir com força redobrada o poder do monarca, como comandante dos súditos de modo absoluto.⁷⁴

Como decorrência das discussões filosóficas ocorridas na Idade Média, aos poucos, foram sendo desveladas as incoerências da sujeição do poder temporal ao

⁷¹ A suposta justificação dos fins pelos meios que Maquiavel teria proposto em sua obra, pode ser extraída de afirmações como: “Cuide pois o príncipe de vencer e manter o poder: os meios serão sempre julgados honrosos e louvados”. (MACHIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. 3. ed. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 85).

⁷² CORTINA, Arnaldo. **O Príncipe de Maquiavel e seus leitores**: uma investigação sobre o processo de leitura. São Paulo: Editora UNESP, 2000, p. 55, 221, 239.

⁷³ A suserania diz respeito à qualidade ou poder de suserano. Suserano era o termo utilizado no período medieval, para definir quem possuía um feudo.

⁷⁴ CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. p. 32-34.

espiritual e da excessiva descentralização decorrente do feudalismo, propiciando, deste modo, as bases para a formação de um novo Estado, centralizado e com poderes absolutos.

1.2.4 O Estado Absolutista

A partir do século XVII até a Revolução Francesa e noutros Estados, adentrando no século XIX, vigorou na Europa o regime político denominado Absolutismo, resultado de um processo que, como se inferiu, iniciou na Idade Média e buscava a reafirmação do poder do Rei como regente único de um novo Estado nascente.

O desmoronamento do feudalismo e a perda de influência da Igreja sobre o poder político, vão possibilitar a unidade do Estado Moderno debaixo da monarquia absoluta, considerada a solução capaz de, pelo governo centralizador, unir territórios separados e dominar populações dispersas pelas contingências feudais e religiosas.⁷⁵

É possível asseverar que a caracterização do Absolutismo como uma forma de administração voltada à centralização, opera-se através de um processo de consolidação gradativa em diversos Estados, nos quais os soberanos passaram a concentrar todos os poderes, sob a forma de governos organizados em torno de uma única estrutura, contrariamente à predominante descentralização que balizava o sistema feudal.

Trata-se de uma evolução que resultou da separação entre a política e a teologia, e a conquista da autonomia daquela, processo em que colaboraram, como se depreendeu, diversos pensadores na Idade Média. Valiosa, ainda, foi a contribuição de Jean Bodin, que publicou em 1576 os Seis Livros da República, destacando-se pelos conceitos elaborados sobre a soberania e pela defesa do direito divino dos reis. Para o autor, a soberania do Estado é absoluta, porque ela comanda e não recebe comando de ninguém, não exige nenhum fundamento, porque é auto-suficiente, é indivisível, não podendo ser delegada e, por fim, é perpétua porque não pode sofrer as vicissitudes do tempo. Em resumo, é o poder absoluto que o Estado detém de fazer leis e revogá-las, declarar a paz e a guerra, dirigir a administração, julgar e conceder a graça, cunhar moedas e arrecadar impostos.⁷⁶

O autor avalia que, não obstante a soberania possa ser exercida por um príncipe (caracterizando uma monarquia), por uma classe dominante (configurando uma

⁷⁵ MENEZES, Aderson de. **Teoria geral do Estado**. p. 118.

⁷⁶ CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. p. 46-47.

aristocracia) ou pelo povo inteiro (uma democracia), é na primeira que ela pode ser melhor efetivada, porque dispõe da unidade indispensável à autoridade do soberano.⁷⁷

O poder monárquico absolutista nos moldes que irrompeu na Europa, teve como base de sustentação a idéia alicerçada de que o poder do rei tinha origem divina, sendo, por conseguinte, o legítimo representante de Deus na Terra, o que lhe permitia governar sem qualquer limite de sua autoridade. Como escreveu Luís XIV em suas memórias, “está em Deus, e não no povo, a fonte de todo o poder, e somente a Deus é que os reis têm de dar contas do poder que lhes foi confiado”.⁷⁸ Contudo, não há que se confundir aqui a legitimação dos reis no poder divino com a supremacia da Igreja, como ocorreu nos séculos anteriores, porque nesta nova conformação, não ocorre uma submissão hierárquica a ela, mas uma relação direta de poder, do soberano com Deus. Logo, é somente ao todo poderoso que lhes cabe a justificação de seus atos.

É com Thomas Hobbes que a ideologia absolutista apresenta seus mais claros contornos. A estruturação de um Estado poderoso e dominante é o modelo necessário e imprescindível para que um governo possa garantir a ordem social. Hobbes procura demonstrar que o pacto social é o único caminho para a paz, do contrário, sem ele, os homens viveriam em constantes guerras. A necessidade do pacto exige que homens optem por ceder parte da liberdade em troca de proteção, onde cada um abdica de determinados direitos em favor de um soberano que, necessariamente, deve ser portador de um poder absoluto para proteger os cidadãos da violência e do caos. A essência do Estado absolutista captada em Hobbes significa:

[...] designar um homem ou uma assembléia de homens para representá-los, considerando e reconhecendo cada um como autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa praticar, em tudo o que se refere à paz e segurança comuns, submetendo, assim, suas vontades à vontade do representante, e seus julgamentos a seu julgamento. Significa muito mais que consentimento ou concórdia, pois é uma unidade real de todos, numa só e mesma pessoa, através de um pacto de cada homem com todos os homens. [...] Em virtude da autoridade que cada indivíduo dá ao Estado, de usar todo o poder e força, pelo temor que inspira é capaz de conformar todas as vontades, a fim de garantir a paz em seu próprio país, e promover a ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros.⁷⁹

⁷⁷ CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. p. 48.

⁷⁸ MENEZES, Aderson de. **Teoria geral do Estado**. p. 79.

⁷⁹ HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou A matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. p. 126.

Embora se o tenha como a generalização dos governos que impingem um modo administrativo caracterizado por um poder ilimitado e arbitrário, sinônimo de tirania ou despotismo, o termo Absolutismo agasalhou tendências as mais variadas. Por vezes foi utilizado para condenar experiências políticas fundadas em métodos autoritários, em defesa de princípios liberais, ou ao contrário, para defender a conveniência ou a necessidade do sistema monocrático e centralizado para o bom funcionamento de uma unidade política moderna.⁸⁰ Bobbio procura desmistificar o aparente equívoco, para mostrar que nos Estados Absolutistas, em regra, a autoridade soberana não exerce o poder sem limites nem controles, curvando-se diante das leis vigentes, o que a diferencia da tirania e do despotismo.⁸¹ Não se pode olvidar, entretanto, que não foram poucos os Estados em que, em determinados períodos, imperaram reis absolutos que se arvoraram de poderes ilimitados, podendo talvez se identificar o maior expoente em Luís XIV, a quem se atribui a célebre frase, “o Estado sou eu”.

De qualquer forma, na medida em que os reis absolutos começam a cometer freqüentes abusos no exercício do poder, tornam-se um empecilho ao sistema capitalista. A idéia de um governo concentrado e fortalecido começa a deteriorar-se diante da impossibilidade de um controle maior das suas ações. A situação torna-se insustentável exatamente quando passam a estipular impostos muito elevados para as classes que historicamente os havia levado ao poder: a nobreza e o clero. Nesse momento, os governos absolutos já tinham contribuído para a consolidação dos estados nacionais, não mais justificando a permanência deste sistema. O enfraquecimento do poder dos reis dá lugar, assim, à burguesia e a uma proposta liberal que prega a não-intervenção do Estado na economia. Estão lançadas as bases para o surgimento do Estado liberal.⁸²

Se foi a França que melhor corporificou o Estado absolutista, da mesma forma é com ela que finda convencionalmente este arquétipo, ante as forças transformadoras que dimanaram da Revolução Francesa em 1789, apesar de continuarem a existir ainda, por algum tempo, elementos remanescentes do Antigo Regime em diversos países da Europa.

⁸⁰ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. v. I, p. 1.

⁸¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. v. I, p. 2.

⁸² RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Discurso jurídico e prática política**: Contribuição à análise do Direito a partir de uma perspectiva interdisciplinar. Florianópolis: Obra Jurídica, 1997, p. 63.

1.2.5 O Estado Liberal

No século XVIII, o gradativo exaurimento da inspiração absolutista de Estado, fez com que o poder público fosse tomado como inimigo da liberdade individual, e qualquer restrição aos direitos dos particulares em favor do coletivo era tida como ilegítima. Por sua vez, a burguesia enriquecida que já dispunha do poder econômico, preconizava a mínima intervenção estatal na vida social, considerando a liberdade contratual, um direito natural dos indivíduos.⁸³

Os ideais que fomentaram a crítica ao modelo de Estado em que figuravam monarquias absolutas por direito divino dos reis, consolida-se definitivamente com os acontecimentos de 1789, na França, fulminando o Antigo Regime. Todavia, para Burdeau, ainda que os revolucionários franceses fossem hostis ao poder, é o Estado absolutista, opressor da autonomia individual, que eles combatem e não aquele que eles se propõem edificar. Não concebem um conflito entre o indivíduo e o Estado, desde que este seja fundado sobre o contrato social e respeitador da ordem natural, não tendo outros poderes senão aqueles que os homens delegaram para que ele garanta a sua liberdade.⁸⁴

É em Rousseau que os revolucionários buscam inspiração para o novo pensamento político, preconizado segundo as idéias de liberdade e igualdade. Deste modo, partem da premissa de que no contrato social estabelecido entre indivíduos livres e iguais por natureza, não há mais que se falar em hierarquia, nem em poder derivado de origem divina, mas numa nova ordem, que pressupõe, não um pacto de submissão, mas um contrato voluntário de união.

A França de Luís XVI é o palco ideal para o desencadeamento dessa nova proposta, porque nela se evidenciam as maiores contradições, seja na estrutura de representação política ou no financiamento do Estado. De um lado, o clero e a nobreza representando cerca de 200 mil privilegiados que acumulam a maior parte da riqueza da nação e detêm quase todo o poder nos Estados Gerais, são beneficiados com uma reduzida carga tributária ou mesmo com isenções fiscais. Do outro, está o Terceiro Estado, detentor de um

⁸³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. p. 275.

⁸⁴ BURDEAU, Georges. **O liberalismo**. Tradução de J. Ferreira. Povoá de Varzim: Publicações Europa-América, 1979, p. 41.

inexpressivo poder político, que congrega cerca de vinte e cinco milhões de pobres e miseráveis, responsáveis pelo ônus da tributação que financia a máquina pública.⁸⁵

Com a derrocada do Antigo Regime, o rei não é mais o senhor de todos, decidindo unicamente segundo sua vontade. A partir de então, as liberdades e o direito de propriedade privada são assegurados e os tributos não podem mais ser criados ao talante do soberano, mas com esteio nas deliberações do poder legislativo. Seguindo o ponto de vista contratualista, o poder político tem sua fonte e legitimação no indivíduo, e deve se restringir aos limites da lei, para exigir o cumprimento das normas estabelecidas, visando garantir a ordem e os direitos do cidadão.

Se Rousseau é tido como o construtor dos pilares ideológicos que alicerçaram a revolução francesa, John Locke, certamente, foi o arauto do liberalismo, não apenas por exigir a liberdade política, mas por ter sido o primeiro codificador, no seu contexto cultural.⁸⁶ É que a teoria de Estado por ele edificada repousa sobre a garantia obtida para os direitos naturais pela sociedade política, nitidamente distinta do governo, donde se conclui que o consentimento do povo dado a um governo é sempre condicionado à boa conduta da autoridade a quem o poder é concedido e limitado necessariamente pelos direitos inalienáveis à vida, à liberdade e à propriedade. Do exposto, aduz-se que Locke pressupõe uma harmonia natural e espontânea entre as exigências do interesse individual e as do interesse geral preconizadas pelo Estado, visão que, em resumo, representa o pensamento liberal.

As concepções liberais dominantes que dimanam dos ideais libertários têm por escopo encontrar mecanismos institucionais que possam resolver o problema das relações entre o indivíduo e o Estado, no que se refere a uma dupla preocupação: o indivíduo deve ser protegido, ao mesmo tempo, contra o Estado e contra as massas que procuram subjugar as minorias.

Para Benjamin Constant, esse problema resolve-se com a afirmação da liberdade em tudo, entendida como o triunfo da individualidade, porque o que importa é a segurança na fruição dos direitos privados, e enfatiza que ser livre:

[...] é, para cada um, o direito de ser submetido apenas às leis, de não poder ser nem preso, nem morto, nem maltratado de nenhum modo em decorrência da vontade arbitrária de um ou mais indivíduos. É o direito que tem cada um de emitir sua opinião, de escolher sua indústria e de exercê-la; de dispor da

⁸⁵ SIYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**: Qu'est-ce que le Tiers État? Tradução de Norma Azeredo. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p. 23, 34-38.

⁸⁶ SANTOS, Franciso de Araujo. **O liberalismo**. 2. ed. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1999, p. 27-29.

propriedade, inclusive de abusar da mesma; de ir e vir sem para isso obter permissão e sem prestar contas de seus motivos ou movimentos.⁸⁷

Apresentando uma teoria mais estruturada, Aléxis de Tocqueville coloca-se acima dos demais liberais de seu tempo, ao vislumbrar o liberalismo como um sistema que melhor se coaduna a um Estado democrático. Ao analisar a democracia americana, insiste que, para atingir um determinado estágio democrático, há a necessidade, particularmente, de se erigir um poder judiciário forte e independente e uma estrutura administrativa na qual o cidadão possa ser alcançado pela mão do Estado, de forma a ter os seus direitos e liberdades garantidos. No entanto, Tocqueville entremostrou preocupação com a dificuldade de conciliar-se liberdade e igualdade, porque no capitalismo, as sociedades democráticas caracterizam-se pelo individualismo e materialismo, o que se revela mais evidente na propriedade industrial, berço de uma classe que necessita, naturalmente, ser mais vigiada que as outras, através de uma intervenção efetiva do Estado.⁸⁸

Na opinião de Stuart Mill, os seres humanos devem-se mutuamente auxílio, todavia, não se pode autorizar qualquer interferência estatal, para controlar-lhes os julgamentos e objetivos naquilo que só interessa a cada um, quando não chegar a configurar descumprimento às leis, porque o indivíduo é o melhor árbitro de seus interesses. A síntese de sua doutrina pode ser captada nas três espécies de objeções à interferência do governo nas ações dos particulares que apresenta: A primeira é que ninguém é mais capaz de realizar qualquer negócio ou determinar como ou porque deve ser realizado do que o próprio interessado; na segunda objeção salienta que, mesmo que os indivíduos não o realizem tão bem como o fariam os funcionários do governo, é melhor ainda que o façam, como forma de aprimoramento da própria educação mental; e, a terceira, e mais importante, refere-se ao grande mal de crescer-se poder sem necessidade ao Estado, porque cada nova função que se acrescenta, converte-o cada vez mais, em catalisador dos interesses de parasitas dos poderes públicos ou de qualquer partido que aspire ao poder.⁸⁹

Se sob a ótica política, o liberalismo consolida-se como o guardião das liberdades individuais, frente ao poder estatal, nos limites impostos pelas normas regradoras das relações sociais, é no campo econômico que mostra sua maior intensidade ao defender a

⁸⁷ CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. p. 106.

⁸⁸ CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. p. 111-113.

⁸⁹ MILL, John Stuart. **Da liberdade**. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: IBRASA, 1963, p. 87, 123-124.

não-intervenção estatal, segundo o ideário de que a economia é regida por leis que por si só, propiciam um equilíbrio natural, sem necessidade de qualquer interferência. É com Adam Smith, o principal teórico do liberalismo econômico, na sua obra clássica, *A Riqueza das Nações*, que o mercado foi aclamado independente do Estado, guiado por uma mão invisível que equilibraria as disparidades naturalmente. É o livre comércio que melhor corporifica o arquétipo do Estado liberal, evidenciado pelo *laissez-faire* (deixa fazer), segundo o pressuposto de que o indivíduo, deixado a agir de acordo com o seu arbítrio nos limites legais, ao promover seus próprios interesses, indiretamente atende o dos outros.

Por isso infere que se:

[...] cada indivíduo procura, na medida do possível, empregar seu capital em fomentar a atividade nacional e dirigir de tal maneira essa atividade que seu produto tenha o máximo valor possível, cada indivíduo necessariamente se esforça por aumentar ao máximo possível a renda anual da sociedade. Geralmente, na realidade, ele não tenciona promover o interesse público nem sabe até que ponto o está promovendo. Ao preferir fomentar a atividade do país e não de outros países ele tem em vista apenas sua própria segurança; e orientando sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas a seu próprio ganho e, neste como em muitos outros casos, é levado como que por mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções. Aliás, nem sempre é pior para a sociedade que esse objetivo não faça parte das intenções do indivíduo. Ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo. Nunca ouvi dizer que tenham realizado grandes coisas para o país aqueles que simulam exercer o comércio visando ao bem público.⁹⁰

Avaliando o florescimento do liberalismo como resultado de uma conformação que buscava a afirmação da livre concorrência, caminho necessário para a ampliação dos mercados, James Petras observa que:

[...] o liberalismo do século XVIII surgiu como uma doutrina que desafiava as restrições feudais ao comércio e à produção. Ele buscava minar as bases dos regimes “patrimonialistas” e permitia a livre-troca do trabalho por salários; a conversão da riqueza em capital. Poder-se-ia dizer que, ao solapar as restrições feudais sobre a circulação de mercadorias, trabalho e capital, o

⁹⁰ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de Winston Fritsch. São Paulo: Nova Cultural, 1996, v. I, p. 438.

liberalismo desempenhou um “papel revolucionário”, embora brutal e explorador, especialmente nas colônias e semicolônias.⁹¹

Se é perceptível que a ascendência do Estado liberal, como contraposição ao Estado absoluto, identifica-se no início como “o poder monárquico limitado e num bom grau de liberdade civil e religiosa”⁹², num momento seguinte, mesmo que ainda repouse na idéia de limites dos poderes públicos e nas liberdades do indivíduo, “o Estado liberal caracteriza-se, principalmente, pela separação entre Estado e economia e pela tentativa de reduzir a política à chamada sociedade política, isto é, por tentar despolitizar as relações econômicas e sociais”.⁹³

Os movimentos cíclicos da história entremostam que, se no início, o poder demasiado dos reis foi a centelha que incendiou as massas a conclamarem mais liberdade à sociedade civil, diante da excessiva interferência do Estado, como um grande Leviatã, após um século, o processo se inverte e o Estado liberal adoece, vítima dos males causados pela falta de regramento da iniciativa privada. A liberdade econômica oportunizada aos grupos detentores dos meios de produção, aliada à voracidade do sistema capitalista, acaba por determinar uma brutal retirada de riqueza das classes proletárias, causando um aprofundamento das desigualdades sociais. A tese de que o crescimento econômico aumentaria a riqueza e, por conseqüência, todos viveriam em melhores condições, não se concretizou, do contrário, o Estado Liberal não encontrou soluções para os problemas sociais, mormente, para aqueles ligados às classes que se achavam à margem da vida, quase desapossadas de bens materiais.

Entrementes, é inegável que o Estado liberal, num primeiro momento, com um mínimo de interferência trouxe alguns benefícios significativos, como um considerável progresso econômico e uma ampliação das liberdades individuais. A superação desde modelo dá-se, de um lado, porque a valorização do ser humano chegou ao ultra-individualismo, ignorando a sua natureza associativa e dando margem a um comportamento egoísta, altamente vantajoso para os mais hábeis, mais audaciosos ou menos escrupulosos, de

⁹¹ OURIQUES, Domingos Nildo; RAMPINELLI, José Waldir (orgs.) **No fio da navalha**: crítica das reformas neoliberais de FHC. 2. ed. São Paulo: Xamã, 1997, p. 15.

⁹² MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo**: antigo e moderno. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991, p. 16.

⁹³ LAURELL, Asa Cristina (org). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução de Rodrigo León Contrera. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 72.

outro, porque a concepção individualista da liberdade, impediu o Estado de proteger os menos afortunados, gerando uma crescente injustiça social.⁹⁴

Denota-se que “o velho liberalismo, na estreiteza de sua formulação habitual, não pôde resolver o problema essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade, e por isso entrou irremediavelmente em crise”.⁹⁵ A liberdade individual, a igualdade de direitos, o direito de propriedade e a livre concorrência não conseguiram proporcionar meios necessários a um desenvolvimento fundado no bem comum, porque o Estado liberal está alicerçado, fundamentalmente, em bases individualistas. Como se verá a seguir, o individualismo contrapõe-se de certa forma à idéia de que o bem-estar social pode ser alcançado por meio do mútuo apoio entre os cidadãos, que em grande parte se concretiza por meio de uma justa tributação.

1.2.6 O Estado de Bem-Estar Social

O crescimento das demandas sociais decorrentes de um sistema econômico concentrador de riqueza, porque expropriador da força de trabalho, bem como a incapacidade estatal de propiciar alternativas para a sua concretização, evidencia os contornos de uma crise que começa por questionar a excessiva liberdade do homem perante o Estado. O poder público não pode estar alheio às relações sociais e econômicas, deve também ser partícipe das ações que influenciam os interesses de todos.

O Estado Social ou Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), representa efetivamente uma transformação estrutural por que passou o antigo Estado liberal, fruto de movimentos sociais que eclodiram paulatinamente, a partir da segunda metade do século XVIII. Na América Latina, é de se destacar a Constituição do México de 1917 que o concebe segundo um modelo intervencionista, fazendo-o assumir um compromisso social, em vez de simplesmente exercer poderes gerais, sem uma concreta interferência própria do Estado mínimo.⁹⁶ Com a criação de condições para a formação do

⁹⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. p. 277.

⁹⁵ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 6. ed. rev. amp. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 188.

⁹⁶ As evidências de um Estado de bem-estar, na Constituição Mexicana, podem ser constatadas na diferenciação delineada por Pasold entre o Estado Moderno e o Estado Contemporâneo ao asseverar que este último: 1) mantém consagrados os Direitos Individuais; 2) insere como Direitos Fundamentais também os Direitos Sociais e os Direitos Coletivos, e; 3) para assegurar a efetiva realização desses Direitos estabelece e disciplina a intervenção do Estado nos domínios econômico e social. (PASOLD, César Luiz. **Função social do Estado contemporâneo**. p. 57)

primeiro Estado socialista na Rússia e o agravamento da situação dos operários em todo o mundo, como decorrência da I Guerra Mundial, seguida pela crise de 1929, os Estados se vêem cada vez mais na contingência de adotar políticas interventivas.⁹⁷

Do ponto de vista econômico, no início da década de 30, os governos ainda seguiam políticas ortodoxas que pressupunham uma economia continuamente em equilíbrio de pleno emprego, em que o desemprego, eventualmente existente, seria sempre “voluntário”. Com isso, os “sem-trabalho” não eram vítimas do sistema, mas da disposição própria de cada um em não aceitar as vagas disponíveis pelo salário oferecido. Sendo assim, qualquer tentativa de estimular, “por meios artificiais”, o crescimento da economia fracassaria e acarretaria inflação. Com o agravamento da crise, a partir de 1932, dois países de peso modesto na economia internacional – Suécia e Brasil – seguidos nos anos seguintes por Estados Unidos e Alemanha, começaram a intervir na economia através da adoção de mecanismos que resultassem em políticas de pleno emprego e obtiveram indubitavelmente os resultados desejados.⁹⁸

Coube a John Maynard Keynes a tarefa de provar a funcionalidade desse novo paradigma, sepultando de vez as antigas teses e responsabilizando o Estado pela elaboração de políticas econômicas de pleno emprego, ao demonstrar que a imensa maioria dos desempregados o é involuntariamente, sobretudo em época de crise ou depressão. Para o autor, embora não seja competência do Estado oferecer empregos aos que não o possuem, cumpre-lhe, indiretamente, criar condições para que os cidadãos possam empregar-se, princípio que se arraigou nas Constituições elaboradas após a Segunda Guerra Mundial, galgando-o a direito fundamental.⁹⁹

A II Grande Guerra estimula significativamente os governos a intervirem ainda mais nas políticas sociais e relacionadas ao mercado, frente à escassez de recursos e à deterioração das condições de vida.

Assumindo amplamente o encargo de assegurar a prestação dos serviços fundamentais a todos os indivíduos, o Estado vai ampliando sua esfera de ação. E a necessidade de controlar os recursos sociais e obter o máximo proveito com o menor desperdício, para fazer face às emergências da guerra, leva a ação estatal a todos os campos da vida social, não havendo mais qualquer área interdita à intervenção do Estado. Terminada a guerra, ocorre

⁹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. p. 278.

⁹⁸ PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. p. 241-242.

⁹⁹ PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. p. 242-243.

ainda um avanço maior do intervencionismo, pois inúmeras necessidades novas impõem a iniciativa do estado em vários setores.¹⁰⁰

Dentre as inúmeras medidas adotadas por países que trilharam esse caminho, merece ênfase o Plano Beveridge, elaborado na Inglaterra entre 1941 e 1942, tido por muitos como o inspirador da construção do moderno Estado de Bem-Estar e adotado como matriz ideológica em numerosos países.

A filosofia de base do Plano Beveridge era que o pleno emprego deveria ser o objetivo do Estado e que a população não deveria mais sofrer indigência nem os ‘cinco gênios malignos da história: a enfermidade, a ignorância, a dependência, a decadência e a habitação miserável’. A ampliação em relação ao sistema de Bismarck se baseava em três novos princípios, denominados os três ‘U’: a universalidade (uma cobertura social que se estendia ao conjunto da população e não apenas aos operários), a unicidade (quer dizer que um só serviço administraria o conjunto) e a uniformidade (quer dizer, auxílios independentemente do nível de renda). Além disso, e isso é muito importante, o Estado-providência deveria ser financiado pelo imposto, controlado pelo Parlamento e administrado pelo Estado.¹⁰¹

A experiência da guerra mostrou à população que as agruras não se restringiam apenas aos pobres, afinal as bombas caíam sobre todos, e a incerteza do futuro no período de guerra fez com que o *welfare state* se guiasse por uma perspectiva de universalização dos programas sociais.¹⁰² Como modelo vanguardista, representava um rompimento completo com a tradição liberal, porque, de um lado, indicava que a responsabilidade pelo bem-estar social do cidadão deveria ser assumida pelo Estado, de outro, propunha que o seu custo fosse suportado pelos contribuintes e não por pagamentos dos interessados (o que revelava uma afinidade com o socialismo). Deste modo, todos tinham acesso ao novo plano, mas os ricos pagavam tributos maiores para que o Estado pudesse financiar os serviços.¹⁰³

O Estado social que se impôs como uma alternativa viável para o capitalismo, permitiu por um lapso de tempo significativo, altas taxas de crescimento e ordem social, entretanto, em muitos países, a idéia da ampliação dos direitos sociais começou a perder apoio da opinião pública por causa do peso cada vez maior dos impostos para financiar

¹⁰⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. p. 280.

¹⁰¹ PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. p. 248.

¹⁰² GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical**. Tradução de Álvaro Hattnher. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996, p. 157.

¹⁰³ PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. p. 248.

o gasto social. Ademais, as críticas populares passaram a condenar o financiamento de diversas políticas públicas que privilegiavam muitas pessoas injustamente. É o caso do auxílio desemprego, em que eram comuns histórias de falsos desempregados, que auferiam o benefício e trabalhavam clandestinamente, ou daqueles que permaneciam na inatividade para viver com o dinheiro público.¹⁰⁴

Com o advento da crise dos anos 70, essa conformação estatal passa a ser subvertida pelo neoliberalismo, numa transição que ainda não terminou. É que como difusor do ideário intervencionista, o Estado de Bem-Estar não conseguiu atender continuamente as demandas a que se propôs, passando por uma crise que hoje apresenta várias explicações: a) as receitas públicas, provenientes dos lucros das empresas e dos tributos recolhidos, não são suficientes para suportar os serviços sociais exigidos pela sociedade; b) a inflação de demanda, gerada pelo crescimento da produtividade das empresas, aliada às proteções aos trabalhadores, causou uma redução nos investimentos e uma crise de acumulação; c) a teoria inversa, ou seja, a crise do *Welfare State*, como resultado da crise de acumulação, ao gerar uma redução das receitas do Estado; e, d) noutra linha, a alta produtividade gera desemprego, queda salarial, menor arrecadação de tributos, crise de legitimidade e reestruturação do próprio Estado em direção ao neoliberalismo.¹⁰⁵

Diante do novo quadro, a direita, defensora dos ideais neoliberais, começa a contestar um dos pilares centrais do *welfare state*, o sistema previdencial, sob a alegação de que quando as pessoas das classes mais baixas são financiados pela previdência, muitas se aproveitam para fazer uso indevido dos seus benefícios. Uma vida que se apóia na dependência do ganho previdencial, sem necessidade, tende a se tornar destituída de preceitos morais, de forma que estes indivíduos passam a ter uma propensão ao desprezo para com a comunidade social, ao invés de admitir que possuem deveres para com ela.¹⁰⁶

1.2.7 O Estado Neoliberal

O neoliberalismo surgiu, inicialmente, como uma contraposição às políticas do Estado de Bem-Estar Social propostas pelo Plano Beveridge e teve em Friedrich Von Hayek o seu primeiro grande contestador, através da obra “O Caminho da Servidão”,

¹⁰⁴ PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. p. 257.

¹⁰⁵ LAURELL, Asa Cristina (org). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. p. 76-77.

¹⁰⁶ GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita**: o futuro da política radical. p. 165-166.

considerada o manifesto do neoliberalismo. Nela, procura apontar para o risco decorrente da tendência que se delineava na época, do crescimento do socialismo e conseqüente rompimento com toda a evolução da civilização ocidental, assentada nos fundamentos liberais. Defensor intransigente da liberdade, reconhecendo a supremacia das preferências e opiniões do indivíduo, Hayek adverte para o risco de a Inglaterra trilhar o caminho da política dirigista implementada pelos nazistas na Alemanha, o que, por conseqüência, levaria à excessiva interferência na propriedade privada e nos meios de produção.¹⁰⁷

Ao condenar o controle Estatal, esclarece que se é justo que em determinadas eventualidades imprevisíveis e não motivadas pelo indivíduo, o Estado deva provê-lo com recursos suficientes para a sua manutenção, o assistencialismo não pode ser generalizado, concedendo-se renda indistintamente a todos. Do ponto de vista da atividade econômica, admite, excepcionalmente, restrições governamentais, visando à garantia de relevante interesse público, todavia, considera a concorrência um método superior, não somente por constituir, na maioria das circunstâncias, o melhor método que se conhece, mas, sobretudo, por ser o único pelo qual as atividades podem ajustar-se umas às outras sem a intervenção coercitiva ou arbitrária da autoridade pública.¹⁰⁸

Ao avaliar os efeitos no campo moral, observa que nesse avanço rumo ao coletivismo, as gerações futuras correm o risco de esquecer, “não só que a moral é por essência um fenômeno da conduta pessoal, mas também que ela só pode existir na esfera em que o indivíduo tem liberdade de decisão e é solicitado a sacrificar voluntariamente as vantagens pessoais à observância de uma regra moral”.¹⁰⁹

Noutra vertente, surge, nos Estados Unidos, a chamada escola de Chicago, capitaneada por Milton Friedman, contrária à política de *New Deal* do Presidente Roosevelt entendida como intervencionista e favorável aos sindicatos.¹¹⁰ Friedman nega qualquer regulamentação que signifique intervenção nas empresas, condenando inclusive o controle do valor dos salários ou dos preços por se tratarem de uma criação artificial que é causadora de inflação, ao aumentar os custos de produção.¹¹¹ Para ele, “a história oferece ampla evidência de que o determinante do nível médio de preços e salários é o volume de

¹⁰⁷ HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Tradução de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990, p. 169-172.

¹⁰⁸ LAURELL, Asa Cristina (org). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. p. 58-60, 124-126.

¹⁰⁹ HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. p. 191.

¹¹⁰ PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. p. 255.

¹¹¹ FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Luciana Carli. São Paulo: Abril Cultural, 1984, p. 40.

dinheiro existente na economia, e não a voracidade dos homens de negócios ou dos trabalhadores”.¹¹² Se para Keynes, o desemprego é uma chaga social que deve ser evitada por políticas que estimulam o crescimento e, por conseguinte, elevam a demanda por força de trabalho, Friedman tenta demonstrar que todo desemprego é voluntário. Sustenta a tese de que, assim como nas relações de comércio qualquer interferência governamental no sentido de mudar o comportamento de compradores ou vendedores viola o direito de ambos. Da mesma forma, entende que no mercado de trabalho, a manutenção do pleno emprego não compete à política econômica do Estado.¹¹³ Seguindo esse raciocínio, o desemprego não deve ser visto como problema do Estado, mas como resultado do livre encontro de vontades dos agentes de mercado.

É bem de ver que o atual neoliberalismo abarca várias correntes teóricas com tendências as mais diversas, mas que podem ser agrupadas segundo as características comuns a todas: a) a superioridade do livre mercado; b) o individualismo metodológico, o que justifica, por exemplo, uma menor incidência na previdência social; c) as contradições entre liberdade e igualdade, no sentido de que a desigualdade no mercado é necessária para que possa funcionar a liberdade e a iniciativa individual, autorizando desta forma, a retirada de benefícios sociais do Estado; e, d) a liberdade, na acepção de um mínimo controle sobre a conduta e destino da sociedade civil, o que pode ser traduzido para desregulamentações estatais e privatizações.¹¹⁴

Em resumo, com embasamento na realidade conjuntural, os neoliberais denunciam que as crises são resultantes das políticas de um Estado perdulário, que eleva os tributos para fazer frente aos déficits fiscais e de uma intransigente regulamentação das atividades econômicas, causadora de estagnação dos setores produtivos.

A fase de maior intensidade do arquétipo de Estado neoliberal deu-se a partir dos anos 80, com a rejeição do Keynesianismo pelas classes dominantes e sua substituição por um liberalismo ressuscitado. Com a eleição de Margareth Thatcher, em 1979, na Grã-Bretanha, e logo a seguir, em 1980, de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, uma nova política chamada monetarismo, passou a ser aplicada, tendo por objetivo o combate à inflação mediante o equilíbrio orçamentário e políticas monetárias estritas.¹¹⁵

¹¹² FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. p. 124.

¹¹³ PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. p. 254-255.

¹¹⁴ LAURELL, Asa Cristina (org). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. p. 80.

¹¹⁵ PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. p. 254.

Na era do liberalismo, as políticas econômicas reprimiram eficazmente as pressões inflacionárias, mantendo os preços relativamente estabilizados, em compensação, o crescimento econômico desacelerou e o desemprego aumentou significativamente, atingido níveis comparáveis aos da Grande Depressão dos anos 30. Sob a ótica dos direitos sociais, apesar do temor das classes trabalhadoras, é de se observar que o predomínio do neoliberalismo nas décadas de 80 e 90 não causou a sua redução, apenas impediu que novos fossem conquistados.¹¹⁶

O neoliberalismo é umbilicalmente contrário ao Estado de Bem-Estar, porque seus valores individualistas são incompatíveis com a própria noção de direitos sociais, por consequência com o seu financiamento através de tributos, segundo a tese de que a política de tributação deve ser amainada o máximo possível para não ceifar os lucros necessários ao reinvestimento, como medida propulsora do crescimento econômico. Novamente ganha força a idéia de que a economia é o melhor instrumento de distribuição de renda para a redução das desigualdades sociais.

1.3 DO CONCEITO, JUSTIFICAÇÃO E FINS DO ESTADO

1.3.1 Conceito de Estado

Como um aprofundamento da análise do tema é necessário apresentar-se uma conceituação apropriada de Estado, ainda que com fins meramente didáticos, todavia necessária para uma melhor compreensão das questões relacionadas ao conflito entre este e o cidadão, no que diz respeito aos tributos.

O termo Estado recebeu, na história, conotações as mais variadas. Se para os helênicos era chamado de *polis*, que comumente significa cidade, os romanos adotaram a expressão *civitas*; entretanto, antes de assumir o sentido pleno que possui atualmente, por muito tempo teve significado restrito, para se referir a *status*, como sinônimo de “condição”, “posição” ou “ordem”.¹¹⁷ Esta característica continua a ser evidenciada durante o medievo e mesmo na era moderna, quando o termo ainda é empregado para designar as classes do reino - o clero, a nobreza e o povo - os quais, na França, chamavam-se “Estados

¹¹⁶ PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. p. 255-256.

¹¹⁷ SANTI, Romano. **Princípios de direito constitucional geral**. Tradução de Maria Helena Diniz. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1977, p. 59-60.

Gerais”, na Inglaterra, “Parlamento”, na Alemanha, “Dieta” e na Espanha e Portugal, “Corte do Reino”.¹¹⁸

É somente no século XVI, com Maquiavel¹¹⁹, que a expressão começa a ser empregada pela literatura científica na acepção universal e generalizada que se a conhece hodiernamente.¹²⁰ Aos poucos, as poliarquias, que até então se caracterizavam pela imprecisão territorial e por um poder frouxo e intermitente, transformaram-se em unidades de poder contínuas e fortemente organizadas em uma única estrutura hierárquica de funcionários e uma ordem jurídica unitária que submete todos os súditos do território a um único poder.¹²¹

Desde que Maquiavel utilizou o termo Estado pela primeira vez, inúmeras correntes doutrinárias vêm procurando conceituá-lo, cada uma abordando aspectos diversos, segundo o ponto de vista que adotam. David Easton, citado por Dallari, observa que, raras vezes, os homens têm discordado tão acentuadamente sobre um conceito, como neste caso, sendo mesmo quase inacreditável que, após dois mil e quinhentos anos de discussão sobre o assunto, não se tenha chegado a alguma espécie de uniformidade.¹²²

Como a pesquisa não tem a pretensão de aprofundar as variadas discussões conceituais, mas tão somente apresentar um breve panorama que proporcione um adequado conhecimento, apresentam-se algumas definições de autores renomados.

Inicia-se com Calmon que define o Estado como a nação politicamente organizada, onde nação tem o significado de coletividade que vive em determinado território, unificada pela raça e pelo idioma, com os seus costumes e tradições comuns e um governo próprio.¹²³ Desde já, vale enfatizar a advertência de Pederneiras, no que concerne aos termos Estado e nação, comumente empregados como sinônimos ou equivalentes. A nação é um organismo natural, formado por laços de sangue, de idioma, de tradição ou de tendências que estabelecem uma certa unidade de caráter moral, sem precisar do elemento coercitivo de governo, enquanto o Estado é um organismo político-jurídico, artificial, composto pela reunião de homens, donos de certo território, associados sob uma autoridade comum, que procura assegurar a todos o exercício da atividade e o gozo de

¹¹⁸ MENEZES, Aderson de. **Teoria geral do Estado**. p. 42-43.

¹¹⁹ É assente na doutrina que a inclusão do termo “Estado”, na literatura política, coube a Nicolau Maquiavel, por meio da obra “O Príncipe”, publicada em 1531, em cujo início se lê: “Todos os Estados, todos os domínios que têm autoridade sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados”. (MACHIARELLI, Nicolau. **O príncipe**. 3. ed. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 3)

¹²⁰ SANTI, Romano. **Princípios de direito constitucional geral**. p. 60.

¹²¹ HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. p. 162.

¹²² DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 41.

¹²³ CALMON, Pedro. **Curso de teoria geral do Estado**. p. 16.

direitos. Partindo desta distinção, elucida que a definição de Estado como “nação politicamente organizada”, não é admissível, pois, ainda que eventualmente uma nação possa formar um Estado, o Estado não precisa nunca de uma nação para se estabelecer, a exemplo do que ocorreu com a Suíça.¹²⁴

Apesar de Santi Romano destacar que as divergências doutrinárias raramente repercutem na linguagem legislativa, nem dão lugar a incertezas de interpretação, porque estão mais voltadas a esclarecer a natureza do Estado, propõe-se também a apresentar um conceito. Parte da idéia de que, como instituição, é indubitavelmente um ente real, mas sua realidade está condicionada, unicamente, pela positividade da ordenação jurídica que nele se concretiza.¹²⁵ E conclui de uma forma lapidar que:

[...] a definição de Estado mais ampla e sintética que se pode formular é a seguinte: ‘é Estado toda ordenação jurídica territorial soberana, isto é, originária’. O termo ‘ordenação jurídica’, quando for conveniente ressaltar mais explicitamente certos aspectos do conceito, pode ser substituído por outros, substancialmente equivalentes, como ‘ente’, ‘comunidade’ ou ‘instituição’.¹²⁶

É com Hans Kelsen que a aproximação do direito ao Estado atinge o seu ápice, pois, ao procurar identificá-lo com a pureza do direito, conclui que “o Estado é aquela ordem da conduta humana que chamamos de ordem jurídica”.¹²⁷ Com isso, afasta-se dos sociólogos que procuram conformá-lo a um complexo de ações, orientadas por uma ordem normativa, porque nenhuma das ações que formam o objeto da sociologia identifica-se com ele. Para o autor, o liame que existe entre Estado e ordem jurídica é óbvia, e isto se evidencia pelo fato de que mesmo os sociólogos caracterizam-no como uma sociedade política organizada.¹²⁸ É certo que nos dias de hoje, a idéia de um conceito puramente jurídico já não possui muitos adeptos, entretanto, não se pode olvidar a influência que ainda desempenha no seu estudo.

Partindo de uma síntese dos diversos pontos de vista que o Estado é avaliado, Groppali apresenta uma estrutura tripartite, nos seguintes termos: a) do ponto de

¹²⁴ PEDERNEIRAS, Raul. **Direito internacional compendiado**. 13. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1965, p. 93.

¹²⁵ SANTI, Romano. **Princípios de direito constitucional geral**. p. 61-63.

¹²⁶ SANTI, Romano. **Princípios de direito constitucional geral**. p. 92-93.

¹²⁷ KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992, p. 190.

¹²⁸ KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. p.190-191.

vista dos seus elementos constitutivos; b) do ponto de vista de sua forma e da sua ordenação; e, c) do ponto de vista da sua configuração unitária.

Sob a ótica dos elementos constitutivos, é um ente social constituído de um povo organizado sobre um território, comandado por um poder supremo, para fins de defesa, ordem, bem-estar e elevação. Tomando-se o segundo ponto, configura-se como uma ordenação jurídica, onde um complexo de normas gerais e coercivas regula os órgãos e os seus poderes, bem como as relações dos cidadãos entre si e a deles com o mesmo Estado. Pelo último ponto, pode ser definido como uma corporação territorial ou como uma instituição territorial, conforme os cidadãos sejam ou não admitidos na sua administração e governo. Na síntese desta estruturação, o autor define o Estado como a pessoa jurídica soberana, constituída de um povo organizado sobre um território, sob o comando de um poder supremo, para fins de defesa, ordem, bem-estar e progresso social.¹²⁹

Na clara lição de Azambuja, é uma sociedade política, pois se constitui essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum. E se denomina sociedade política, porque, tendo sua estrutura determinada por normas de direito positivo, é hierarquizada na forma de governantes e governados, tendo por finalidade própria o bem público. E será uma sociedade tanto mais perfeita quanto mais sua organização for adequada ao fim visado e quanto mais nítida for, na consciência dos indivíduos, a representação desse objetivo.¹³⁰

Dallari sugere que é praticamente impossível, pelo menos por enquanto, obter um conceito que se imponha à aceitação geral, todavia, acredita que o ponto de partida está em concebê-lo como uma totalidade, procurando localizar seus elementos substanciais, independentemente de seus aspectos particulares e das características formais peculiares a cada momento histórico. Destarte, procurando conformar os elementos que compõem o Estado – território, povo e poder – conceitua-o como uma “ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”¹³¹, o que está adequado à proposição de Pasold, adiante adotada, de que o Estado cingi-se sempre aos interesses da sociedade, a sua criadora.

¹²⁹ GROPPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. Tradução de Paulo Edmur de Souza Queiroz. São Paulo: Saraiva, 1953, p. 301-303.

¹³⁰ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. p. 2.

¹³¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do estado**. p. 49.

1.3.2 Da justificação do Estado

O debate teórico acerca da justificação do Estado tem por objetivo identificar as razões que mantêm os indivíduos coesos em torno de uma sociedade política, mesmo que lhe sejam impingidos sacrifícios, como o de pagar tributos para o financiamento dos serviços públicos. Para isso, é preciso entender o que garante a sua existência e porque esse poder é aceito e consentido pelos seus membros. Na interessante observação de Heller, a justificação do Estado diz respeito, não apenas “a questão de saber por que se tem que suportar a coação estatal mas, em primeiro lugar, por que se deve oferecer ao Estado os maiores sacrifícios pessoais e patrimoniais”.¹³²

Após avaliar as diversas teorias que procuram justificá-lo, Groppali procura agrupá-las em duas categorias diversas, conforme coloquem a suprema razão de ser do Estado em um complexo de forças e leis existentes fora da sociedade, ou em complexo de leis e forças que operam dentro dela.

Na primeira categoria, encontram-se postas a teoria teocrática e a teoria realística, as quais fazem derivar o dever de obediência dos indivíduos ao Estado, do poder emanado de Deus ou da imposição dos mais fortes. Hodiernamente, não mais se sustenta a idéia de que a soberania reside no poder de Deus, visto já se ter superado essa concepção e, da mesma forma, dizer que o Estado se exterioriza por meio do poder dos mais fortes, os quais se impõem arbitrariamente sobre os mais débeis, significa esvaziá-lo de todo seu conteúdo ideal e fazer da força bruta e cega, o único fator a justificá-lo.

Na segunda categoria, incluem-se as teorias individualistas e as teorias sociais.

As teorias individualistas apresentam diversas vertentes de acordo com os seus defensores. Variam entre o pensamento de Hobbes de que a sua justificação está no fato de que os indivíduos renunciam a todos os seus direitos e aceitam viver sob um único poder (teoria despótica), de Locke e Grócio fundados no preceito de que entre os indivíduos e o Estado institui-se uma certa conexão bilateral (teoria liberal), e de Rousseau, com base no pressuposto de que os direitos naturais e individuais são sagrados e invioláveis, sendo permitido, portanto, aos particulares derrubar qualquer governo que os oprima (teoria revolucionária).

¹³² HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. p. 260.

Groppali afasta-se dessa linha de pensamento, sob a alegação de que o Estado é produto não de um ato de vontade de particulares, mas de um longo processo de evolução natural. Signatário das teorias sociais defende que o fundamento da soberania não está na coletividade com sua maioria, porque se assim fosse, uma parte inevitavelmente se contraporiria ao Estado, e ele se guiaria pelo poder dos mais fortes. Pertence, deste modo, a todo o povo e não a uma só classe. Todavia, o próprio autor admite que ao reconhecer a soberania como pertencente ao povo e exercida pelo Estado, isso apenas demonstra que ele é dotado de um poder de império, mas ainda não justifica a relação de obediência dos cidadãos para com ele.¹³³

Aprofundando sua análise, adverte que:

[...] se quisermos portanto encontrar as razões profundas pelas quais os Estados comandam os cidadãos e os cidadãos obedecem, é preciso procurá-las naqueles fins de defesa, de ordem, de conservação e melhoramento da sociedade e dos indivíduos, que os Estados procuram realizar, tutelando, através dos interesses da coletividade, os interesses dos particulares. Os cidadãos obedecem ao Estado porque uma longa, milenária experiência, ensinou-lhes como só no Estado e por meio do Estado, se torna possível conseguir a defesa dos interesses e a garantia de seu progresso e melhoramento.¹³⁴

É na crença de que o Estado figura como o melhor caminho para os cidadãos encontrarem proteção e amparo, e que essa relação pode afirmar-se por meio de uma comunhão, conciliando o princípio da autoridade com o direito de liberdade que sobressai a justificação do poder. Nesse sentido, colhe-se ainda do autor, primorosa síntese para a compreensão do tema:

O cidadão, que no Estado moderno sabe que encontra a defesa dos seus direitos, a garantia do seu futuro através do trabalho, e o pão, mesmo quando a moléstia e a velhice entristeceram os seus dias, se afeiçoa ao Estado ao qual torna-se glória pertencer, constituindo orgulho sacrificar até a própria vida quando esteja em jogo sua salvação. [...] O cidadão que sabe ser considerado não apenas como súdito, mas também como soberano, porquanto, através das eleições, participa da formação dos órgãos constitucionais do Estado; o cidadão que se sente defendido pela lei da violência dos particulares e dos atos ilegítimos das administrações públicas e que sabe que o dinheiro pago por ele ao Estado sob a forma de impostos e taxas é pago por todos na proporção de suas posses e que o mesmo, sob

¹³³ GROPPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. p. 309-313.

¹³⁴ GROPPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. p. 314.

rígida fiscalização, é gasto, para o bem comum, como é do seu desejo; o cidadão que vê os cargos públicos e as públicas honorárias, acessíveis a todos de maneira igual, sem distinção de raça, de religião ou de fé política, tendo-se em conta apenas a competência e o mérito; o cidadão, dizíamos, que sabe, sente e vê tudo isso, acaba por amar o estado, por compenetrar-se de seus fins superiores e por colaborar na sua realização.¹³⁵

Vê-se que a justificação do poder de império que os indivíduos consentem que lhes seja imposto, está intimamente ligado ao desejo de ampla segurança a que aspiram, contra os infortúnios da vida, porquanto, trata-se de uma relação de interdependência, pois, se de um lado o cidadão faz jus aos benefícios sociais, de outro, deve contribuir com tributos, na proporção dos seus haveres para que o Estado possa propiciar uma vida com dignidade a todos.

1.3.3 Dos fins do Estado

Ao falar-se dos fins do Estado, atinge-se o ponto de maior importância prática, por ser o que de mais perceptível apresenta-se ao cidadão. Se é certo que o Estado é uma criação da sociedade, para que fins os homens o criaram? Esta é a pergunta que, mesmo entre leigos, ouve-se com frequência, no sentido de questionar, não propriamente as suas finalidades, mas as suas deficiências.

Procurando sistematizar as divergências teóricas acerca dos seus fins, Azambuja observa que a quase totalidade dos escritores confunde o fim, com a sua competência. Se a competência diz respeito aos negócios, às espécies de atividades, aos meios empregados e às pessoas sobre as quais ele exerce o poder, o fim é o objetivo que o Estado visa a atingir quando exerce esse poder. Enquanto a competência é variável, conforme a época e o lugar, o fim é invariável e pode ser sintetizado como a realização do bem público ou bem comum.¹³⁶

Contudo, o fim do Estado, apesar de imutável, é delimitado pelos traços que o configuram no tocante a sua maior ou menor participação intervencionista, de forma que, se cingido pelos ideais liberais, abstém-se, em parte, das coisas pertencentes ao bem comum, ainda que não o recuse, mas deixando à sociedade, a liberdade de atingi-lo por meio de suas próprias ações, enquanto noutro extremo, no Estado de Bem-Estar, o bem

¹³⁵ GROPPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. p. 318-319.

¹³⁶ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. p. 114.

comum está na base teórica que lhe dá sustentação, chegando mesmo a matizar-lhe concretamente os seus contornos.

Disto conclui-se que o Estado existe, não como um fim em si mesmo, mas como instrumento para que os indivíduos evoluam e se aperfeiçoem, criando, no dizer de Catherein, “as condições indispensáveis para que todos os seus membros, nos limites do possível, atinjam livre e espontaneamente, sua felicidade na terra”.¹³⁷ Infere-se, portanto, que “é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal”.¹³⁸

Embora sob outro viés, ao esboçar as linhas gerais do Estado, Pasold apresenta uma apropriada abordagem que, sem a pretensão de ser completa, entremostra claramente na sua conformação o bem comum como o elemento primordial para a sua existência. Para esse mister, destaca três pontos essenciais, colocados numa ordem conveniente: a) a sua condição instrumental; b) o seu compromisso intrínseco com o bem comum ou interesse coletivo; e, c) a interferência na vida da sociedade.

A condição instrumental é consequência de dupla causa, a primeira é que o Estado nasce da sociedade, a segunda, consequência daquela, é que deve existir para atender as demandas que, permanente ou conjunturalmente, esta mesma sociedade deseja que sejam atendidas. O compromisso intrínseco com o bem comum ou interesse coletivo pode ser extraído da conclusão de que se a sociedade foi a criadora e o Estado a sua criatura, este deve conformar-se aos interesses daquela, porque do contrário, não há sentido na sua criação e existência continuada. Por fim, a interferência do Estado na vida dos indivíduos deve se dar na medida necessária a alcançar o bem comum.¹³⁹

Do exposto, denota-se que para conhecer os fins do Estado é necessário desvelar os contornos do bem comum, mesmo que não seja possível estabelecer-lhe uma definição perfeita do complexo conteúdo que dele dimana, sendo suficiente uma definição aproximada e perfectível.

Neste sentido, colhe-se de Azambuja a seguinte conceituação:

O bem comum consiste, pois, no conjunto dos meios de aperfeiçoamento que a sociedade politicamente organizada tem por fim oferecer aos homens e que

¹³⁷ SALVETTI NETTO, Pedro. **Curso de ciência política**: Teoria do Estado. 2. ed. rev. amp. São Paulo: Hemeron Editora, 1977, p. 67-68.

¹³⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**: na Constituição Federal de 1988. 2. ed. rev. amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 68.

¹³⁹ PASOLD, César Luiz. **Função social do Estado contemporâneo**. p. 44-56.

constituem patrimônio comum e ‘reservatório’ da comunidade: atmosfera de paz, de moralidade e de segurança, indispensável ao surto das atividades particulares e públicas; consolidação e proteção dos quadros naturais que mantêm e disciplinam o esforço do indivíduo, como a família, a corporação profissional; elaboração, em proveito de todos e de cada um, de certos instrumentos de progresso, que só a força coletiva é capaz de criar (vias de comunicação, estabelecimentos de ensino e de previdência); enfim, coordenação das atividades particulares e públicas tendo em vista a satisfação harmoniosa de todas as necessidades legítimas dos membros da comunidade.¹⁴⁰

Nas encíclicas de João XXIII, reconhecidas pela importância, não apenas sob o aspecto religioso, moral e eclesial, mas também e, sobretudo sob o aspecto social, pela referência direta a questões muito vivas e presentes em nosso tempo, o bem comum reflete como o fim que o Estado deve continuamente almejar concretizá-lo. Procurando harmonizar as relações entre os seres humanos e responsabilizando-os juntamente com os poderes políticos pelos destinos da sociedade, explicita que:

[...] todo o cidadão e todos os grupos intermediários devem contribuir para o bem comum. Disto se segue, antes de mais nada, que devem ajustar os próprios interesses às necessidades dos outros, empregando bens e serviços na direção indicada pelos governantes, dentro das normas da justiça e na devida forma e limites de competência. Quer isto dizer que os respectivos atos da autoridade civil não só devem ser formalmente corretos, mas também de conteúdo tal que de fato representem o bem comum, ou a ele possam encaminhar. Esta realização do bem comum constitui a própria razão de ser dos poderes públicos, os quais devem promovê-lo de tal modo que, ao mesmo tempo, respeitem os seus elementos essenciais e adaptem as suas exigências às atuais condições históricas.¹⁴¹

O mesmo documento, ao sintetizar o pensamento cristão, esclarece que o “bem comum consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”.¹⁴²

Seguindo idêntico pensamento, para Melo, o bem comum diz respeito aos fatores propiciados pelo Estado com vistas ao bem-estar coletivo, formando o patrimônio

¹⁴⁰ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. p. 116.

¹⁴¹ AS ENCÍCLICAS SOCIAIS DE JOÃO XXIII. Tradução da Tipografia Poliglota Vaticana. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1963, v. 2, p. 595.

¹⁴² AS ENCÍCLICAS SOCIAIS DE JOÃO XXIII. p. 596.

social e configurando o objetivo máximo da nação. Para ser alcançado é necessário que os cidadãos estejam unidos por um mínimo de consenso sobre valores sociais de solidarismo.¹⁴³

Por sua vez, para Montoro o bem comum de uma sociedade não é a simples soma de vantagens e benefícios oferecidos aos cidadãos (estradas, escolas, hospitais, etc.), tampouco o patrimônio público ou o conjunto de instituições, leis, tradições históricas e riquezas culturais. Muito mais do que isso consiste, fundamentalmente, na vida dignamente humana de um povo, ou, em outras palavras, na boa qualidade de vida da população.¹⁴⁴

Na mesma linha, Oliveira complementa que na busca do bem comum, o que importa não é a realização do próprio EU, no sentido de ver-se em si mesmo seu próprio fim, com a exclusão dos demais, porque o desenvolvimento integral do indivíduo não se pode concretizar sem a cumplicidade e participação dos outros associados. Só há bem-estar na medida em que o homem se integra à sociedade e estabelece através dela, um fecundo intercâmbio de bens com os demais membros, de modo que todos sejam chamados a contribuir, de acordo com suas possibilidades.¹⁴⁵

Desta breve exposição, vê-se que o bem comum é obra de todos, tanto da sociedade por meio dos seus cidadãos, como do Estado, através das ações dos seus governos. Quer se dizer que, apesar da cultura popular impingir ao Estado a responsabilidade por grande parte das políticas direcionadas ao atingimento de condições dignas de vida, todos têm o dever de cooperar para esse desígnio. Os cidadãos devem contribuir, seja cumprindo as obrigações estatuídas pela regras jurídicas, a exemplo da obrigação de recolher os tributos sob sua responsabilidade, seja espontaneamente por meio de condutas, ações ou serviços voltados ao bem estar de todos. O Estado, por seu turno, deve realizar uma administração transparente e honesta dos recursos públicos e conformar o ordenamento jurídico visando à criação de uma consciência solidária, por meio da instituição de normas justas.

¹⁴³ MELO, Osvaldo Ferreira. **Dicionário de política jurídica**. Florianópolis: OAB-SC Editora, 2000, p. 15.

¹⁴⁴ MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 22. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, p. 220.

¹⁴⁵ OLIVEIRA, Gilberto Callado de. **Filosofia da política jurídica: propostas epistemológicas para a política do direito**. Espanha: s.e, 199, p. 278.

1.4 FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

O estudo deste capítulo não poderia encerrar sem uma breve e objetiva exposição sobre a formação e evolução do Estado Brasileiro, como subsídio para um melhor entendimento das causas do fenômeno da resistência fiscal no Brasil.

A ocupação territorial do Brasil após seu descobrimento coincidiu com o final do período medieval e o início do sistema de latifúndio monocultor na Europa, desenho que acabou moldando a sua organização administrativa em capitânias hereditárias.

Caracterizando-se mais como uma colônia de povoamento do que de comércio, a colonização do Brasil pelos portugueses, divergia do método inglês, onde os conquistadores permaneciam puros e afastados dos povos conquistados ou transferidos para o novo território. Desde o início, brancos, negros, caboclos e índios misturavam-se, formando um biótipo cada vez mais heterogêneo. A miscigenação de raças manteve alguns traços característicos destes povos, em particular, a propensão ao expansionismo. Deste modo, o território que a metrópole portuguesa, pelo direito dos seus descobrimentos do século XVI mandou colonizar, ampliou-se significativamente, fruto das invasões destes grupos para o interior inabitado. A configuração arredondada dos seus limites atuais resulta, portanto, da iniciativa heróica destes homens de espírito aventureiro, dando ao nascente Estado uma larga e farta base física.

A união de povos tão distintos, para a formação de uma identidade nacional deu-se, principalmente, pelo lento processo de assimilação de uma língua comum, o Português, com o que contribuiu o ensino jesuítico e a predominância dos costumes portugueses sobre os demais. Contudo, ainda no século XVII, nas povoações coloniais era comum a utilização da língua tupi-guarani entre os seus habitantes.¹⁴⁶

As instituições coloniais não tiveram originalidade brasileira, mas conservaram a índole da metrópole, predominando uma pluralidade de regiões autônomas (as capitânias), com aparente similitude ao sistema feudal, divididas posteriormente em municípios, de acordo com as tradições de Portugal. Com a criação dos municípios, os interesses locais são geridos pelas autoridades eleitas pelos “homens bons”, contudo ficava evidente a impossibilidade de abranger todo o território jurisdicionado, porque, logo às portas das vilas, havia o áspero sertão, onde predominavam os interesses dos patriarcas sertanejos,

¹⁴⁶ CALMON, Pedro. *Curso de teoria geral do Estado*. p. 297-298.

como um poder quase independente. Os governos gerais, instalados inicialmente em Salvador e depois no Rio de Janeiro, representavam o rei e agiam como coordenadores das medidas militares e da administração, necessárias à sustentação equilibrada do Brasil, como unidade, na órbita do interesse de Portugal.¹⁴⁷

Com a vinda da corte portuguesa em 1808, o sentimento irresistível de emancipação, tantas vezes abafado, volta a inspirar os movimentos de independência, sob a bandeira da república, levantada por toda a América contra os europeus. Diante do risco da instauração de um governo republicano, o Príncipe D. Pedro, proclamou-se imperador, no que se pode chamar de um golpe de Estado, encaminhando o governo para uma solução monárquica e conservadora. Graças a isto, o território brasileiro perdurou íntegro, do contrário, provavelmente a união das províncias daria lugar a pequenas repúblicas.

O Segundo Reinado, sob o comando de D. Pedro II, estabilizou-se num longo período de paz, diante da amplitude e flexibilidade proporcionada pelo parlamentarismo. O Parlamento começou a exercer uma fiscalização completa de todos os atos do governo, obrigado pela ética do sistema, a conformar-se com o voto da maioria. D. Pedro II administrou o país com elevado critério de moralidade pública e respeito às decisões do Parlamento, procurando ainda alcançar certa melhoria do nível social. No entanto, neste período, as eleições parlamentares não estavam norteadas pelos mesmos valores. O patriarcalismo sertanejo, a incultura das populações rurais, a forma feudal de propriedade, a escravidão e a existência de uma massa popular sem expressão definida, traduziam as eleições numa desordem primitiva, apesar dos esforços do imperador.¹⁴⁸

Diante do enfraquecimento do poder central, aos poucos vai se fortalecendo a campanha republicana e federal. O modelo híbrido que concilia o parlamentarismo com a forma monárquica de governo é considerado um sistema ilógico e ultrapassado, em face da dimensão geográfica do país e dos novos valores, propiciando a marcha espontânea e serena para a República. A organização da recém criada República recebeu a contribuição inestimável de Rui Barbosa, na elaboração e aprovação da Constituição de 1891, fundada sob um governo presidencialista, com poderes independentes e judiciário forte, para zelar pela constitucionalidade das leis. Aos Estados, foi concedida larga autonomia, o que viria causar, mais tarde, dificuldades à obediência ao espírito da União, um excesso de militarização das polícias estaduais e uma impotência normativa do governo

¹⁴⁷ CALMON, Pedro. **Curso de teoria geral do Estado**. p. 298-299.

¹⁴⁸ CALMON, Pedro. **Curso de teoria geral do Estado**. p. 299.

federal em legislar sobre questões nacionais, em face das legislações particulares. Os Estados mais fortes, especialmente São Paulo e Minas Gerais, dominavam a política brasileira, fato que resultou na Revolução de 1930.¹⁴⁹

Na Constituição de 1934, não obstante a sua curta duração, o Estado ganha uma conformação mais voltada a propósitos sociais de ética e técnica social-democrática. O governo central é fortalecido, as polícias são federalizadas, enquanto o legislativo ficou debilitado pela incorporação da representação profissional de um quinto do total dos deputados, eleita pelos círculos econômicos. Logo após, com o golpe de 1937, o presidente passou a deter um poder autoritário de editar decretos-leis, dissolver a Câmara, indicar candidatos à presidência da República, desmembrar estados, dentre outras atribuições.¹⁵⁰

Em 1946, o país foi redemocratizado. A Constituição restaurou os direitos e garantias individuais, que foram ampliados, em comparação com o texto constitucional de 1934. Porém, este período é novamente interrompido pelo golpe militar de 1964, causando novo retrocesso aos direitos dos cidadãos. Movimentos como as “Diretas Já”, em 1984, foram responsáveis pelo enfraquecimento do regime militar, possibilitando a redemocratização do País.

A conformação do Estado brasileiro atual que a Constituição de 1988¹⁵¹ definiu é o Estado Democrático de Direito. Todavia, a despeito dos significativos avanços que a partir dela foram alcançados, não se pode olvidar que a concretização de muitos dos direitos explicitados, ainda se afiguram como promessas não cumpridas.

¹⁴⁹ CALMON, Pedro. **Curso de teoria geral do Estado**. p. 302-304.

¹⁵⁰ CALMON, Pedro. **Curso de teoria geral do Estado**. p. 306.

¹⁵¹ A expressão “Constituição” será utilizada neste texto como referência à “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”.

CAPÍTULO 2

A TRIBUTAÇÃO: RESGATE HISTÓRICO E NOÇÕES GERAIS

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA TRIBUTAÇÃO NO MUNDO

Desde os tempos mais remotos, os tributos marcaram de forma indelével os acontecimentos históricos, podendo afirmar-se que, num certo sentido, determinaram a própria direção da história universal.

Quando os homens decidiram viver em comunidade escolhendo um líder para governá-los, um grupo especializado na defesa, um poder para decidir suas contendas e estabelecer obrigações de uns para com os outros, certamente perceberam a necessidade de contribuir para aqueles que realizavam serviços que beneficiavam a todos. A entrega de parte da caça, da colheita ou de oferendas a certos membros do grupo que realizavam tarefas de interesse coletivo, nada mais era que uma espécie embrionária do que mais tarde seriam os tributos.

Os primeiros indícios da cobrança de impostos foram encontrados na Mesopotâmia, em tabletes de barros datados de 4.000 a.C. Além de entregar uma parte dos alimentos que produziam ao governo, os sumérios eram obrigados a trabalhar até cinco meses por ano para o rei, em atividades como a colheita, a limpeza dos canais da cidade, ou mesmo a prestação de serviço militar.¹⁵²

O estudo da acepção etimológica do termo permite desvelar-se, em parte, a origem e a função inicial com que os tributos foram concebidos e as variações posteriores a que foram submetidos até adequarem-se ao conceito moderno.

Segundo a explicação de Franco, o termo vem do latim *tributum* com a significação de dar, conceder, fazer elogios, presentear. Designava primitivamente as prestações em bens ou serviços que as tribos vencidas forneciam às tribos vencedoras.¹⁵³ Para Meira, o termo *tributum* deriva de *tribus*, porque as atribuições eram impostas por um terço a cada tribo. Daí a palavra *attributum* (locação de fundos), e, ainda, o nome *tribuni aerarii*,

¹⁵² VELLOSO, Rodrigo. Porque pagamos impostos? **Revista Super Interessante**, São Paulo, n.190, jul. 2003, p. 88.

¹⁵³ FRANCO, Sílvia Cintra. **Dinheiro público e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998, p. 18.

dado àqueles que percebiam o dinheiro destinado ao exército.¹⁵⁴ Corroborando essa linha de pensamento, Pereira observa que “nas comunidades primitivas, as contribuições eram feitas em espécie (peixes, animais, frutos etc.), ou em serviços prestados à coletividade, e eram condição de sobrevivência, fruto de uma ética tribal que, informalmente, limitava e definia os direitos dos indivíduos e das famílias”.¹⁵⁵

Foram os tributos obtidos por meio de imposições à população ou através de despojos de guerra retirados dos vencidos, que proporcionaram à humanidade os meios para construir ao longo da história obras memoráveis, muitas desvinculadas de qualquer utilidade à sociedade contribuidora.

As grandes pirâmides do Egito, construídas durante a IV Dinastia, que governou por quase duzentos anos, só foram possíveis com o auxílio dos impostos que recaíam sobre a população. Não obstante a Idade das Pirâmides ter iniciado com obras do rei Snefru, em 2720 a.C., foi somente com Quéops que ganharam grande impulso. Considerado um tirano, era odiado pelo povo por oprimi-lo com elevados impostos cobrados dos camponeses e artesãos, a maior parte paga em espécie, o que pressupunha a existência de grandes celeiros para a guarda das colheitas. Assim, a grandeza das pirâmides entremostra a opressão com que era submetida a população, fosse pela escravidão ou pelos tributos.¹⁵⁶

A guerra de Tróia, iniciada em 1270 a.C., também traz subjacente uma relação com tributos, ainda que, segundo a lenda, o pretexto do conflito entre gregos e troianos, foi antes de tudo o rapto da bela Helena, mulher de Menelau. É que Tróia detinha o poder sobre os estreitos e exigia direitos de passagem, o que explica o entusiasmo dos gregos na conquista destas rotas comerciais, buscando eliminar as barreiras tarifárias que lhes eram impostas.¹⁵⁷

Mesmo Jesus Cristo, quando peregrinava em Jerusalém, foi inquirido pelos judeus acerca da licitude dos abomináveis impostos cobrados pelo imperador César Augusto e se deveriam pagá-los. Como os impostos não pertenciam ao mundo espiritual, Jesus ordenou-lhes que dessem a César o que pertencia a César e a Deus o que pertencia a

¹⁵⁴ MEIRA, Sílvio. **Direito tributário romano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1978, p. 6.

¹⁵⁵ PEREIRA, Ivone Rotta. **A tributação na história do Brasil**. São Paulo: Moderna, 1999, p. 6.

¹⁵⁶ ROLLAND, Jacques-Francis (Coord.). **Historama: a grande aventura do homem**. Buenos Aires: Editora Codex, 1972, v. 1, p. 37-39.

¹⁵⁷ ROLLAND, Jacques-Francis (Coord.). **Historama: a grande aventura do homem**. p. 63-64.

Deus.¹⁵⁸ A despeito de a passagem ser uma referência fundamental de que os desígnios que Deus almeja aos homens não se encontram neste mundo, denota também uma clara indignação da população contra a elevada cobrança de rendas e a sua malversação pelo poder público.

Nos tempos atuais, apesar do relativo disciplinamento dado aos tributos e a sua destinação social, ainda são causadores de revoltas, especialmente contra a constante tendência à elevação, intentada pelos governos, como forma de equilibrar as contas públicas.

Foi assim que, no início da década de 90, quando a então primeira-ministra britânica, Margaret Thatcher, eleita por três vezes consecutivas para o cargo, propôs a criação de um novo imposto, o “poll-tax”, um tributo per capita, que pesava da mesma forma sobre todos os cidadãos, fez recair sobre a “Dama de Ferro” a fúria da população que, sem o apoio popular, perdeu também o mandato.¹⁵⁹

Como se asseverou, o Estado tem por fim manter e desenvolver o bem comum e para esse mister, necessita de recursos para o custeio das suas atividades, o que o faz, como ente soberano, impondo ônus aos cidadãos para, nos limites do seu território, obrigá-los a contribuir para os cofres públicos por meio de tributos. Não há dúvida de que a sua exigência significa a retirada de parte do patrimônio dos particulares, com vistas à aplicação em prol do coletivo e, neste sentido, deve ser plenamente compreendido, para o que é de extrema valia o conhecimento da sua evolução e das revoltas que, aos poucos, foi moldando-o até atingir as características hodiernas.

Sem o desiderato de realizar um estudo exaustivo, dada a sua complexidade no tempo e no espaço, apresenta-se breve explanação, seguindo aproximadamente a evolução do Estado ocidental, descrita no capítulo anterior, com o intuito de torná-la didaticamente compreensível, destacando-se em cada período, alguns aspectos que sintetizam a história dos tributos no mundo e os conflitos que deles advieram.

¹⁵⁸ Nesta passagem, os discípulos, juntamente com alguns partidários de Herodes perguntam a Jesus: “É lícito ou não é, pagar imposto a César? Jesus percebeu a maldade deles e disse: Hipócritas! Por que vocês me tentam? Mostrem-me a moeda do imposto. Levaram então a ele a moeda. E Jesus perguntou: De quem é a figura e inscrição nesta moeda? É de César. Então Jesus disse: Pois devolvam a César o que é de César, e a Deus o que é de Deus”. (Bíblia Sagrada, Mateus, 22, 17-21)

¹⁵⁹ FRANCO, Sílvia Cintra. **Dinheiro público e cidadania**. p. 24.

2.1.1 A tributação na Grécia

De um modo geral, apesar do Estado grego caracterizar-se pela pulverização de cidades-estados, em que cada uma era dotada de autonomia, a política financeira das centenas de cidades gregas revela traços comuns. Entretanto, pela importância histórica que representa no contexto atual e pela necessidade de uma abordagem objetiva, apresenta-se breve narrativa do sistema tributário ateniense, dada a sua relevância. Mesmo assim o fazendo, não é possível descer às minúcias dos tributos, nem identificá-los especificamente em cada momento da sua história, mas isso não impede que se os abordem, adotando uma síntese, meramente didática, para melhor entender a origem das receitas ordinárias do Estado Ateniense, classificando-os em cinco categorias distintas:

a) rendimento do domínio público cedido a particulares por prazo determinado, a exemplo do direito de uso e exploração de minas;

b) impostos diretos sobre escravos cobrados dos seus proprietários, de acordo com a quantidade que possuíam, sendo a única contribuição direta que pesava sobre os cidadãos, visto que os atenienses repudiavam essa sistemática de tributação;

c) impostos indiretos, dentre os quais, figuravam os direitos alfandegários cobrados sobre os produtos exportados ou importados por via marítima e as taxas sobre os preços dos objetos vendidos;

d) custas judiciárias e multas devidas por todos que fizessem uso dos tribunais para a resolução de suas contendas. Por vezes, os tribunais cobravam multas das partes que em determinadas situações podiam chegar, até mesmo, ao confisco de toda a fortuna; e,

e) o tributo pago pelos aliados que compunham a Confederação de Delos para armar os exércitos e esquadras que protegiam todos os confederados. Este passou a ser a principal fonte de receita dos atenienses a partir do momento em que Péricles justificara a propriedade destes recursos, sob o argumento de que cabia a Atenas suportar todo o ônus na luta contra os bárbaros. A contribuição era devida por cidade, e em caso de atraso, uma delegação composta de comissários encarregava-se da cobrança, podendo empregar, como recurso extremo, a força militar.¹⁶⁰

¹⁶⁰ GIORDANI, Mário Curtis. **História da Grécia**: Antiguidade Clássica I. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1972, p. 217-218.

Podiam recair ainda sobre os administrados prestações voluntárias, com fundamento moral, denominadas *liturgias*, que se dividiam em ordinárias e extraordinárias. As *liturgias* ordinárias eram doações realizadas em certas ocasiões festivas, esportivas ou religiosas, sob a forma pecuniária ou de bens e, embora não se caracterizassem como tributos, serviam para custear as despesas do Estado.¹⁶¹ As liturgias extraordinárias eram contribuições espontâneas que não decorriam de obrigação legal, mas impostas pela opinião pública aos homens ricos, com o propósito de financiar, por exemplo, a reforma da esquadra de guerra, jogos ou concursos musicais. A não aceitação era inadmissível e a recusa somente podia se justificar diante da apresentação de outro cidadão mais rico, o que denotava um certo ajuste à capacidade de contribuição de cada um, segundo sua riqueza.¹⁶²

Uma constatação importante na forma de tributar das cidades-estados gregas, notadamente em Atenas, é que os cidadãos participavam na elaboração das normas instituidoras de tributos e na destinação dos recursos arrecadados. Com isso, não ocorriam resistências acentuadas na sua cobrança, pois a participação nas discussões relativas ao financiamento da cidade proporcionava transparência e, por conseqüência, o consentimento dos seus membros.

Todavia, no Estado grego ocorreram conflitos entre as cidades, motivados pela criação do tributo conhecido por *phoros*, que era a contribuição arrecadada e administrada por Atenas, para ser paga pelas cidades pertencentes à Confederação de Delos. Conquanto os recursos se destinassem à manutenção da frota de barcos, equipamentos e combatentes, visando garantir uma proteção eficaz contra estrangeiros, especialmente os persas, Atenas o utiliza para a realização de melhorias e embelezamento da cidade e no fortalecimento das estruturas que garantissem a supremacia sobre as demais aliadas. Com isso, o princípio da sua cobrança começa ser cada vez mais contestado, ao mesmo tempo em que Atenas aumenta as medidas de coerção. Para exigir o cumprimento da obrigação, envia “cruzadores de percepção” o que é visto como grave atentado à liberdade econômica, afrontando, por conseguinte, o princípio da autonomia.¹⁶³

Muitas cidades rebelaram-se e a guerra foi inevitável. Lideradas por Esparta impingiram grande derrota à Atenas. Como não foi totalmente aniquilada, a cidade recupera-se gradativamente e em 377 a.C., volta a formar uma nova Liga, desta vez dirigida

¹⁶¹ GIORDANI, Mário Curtis. **História da Grécia**: Antiguidade Clássica I. p. 218.

¹⁶² DURANT, Will. **História da civilização**: Nossa herança clássica: a vida na Grécia. p. 343-344.

¹⁶³ PETIT, Paul. **História antiga**. p. 126-127.

contra o perigo da supremacia espartana, seu maior inimigo. A aliança, diferentemente da primeira, garantia, inicialmente, a autonomia dos aliados, mas os atenienses voltaram a cair nos erros da Liga de Delos, e em 357 a.C., as grandes ilhas revoltam-se e recusam-se novamente ao pagamento das pesadas prestações exigidas, instaurando-se nova guerra que termina dois anos após, com a vitória das cidades revoltadas.¹⁶⁴

As intermináveis discórdias e guerras entre as cidades-estados impossibilitaram a concretização de uma unidade grega, gerando um lento processo de desestruturação que contaminou toda a sociedade. Os cidadãos tornaram-se conscientes da precariedade de seus esforços para uma vida melhor, a natalidade foi diminuindo nas cidades, por conseqüência, a vida familiar foi perdendo seu valor e, por fim, a decadência atinge a administração pública. As despesas do Estado aumentam de modo considerável, enquanto que os tributos já não são suficientes para contrabalançar o déficit público, exigindo uma sobrecarga de novos impostos sobre os ricos.¹⁶⁵

Do que se expôs sobre o sistema tributário grego, em particular, no que diz respeito às guerras entre as cidades, depreende-se que, já na antiguidade, eram utilizados como instrumento de dominação dos povos. Porém, os cidadãos das cidades possuíam um forte sentimento de civismo e de solidariedade para com a coletividade, como decorrência da intensa participação nas decisões dos gastos públicos e na instituição de tributos para financiá-los.

2.1.2 A tributação em Roma

O crescimento do Império Romano, ao longo do tempo, está relacionado em grande parte aos tributos pagos pelos povos vencidos ao governo central, em vista de que as políticas implementadas nas guerras e conquistas, não tinham o objetivo de destruir, mas de respeitar e manter os povos dominados, ainda que os subjugando em parte, ao poder de Roma. Apesar de tirar proveito material de suas vitórias, apropriando-se das riquezas dos conquistados era, ao mesmo tempo, compreensiva com os interesses dos que se tornavam seus súditos e protegidos. Deste modo, diversamente do que ocorria na Antiguidade, onde a

¹⁶⁴ PETIT, Paul. **História antiga**. p. 110, 127.

¹⁶⁵ ROLLAND, Jacques-Francis (Coord.). **Historama**: a grande aventura do homem. Buenos Aires: Editora Codex, 1972, v. 2, p. 46-47.

destruição e a pilhagem eram práticas normais dos vencedores, Roma inova em relação a eles, preludiando aquilo que será a sua grande obra no tempo do Império.¹⁶⁶

Neste sistema primitivo de obtenção de recursos, havia duas formas distintas de arrecadação de rendas para a manutenção das despesas do governo que variavam de acordo com a característica da conquista. Para os estados que depois do final da guerra conservavam sua existência jurídica não fazendo parte do Império Romano, o exército encarregava-se de transferir para o tesouro público os bens de significativo valor, encontrados no território, denominados presas de guerra, acrescentando-lhes ainda indenizações impostas ao vencido, como forma de ressarcimento pelas despesas bélicas do vencedor. Para os territórios sobre os quais, após a guerra, Roma mantinha uma soberania, instalando seu próprio governo, impunha tributos anuais, mas geralmente, as novas leis criadoras de impostos, inspiravam-se naquelas existentes anteriormente à conquista, medida que propiciava a sua rápida implantação.¹⁶⁷

Como a guerra era a indústria nacional da Roma republicana, a tributação direta era uma medida extraordinária imposta sobre a propriedade dos cidadãos, a título de empréstimo de guerra, sendo por vezes, devolvido aos contribuintes. Com a imensa aquisição de riqueza que lhe coube através das conquistas no século II a.C. a taxação direta chegou a ser extinta temporariamente em 167 a.C., e a despesa dos exércitos de ocupação couberam aos habitantes das províncias conquistadas. Assim, ao cidadão da República, afóra os tributos diretos, coube-lhe uma única incidência indireta a um percentual de cinco por cento sobre o valor dos escravos alforriados.¹⁶⁸

Em 27 a.C., o Imperador Augusto¹⁶⁹ inicia o *census*¹⁷⁰ nas províncias, objetivando que todos os cidadãos fossem tributados e durante muitos anos, inclusive à época

¹⁶⁶ AYMARD, André; AYBOYER, Jeannine. **Roma e seu império**: o Ocidente e a formação da unidade mediterrânea. Tradução de Pedro Moacyr Campos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993, v. 3, p. 205-208.

¹⁶⁷ AYMARD, André; AYBOYER, Jeannine. **Roma e seu Império**: o Ocidente e a formação da unidade mediterrânea. p. 210-211.

¹⁶⁸ BAILEY, Cyril (coord.). **O legado de Roma**. Tradução de Mauro Papelbaum e Luiz Carlos Lucchetti Gondim. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1992, p. 120-121.

¹⁶⁹ Augusto governou Roma entre 29 a. C e 14 d. C. Inicia em 27 a.C. o período imperial romano realizando grandes obras, especialmente, a construção do Pantheon, a melhoria da administração, a reorganização do exército, tornando-o um corpo permanente, a fixação das fronteiras, a eliminação do sistema de exploração das províncias e a melhoria dos costumes. (ENCICLOPÉDIA BARSA. São Paulo: Encyclopédia Britannica Editores, 1980, v. 3, p. 289)

¹⁷⁰ O *sensus*, designativo de censo, dividia-se em dois grandes setores, conforme a sua finalidade: *census capitis* e *census soli*. O primeiro tinha por objetivo realizar o levantamento de toda a população romana; o segundo abrangia as propriedades territoriais, entretanto, ambos eram utilizados para o fornecimento de elementos necessário à cobrança de tributos. (MEIRA, Sílvio. **Direito tributário romano**. p. 46-47)

do nascimento de Cristo¹⁷¹ mantinha atualizado um detalhado ‘extrato de todo o império’ que lhe possibilitava a escrituração e controle das contas relativas aos tributos do tesouro imperial, denominado *fiscus*.¹⁷² Para esse mister, organizou um quadro de pessoal treinado, tornando possível substituir lentamente o antigo sistema de impostos indiretos, chamados *vectigalia*,¹⁷³ cobrados pelos *publicanus*,¹⁷⁴ por dois grandes tributos aplicados às províncias do Império, o *tributum soli*,¹⁷⁵ ou imposto territorial, e o *capitis tributum*,¹⁷⁶ incidente sobre a propriedade pessoal, que passaram a ser recolhidos por funcionários imperiais.¹⁷⁷

Entre os anos 69 e 79, o imperador Vespasiano, homem simples, filho de um coletor de impostos, notabilizou-se pelo vasto programa de reconstrução que empreendeu em Roma durante o seu governo, construindo o Fórum e o Templo da Paz, restaurando o Capitólio e iniciando a construção do Coliseu.¹⁷⁸ O seu governo caracterizou-se por uma ampla reforma fiscal, que teve por escopo o aumento dos impostos, por vezes dobrando a tributação de províncias e revogando diversas imunidades. É a ele que a história atribuiu a passagem em que indagado sobre o exagero em tributar inclusive mictórios públicos responde: “Pecunia non olet” (o dinheiro não cheira).¹⁷⁹

Entre os séculos III e IV, como consequência da evolução do Império, ocorreu concomitantemente o acréscimo de encargos, resultado sobretudo do aumento dos efetivos militares e do número de funcionários exigidos para a administração pública, bem como da necessidade de transportes, correios, construção de novas estradas, dentre outras. A

¹⁷¹ A Bíblia Sagrada, no Evangelho de São Lucas, 2, 1-7 (notas), menciona que “o recenseamento ordenado pelo imperador era instrumento de dominação, já que possibilitava saber quantas pessoas deviam pagar o tributo. Dentro dessa situação de dominação nasce Jesus, o Messias, que desde o primeiro instante de sua vida se identifica com os pobres”.

¹⁷² O termo provém da época do Império Romano que disseminou a figura dos “recolhedores de impostos” que, com suas “cestas de vime” - em latim significa “fiscus” - recolhiam os tributos. (SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE EVASÃO FISCAL, 1994, Pernambuco. **Síntese das palestras**. Recife, 9 a 10 de maio de 1994. Recife: Sindifisco, 1994, p. 104)

¹⁷³ *Vectigal* era a designação genérica dada aos tributos que incidiam sobre salinas, metais e pescarias. (MEIRA, Sílvio. **Direito tributário romano**. p. 27)

¹⁷⁴ Dava-se o nome de *publicanus* às pessoas que pertenciam às sociedades particulares, contratadas pelo Poder Público para realizar o lançamento e cobrança dos impostos, dentre outras atividades. Esta sistemática foi adotada por longa data em Roma, por ser considerada mais prática para o controle dos tributos no vasto território que compreendia. (MEIRA, Sílvio. **Direito tributário romano**. p. 60)

¹⁷⁵ Designativo dado aos tributos romanos que incidiam sobre a propriedade territorial e que foram cobrados durante muitos séculos, em regra, das províncias, enquanto as terras da península itálica gozavam de uma imunidade odiosa. (MEIRA, Sílvio. **Direito tributário romano**. p. 16-17)

¹⁷⁶ Tributo romano cobrando nas províncias e que incidia anualmente sobre as pessoas, ao contrário dos habituais que, geralmente, recaíam sobre a propriedade territorial. (MEIRA, Sílvio. **Direito tributário romano**. p. 47)

¹⁷⁷ BAILEY, Cyril (coord.). **O legado de Roma**. p. 133-136.

¹⁷⁸ ENCICLOPÉDIA BARSA. São Paulo: Encyclopédia Britannica Editores, 1980, v. 15, p. 378.

¹⁷⁹ FRANCO, Sílvia Cintra. **Dinheiro público e cidadania**. p. 19.

isso, somam-se as despesas com a distribuição gratuita de pão, azeite, carne de porco e sal às populações das classes baixas e o aumento do número dos dias de festas com jogos na capital. Por outro lado, neste período ocorrem perturbações econômicas das mais graves, pois a economia já não é tão próspera como outrora, causando, por conseqüência, uma redução na captação de recursos para o Estado.¹⁸⁰

Diante da crise financeira de Roma, o Imperador Caracala, no ano de 212, utilizou um artifício singular para obter maiores entradas de recursos. Aumentou alguns impostos, em particular as taxas sobre sucessões e, concomitantemente, atribuiu a qualidade de cidadão romano a todos os homens livres do Império, fato que lhe permitiu submetê-los também às obrigações fiscais. Para abrandar o descontentamento da plebe, construiu termas suntuosas, mas nada impediu a ira contra a sua tirania, sendo assassinado no mesmo ano pelos próprios soldados.¹⁸¹

No começo do século IV, aproveitando esta nova configuração política, em que figuravam como cidadãos todos os romanos, Dioclesiano¹⁸² aprimora o sistema, reduzindo a quantidade de impostos, mediante a substituição de diversos tributos por um imposto único, denominado *capitação*¹⁸³, que era tido justo por apresentar uma distribuição estável e eqüitativa. Com base em recenseamento realizado a cada quinze anos, o governo elaborava um cadastro contendo os diversos elementos indispensáveis ao cálculo do imposto (terra, árvores, culturas praticadas, qualidade do solo, localização, etc), reduzindo-os a certo número de unidades fictícias, denominadas *caput* (cabeça). A partir daí, bastava-lhe tão somente avaliar anualmente suas necessidades para que, a cada província, fosse determinada de maneira automática a quota-parte que lhe era exigível. Apesar do inegável progresso, no sentido de uma tributação mais igualitária e extensiva a todos, diversas variáveis provaram ao longo do tempo a inadaptação do sistema às exigências do governo, tais como, a dificuldade de atualizar os cadastros, a concessão de isenções a determinadas

¹⁸⁰ AYMARD, André; AYBOYER, Jeannine. **Roma e seu império**: as civilizações da unidade romana. Tradução de Pedro Moacyr Campos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994, v. 4, p. 392-393.

¹⁸¹ ROLLAND, Jacques-Francis (Coord.). **Historama**: a grande aventura do homem. v. 2, p. 147.

¹⁸² Imperador romano, responsável pela criação do regime conhecido como Tetrarquia: dois Augustos e dois Césares, encarregados, sob a sua autoridade suprema, de missões e comandos regionais. Durante o seu governo, simplificou e uniformizou a administração, a justiça e os impostos, reformas que desencadearam um processo de desenvolvimento da burocracia. (GRIMAL, Pierre. **A civilização romana**. p. 295)

¹⁸³ A capitação (*Capitatio*) era um imposto direto que incidia sobre uma unidade territorial denominada “caput” ou “juga”. Cada caput se compunha de um certo número de terras cultiváveis, de pastagens ou de bosques, ou de um certo número de vinhas ou de oliveiras. (GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Glossário de tributos e impostos antigos do mundo todo**. Brasília: ESAF, 2002, p. 249)

categorias privilegiadas da sociedade e as inadimplências, principalmente de homens com poder econômico ou político.¹⁸⁴

Outro problema que atingia o modelo estabelecido por Dioclesiano, era a complexa e pesada estrutura criada para cobrar e controlar os tributos, transformando o *fiscus* numa “horda de funcionários tão monstruosamente inchada em número que, como nos relata o assim chamado Lactânncio, havia mais recebedores do que contribuintes no Império”.¹⁸⁵ É que a quantificação do valor a pagar operava-se por meio de avaliações complexas realizadas por coletores que mediam as terras até ao mais pequeno torrão, contando cepas de videira e árvores, inscrevendo animais de toda espécie e tomando nota de todas as pessoas.¹⁸⁶

Os tributos perpassaram com intensidade pelos fatos da história romana, causando profundas mudanças no comportamento dos seus habitantes em vista da austeridade com que o Estado conduzia as políticas tributárias em seus territórios e as penas que aplicava aos fraudadores do fisco. Se as reformas implementadas merecem louvores, na aplicação prática produziram-se os mais deploráveis abusos.

De se enfatizar, por exemplo, os numerosos suicídios que se sucediam continuamente, no final da República e início do Império, como artifício utilizado para ludibriar o fisco. É que, como as leis vigentes não permitiam o confisco dos bens, se o indiciado por sonegação de impostos se matava antes do início do processo, “o suicídio do acusado antes da sentença tornara-se o meio desesperado a que recorriam os nobres para deixar aos filhos e iludir as esperanças do fisco”.¹⁸⁷

Como essa prática alastrou-se ao longo do tempo, prejudicando as pretensões do fisco, os imperadores trataram de fazer do suicídio, que era um meio de evitar o confisco de bens, a maneira mais segura de chegar à confiscação, ao estabelecerem por meio de leis que:

[...] se a morte não tivesse sido natural e se o acusado tivesse posto fim aos seus dias por efeito de acusação, o seu gesto equivaleria a uma confissão. De igual modo, o acusado que tentasse corromper o seu delator seria considerado confesso, assim como aquele que tentasse a fuga. Só uma

¹⁸⁴ AYMARD, André; AYBOYER, Jeannine. **Roma e seu Império: as civilizações da unidade romana**. p. 393.

¹⁸⁵ BAILEY, Cyril (coord.). **O legado de Roma**. p. 155.

¹⁸⁶ CAMPOS, Diogo Leite de. **O sistema tributário no estado dos cidadãos**. Coimbra: Edições Almedina, 2006, p. 8.

¹⁸⁷ VEYNE, Paul. **A sociedade romana**. Tradução de Maria Gabriela de Bragança. Lisboa: Edições 70, 1990, p. 80.

esperança restava aos sucessores de um suicida: provar que o suicídio não se deveria à culpa.¹⁸⁸

Havia ainda as torturas aplicadas aos contribuintes das cidades pertencentes às províncias romanas, pelo não pagamento de um tributo devido em ouro e prata por todos aqueles que se dedicavam ao comércio exterior, instituído pelo Imperador Constantino por volta do século IV. Quando o prazo fatal para o seu pagamento, chegava:

[...] os chicotes e a tortura eram as armas usadas, fazendo ouvir sua voz contra aqueles cuja extrema pobreza lhes não permitia dar suprimento a esta taxa injusta. As mães vendiam os filhos, os pais prostituíam as filhas, obrigados a terem de procurar obter por meio deste deplorável tráfico o dinheiro que os exatores dos crisárgiro lhe vinha extorquir.¹⁸⁹

Como explicita Campos, “eis, pois, o legado de Roma em matéria fiscal: o imposto como produto e instrumento de opressão, crescendo à medida que se desenvolve a máquina político-administrativa; assente na força pura, sem referência à justiça”.¹⁹⁰

Das breves anotações acerca dos sistemas tributários adotados durante o vasto período que compreendeu o Estado Romano, observa-se que os abusos na cobrança de tributos eram bastante intensos e não havia uma preocupação maior com a contraprestação em serviços públicos aos cidadãos. Por consequência, a resistência fiscal era generalizada e exigia o constante emprego da força para manter a ordem e o cumprimento das normas tributárias.

2.1.3 A tributação no período medieval

Em grande parte do período medieval, os tributos estiveram intrinsecamente relacionados ao sistema feudal, onde os suseranos os cobravam dos servos, em troca de proteção contra ataques inimigos, especialmente dos bárbaros, e para oferecer serviços de justiça, voltados à solução de conflitos ocorridos no território.

Os mais importantes eram a capitação, o censo, a talha, as banalidades, as prestações e a corvéia. A capitação, ou como era conhecida, imposto por

¹⁸⁸ VEYNE, Paul. **A sociedade romana**. p. 81.

¹⁸⁹ LOT, Ferdinand. **O fim do mundo antigo e o princípio da Idade Média**. Tradução de Emanuel Godinho. Lisboa: Edições 70, 1968, p. 158.

¹⁹⁰ CAMPOS, Diogo Leite de. **O sistema tributário no estado dos cidadãos**. p. 78.

cabeça, atingia somente os servos; o censo era uma espécie de renda cobrada somente dos vilões¹⁹¹ e homens livres; a talha consistia numa certa porcentagem que incidia sobre quase tudo o que era produzido nas terras dos vilões e dos servos; as banalidades eram uma compensação cobrada pelo senhor feudal pelo uso do moinho da vila, do lagar, dos tonéis de cerveja, do forno do pão e para garantir o direito de morar na vila. Os camponeses sujeitavam-se ainda ao cumprimento das prestações, um tipo de hospitalidade forçada que tinham o dever de oferecer periodicamente ao conde ou ao barão local, acolhendo-o na sua residência por ocasião das viagens de um para outro lugar, estendendo-se esta obrigação a alojar e alimentar a comitiva, os cavalos e os cães que os acompanhavam. Por fim, a corvéia era uma obrigação prestada ao senhor feudal por meio de trabalho forçado, realizado pelos vilões e servos, em determinados dias da semana, que consistiam em cultivar as terras, construir e reparar estradas, pontes e represas.¹⁹²

É de se notar que era reduzida a destinação dos tributos para fins sociais, excetuada a proteção e a assistência judiciária. Ainda que não fosse de monta elevada, a falta de retorno, aliada a outros fatores inerentes ao próprio sistema, resultava em péssimas condições de vida dos trabalhadores. Pelo menos, nas épocas de plantio e colheita, o camponês trabalhava do nascer, ao pôr do sol, recebendo pouca recompensa pelos serviços. Seu lar, em geral, era uma cabana miserável, construída de varas trançadas e recoberta de barro, com piso de chão batido e as camas nada mais eram que caixas cheias de palhas. A alimentação era grosseira e invariável, mesmo faltando-lhe quando as colheitas eram más, ocorrendo até casos de morte por inanição.¹⁹³

Não obstante, existiam algumas vantagens que contribuía para a fixação do homem no território do feudo, como uma certa garantia de emprego e o princípio estabelecido no direito feudal de que o camponês mantinha-se na terra se esta fosse vendida a outro suserano, além do dever de proporcionar condições de subsistência aos velhos incapacitados para o trabalho até o fim dos seus dias.¹⁹⁴

Para um melhor conhecimento da tributação no período medieval, é oportuno enfatizar-se dois fatos que marcaram profundamente a Inglaterra nos séculos XIII e XIV, no que se refere às relações entre a sociedade e o Estado. Antes precisa-se destacar que,

¹⁹¹ Designação dada aos antigos proprietários livres que, embora ligados a um senhor, eram servos com menos deveres e mais liberdade, com obrigações quase sempre bem definidas e que não poderiam ser aumentadas segundo a vontade do senhor.

¹⁹² BURNS, Edward Mcnall. **História da civilização ocidental**. v. I, p. 329.

¹⁹³ BURNS, Edward Mcnall. **História da civilização ocidental**. v. I, p. 329.

¹⁹⁴ BURNS, Edward Mcnall. **História da civilização ocidental**. v. I, p. 331.

para os padrões da época, a Inglaterra já apresentava uma certa estruturação administrativa e política que, embora deficiente, era exemplo para a Europa.

O primeiro fato referido diz respeito à Magna Carta de João-sem-Terra, um documento redigido em 1215 pela nobreza e imposta ao rei, como uma limitação do seu poder sobre as liberdades dos ingleses. Um dos mais conhecidos e debatidos dispositivos daquele diploma é o artigo 12, que faz a seguinte referência à competência para a criação de impostos, retirando-a parcialmente dos poderes do rei:

Nenhum imposto ou pedido será estabelecido em nosso reino a não ser pelo comum conselho de nosso reino, exceto para resgatar nossa pessoa ou para fazer cavaleiro nosso filho mais velho ou para casar uma vez nossa filha mais velha e nesses casos que a contribuição seja razoável, que tudo se passe de modo semelhante quanto às contribuições da cidade de Londres.¹⁹⁵

A inclusão de norma disciplinadora dos impostos no texto explica-se, em grande parte, pelo fato de João-sem-Terra ter aumentado demasiadamente o *scutagium*, uma taxa de substituição do serviço militar, transformando-a em verdadeiro instrumento de expropriação, sem autorização do parlamento.¹⁹⁶

O artigo 41, ao dispor sobre a livre circulação das mercadorias, também era norma dirigida ao rei, impedindo-o de estabelecer barreiras alfandegárias abusivas, por meio de impostos criados à revelia do legislativo. Em seu texto, assim expressa a restrição governamental:

Todos os mercadores poderão livremente e com toda a segurança sair da Inglaterra e entrar na Inglaterra, tanto por terra como por água, para comprar e vender sem nenhum imposto ilegal, de acordo com os antigos e justos costumes, exceto em tempo de guerra e se forem de um país em guerra contra nós.¹⁹⁷

O segundo fato ocorreu em 1381, quando estourou uma grande rebelião popular que dentre outros motivos figuravam a luta pela liberdade dos camponeses que ainda continuavam servos dos senhores feudais, a redução da renda da terra paga pelos rendeiros aos grandes proprietários, o descontentamento com a corrupção no governo e a má administração de Ricardo II. Mas todos esses fatores de indignação foram unidos por uma

¹⁹⁵ GIORDANI, Mario Curtis. **História do mundo feudal II/1**: civilização. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1987, p. 75.

¹⁹⁶ GIORDANI, Mario Curtis. **História do mundo feudal II/1**: civilização. p. 75.

¹⁹⁷ GIORDANI, Mario Curtis. **História do mundo feudal II/1**: civilização. p. 74.

derradeira imposição de um novo imposto de § 100.000, que foi lançado sobre o povo para ser cobrado de cada habitante com idade acima de 15 anos, como forma de obter recursos para financiar a guerra contra a França. Como milhares de pessoas evitavam o seu pagamento fugindo dos coletores de impostos, o governo enviou emissários às cidades para caçar os fugitivos, mas a população reuniu as forças e desafiou os agentes reais que foram expulsos a pedradas em Brentwood e noutras regiões vizinhas. Grandes comícios foram realizados em Londres para protestar contra o novo imposto e os rebeldes rurais foram encorajados a marchar sobre a capital para obrigar o rei a rever as medidas extorsivas adotadas.

A revolta explode em 6 de junho de 1381 quando um grupo de coletores que chegava à cidade de Kent foi expulso. Nos dias que se seguem, os rebeldes insuflados por Wat Tyler, saquearam e destruíram residências dos senhores de terra e de homens ricos em diversas regiões, fazendo com que, em muitas cidades, funcionários do governo e homens de posses fugissem para outros lugares da Inglaterra. Os rebeldes voltaram-se, por fim, contra Londres e lá, dentre muitos atos, incendiaram edifícios que continham documentos de registro de sua servidão e informações sobre os valores de impostos devidos, além de assassinar mais de 150 pessoas, entre comerciantes, banqueiros, advogados e coletores de impostos. Por fim, a revolta foi contida pelo governo a custa de centenas de execuções, obrigando os camponeses vencidos a voltarem para os seus arados e os trabalhadores zangados aos seus teares.¹⁹⁸

É nesse período também que surgem duas histórias que tornaram seus protagonistas personagens lendários na luta contra o excesso de tributação. A primeira ocorreu provavelmente no início do segundo milênio, na Inglaterra, quando o conde Leofric de Mercia, diante da insistência de sua mulher, Lady Godiva, para que reduzisse os impostos cobrados dos habitantes de Coventry, concordou em atendê-la, desde que ela passasse nua pelas ruas da cidade, montada num cavalo branco. A incredulidade do marido e a penúria da população motivaram a esposa a aceitar o desafio e, em respeito ao seu ato de bravura e humanidade, todo o povo fechou as janelas e não a contemplou. A outra história que se confunde mesmo com a ficção, é a de Robin Hood, em que curiosamente o lema do herói, retirar dos ricos e distribuir aos pobres, é uma das modernas funções que justificam a cobrança dos tributos.¹⁹⁹

¹⁹⁸ DURANT, Will. **A história da civilização**: a reforma: uma história da civilização européia de Wyclif a Calvino: 1300-1564. Tradução de Mamede de Souza Freitas. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1957, v. 6, p. 34-38.

¹⁹⁹ VELLOSO, Rodrigo. **Revista Super Interessante**. p. 88.

Na França do século XVI, a população também sofria com as exigências desmedidas de tributos, sem uma contrapartida maior em obras e serviços. Os impostos prestavam-se a financiar, de maneira especial os gastos com as guerras, a manutenção do exército, a luxúria da corte, as festas e a manutenção dos castelos. Como as rendas não eram suficientes, a partir de 1522, o governo recorreu a empréstimos e à venda de cargos públicos (juízes, tesoureiros, inspetores, etc.). A venalidade dos cargos foi incentivada com a concessão de certos privilégios, tais como algumas isenções de impostos, aumentando a injustiça fiscal e multiplicando o número de funcionários, freqüentemente inúteis.²⁰⁰

É perceptível que os tributos na Idade Média apresentam-se frágeis e pouco estruturados, especialmente porque, na maioria dos territórios, a própria noção de Estado ainda é incipiente. É que “o Estado feudal não conheceu uma relação de súdito de caráter unitário, nem uma ordem jurídica unitária, nem um poder estatal unitário”,²⁰¹ no sentido que se conhece hodiernamente. Mas nesse período uma característica continua a marcar a história dos tributos; a sua instituição sem a participação e consentimento do cidadão e a pouca aplicação em prol da população, principalmente, dos mais pobres.

2.1.4 A tributação e a Revolução Inglesa

Ao se tratar dos aspectos tributários ocorridos no período que irrompeu a Revolução Inglesa, busca-se compreender, ainda que em linhas gerais, o espaço temporal compreendido entre o início da Revolução Puritana e o fim da Revolução Gloriosa. Adota-se assim a abordagem de Arruda, ao entendê-las como partes do mesmo processo revolucionário, considerando que a verdadeira revolução deu-se no transcurso da Revolução Puritana, entre 1640 e 1649, e que a Revolução Gloriosa de 1688 foi apenas seu complemento natural.²⁰²

Para entender melhor este período, é imperioso observar que a sustentação financeira do Estado dependia, necessariamente, do relacionamento do Rei com o Parlamento, pois, como diversas medidas exigiam a autorização deste, a exemplo da liberação e obtenção de recursos por meio de tributos ou empréstimos, a negação poderia inviabilizar as ações que o governo pretendia implementar.

²⁰⁰ ROLLAND, Jacques-Francis (Coord.). **Historama**: a grande aventura do homem. Buenos Aires: Editora Codex, 1972, v. 6, p. 36-38.

²⁰¹ HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. p. 160.

²⁰² ARRUDA, José Jobson de Andrade. **A revolução inglesa**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 7.

Em 1628, sob o comando de Carlos I, a Inglaterra está em guerra com a França e o Rei vê-se na contingência de convocar o Parlamento para ampliar os recursos públicos necessários ao financiamento dos gastos com as tropas. No ano seguinte, é eleito pelo condado de Cambridge, Oliver Cromwell, cidadão com fama de incorruptível, que impõe ao Rei a Petição dos Direitos (*Petition of Rights*), pela qual o Parlamento exigia o controle do exército e da política tributária. Embora Carlos I tenha assinado a petição com grande relutância, esperava que o Parlamento autorizasse a cobrança de impostos sobre o comércio de lã e de couro até o fim do reinado, tornando-os, portanto vitalícios. Como o Parlamento recusou-se a aprovar rendas fixas e vitalícias, alegando que deveriam ser votadas a cada momento que fossem necessárias, o Rei decidiu dissolvê-lo definitivamente.²⁰³

Como represália, somente voltaria a convocar o Parlamento onze anos após, período em que, dentre as muitas medidas consideradas arbitrárias, criou e alterou diversos tributos destacando-se o imposto denominado *ship money*, que era cobrado anteriormente somente das cidades portuárias, para custear a defesa das costas inglesas pela marinha real contra os ataques de piratas. Como forma de aumentar a arrecadação, o Rei decidiu que esse imposto fosse estendido às demais regiões do país e exigido da população em geral. Isto fez com que John Hampden, um próspero cidadão, primo de Oliver Cromwell, se recusasse a pagar a ínfima quantia de uma libra, não pelo seu valor econômico, mas porque atentava contra o princípio da necessidade de autorização do Parlamento. Após ter sido levado a diversas cortes, Hampden foi absolvido como decorrência da forte pressão popular, fato que motivou a população à generalizada recusa ao pagamento de impostos.²⁰⁴

Quando a Escócia (calvinista) invadiu a Inglaterra, em virtude de Carlos I tentar a implantação do Anglicanismo no País, a falta de recursos para financiar o exército, resultado da recusa ao pagamento dos impostos, exigiu que o monarca convocasse o Parlamento. Quando este entrou em funcionamento em 1640, as reivindicações que norteavam a Petição dos Direitos voltaram à tona, agora, porém, com muito mais vigor, impondo definitivamente a proibição do Rei manter um exército permanente sob seu comando, passando-o juntamente com as políticas tributária e religiosa para o controle do Parlamento. O *ship money* foi abolido e a aprovação das leis tornou obrigatória a convocação periódica do legislativo, como órgão dotado de autêntica legitimação popular. Como o Rei não se conformou com a perda de seus direitos e sem apoio em Londres, organizou um novo exército

²⁰³ ARRUDA, José Jobson de Andrade. **A revolução inglesa**. p. 71.

²⁰⁴ ARRUDA, José Jobson de Andrade. **A revolução inglesa**. p. 72-73.

que acabou por mergulhar o país numa violenta guerra civil, que só terminaria com a sua execução em 1649.²⁰⁵

Com apoio do exército, Oliver Cromwell, o grande líder da revolução, governou a Inglaterra até sua morte em 1658, quando assume então seu filho Richard, sem a mesma eficiência do pai. Após breve crise foi deposto e o Parlamento convocou Carlos II para assumir o trono, em 1660. Carlos reinou até 1685, aceitando as limitações do poder real e respeitando as leis, o que lhe proporcionou relativa harmonia com o poder legislativo.²⁰⁶

Quando Jaime II, irmão de Carlos, ascende ao poder em 1685, empenha-se no restabelecimento do absolutismo e busca seguidamente ampliar a influência dos católicos no governo, além de cometer inúmeras arbitrariedades. Procura revogar o ato de *habeas corpus* e outras leis que embaraçavam a ação executiva. Em 1688 submete a julgamento sete bispos anglicanos por descumprimento de ordem real. Apesar de absolvidos, faz aumentar o descontentamento contra o desrespeito reiterado do rei às leis. Submete, ainda, três grandes faculdades de Oxford, coração do anglicanismo, às regras de Roma, expulsando seus vinte e cinco professores dos cargos por se recusarem a cumprir a nova ordem. Com o apoio de Guilherme de Orange, da Holanda, o Rei da Inglaterra é deposto, sem violência, estabelecendo o marco histórico da Revolução Gloriosa.²⁰⁷

Para garantir a plenitude dos novos direitos, Guilherme assume o trono britânico mediante a assinatura da Declaração de Direitos (*Bill of Rights*),²⁰⁸ firmando o compromisso de aceitar as limitações de poder submetidas ao rei, a exemplo do impedimento de aumentar impostos sem a aprovação do legislativo.

As questões tributárias figuram mesmo no centro das discussões que acenderam as revoltas, porque:

[...] antes que pudesse avançar no seu destino, a Inglaterra teria de tornar-se ou um despotismo com o controle da Coroa sobre os impostos, como os seus rivais de além-mar, ou então se desenvolver numa nova forma política, tal qual o mundo nunca tivesse visto, um Estado no qual a Câmara dos

²⁰⁵ ARRUDA, José Jobson de Andrade. **A revolução inglesa**. p. 74-81.

²⁰⁶ ARRUDA, José Jobson de Andrade. **A revolução inglesa**. p. 87.

²⁰⁷ TREVELYAN, George McCaulay. **A revolução inglesa**. Tradução de Leda Bozacian. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 22, 32-33, 43.

²⁰⁸ A Declaração de Direitos de 1689, completada pelos direitos de liberdade estabeleceu, em seu artigo 3º: “O imposto em dinheiro para uso da Coroa, sob pretexto de prerrogativas reais sem que haja concordância por parte do Parlamento, é contrário às leis”. (ARRUDA, José Jobson de A. **História moderna e contemporânea**. 8. ed. rev. São Paulo: Editora Ática, 1977, p. 106).

Comuns ditaria a política do rei e seus ministros.²⁰⁹

Se a inexistência de lutas armadas transformou-a na mais conservadora de todas as revoluções, pela via dos efeitos foi a mais liberal, pois restaram fixados no Acordo de Restauração as bases da relação da Coroa com o Parlamento. Dentre outras medidas, foi estabelecido, por definitivo, o princípio de que a lei está acima dos reis, a independência dos Juízes, a reunião anual do Parlamento, a tolerância religiosa e a liberdade política.²¹⁰

A glória da revolução está precisamente na capacidade dos homens concretizarem, por meios pacíficos, profundas mudanças nas relações da sociedade com o Estado, convergindo idéias aparentemente contrárias, em torno de uma aspiração maior, como nunca se viu antes. Como bem sintetizou Trevelyan:

[...] a expulsão de Jaime foi um ato revolucionário, mas no entanto o espírito desta estranha Revolução era o contrário de revolucionário. Ela não veio para acabar com a lei, mas para confirmá-la contra um rei violador das leis. Ela não veio para coagir as pessoas a um modelo de opinião em política e religião, mas para dar liberdade sob e pela lei. Ela era ao mesmo tempo liberal e conservadora; a maioria das revoluções não o são, mas acabam com as leis e depois toleram apenas uma só maneira de pensar.²¹¹

Após a revolução, sob o governo de Guilherme, cabia aos funcionários do Tesouro a formulação de projetos relativos a impostos que eram submetidos a debates na Câmara, onde ministros também entravam em contato direto com os legisladores para explicar, defender e modificar as leis, de forma que “a Coroa, o Ministério e o Tesouro estavam intimamente unidos à Câmara dos Comuns pelos mesmos fios condutores”.²¹²

Conclui-se, portanto, que na Inglaterra, diferente dos conflitos anteriores, a luta era para garantir a legitimidade do Parlamento como órgão autorizador da criação e majoração de tributos, contra o poder autoritário do rei que insistia em desrespeitar essa prerrogativa. Com isso, restou fortalecido o princípio da legalidade. Novamente fica a constatação de que leis tributárias criadas sem o consentimento popular, neste caso por meio de um parlamento, são causadoras de resistência fiscal.

²⁰⁹ TREVELYAN, George McCaulay. **A revolução inglesa**. p. 12.

²¹⁰ TREVELYAN, George McCaulay. **A revolução inglesa**. p. 7.

²¹¹ TREVELYAN, George McCaulay. **A revolução inglesa**. p. 5.

²¹² TREVELYAN, George McCaulay. **A revolução inglesa**. p. 85.

2.1.5 A tributação e a Revolução Americana

A Revolução Americana de 1776 decorreu de uma série de incidentes que foram acirrando as divergências entre a colônia e o Reino da Grã-Bretanha, dentre os quais, a exigência desmedida de tributos sobressai como um dos pontos centrais do conflito. O desejo de independência foi afirmando-se gradualmente na comunidade americana, descontente com a política adotada pelos ingleses, orientada que era para sufocar as liberdades e o crescimento econômico.

Aos poucos, os americanos começaram a perceber que a Inglaterra representava um entrave ao crescimento das novas colônias, sob todos os aspectos, inclusive político, pois não lhes era dado sequer direito a acento no Parlamento inglês. Por outro lado, ficavam obrigados a cumprir as normas de um legislativo sem representantes, fato que levou um político americano, ao rebelar-se contra os altos impostos, cunhar o lema “taxação só com representação”.²¹³

Para elucidar as nuances deste conflito, é de extrema valia o estudo de Herbert Aptheker, em obra investigativa que desnuda as suas mais profundas razões, apontando como principais aspectos da política inglesa, ações implementadas paulatinamente, com o intuito de:

[...] monopolizar o mercado para as manufaturas inglesas, daí a restrição à manufatura local; favorecer os mercadores ingleses de pele, os especuladores de terra, os pescadores, os madeireiros; limitar a navegação somente à órbita dos domínios ingleses e monopolizar os benefícios econômicos, resultantes desse comércio; dominar o mais possível o comércio de mercadorias coloniais; controlar o crédito e as finanças da economia colonial; impedir a expansão da população em direção ao Oeste; centralizar a máquina política das colônias; estrangular o avanço democrático e diminuir as leis nacionais, especialmente em termos de arrecadação e de justiça; reforçar o papel do militar na vida colonial, elevar a arrecadação necessária para manter as colônias com seus próprios recursos, e o mais importante, para proteger o capital inglês ali investido.²¹⁴

Para concretizar a política de controle das colônias, o governo inglês instituiu o julgamento sem júri para certos casos, intensificou o ingresso de funcionários públicos vindos da Grã-Bretanha para assumirem postos na administração, criou novos e

²¹³ ROBERTS, J. M. **O livro de ouro da história do mundo**. p. 514.

²¹⁴ APTHEKER, Herbert. **Uma nova história dos Estados Unidos**: a revolução americana. Tradução de Fernando Autran. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1969, p. 24.

pesadíssimos impostos que se misturavam aos confiscos e concedeu monopólios em favor de companhias ou cidadãos ingleses. Neste sentido, em 1764, o parlamento inglês promulgou a Lei do Açúcar que atualizava os direitos de impostos sobre o melaço, o açúcar, o vinho, a seda, o café e os produtos têxteis de origem não britânica.²¹⁵

No ano seguinte, visando aumentar ainda mais a arrecadação, foi editada a Lei do Selo que impunha taxas elevadíssimas sobre quaisquer negócios urbanos ou rurais, o que provocou uma oposição unânime e instigou a conclamação de representantes das colônias para o Congresso da Lei do Selo, reunindo duzentos líderes na cidade de New York. Nele, os comerciantes acordaram que não realizariam nenhuma compra de mercadorias oriundas da Grã-Bretanha, nem venderiam produtos àquele país, a menos que a Lei do Selo fosse revogada. A estratégia foi exitosa e o Parlamento inglês retroagiu, revogando a Lei por absoluta impossibilidade de cobrança do tributo dos contribuintes, porém, em substituição, criou outros impostos mais amenos.²¹⁶

Paralelamente aos elevados impostos, funcionava uma vigorosa e implacável máquina administrativa para fiscalizar o cumprimento das leis tributárias, odiada pelos habitantes das colônias e causadora de diversos conflitos. O mais grave incidente ocorreu em 1772 com a escuna *Gaspee*, que encalhou próximo à cidade de Providência, colônia de Rhode Island, quando perseguia um barco colonial que transportava produtos ilegalmente. Um grupo de pessoas subjugou a tripulação, levando-a para terra e ateando fogo ao navio. O governo inglês instaurou inquérito e ofereceu recompensa por informações, mas após um ano, as investigações foram encerradas por não terem sido identificados os responsáveis.²¹⁷

Em 1773, o Parlamento Britânico instituiu a Lei do Chá, que mantinha a tributação do produto das colônias e revogava a taxação do chá exportado para a América pela Companhia das Índias Orientais. Isto proporcionou à Companhia, a sua venda por preço menor ao de qualquer outro comerciante, o que lhe garantiu praticamente o monopólio do comércio deste relevante produto na América. Quando essa manobra tributária chegou ao conhecimento público, a luta contra a Lei do Chá intensificou-se pela oposição das massas à sua venda e consumo, inviabilizando por completo a sua comercialização, fato que John

²¹⁵ APTHEKER, Herbert. **Uma nova história dos Estados Unidos**: a revolução americana. p. 32.

²¹⁶ APTHEKER, Herbert. **Uma nova história dos Estados Unidos**: a revolução americana. p. 34, 65-66.

²¹⁷ APTHEKER, Herbert. **Uma nova história dos Estados Unidos**: a revolução americana. p. 38.

Adams registraria como tendo sido um ato de sublime grandeza, digno de marcar uma época na história.²¹⁸

Algumas medidas extremas agravaram a crise, como a ocorrida em Boston, onde comerciantes disfarçados de índios mohawks destruíram significativa quantidade de caixas de chá, tiradas dos porões dos barcos ancorados no porto, episódio que entrou para a história norte-americana. A tensão entre a colônia e a metrópole aumentou, fazendo com que o Parlamento inglês, para não perder o controle, agisse energicamente, votando as chamadas Leis Intoleráveis, de 1774. Por elas, o Porto de Boston ficava interdito até o ressarcimento dos prejuízos; ao governo de Massachusetts foram concedidos poderes excepcionais e as tropas inglesas ficariam aquarteladas na cidade de Boston, para impedir qualquer ato de intolerância.²¹⁹

Apesar de o incidente caracterizar-se mais como um ato simbólico, na opinião de Wright, o que aqueles homens haviam feito representava nada menos do que o início da revolução, pois foi somente a partir da crise resultante dos desdobramentos posteriores àqueles fatos, que alguns líderes foram levados a examinar seriamente a possibilidade de uma completa independência da Grã-Bretanha.²²⁰

Como decorrência dos movimentos de revolta contra a administração da Coroa surgiram expressivas organizações, muitas secretas, mas de todas, a maior, mais numerosa e mais espalhada pelo país era a dos Filhos da Liberdade, fundada como parte do esforço pela luta contra a Lei do Selo em 1765.

Foram os 'Filhos da Liberdade', com atuação desde a Nova Inglaterra até a Carolina do Sul, que lançaram a idéia da solidariedade intercolonial, para resistência à Inglaterra, idéia essa que foi de importância fundamental para a constituição do Congresso da Lei do Selo. Foi, igualmente, a semente de onde brotou o Comitê de Correspondência, o qual, por seu turno, transformou-se na verdadeira máquina da revolução.²²¹

Vê-se que a tributação não foi apenas a centelha e o combustível inicial da revolução, porque das estruturas criadas para fortalecer a resistência contra as taxas inescrupulosas, nasceram as organizações que fomentaram posteriormente os ideais de independência. Como adverte Aptheker.

²¹⁸ AP THEKER, Herbert. **Uma nova história dos Estados Unidos: a revolução americana.** p. 38-39.

²¹⁹ ARRUDA, José Jobson de A. **História moderna e contemporânea.** p. 150.

²²⁰ WRIGHT, Esmond. **Washington e a revolução americana.** Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963, p. 56-57.

²²¹ AP THEKER, Herbert. **Uma nova história dos Estados Unidos: a revolução americana.** p. 64.

A preparação revolucionária observada na questão do chá, a promulgação das leis mais recentes (Leis intoleráveis) e a resistência a elas opostas, ressurgiram com o auxílio das mesmas fórmulas revolucionárias já tornadas familiares – Comitês de Correspondências, boicotes, convenções provinciais. Isso culminou com a convocação do Congresso da Lei do Selo, numa forma mais ampla e melhor organizada, que ficou conhecida na história como o Primeiro Congresso Continental.²²²

O Primeiro Congresso Continental da Filadélfia ocorrido em setembro de 1774, de caráter não-separatista, foi motivado pela aprovação das Leis Intoleráveis e objetivou a revogação das mesmas, para o que foram enviadas petições ao rei e ao Parlamento inglês. Com o acirramento das divergências e o não acatamento dos pedidos, no ano seguinte, o Segundo Congresso Continental apresentou, dessa vez, um caráter separatista. A guerra foi inevitável e somente termina com a derrota dos ingleses em 17 de outubro de 1781.²²³

Observa-se que na Revolução Americana novamente sobressaem como motivos determinantes da sua ocorrência, a expropriação de um povo sobre o outro, por meio da cobrança de tributos cada vez mais extorsivos, sem a aprovação da população contribuidora.

2.1.6 A tributação e a Revolução Francesa

A Revolução Francesa decorre de diversas causas que, conjugadas, fizeram acender os ideais de liberdade e igualdade. As desastrosas guerras que dilapidaram os cofres do Estado, as seguidas más colheitas que generalizaram a pobreza, os governos despóticos dos Bourbons, o sistema de privilégios arraigado na sociedade do velho regime e a perversa estrutura tributária que cobrava dos pobres e desonerava, em regra, o clero e a nobreza, incendiaram aos poucos os espíritos adormecidos dos franceses.

Em 1788, as classes populares viram uma colheita ruim anunciar a miséria. A seca reduziu enormemente a produção de trigo, o que fez o principal produto de consumo francês, o pão, subir vertiginosamente. Enquanto isso, os tributos absolutamente

²²² APTHEKER, Herbert. **Uma nova história dos Estados Unidos**: a revolução americana. p. 72.

²²³ ARRUDA, José Jobson de A. **História moderna e contemporânea**. p. 151-152.

não diminuían, e para a opinião popular, a culpa era dos cobradores de impostos que aproveitavam para aumentar seus lucros em tempos de carestia.²²⁴

Ao retratar a miséria em que vivia a população às vésperas da Revolução, Taine escreve que o povo, no Antigo Regime “assemelha-se a um homem que caminha dentro de um lago com água até a boca; à menor depressão do solo, à menor flutuação, perde o pé, afunda e se afoga”.²²⁵

No período que antecede a Revolução, a estrutura fiscal e administrativa do reino era tremendamente obsoleta e as tentativas de reformas intentadas entre 1774 e 1776 e mesmo posteriormente, fracassaram diante das pressões da aristocracia, que se recusava a pagar pela crise à custa de seus privilégios. A situação agrava-se quando a França se envolve na guerra de independência americana a um custo financeiro elevadíssimo, decretando, de vez, a bancarrota das finanças públicas. Os gastos excedem então a 20% das receitas, pois somente as despesas com os serviços da dívida, a guerra, a marinha e a diplomacia consumiam um quarto de todas os recursos.²²⁶

Naquela ocasião, os impostos, a grande fonte de recursos, agrupavam-se basicamente em dois tipos principais. Primeiro havia os impostos diretos que eram compostos pela “talha”,²²⁷ a capitação ou imposto por cabeça,²²⁸ e a vintena ou imposto sobre

²²⁴ LEFEBVRE, Georges. **A revolução francesa**. Tradução de Ely Bloem de Melo Pati. São Paulo: Ibrasa, 1966, p. 121-122.

²²⁵ LEFEBVRE, Georges. **O Grande medo de 1789: os camponeses e a Revolução Francesa**. Tradução de Carlos Eduardo Castro Leal. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 25.

²²⁶ HOBBSAWM, Eric J. **A era das revoluções: Europa 1789-1848**. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 76.

²²⁷ A *taille*, abolida na França após a Revolução de 1789, era um “imposto essencialmente feudal, arrecadado pelos senhores sobre seus vassallos, excluídos os nobres e os eclesiásticos. O tributo era assim denominado porque, sendo os coletores analfabetos, marcavam a repartição do lançamento em uma ‘*taille*’ de madeira. Em tese, a *taille* era um imposto repartido proporcionalmente à riqueza de cada contribuinte, avaliada arbitrariamente pelos coletores. Mas antes de ser repartida entre os contribuintes, era dividida por regiões e por cidades, de forma que os totais e sub-totais eram de responsabilidade solidária dos habitantes de cada província ou de cada cidade. Habitualmente, sua cobrança era arrendada a contratadores que adiantavam parte de seu valor ao tesouro real. (GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Glossário de tributos e impostos antigos do mundo todo**. p. 141).

²²⁸ Tributo direto instituído em 1695, como imposto de guerra extraordinário, e por ocasião da sua restauração em 1701, foi tornado permanente. (GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Glossário de tributos e impostos antigos do mundo todo**. p. 65)

a renda.²²⁹ O clero, graças ao princípio medieval de que a propriedade da Igreja não podia ser tributada pelo Estado, não estava sujeito ao pagamento da talha nem da vintena, enquanto os nobres, em particular os de maior poder, valiam-se da influência junto ao governo para obter isenções de praticamente todos os tributos diretos. Como consequência, o ônus da carga tributária direta recaía sobremaneira sobre o povo, ou seja, o Terceiro Estado, sacrificando especialmente os camponeses e a burguesia. Por sua vez, os impostos indiretos, em que a tributação era embutida no preço das mercadorias e pagas pelo consumidor, compreendiam os direitos sobre mercadorias importadas do estrangeiro ou de uma província francesa para outra e a gabela que era uma espécie de imposto sobre o sal.

A gabela figurou no centro das revoltas populares que fomentaram os ideais da Revolução Francesa e mesmo em períodos passados, foi geradora de inconformismos e levantes sociais, em vista do caráter expropriatório com que fora concebida. É que, na França, o sal era monopólio do Estado, e cada habitante era obrigado a comprar anualmente pelo menos sete libras desse artigo, entretanto, o governo por meio de seus agentes, acrescia ao custo de produção, uma taxa que aumentava em cinquenta ou sessenta vezes o seu verdadeiro valor.²³⁰

Criada em 1341, logo nos anos seguintes a gabela começou a ser causa geradora de insatisfação popular, quando da instituição do sistema de monopólio estatal do sal e a fixação de penas rigorosas aos comerciantes que ousassem vendê-lo em seus estabelecimentos. No ano de 1382, em Paris, um simples grito de “abaixo a gabelle!”, proferido por um vendedor de frutas, no momento em que era autuado pela fiscalização, fez aflorar a ira contida dos comerciantes contra os cobradores de impostos que foram assassinados pelos revoltosos. A população armou-se e a rebelião somente foi contida após muito esforço e rigor das forças policiais.²³¹

²²⁹ Imposto extraordinário, criado apenas para propiciar recursos à época da Guerra da Sucessão da Espanha, em 1710, sob o nome de *Dixième* (décimo). Era um imposto geral que incidia sobre quaisquer espécies de rendimentos, inclusive, sobre as rendas das classes privilegiadas, até então isentas, porém logo o clero conseguiu se isentar, pagando uma contribuição voluntária ao fisco real. Era lançado mediante declaração obrigatória e impunha penalidades severas para os não declarantes ou que apresentavam declarações falsas. A exemplo dos sistemas modernos, para rendimentos decorrentes de salários e aluguéis havia retenção na fonte. Embora tenha sido abolida e restabelecida por diversas vezes, em 1756 foi recriada com *Vingtième* (vintena), causando reclamações e resistência generalizada. (GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Glossário de tributos e impostos antigos do mundo todo**. p. 150).

²³⁰ BURNS, Edward Mcnall. **História da Civilização Ocidental**. Tradução de Lourival Gomes Machado, Lourdes Santos Machado e Leonel Vallandro. 23. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1981, v. II, p. 595-596.

²³¹ GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Glossário de tributos e impostos antigos do mundo todo**. p. 105.

Embora continuasse monopólio estatal, em 1760, a comercialização do sal ficava exclusivamente ao encargo dos contratadores gerais,²³² que eram também responsáveis pela arrecadação regional dos impostos. Com a estruturação de um sistema extremamente eficiente, controlavam todas as etapas do produto, desde a compra das salinas, remessa para embalagem em sacas, armazenagem em grandes depósitos particulares, fortemente guardados, até a entrega aos consumidores, ou no caso de locais distantes, para depósitos menores, devidamente autorizados para a venda. Para manter um melhor controle, todas as etapas de circulação do sal deviam estar acompanhadas de fatura própria, recibo em duplicata e, via de regra por guardas, objetivando evitar riscos de fraudes, desvios ou roubo.²³³

Como a grande maioria dos consumidores era pobre, tornaram-se prisioneiros desse surpreendente sistema de controle e taxação. Naquela época, as famílias não concebiam viver sem esse produto básico, só lhes restando o contrabando, pois o sal comprado além da fronteira do país podia ser adquirido por um preço imensamente menor que o cobrado pelos contratadores. “Num esforço para deter os contrabandistas, o Estado estabeleceu sentenças rigorosas: chibata, marca a ferro em brasa, galés ou (no caso de assalto aos guardas) morte na roda”.²³⁴

Denota-se que o Estado impôs às classes menos favorecidas, uma espoliação legalizada, à custa de benefícios fiscais concedidos ao clero e à nobreza. A implementação deste modelo, por meio de uma tributação extremamente desigual que era executada, principalmente, pelos contratadores gerais, transformou-os na confluência dos sentimentos de indignação dirigidos ao Antigo Regime. É que os contratadores eram um Estado dentro do próprio Estado, tamanho o poder que detinham como especuladores dos débitos e exploradores do povo.

Os contratadores inspiraram uma aversão desproporcional porque eram não o elemento mais reacionário na máquina fiscal do Estado, e sim os mais violentamente eficientes. Foi nos arrendamentos de impostos que o abismo entre o povo que pagava e o que o tesouro real recebia se tornou mais gritante. O fato de que seu lucro – ou a diferença entre o que coletavam e o que pagavam à coroa – permaneceu como um segredo comercial não contribuiu para amenizar esse estereótipo de um bando de ladrões vorazes

²³² Sistemática adotada desde o antigo Egito pelo qual particulares, especialmente empresários, burocratas e soldados, substituíam o Estado nas funções de arrecadar tributos, mediante o pagamento de certa renda. (MADEIRA, Mauro de Albuquerque. **Letrados, fidalgos e contratadores de tributos no Brasil colonial**. Brasília: Coopermídia, Unafisco/Sindifisco, 1993, p. 99-100)

²³³ SCHAMA, Simon. **Cidadãos: uma crônica da Revolução Francesa**. Tradução de Hildegard Feist. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 78-79.

²³⁴ SCHAMA, Simon. **Cidadãos: uma crônica da Revolução Francesa**. p. 79.

agindo com autorização da monarquia. Se houve um símbolo da empedernida irresponsabilidade do Ancien Regime com relação às necessidades básicas do povo, os contratadores gerais a incorporaram em suas pessoas coletivas e individuais.²³⁵

Não foi por acaso que um dos primeiros atos – e dos mais espetaculares – do grande levante de Paris em julho de 1789, foi pôr abaixo a parede da alfândega dos contratadores construída para deter os contrabandistas. Em seguida, sucessivos incêndios foram levados a cabo nas construções que abrigavam as barreiras de cobrança dos impostos nas entradas dos municípios. A maioria dos contratadores foram presos, e após julgados, muitos foram condenados à morte na guilhotina, inclusive o grande químico Lavoisier, numa das maiores execuções em massa ocorridas na Revolução.²³⁶

Os fatos apresentados entremostam a importância da análise histórica dos tributos no volver dos conflitos que desencadearam a Revolução, por vezes relegada ao esquecimento, nos estudos recentes como bem esclarece Schama.

Se há um aspecto do quadro tradicional da monarquia que as pesquisas recentes não revisaram é o do ódio eloqüente em quase todas as camadas sociais (porém cada vez mais intenso na base da hierarquia) ao aparato de coletar impostos tanto do Estado como do *seigneur*.²³⁷ Como testemunham as cartas de queixas (*Cabiers de doléances*) que acompanhavam as eleições aos Estados Gerais, aqueles que cobravam impostos em nome do rei eram inimigos do povo. No mais modesto nível social essa execração recaía sobre o infeliz indivíduo investido da função de coletor local da *taille*. Se ele deixasse de apresentar a importância estabelecida pelo *intendant*,²³⁸ podia pagar com sua propriedade e até mesmo com sua liberdade. No entanto, se era eficiente, podia sofrer um destino ainda pior: o de ser punido pelos aldeões na calada da noite.²³⁹

Em resumo, a Revolução Francesa decorreu do descontentamento com a profunda desigualdade social que se apresentava naquele período; transformada em ideário

²³⁵ SCHAMA, Simon. **Cidadãos**: uma crônica da Revolução Francesa. p. 77.

²³⁶ MOUSNIER, Roland; LABROUSSE, Ernest. **O século XVIII**: a sociedade do século XVIII perante a revolução. Tradução de Vítor Ramos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, v. XII, p. 78, 104.

²³⁷ Seigneur era quem detinha o *seigneurage*, que consistia no “direito que cabia ao rei sobre a fabricação de moedas, mas que, freqüentemente, foi usurpado ou estendido aos senhores feudais e até aos bispos e abadias. Em geral, o proveito que os reis e senhores tiravam das moedas era a diferença entre o valor nominal do dinheiro e o seu valor real intrínseco”. (GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Glossário de tributos e impostos antigos do mundo todo**. p. 137).

²³⁸ *Intendant* era um administrador de tributos que tinha a seu cargo a direção de uma região, fixando o valor que competia a cada um pagar.

²³⁹ SCHAMA, Simon. **Cidadãos**: uma crônica da Revolução Francesa. p. 76.

político pelos seus líderes, e levada a cabo pela revolta popular contra a cobrança de tributos expropriatórios, notadamente das classes mais pobres, em favor de uma pequena elite dominante.

2.2 ASPECTOS HISTÓRICOS DA TRIBUTAÇÃO NO BRASIL

Na história do Brasil, muitas foram as revoltas contra a tributação. Ainda no período colonial ocorreram conflitos desta natureza, tornando-se mais intensos no ciclo do ouro, a partir do século XVIII, quando eclodiram diversos movimentos contra os elevados impostos exigidos pelo reino de Portugal.

Já no início do período colonial, a drenagem de recursos para a metrópole, executada especialmente através dos tributos cobrados pela coroa, fez com que o Padre Antônio Vieira volvesse seus sermões contra a rapinagem desmedida, denunciando a sangria do patrimônio nacional como a mais grave doença que acometia o Brasil, como se observa em sua mensagem sob forma de pregação ao vice-rei Marquês de Montalvão, na Bahia.

E como tantos sintomas lhe sobrevêm ao pobre enfermo, e todos acometem à cabeça e ao coração, que são as partes mais vitais, e todos são atrativos e contrativos do dinheiro, que é o nervo dos exércitos e das repúblicas, fica tomado todo o corpo e tolhido de pés e mãos, sem haver mão esquerda que castigue, nem mão direita que premie; e faltando a justiça punitiva para expelir os humores nocivos e a distributiva para alentar e alimentar o sujeito, sangrando-o por outra parte os tributos em todas as veias, milagre é não tenha expirado.²⁴⁰

Para concretizar o intento de retirada pacífica das riquezas da terra brasileira no período colonial, o governo adota uma administração centralizada, controlada por portugueses, que melhor se adequava à finalidade expropriatória que a coroa lhe delegara como principal função. Para melhor atingir os objetivos almejados, estruturou ainda o poder de forma a manter o povo obediente e serviente às ordens imperiais. Neste viés, Faoro esclarece que “o quadro administrativo da colônia se completa com a presença de quatro figuras, que acentuam e reforçam a autoridade metropolitana: o juiz, o cobrador de tributos e

²⁴⁰ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001, p. 199.

rendas,²⁴¹ o militar e o padre”.²⁴² A Fazenda projeta-se em torno da economia e da sociedade, e nesse período, os tributos já consumiam a quarta parte da produção colonial, num sistema que representava mais uma expropriação de renda para certos grupos do que para a cobertura de necessidades públicas. Para os cidadãos que contribuía à custa de pesado esforço, “o leite ordenhado da colônia chegava diluído e aguado aos reais beijos”,²⁴³ porque pouco retornava sob a forma de serviços ou obras públicas.

Era assim um modelo de duas vertentes e um só interesse. Ao mesmo tempo em que ocorria a apropriação das rendas tributárias por meio da cobrança extorsiva de impostos sobre a atividade econômica da população, tem lugar também a injusta aplicação dos recursos arrecadados. É que as receitas tributárias não se destinavam, nem se redistribuíam entre a população. O alvo visado pela dura atividade financeira era, especialmente, o pagamento de benefícios à nobreza, reduzida a pedinte de favores e rendas.²⁴⁴

Apesar da passividade que se tem atribuído ao povo brasileiro, foram freqüentes os episódios de descontentamento e revolta, por vezes de grande intensidade, originados pela exploração cada vez maior de Portugal, por meio da extorsão fiscal, corrupção, nepotismo e prepotência. A voracidade de Portugal sobre a colônia brasileira explicava-se pelo seu crescente empobrecimento, decorrente da perda de suas receitas na Ásia, das constantes invasões e guerras contra os holandeses e espanhóis e o custo, cada vez mais elevado, para manter a corte parasitária que onerava os cofres públicos.²⁴⁵

Antes mesmo da expansão mineradora, quatro grandes tensões ocorreram no século XVII, figurando entre as causas, com maior ou menor intensidade, os tributos.

A primeira rebelião que se tem notícia no Brasil, motivada por questões tributárias, ficou conhecida como a “Revolta da Cachaça” e ocorreu em 1660, quando o recém empossado governador da capitânia do Rio de Janeiro, Salvador de Sá e

²⁴¹ No Brasil, desde o seu descobrimento, a arrecadação dos tributos foi, em grande parte, confiada a particulares, denominados contratadores, mediante paga de uma determinada quantia. A escolha dos contratadores era precedida de uma licitação, recaindo sobre quem ofertasse maior lance para arrematar as rendas reais. A sistemática de arrendamento do direito de cobrança de impostos foi concedida inicialmente a Fernão de Noronha sobre a comercialização do pau-brasil e foi adotada depois durante o resto da época colonial, extinguindo-se somente no final do período imperial. (GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Dicionário de história tributária do Brasil**. Brasília: ESAF, 2002, 43-44)

²⁴² FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. p. 216.

²⁴³ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. p. 219.

²⁴⁴ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. p. 261-262.

²⁴⁵ DEL PRIORE, Mary; VENÂNCIO, Renato Pinto. **O livro de ouro da história do Brasil**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001, p. 134.

Benevides, homem rico e com fama de corrupto, ordenou de imediato a cobrança de novos impostos. Como o objetivo era financiar o aumento do contingente da tropa, para melhor controlar os moradores, a população, liderada por Jerônimo Barbalho Bezerra, que se destacou na luta contra os holandeses, exigiu a anulação dos mesmos. Pressionado, o governador foi deposto e substituído por Tomé Correia de Alvarenga que, para amainar o conflito, extinguiu a cobrança, mas transferiu a taxaço para as vendas de carne e cachaça. A medida dissimulada incitou novos protestos que resultaram na fuga de Alvarenga. Esta foi a oportunidade aproveitada por Salvador de Sá para retornar e, com ajuda de forças militares, invade a cidade e reconquista o poder, perdendo a maioria dos moradores envolvidos e revogando as medidas tributárias que haviam dado origem à rebelião, mas condenando Jerônimo à morte por enforcamento seguido de esquartejamento.²⁴⁶

O segundo movimento, a Guerra dos Mascates, ocorreu em 1710 em Pernambuco e, apesar de tratar-se de um conflito envolvendo somente senhores de engenho de Olinda e comerciantes do Recife, os “mascates”, que eram em sua maioria portugueses, os tributos estavam indiretamente relacionados às causas do movimento.

Olinda era uma cidade tradicionalmente dominada por ricos senhores de escravos, que eram também senhores de terras e dos engenhos de açúcar, e onde ficavam sediados, o governo da capitânia, o Senado da Câmara e as tropas de defesa da terra. Não obstante Recife ser uma comarca subordinada à Olinda, distante poucos quilômetros, com o decorrer do tempo, passou a ser mais populosa e mais rica que a sede, mas sem direito à representatividade na Câmara.²⁴⁷

Aos poucos, os comerciantes de Recife passaram a financiar os senhores de engenho de Olinda, tornando-se grandes credores dos produtores de açúcar e apropriando-se das propriedades como pagamento de dívidas. Aos senhores de engenho, somente lhes restou contraporem-se por meio do poder da Câmara Municipal, impondo impostos cada vez mais altos aos comerciantes como forma de lhes reduzir o poder econômico.²⁴⁸

A situação agrava-se quando o novo governador da capitania de Pernambuco, Sebastião de Castro Caldas, decide instalar-se em Recife, elevando-a à categoria

²⁴⁶ DEL PRIORE, Mary; VENÂNCIO, Renato Pinto. **O livro de ouro da história do Brasil**. p. 135-136.

²⁴⁷ CORRÊA, Viriato. **História da liberdade do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974, p. 40.

²⁴⁸ AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. **História dos tributos no Brasil**. São Paulo: Edições SINAESP, 2000, p.119-121.

de vila independente. Os olindenses revoltados insultam abertamente o governador, que determina inúmeras prisões de figuras importantes. O fato faz insuflar a população que marcha sobre Recife e entra vitoriosamente sem disparar as armas, obriga a fuga de Castro Caldas e liberta os presos.²⁴⁹

A Guerra dos Mascates termina em 1711 com a interferência da coroa, apoiando os comerciantes portugueses, confirmando a condição de Vila a Recife e centro principal da capitania de Pernambuco, e demonstrando, mais uma vez, que a corte era fiel à defesa dos interesses da gente de Portugal.

A terceira revolta, embora pouco conhecida, irrompe na Bahia, em 1711, sob a designação de o Motim do Maneta, tendo por causas a introdução de algumas medidas pelo governador geral Pedro de Vasconcelos e Sousa que resultaram na instituição de um imposto incidente sobre todos os artigos importados, a cobrança de taxas sobre escravos e a majoração do sal.²⁵⁰ Seguindo ordens de Lisboa, tinham por objetivo levantar recursos para reforçar a defesa contra o risco de ataques dos franceses, como ocorrera no ano anterior no Rio de Janeiro por João Francisco Duclerc, sob o poderio de cinco navios de guerra e mil homens armados. A opressão fiscal viera num momento de carestia, o que fez os amotinados, sob a liderança de João de Figueiredo da Costa, alcunhado o Maneta, depredarem e incendiarem casas de suspeitos de serem coniventes com a criação dos novos tributos. O governador, julgando-se sem forças para se fazer respeitar e sendo infrutífera a tentativa de solução pacífica, decidiu capitular, aceitando as exigências dos rebelados de suspender os aumentos de impostos e taxas e concedendo anistia geral aos devedores.²⁵¹

A quarta rebelião expressiva deste período ocorreu em 1720 em Vila Rica, e embora não tenha apresentado um caráter nacional, é considerada a precursora dos ideais dos inconfidentes. O levante estava relacionado ao inconformismo dos mineradores contra os abusos das autoridades fiscais na cobrança do quinto sobre o ouro. Como havia desconfiança do governo que parte do metal era desviado para evitar o pagamento dos impostos, o rei D. João V proibiu em 1719 o seu transporte, comércio e exportação em pó, obrigando que, depois de extraído das minas, o ouro deveria ser levado para as casas de

²⁴⁹ CORRÊA, Viriato. **História da liberdade do Brasil**. p. 41-42.

²⁵⁰ A taxa sobre o sal subira de 480 para 720 réis, o novo imposto de importação foi instituído com alíquota de 10% sobre produtos importados e a taxa sobre escravos trazidos da Costa da Mina e de Angola aumentou de três para seis cruzados por cabeça. (DEL PRIORE, Mary; VENÂNCIO, Renato Pinto. **O livro de ouro da história do Brasil**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001, p. 144)

²⁵¹ HOLANDA, Sérgio Buarque de (Coord.). **História geral da civilização brasileira: a época colonial**. 3. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973, t. I, v. 2, p. 29, 32.

fundição, para ser fundido em barras e descontada a quinta parte diretamente aos cofres da coroa. Os sublevados, após destruírem a casa do Ouvidor, reúnem-se em número de quase dois mil e marcham em direção à Vila Rica, sob o comando de Filipe dos Santos. Por conta disso, o Governador da capitania, Conde de Assumar, temendo a derrota, cede inicialmente às exigências dos revoltosos, assinando compromisso de aceite das reivindicações, porém, logo após, age rapidamente, prendendo os chefes desprevenidos e contendo a insurreição. Os presos responsáveis pelo levante, à exceção de Filipe dos Santos, foram enviados à Lisboa e, após algum tempo, libertados. Filipe dos Santos pagou com a vida, sendo enforcado no largo da Câmara de Vila Rica.²⁵²

A mais conhecida de todas as revoltas, a Inconfidência Mineira, foi o sintoma mais bem definido e acentuado de que somente a força conseguiria libertar o Brasil da opressão portuguesa. Nunca os gravames tributários foram tão pesados, atingindo a todos indistintamente, ainda que somente as classes mais ricas e instruídas percebessem com maior sensatez as iniquidades da política da coroa e já não se conformavam que a maior parte da riqueza da colônia fluísse para Lisboa, por meio de impostos ou através dos lucros.²⁵³ A retirada de metais preciosos do país remetidos para Portugal apresenta mesmo números impressionantes. Somente em ouro, no período compreendido entre 1691 a 1875, foram contabilizados a extração de 1.037.050 quilos, o que possibilitou à coroa financiar uma vida de luxo e gastos absurdos às custas do Brasil.²⁵⁴ A riqueza extraída das veias abertas na terra brasileira era inexoravelmente a causa da sua própria pobreza e, conseqüentemente, da abundância além mar.

O lento esgotamento das aluviões auríferas não arrefecia os ânimos da coroa, desconfiada de que a causa da redução no volume dos tributos arrecadados, estava relacionada à fraude que encobria parte da produção estimada em 500 arrobas por ano. Com a incidência do quinto, ficara estabelecido em 1750 que a arrecadação deveria equivaler a 100 arrobas de ouro anuais. Nos períodos em que a meta não fosse atingida, seria fixada periodicamente a derrama para exigir da população a diferença, para a qual todos os habitantes, mineradores ou não, eram obrigados a contribuir, calculando-se as contribuições de acordo com as posses de cada um. De 1774 a 1785 a arrecadação média anual reduziu para

²⁵² SERRANO, Jonathas. **História do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: F. Briguiet & Cia. Editores, 1968, p. 231-235.

²⁵³ POMBO, Rocha. **História do Brasil: a formação do espírito de pátria**. Rio de Janeiro: W. M. Jackson Inc. Editores, 1947, v. 3, p. 208-209.

²⁵⁴ TAPAJÓS, Vicente. **História do Brasil**. 13. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967, p. 362-363.

68 arrobas, restando à população a obrigação de contribuir com 384 arrobas adicionais ao final desse período.²⁵⁵

Quando em 1788 foi substituído o governo da capitania baiana Luiz da Cunha Menezes, depois de uma série ininterrupta de vexações e tiranias, de escândalos e desmandos, seguidos de imposições descomunais, fora de todas as medidas, as dívidas já avultavam a perto de 540 arrobas de ouro, somente com o quinto. Ao assumir o comando, o Visconde de Barbacena viera com ordens expressas de reparar os prejuízos que há muito vinha sofrendo a real Fazenda, por meio de derramas e execuções de todas as dívidas em atraso.²⁵⁶

O castigo anunciado causou desvarios de toda ordem, dentre eles o de fugir da desgraça por meio de um êxodo geral, mediante a retirada em massa para o fundo dos sertões, até onde não chegasse a força da derrama. É nesse momento que surgem os insurgentes da inconfidência e se propõem libertar o país mediante uma revolta que iniciaria exatamente no dia em que começasse a derrama. Diante do inconformismo da população, do aceite de todos os chefes de prestígio da capitânia, do apoio aparente de toda tropa de linha, das condições de fácil defesa do país e da adesão de São Paulo e do Rio de Janeiro, os conjurados tinham tão segura confiança no triunfo que não faziam mais mistério de coisa alguma. Com isso, o governador logo tomou conhecimento dos acontecimentos que eram tramados e cautelosamente tratou de adotar medidas para dismantelar o movimento.²⁵⁷

Em viagem ao Rio de Janeiro, o Líder Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes, foi preso, após ter sido delatado por Joaquim Silvério dos Reis, o mesmo ocorrendo com todos os suspeitos da sublevação. A execução de Tiradentes foi preparada criteriosamente para ser uma grande cerimônia, com a presença de autoridades ilustres, vigoroso aparato militar e maciça presença dos habitantes, temerosos de sanções. Tudo se fez para que a cena ficasse fortemente guardada na memória da população e desencorajasse qualquer desejo futuro de afronte ao poder da régia majestade portuguesa.²⁵⁸

A conjuração baiana ou dos alfaiates, ocorrida apenas sete anos após o desfecho da Inconfidência Mineira, resultou da repercussão que as novas correntes ideológicas da Revolução Francesa impingiram nos homens cultos de Salvador. Foi ainda

²⁵⁵ HOLANDA, Sérgio Buarque de (Coord.). **História geral da civilização brasileira**: a época colonial. p. 395-396.

²⁵⁶ POMBO, Rocha. **História do Brasil**: a formação do espírito de pátria. p. 213, 217.

²⁵⁷ POMBO, Rocha. **História do Brasil**: a formação do espírito de pátria. p. 218-220.

²⁵⁸ POMBO, Rocha. **História do Brasil**: a formação do espírito de pátria. p. 221-231.

profundamente estimulada pela insatisfação que brotava, especialmente, das classes populares, as mais atingidas pelos altos preços dos gêneros alimentícios e a pesada carga de impostos.²⁵⁹

Em agosto de 1798, cerca de seiscentos freqüentadores de uma associação secreta denominada Cavaleiros da Luz, defensores da independência, começaram a afixar em lugares públicos e igrejas da cidade, panfletos insuflando os habitantes locais, com as palavras: “animai-vos povo baianense, que está por chegar o tempo feliz da nossa liberdade; o tempo em que seremos todos irmãos, tempo em que seremos todos iguais”.²⁶⁰ O manifesto trazia duras críticas à coroa, referindo-se, inclusive, aos altos impostos, com os seguintes dizeres.

Considerando os muitos e repetidos latrocínios feitos com os títulos de imposturas, tributos e direitos que são cobrados por ordem da Rainha de Lisboa e no que respeita à inutilidade da escravidão do mesmo Povo tão sagrado e digno de ser livre, com respeito à liberdade e qualidade ordena, manda e quer que para o futuro seja feita nesta cidade e seu termo a sua revolução para que seja exterminado para sempre o péssimo jugo reinável na Europa.²⁶¹

Ao chegar ao conhecimento das autoridades que um dos suspeitos era Domingos da Silva Lisboa, as lideranças dos revoltosos apressaram-se em organizar um levante armado, esperando o apoio popular, mas era tarde demais. Dezenas de adeptos foram presos, alguns sentenciados ao degredo e três dos mais ativos, Lucas Dantas, João de Deus e Manuel Faustino foram condenados à morte por enforcamento. Seus corpos foram esquartejados, enfiados em estacas e espalhados pela cidade de Salvador.²⁶² Contudo desta vez, tudo se fez sem grande conhecimento, pois restara comprovado pelos acontecimentos recentes que o temor da severa punição não amainava os espíritos libertários dos liberais da Bahia e Minas Gerais.

Passados muitos anos, os brasileiros continuam a dar sinais claros de que não aceitam mais o jugo português, não se resignando a tolerar o opressivo e humilhante regime da coroa.

²⁵⁹ DANTAS, José. **História do Brasil**: das origens aos dias atuais. São Paulo: Moderna, 1989, p. 82.

²⁶⁰ KOSHIBA, Luiz. **História do Brasil no contexto da história ocidental**. 8. ed. rev., atual. amp. São Paulo: Atual, 2003, p. 157.

²⁶¹ KOSHIBA, Luiz. **História do Brasil no contexto da história ocidental**. p. 157.

²⁶² DANTAS, José. **História do Brasil**: das origens aos dias atuais. p. 83.

A Revolução Pernambucana de 1817 é um dos últimos movimentos que precedem a independência, entremostrando a revolta contida e a aspiração cada vez mais latente de liberdade. Duas eram as causas que provocavam queixas cada vez mais intensas e indignação na população. A primeira dizia respeito à ineficiência do governo. Não havia policiamento e sequer um mínimo de higiene; “as ruas do Recife viviam imundas, os malfeitores campeavam livremente nas ruas. As escolas eram tão poucas que milhares e milhares de crianças não tinham onde obter instrução. A justiça só punia pobres”.²⁶³ A segunda causa de revolta era a tributação, porque “havia uma coisa pior do que a incapacidade governamental: era a exorbitância dos impostos. À proporção que a capitania ia enriquecendo, os impostos cresciam. Podia-se dizer que só se trabalhava para pagar impostos”.²⁶⁴

Portanto, a sangria das riquezas pernambucanas por meio dos tributos, corroborado pela quase ausência de quaisquer ações do governo na região, foram as causas principais do levante da população. Vê-se que os representantes da coroa portuguesa continuavam fiéis à política de financiá-la com recursos da colônia, e, assim, à medida que Pernambuco vai se tornando uma capitania próspera, “mais pesada se vai fazendo a mão insofreável do fisco”.²⁶⁵

Com a vinda da família real para o Brasil, “o peso dos impostos aumentou, pois agora a Colônia tinha de suportar sozinha as despesas da Corte e os gastos das campanhas militares que o rei promoveu no Rio da Prata”.²⁶⁶ Para os nordestinos, com a transferência do governo para o Rio de Janeiro nada mudara. O sentimento que reinava era de que o poder continuava distante, como se estivesse em Lisboa.

A revolução explodiu quando, diante dos fortes indícios de conspiração, o governador Caetano Montenegro mandou prender civis e militares suspeitos de participarem do movimento. Na ação foi morto o Brigadeiro Barbosa de Castro e seu ajudante. O fato fez propagar uma onda de violência incontida contra os membros do governo obrigando-o a refugiar-se com parte da tropa e leais seguidores na fortaleza de Brum, mas logo decidiu capitular diante da impossibilidade de reação. Sua vida foi poupada, permitindo-lhe regressar ileso para o Rio de Janeiro.²⁶⁷

²⁶³ POMBO, Rocha. **História do Brasil**: a formação do espírito de pátria. p. 209-209.

²⁶⁴ POMBO, Rocha. **História do Brasil**: a formação do espírito de pátria. p. 208-209.

²⁶⁵ POMBO, Rocha. **História do Brasil**: a formação do espírito de pátria. p. 367.

²⁶⁶ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 11. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003, p. 127-128.

²⁶⁷ POMBO, Rocha. **História do Brasil**: a formação do espírito de pátria. p. 370-375.

O governo provisório constituído sob a forma republicana foi composto por uma junta, reunindo para isso alguns chefes dos mais prestigiados. Imediatamente redigiram um manifesto à população estabelecendo a nova ordem em que, dentre outras medidas importantes tendentes a repor os negócios públicos em funcionamento, “aboliram-se alguns impostos que tinham sido criados recentemente e que provocaram instantes protestos do povo”.²⁶⁸ Destarte, “a forte soma dos graves impostos, que sobrecarregavam a agricultura e o comércio, desaparecia pouco a pouco; e sem prejuízo do bem público, pois o governo português, que os havia decretado, a dissipava sem a mínima utilidade”.²⁶⁹

A revolta estendeu-se ao Ceará, à Paraíba e ao Rio Grande do Norte, mas o governo revolucionário durou pouco mais de dois meses. Em meados de abril, uma esquadra iniciou o bloqueio à cidade de Recife, causando uma rápida escassez de víveres e obrigando a fuga de parte dos habitantes. Uma tropa enviada por terra avançava, colocando os revoltosos em situação desesperadora, desmantelando, por fim, a resistência e aniquilando as pretensões de uma república independente. Os líderes foram caçados e a sentença, cumprida com rigor, ordenava que todos fossem executados e as cabeças fossem pregadas em postes para servir de exemplo.²⁷⁰

Se as revoltas contra as iniquidades da coroa foram todas debeladas pelas forças reais, não foram de todo infrutíferas, fazendo mesmo com que reascendesse, cada vez com mais vigor, o desejo de independência, pois a dominação portuguesa no Brasil continuava com força redobrada. Nesse sentido, os tributos figuram como um dos fatores de indignação que motivaram os ideais de independência, diante do sistema de cobrança, sem retorno na mesma proporção em serviços públicos. Na época que antecede o grito de independência, a distância entre a sociedade e os poderes públicos, faz com que:

[...] o contribuinte, premido pela ausência de comunicação com o governo, não percebe no imposto – segundo o depoimento de Tollenare – uma aplicação em benefício geral, mas, como um pagamento forçado feito à pessoa do soberano, que dele dispõe como lhe apraz e sem prestar contas, o que estabelece entre administrador e administrados uma espécie de hostilidade pouco conveniente.²⁷¹

²⁶⁸ POMBO, Rocha. **História do Brasil**: a formação do espírito de pátria. p. 376.

²⁶⁹ POMBO, Rocha. **História do Brasil**: a formação do espírito de pátria. p. 385.

²⁷⁰ SERRANO, Jonathas. **História do Brasil**. p. 294-295.

²⁷¹ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. p. 303.

O príncipe Dom Pedro sentia bem a extensão da chaga e o conseqüente ódio aos impostos e ao fisco no Brasil, causado pela extorsão contínua da metrópole por meio deste expediente legal. Em manifesto dirigido à nação, redigido em agosto de 1822, poucos dias antes do grito de independência, retrata com fidelidade as dificuldades com que os brasileiros se viam envoltos, diante do pesado ônus tributário que lhes era impingido, assim se pronunciando:

Se cavavam o seio de seus montes para deles extraírem o ouro, leis absurdas e o quinto vieram logo esmorecê-los em seus trabalhos apenas encetados, ao mesmo tempo que o Estado português, com sôfrega ambição devorava os tesouros que a benigna natureza lhes ofertava; fazia também vergar as desgraçadas minas sob o peso do mais odioso dos tributos da capitação. Queriam que os brasileiros pagassem até o ar que respiravam e a terra que pisavam. [...] Sempre quiseram os europeus conservar este rico país na mais dura e triste dependência da metrópole, porque julgavam ser-lhes necessário estancar, ou pelo menos empobrecer a fonte perene de suas riquezas. Se a atividade de algum colono oferecia a seus concidadãos, de quando em quando algum novo ramo de riqueza rural, naturalizando vegetais exóticos, úteis e preciosos, impostos onerosos vinham logo dar cabo de tão felizes começos. [...] E porquanto a ambição de poder e a sede de ouro são sempre insaciáveis, e sem freio, não se esqueceu Portugal de mandar continuamente baxás desapiedados, magistrados corruptos e enxames de agentes fiscais de toda espécie, que, no delírio de suas paixões e avareza, despedaçavam os laços da moral, assim pública, como doméstica, devoravam os mesquinhos restos de suores e fadigas dos habitantes e dilaceravam as entranhas do Brasil.²⁷²

Após a proclamação da independência, surgiu outro problema que assolaria o novo Estado brasileiro por longo tempo. A administração excessivamente centralizada, adotada como modelo para o Brasil, causava uma centralização dos recursos públicos e das decisões políticas, incitando em breve, o descontentamento das províncias distantes da metrópole.

O primeiro movimento neste sentido, a Confederação do Equador, surgiu em 1824, em Pernambuco, fundado no ideal republicano e separatista. Contava com a participação de fazendeiros, padres e homens simples de seis províncias do Nordeste, destacando-se a Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte que chegaram a fornecer tropas para lutar no conflito contra o despotismo carioca. Ao dissolver a Constituinte e decretar a

²⁷² SOUSA, Octavio Tarquínio de. **O pensamento vivo de José Bonifácio**. São Paulo: Martins, 1965, p. 17-18.

Constituição de 1824, o imperador demonstra que, apesar da independência de Portugal, a liberdade é apenas aparente, pois agora o povo está subjugado pelos interesses de um homem.

Os ideais preconizados pela Revolução de 1817 reacendem com a propagação das idéias opostas à centralização do poder e ganham força diante da prolongada estagnação econômica e a pesada tributação imposta pelo governo central para cobrir, entre outras, as despesas geradas por guerras provinciais.²⁷³

A tentativa de fundar um novo Estado do Nordeste, independente do governo central, fracassou novamente diante do poderio das forças imperiais. Seu principal líder, Frei Caneca, recebeu a pena de enforcamento, transformada em fuzilamento, pois, em Pernambuco, nenhum carrasco se dispusera a levar o frei à força.²⁷⁴

No período regencial, também foram inúmeros os movimentos que colocavam em oposição, de um lado, o governo central do Rio de Janeiro e, de outro, as províncias que lutavam, principalmente, pela falta de autonomia dos governos locais e contra os pesados impostos. Eram, em resumo, revoltas contra a política centralizadora da corte sediada no Rio de Janeiro que lhes retirava a prerrogativa da escolha de seus próprios governantes, da institucionalização de assembleias legislativas com poder para a criação de leis específicas e, por fim, contra a apropriação das rendas dos tributos locais, sumamente necessários para o desenvolvimento das províncias.²⁷⁵

Dentre esses movimentos, o mais notável pela duração e pelas proporções que atingiu foi sem dúvida, a revolução farroupilha no Rio Grande do Sul. Iniciada no ano de 1835 caracterizou-se essencialmente como “uma rebelião dos senhores de terra e gado gaúchos contra a dominação que a oligarquia do centro do país, beneficiária da independência, buscava impor sobre as províncias da jovem monarquia brasileira”.²⁷⁶

O inconformismo rio-grandense estava relacionado, não apenas à centralização política e administrativa que o Rio de Janeiro impunha às demais províncias, mas também à subordinação econômica ao poder central que o afetava consideravelmente. Dentre os diversos fatores que colidiam com os interesses da província, destacavam-se os

²⁷³ DANTAS, José. **História do Brasil**: das origens aos dias atuais. p. 106.

²⁷⁴ COTRIM, Gilberto. **História Global**: Brasil e geral. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 314.

²⁷⁵ Dentre as revoltas relacionadas a impostos nesse período, destaca-se a Cabanagem e a Balaiada. A primeira ocorreu no Pará (1835 a 1840), onde, no início, participaram grandes proprietários, contrários aos altos impostos, mas ao final, caracterizou-se como uma luta de pessoas humildes, que moravam em cabanas, contra a exploração social. A segunda aconteceu no Maranhão (1837 a 1841) e se formou pela união de fazendeiros, comerciantes, mestiços, índios e escravos negros que lutavam contra a escravidão, a pobreza e os altos impostos.

²⁷⁶ PESAVENTO, Sandra Jatahy. **A revolução farroupilha**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985, p. 9.

impostos sobre o charque e o couro que eram manipulados de modo a favorecer os grupos detentores do poder central, aos quais a economia gaúcha estava vinculada. Deste modo, como aos importadores destes produtos, sediados na capital, interessava um baixo preço de venda no mercado interno, para o comercializarem com vantagem sobre o produzido no sul, pressionavam o governo central para estabelecer uma baixa imposição tributária nas importações. No entanto, essa política de redução de impostos, exigia uma contrapartida para sustentar as finanças da monarquia, o que era compensado com a elevação das taxas de importação sobre determinados insumos, como o sal, que a província gaúcha utilizava em larga escala. Desta forma, o Rio Grande do Sul era duplamente penalizado, porquanto, além de arcar com uma tributação discriminatória, não conseguia competir no mercado interno com os produtos importados pelas empresas do Rio de Janeiro.²⁷⁷

O sentimento generalizado por parte das classes locais dominantes, de que havia uma opressão da Corte sobre o Rio Grande fez eclodir o conflito armado que durou dez anos. Liderados por Bento Gonçalves invadiram Porto Alegre e depuseram o governador, mas as forças legalistas, a custo de pesadas baixas, retomaram a cidade e restituíram o poder legal na província. A guerra estende-se para Santa Catarina, formando-se nesta província a República Juliana, mas também de curta duração. A guerra prolongava-se sem vitoriosos, causando grande quantidade de perdas humanas e elevado desgaste econômico, o que proporcionou a Caxias a oportunidade de pacificação, concretizada em 1845.²⁷⁸

Há controvérsia entre os historiadores, ainda não definida, sobre se as intenções dos farrapos era a separação do Brasil, formando um novo país com o Uruguai e as províncias do Rio da Prata. Contudo, é consenso de que desejavam pelo menos uma província autônoma para o Rio Grande do Sul, com rendas próprias, livre da centralização do poder imposta pelo Rio de Janeiro.²⁷⁹

Outra notável revolta aconteceu na Paraíba em 1874, por ocasião da adoção do sistema métrico decimal,²⁸⁰ que a população considerou um aumento disfarçado de impostos, em vista da necessidade da aquisição ou locação das novas balanças, pesos e vasilhas de medição do poder público municipal. Os insurgentes, denominados “quebra-

²⁷⁷ PESAVENTO, Sandra Jatahy. **A revolução farroupilha**. p. 39-40.

²⁷⁸ DANTAS, José. **História do Brasil**: das origens aos dias atuais. p. 117-118.

²⁷⁹ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. p. 170.

²⁸⁰ O Decreto nº 5.089, de 18 de setembro de 1872, que adotou o sistema métrico decimal, dispôs que a aferição de pesos e medidas fosse feita pelos municípios, competindo-lhes também a cobrança de taxas dos comerciantes e produtores que integrariam a receita municipal. (GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Dicionário de história tributária do Brasil**. p. 25)

quilos”,²⁸¹ pressionam o presidente do Conselho Municipal, Bento Gomes Pereira, para cessar as medidas sem obterem sucesso. O movimento aumenta e ganha vulto quando ocorre a adesão de escravos, liderados por Manuel do Carmo que lutavam pela causa da liberdade. O governo provincial, sem condições de conter os revoltosos, recebe apoio de tropas do Rio de Janeiro, conseguindo logo restaurar a ordem. Centenas de envolvidos são capturados e submetidos à cruel punição do “colete de couro”, que consistia num pedaço de couro não curtido, amarrado ao tronco da vítima e umedecido. Ao secar, comprimia aos poucos o corpo da vítima, quebrando-lhe costelas e causando hemorragia, levando-a à morte.²⁸²

Ainda uma outra rebelião, pouco conhecida pela história brasileira, foi a Revolta do Vintém, ocorrida em 1880 no Rio de Janeiro.

Em outubro de 1879, foi aprovada a lei que instituía o imposto sobre o trânsito de passageiros de ferro carris e sobre passageiros de vias férreas²⁸³ da União, de acordo com projeto apresentado às câmaras pelo Ministro da Fazenda, Afonso Celso. O imposto passou a ser cobrado a partir de 1º de janeiro de 1880, obrigando a cada passageiro o pagamento de 20 réis que foram embutidos no preço das passagens.²⁸⁴

Coube a Lopes Trovão, por meio de boletins espalhados pela cidade, sublevar a população ao não pagamento e convidando o povo para reunir-se na então Praça Pedro II (hoje 15 de novembro) para, em dia e hora designada, iniciar os movimentos de protesto. A indignação proporcionou grande participação popular, causando lutas com os cocheiros e condutores dos bondes. Com o crescimento do tumulto, nos dias seguintes, trilhos foram arrancados e bondes tombados e incendiados, deixando impotente a guarda da polícia. Com o aumento do efetivo policial, o povo armado entrincheirou-se numa barricada na Rua Uruguaiana onde, após sério combate, foram mortas três pessoas e feridas outras vinte e oito. A rebelião somente foi contida com a participação de praças do batalhão naval, dos imperiais marinheiros e por quase toda a força do Exército.²⁸⁵

²⁸¹ O movimento ficou conhecido como Revolta dos Quebra-quilos em função de que os revoltosos quebravam pesos e balanças nas feiras em retaliação as elevadas taxas cobradas pelos municípios. (VAINFAS, Ronaldo (org.). **Dicionário do Brasil imperial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002, p. 676)

²⁸² ENCICLOPÉDIA ILUSTRADA DO BRASIL. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1982, p. 2932-2394.

²⁸³ O Imposto de Transporte foi instituído pela Lei nº 2.940, de 31 de outubro de 1879, que em seu artigo 18 estabelecia a contribuição de 20 réis, um “vintém”, sobre cada passagem de bonde e de até 1\$000 sobre as passagens das estradas de ferro. (GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Efemérides fazendárias**. Brasília: ESAF, 2002, p. 56)

²⁸⁴ BARRETO FILHO, Mello; LIMA, Hermeto. **História da polícia do Rio de Janeiro**: aspectos da cidade e da vida carioca (1870-1889). Rio de Janeiro: Editora A Noite, 1944, v. 3, p. 104-105.

²⁸⁵ BARRETO FILHO, Mello; LIMA, Hermeto. **História da polícia do Rio de Janeiro**: aspectos da cidade e da vida carioca (1870-1889). p. 105.

Os conflitos do imposto do vintém causaram a queda do ministério Sinimbu e apressaram a entrada do Conselheiro Saraiva, que em sessão do Senado, declarou incobrável esse imposto.²⁸⁶

Por sua vez, o movimento social de Canudos, ocorrido entre 1893 e 1897, tendo por protagonista central o pregador Antônio Conselheiro, embora se caracterizasse nitidamente pela luta contra a república recém criada, apresenta traços de indignação contra os impostos. Conselheiro declara-se um enviado de Deus para minorar o sofrimento das populações sertanejas contra a opressão dos poderosos e, desde o início de suas andanças, lutava pela libertação dos escravos e amaldiçoava os senhores das grandes fazendas que os escravizavam. Após a abolição em 1888, passa a conclamar os ex-escravos a unirem-se aos homens livres para lutarem contra o latifúndio e a subjugação dos camponeses. Com isso, atrai a ira das autoridades republicanas, dos grandes fazendeiros e da própria Igreja, contrária as suas pregações libertárias.²⁸⁷

Como a República acabara de ser proclamada e o novo sistema de governo separou a Igreja do Estado, num tempo em que a população era fortemente apegada à religiosidade, transpareceu às classes menos cultas, a idéia de um governo sem religião. Com a instalação da nova estrutura administrativa, “também foi posta em prática severa fiscalização na coleta de impostos, que recaíam, sobretudo sobre os menos privilegiados”.²⁸⁸

Os municípios passaram a ter maior autonomia, inclusive de exigir tributos, e por determinação das câmaras, começaram a fixar os editais de cobrança que incidiam em grande parte sobre as camadas mais desprotegidas, porque as autoridades não ousavam exigi-los com o mesmo rigor dos grandes fazendeiros.²⁸⁹ A obra “Os Sertões” retrata a indignação de Conselheiro ao tomar conhecimento da nova tributação.

Decretada a autonomia dos municípios, as Câmaras das localidades do interior da Bahia tinham afixado nas tábuas tradicionais, que substituem a imprensa, editais para a cobrança de impostos. Ao surgir esta novidade Antônio Conselheiro estava em Bom Conselho. Irritou-o a imposição; e planejou revide imediato. Reuniu o povo num dia de feira e, entre gritos sediciosos e estrepitar de foguetes, mandou queimar as tábuas numa fogueira, no largo. Levantou a voz sobre o “auto-de-fé”, que a fraqueza das autoridades não impedira, e pregou abertamente a insurreição contra as

²⁸⁶ BARRETO FILHO, Mello; LIMA, Hermeto. **História da polícia do Rio de Janeiro**: aspectos da cidade e da vida carioca (1870-1889). p. 105.

²⁸⁷ MONIZ, Edmundo. **Canudos**: a luta pela terra. 8. ed. São Paulo: Global, 1997, p. 40-41.

²⁸⁸ OLIVIERI, Antonio Carlos. **Canudos**. São Paulo: Editora Ática, 1994, p. 6.

²⁸⁹ MONIZ, Edmundo. **Canudos**: a luta pela terra. p. 41.

leis.²⁹⁰

Queimar os editais de impostos representava acintoso ato de rebeldia contra as leis, devendo ser coibido para não servir de incentivo a outros levantes da mesma natureza. Um contingente de 35 policiais foi enviado para prender Conselheiro e dissolver o bando que já somava cerca de duzentos homens, mas foi rechaçado com violência. Depois do combate, seguiu para o norte em busca de lugar mais seguro até chegar a Canudos, onde fundou o povoado de Belo Monte numa fazenda abandonada.²⁹¹ No início, eram apenas algumas centenas de seguidores, logo eram milhares de pessoas que se agruparam no povoado, desde de ex-escravos até pobres sertanejos em busca de vida melhor, chegando mesmo a ter 25.000 habitantes e umas 5.000 casas.²⁹²

Nenhum fato grave, exceto o crime de pouca monta que se atribuía, pela queima das ordens de cobrança de impostos em Bom Conselho, recaía sobre Conselheiro, mas para o governo, Canudos representava uma ameaça à República, porque seu líder divulgava abertamente a volta à monarquia. Após três investidas fracassadas, uma quarta força expedicionária que, ao final, somou mais de 7.000 homens, travou violentos combates que resultaram em mais de mil soldados mortos e a matança generalizada da população, dentre eles Antonio Conselheiro.²⁹³

Após a abordagem dos principais conflitos relacionados à tributação no Brasil, é de salientar-se que no século XX, apesar de não terem ocorrido revoltas envolvendo diretamente os tributos, as lutas deram-se mais no plano político, e foram motivadas, em especial, pelo debate em torno da centralização ou descentralização dos recursos públicos, como se verá a seguir.

A Constituição de 1891 privilegiou os recém criados estados-membros, em detrimento da União, o que fez por causar uma profunda desigualdade entre eles, devido à supremacia dos mais ricos sobre os mais pobres. Os estados mais fracos economicamente pleiteavam um governo federal forte, pretendendo, com isso, manter íntegra a unidade nacional. Neste sentido, no período da República Velha, a política foi dominada por uma oligarquia formada por grandes produtores e por uma elite proprietária de São Paulo e

²⁹⁰ CUNHA, Euclides da. **Os sertões**. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1975, p. 139.

²⁹¹ MONIZ, Edmundo. **Canudos**: a luta pela terra. p. 42.

²⁹² OLIVIERI, Antonio Carlos. **Canudos**. p. 13.

²⁹³ OLIVIERI, Antonio Carlos. **Canudos**. p. 18, 31, 35.

Minas Gerais. O inconformismo dos demais estados fez eclodir a Revolução de 30, com a tomada do poder por Getúlio Vargas.²⁹⁴

No período do governo Vargas, especialmente no Estado Novo, não obstante o retrocesso em termos de representatividade e de liberdade, foi implementado um novo quadro tributário e uma legislação orçamentária que trouxe mais nitidez às finanças públicas, fortaleceu o governo federal e delineou melhor o contorno da autonomia estadual e municipal.²⁹⁵

Com a queda de Vargas e a promulgação da Constituição de 1946, como reação ao excessivo centralismo e à menor autonomia dos estados, ocorreu um processo inverso, ou seja, a descentralização política e financeira. Os municípios foram beneficiados com essa medida, pelo incremento na participação de alguns impostos recolhidos pelos estados e pela União. Pela primeira vez, abriu-se caminho para o reconhecimento de que as comunidades locais precisavam de recursos mais substanciais, a fim de propiciar melhor qualidade de vida aos seus habitantes. Afinal, o cidadão reside no município e é nele que recebe os serviços essenciais, como água, esgoto, hospitais, escolas, dentre outros.²⁹⁶

Nas décadas seguintes, os tributos foram utilizados como instrumento de políticas fiscais voltadas à concessão de benefícios, como isenções e anistias a grandes empresas nacionais ou estrangeiras, com o propósito de estimular investimentos em setores estratégicos e obras grandiosas. Mais uma vez, a política tributária brasileira foi utilizada contra os interesses dos cidadãos, privilegiando apenas pequenos grupos que detinham o capital nacional ou internacional.²⁹⁷ Conquanto seja adequada a utilização dos tributos para o fomento de políticas de interesse nacional, do seu uso não pode resultar prejuízo ao bem-estar da população.

Hodiernamente, não houve alteração significativa na forma de tributar e de distribuir os recursos aos diversos entes públicos (União, Estados e Municípios). O centralismo na arrecadação atingiu níveis extremamente elevados, causando sérios danos às finanças dos municípios e, por consequência, aos serviços prestados aos seus habitantes. Por sua vez, a tributação ainda recai, em termos proporcionais, com mais intensidade sobre as pessoas com menor poder aquisitivo.

²⁹⁴ PEREIRA, Ivone Rotta. **A tributação na história do Brasil**. p. 35-44.

²⁹⁵ PEREIRA, Ivone Rotta. **A tributação na história do Brasil**. p. 50.

²⁹⁶ PEREIRA, Ivone Rotta. **A tributação na história do Brasil**. p. 57.

²⁹⁷ PEREIRA, Ivone Rotta. **A tributação na história do Brasil**. p. 58-59.

2.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRIBUTAÇÃO

2.3.1 Aspectos básicos

As funções do Estado não se restringem apenas a assegurar a ordem e a justiça, mas a ofertar sistemas de previdência e assistência, zelando pela velhice, pela doença, pela família, enfim, adotando políticas de atendimento às necessidades públicas dos cidadãos para que possam ter uma existência digna.

As necessidades públicas não se confundem com as necessidades individuais, nem com as coletivas. Enquanto as necessidades individuais são satisfeitas diretamente pelo cidadão através de seu próprio esforço, as coletivas realizam-se pelo esforço coordenado de grupos privados estruturados em associações, clubes, igrejas, etc. Diferentemente, as necessidades públicas são concretizadas pela atuação do Estado que toma a si a responsabilidade de provê-las. Os recursos necessários ao financiamento destes serviços são obtidos quase que exclusivamente através da arrecadação de tributos.

Os tributos caracterizam-se como uma manifestação do poder de império do Estado, impondo obrigações pecuniárias à sociedade, retirando-lhes parte da riqueza produzida, com o propósito de realizar a atividade financeira. Esta é desempenhada pela obtenção de receitas, pela administração do produto arrecadado e, ainda, pela realização de um dispêndio ou investimento.²⁹⁸ Em assim sendo, a atividade financeira do Estado comporta todas as ações relacionadas aos meios utilizados para a obtenção de recursos, a aplicação destes na realização de gastos ou investimentos, a elaboração do orçamento público e, por fim, a gestão equilibrada das contas de receitas e despesas.

Sob o ponto de vista jurídico, “tributo é toda prestação pecuniária em favor do Estado ou de pessoa por ele indicada, tendo por causa um fato lícito, previsto em lei, instituidor de relação jurídica”.²⁹⁹ Para uma melhor compreensão, é relevante destacar que o tributo distingue-se das multas e indenizações porque estas não decorrem de um fato lícito. Da mesma forma, contrapõe-se às prestações pecuniárias contratuais, porque receitas desta natureza são originárias de acordos de vontades (contratos), enquanto o tributo tem sua exigência fundada em lei. Não se confunde ainda com deveres pecuniários compulsórios de

²⁹⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 2.

²⁹⁹ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 381.

índole privada como, seguro obrigatório ou obrigação de alimentar, porque, nesses casos, o credor é pessoa jurídica de direito privado ou pessoa natural.³⁰⁰

Do exposto, cabe assinalar que os tributos se conformam especialmente ao princípio da legalidade, de que é corolário o princípio da tipicidade, o que, em resumo, significa que somente o legislador tem o poder para editar a lei tributária e nela deve constar com clareza os elementos relacionados a sua criação. É que não basta à lei criar um tributo, precisa obrigatoriamente tipificar as situações que permitem à Administração Pública exigí-lo dos contribuintes. Em outras palavras, precisa definir as hipóteses de incidência para que o fisco possa identificar e exigir dos contribuintes o seu pagamento. Destarte, se a hipótese de incidência do Imposto Territorial Rural é ser proprietário de um imóvel com características rurais, todo aquele que se enquadrar nesta situação ficará sujeito ao pagamento deste imposto e o Estado deterá o poder de exigí-lo de tais contribuintes.

Portanto, o campo de abrangência de um tributo é definido pelas situações descritas na lei (hipótese de incidência) que quando ocorrem, possibilitam ao Estado, através de seu poder de império, exigir o cumprimento da obrigação de pagá-lo. Como a Constituição Federal, além de estabelecer as espécies tributárias que pertencem a cada ente público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), também delimitou exaustivamente todas as situações passíveis de serem definidas como hipótese de incidência, a instituição de um tributo exige da lei que o instituir a perfeita consonância com as determinações constitucionais.

2.3.2 Os fundamentos da tributação

Se a tributação tem por escopo retirar parte da riqueza da sociedade para o financiamento do Estado, essa atividade deve observar determinados critérios e bases impositivos, de forma a torná-la justa e o mais eficiente possível.

De acordo com Adam Smith, considerado um dos precursores dos fundamentos modernos da tributação, em sua obra *A Riqueza das Nações*, a exigência dos impostos dos contribuintes deve ser conformada, de forma a atender quatro princípios básicos: a equidade, a certeza, a conveniência do pagamento e a economia do recolhimento.

³⁰⁰ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. p. 381.

A equidade diz respeito à necessidade de que o Estado tem de exigir que cada um contribua na proporção das suas respectivas capacidades, ou seja, em proporção ao rendimento que cada um desfruta, sob a proteção do poder público. A observância, ou não cumprimento deste princípio resulta na igualdade ou desigualdade da tributação.

Pelo critério da certeza, as normas que fixam tributos, devem estabelecer claramente as regras que os contribuintes devem conhecer para o cumprimento das obrigações tributárias como, o *quantum* a que ficarão sujeitos a pagar, a data e a forma de pagamento. Na atualidade, é a lei que proporciona certeza e segurança ao contribuinte, de somente ser onerado nos termos que ela estabelece.

A conveniência do pagamento procura adequar o cumprimento da obrigação de recolher o tributo, ao melhor momento para o contribuinte. Desta forma, se impostos sobre aluguéis deveriam ser exigidos por ocasião do seu recebimento, pois seria o momento com maior probabilidade de pagamento, impostos sobre o consumo, que em última análise são arcados, geralmente, pelo consumidor, podem ser cobrados do vendedor após as vendas.

Por fim, a economia no recolhimento, tem por finalidade retirar das pessoas o mínimo possível de recursos, suficientes para a manutenção do Estado. Os sistemas tributários não atingem esse fim quando: a) o recolhimento dos tributos é feito a um custo tão elevado que consome a maior parte do montante arrecadado; b) a exigência de um tributo dificulta ou desestimula a iniciativa das pessoas de investir em certos setores de negócios que poderiam dar sustento e emprego a grandes multidões; c) são instituídos tributos pouco criteriosos e injustos e, penalidades elevadas para coibir o seu descumprimento de forma que o estímulo à sonegação advém, em parte, da perversidade do próprio sistema, ou seja, onde a lei primeiro cria a tentação e depois pune aqueles que a ela sucumbem e; d) os tributos são exigidos por meio de visitas freqüentes dos coletores, o que pode causar vexações, opressões fiscais e incômodos desnecessários aos contribuintes.³⁰¹

Das proposições de Smith, é de se enfatizar a concepção de equidade, precursora do princípio da capacidade contributiva, com a mesma configuração daquela, ou seja, uma tributação em que "cada um deve contribuir na proporção de suas rendas e haveres".³⁰² Isto significa que no momento de descrever a situação hipotética que acarretará a

³⁰¹ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de Winston Fritsch. São Paulo: Nova Cultural, 1996, v. II, p. 282-284.

³⁰² TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: os direitos humanos e a tributação: Imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, v. 3, p. 79..

incidência do tributo, caso concretizada, o legislador deve levar em conta se a situação exprime a condição econômica do agente de arcar com o seu ônus. Vê-se que a observância deste princípio "tem por objetivo legitimar a tributação e graduá-la de acordo com a riqueza de cada qual, de modo que os ricos paguem mais e os pobres, menos".³⁰³ É, em certa medida, uma especificação do princípio da igualdade ou, como entende Helena Costa,³⁰⁴ um subprincípio que dele deriva.

Nesta linha, Stuart Mill acrescenta que a igualdade deve ser a norma que norteia tudo aquilo que diz respeito ao governo, porque não lhe é permitido fazer nenhuma discriminação de pessoas e classes no momento de exigir um sacrifício. Com efeito, se alguém carrega uma cota de peso menor do que aquela que por justiça lhe cabe, alguma pessoa tem que carregar mais do que lhe é suportável. A igualdade de tributação expressa nessa perspectiva, igualdade de sacrifício, o que pressupõe uma exigência proporcional à riqueza de cada um. Na sua opinião, ainda que esse padrão não possa ser atingido na plenitude, deve ser o ideal almejado pelos modelos tributários.³⁰⁵

Entretanto, apesar de o autor nomeado defender a tributação proporcional,³⁰⁶ manifesta-se contrário à sua incidência progressiva,³⁰⁷ sob o argumento de que "taxar as rendas mais altas em uma percentagem maior do que as rendas menores significa impor um tributo à iniciativa e à parcimônia, impor uma penalidade a pessoas por terem trabalhado mais duro e economizado mais do que seus vizinhos".³⁰⁸ Essa concepção, compreensível naquele momento histórico, como se verá adiante, está superada em vista de que hodiernamente os tributos têm seu fundamento na Teoria da distribuição dos encargos públicos.

Da análise destes fundamentos fica evidenciado que, embora o Estado tenha sua conduta balizada por determinados pressupostos que se observados levam a uma

³⁰³ LEÃO, Armando Zurita. **Direito Constitucional Tributário**: O princípio da capacidade contributiva. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999, p. 17.

³⁰⁴ COSTA, Regina Helena. **O princípio da capacidade contributiva**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 39.

³⁰⁵ MILL, John Stuart. **Princípios de economia política**: Com algumas de suas aplicações à filosofia social. Tradução de Luiz João Barúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 290.

³⁰⁶ Pelo princípio da proporcionalidade a fixação de contribuições concretas para os particulares deve ser feita em proporção às singulares manifestações de capacidade contributiva de cada qual, já que o desejado é que o tributo não seja desproporcional a ela. (VILLEGAS, Héctor B. **Direito penal tributário**. Tradução de Elisabeth Nazar et al.. São Paulo: Ed. Resenha Tributária, 1974, p. 92)

³⁰⁷ Pelo princípio da progressividade a alíquota se eleva à medida que aumenta a quantidade gravada. (VILLEGAS, Héctor B. **Direito penal tributário**. p. 92)

³⁰⁸ MILL, John Stuart. **Princípios de economia política**: Com algumas de suas aplicações à filosofia social. p. 293.

tributação justa, a sua ação de retirar parte do patrimônio dos particulares, decorre do poder de tributar a ele concedido pela sociedade.

2.3.3 O poder fiscal

O Estado, como ente criado desde o início para atender às necessidades da sociedade, agindo como coordenador e organizador das ações de interesse coletivo, foi dotado de um poder que lhe permite ser o instrumento efetivo para a consecução destes fins. “A noção de poder acha-se, portanto, visceralmente vinculada tanto à teoria do surgimento do Estado como, também, à finalidade deste (bem comum), uma vez que esse poder tem por missão impor à comunidade a conduta que lhe parece mais adequada”.³⁰⁹

A esse poder dá-se o nome de soberania, que se caracteriza como um elemento essencial, até mesmo imprescindível, para a existência e legitimação do Estado. Assim, se é dotado de um poder soberano, ao traçar normas para regular as relações das pessoas, o faz sustentado nesse poder supremo, sem que nenhuma outra força interfira ou se oponha, devendo as pessoas que vivem dentro do seu território, obedecer às suas ordens, subordinando-se às mesmas.³¹⁰

Como se asseverou, na Idade Média não existia essa supremacia. Eram múltiplos os entes que reclamavam poderes originários: a igreja romana, os reis, a nobreza feudal, as cidades e as corporações de artes e ofícios. A partir do Século XVI, guiados pelas premissas filosóficas de Jean Bodin, os reis conseguiram a ascendência nos territórios de cada reino, através de diversas batalhas e tramas políticas, excluindo, inclusive, as pretensões temporais da igreja.³¹¹

Com a promulgação da Constituição Norte-Americana de 1787, as constituições dos demais Estados passaram, em geral, a fundamentar a soberania como o poder que emana do povo, que o delega a mandatários por ele escolhidos, o que pressupõe que esse poder encontra-se em uma força política organizada juridicamente. O Estado de direito configura-se então como o detentor do poder de instituir normas para regular as relações das pessoas e submetê-las ao seu cumprimento, mas, ao mesmo tempo, sujeitando-se ele próprio a esse ordenamento jurídico, podendo agir somente no âmbito e nos limites

³⁰⁹ MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de direito tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 246.

³¹⁰ MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de direito tributário**. p. 247.

³¹¹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. p. 101-102.

estabelecidos pelas normas que criou.³¹² Diante dessa conformação, deve dispor do aparelhamento necessário, para proporcionar o bem comum a todos que vivem em seu território, mas para alcançar esse desiderato, necessita de recursos suficientes para o custeio das atividades que desenvolve ao longo do tempo, o que o faz, em grande parte, por meio da exigência de tributos.

O poder de instituir e exigir tributos encontra a sua legitimação na soberania que o Estado é detentor, permitindo-lhe apropriar-se de parte do patrimônio dos particulares, o que se convencionou denominar poder fiscal.³¹³ Portanto, se o poder fiscal encontra-se inserido no conceito de soberania e esta provém do povo, não há como se negar que no Estado Democrático de Direito, o tributo não é mais uma imposição exigida arbitrariamente do contribuinte, à semelhança da submissão do vencido ao vencedor, como se viu nas épocas mais antigas. Os tributos decorrem da lei que é aprovada por representantes escolhidos pelo povo.

Contudo, em diversos países, a exemplo do Brasil, a garantia de que somente mediante lei é permitida a instituição ou majoração de tributos, não tem sido suficiente para conter o ímpeto dos governos. A adoção de políticas de sucessivos aumentos da tributação para equilibrar as contas públicas, como se verá adiante, pode causar danos maiores ao país, do que a receita decorrente da sua cobrança, como adverte Nabais.

É que, tendo o estado fiscal um interesse próprio, se bem que indireto, nas receitas da economia, ele não pode, a título das suas tarefas de controle e correção ou a qualquer outro, afetar inteiramente a produtividade da economia. É que as suas missões de ordenação e de providência, assim como os seus objetivos sociais e culturais, apenas podem ser prosseguidos se e na medida em que o setor produtivo se mantenha duradouramente numa situação de propiciar os meios necessários às tarefas comunitárias. Pois um estado que, através de regula(menta)ção exacerbada ou de impostos exagerados, estorve, paralise ou destrua a produtividade da economia, destrói-se como estado fiscal, pois que, ao minar a sua base, mina, ao fim e ao cabo, automaticamente a sua própria capacidade financeira.³¹⁴

Do exposto, constata-se que existe no Brasil um descompasso entre a autorização conferida pela sociedade aos representantes, para em seu nome, escolher e adotar

³¹² MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de direito tributário**. p. 249.

³¹³ MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de direito tributário**. p. 252.

³¹⁴ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2004, p. 198.

as medidas que melhor atendam aos anseios da coletividade e, as políticas efetivamente implementadas por estes representantes, de forma que, em matéria de tributos e sua aplicação, há o sentimento de que, paulatinamente, resultam em promessas não cumpridas.

CAPÍTULO 3

A RESISTÊNCIA FISCAL NO BRASIL

3.1 PRESSUPOSTOS DA RESISTÊNCIA FISCAL

3.1.1 Considerações preliminares

Embora aparente ser empreitada excessivamente pretensiosa procurar identificar as causas da resistência aos tributos no Brasil, o estudo tem apenas a aspiração de pôr à mostra alguns pontos que, em certo sentido, são assentes na doutrina, buscando na evolução histórica dos tributos e do Estado, traços comuns que expliquem em parte, esse conflito no presente. Para esse mister, a discussão que se pretende estabelecer tem o objetivo de analisar o fenômeno da resistência aos tributos, não apenas sob a ótica econômica, mas também jurídica, ética e sociológica, partindo do pressuposto de que a complexidade das relações sociais demanda uma apreciação ampliada do problema.

Por muito tempo, a resistência aos tributos estava relacionada à desigualdade, aos privilégios e à injustiça com que eram cobrados, onde o cumprimento de obrigações tributárias representava um sinal claro de submissão e servidão do indivíduo ao Estado.

Diante dessa conformação, para o economista Jean-Baptiste Say, o melhor imposto seria sempre o menor imposto, porque os valores pagos pela sociedade ao governo não retornavam sob a forma de serviços públicos.³¹⁵ Na sua opinião, “no momento em que o contribuinte paga esse valor, o mesmo está perdido para ele; no momento em que é consumido pelo governo ou por seus agentes, está perdido para todo o mundo”.³¹⁶

Em época mais recente, Paul Leroy-Beaulieu, citado por Villegas, afirmava que o contribuinte prejudicado tinha o direito de subtrair-se de parte do imposto, quando a sua cobrança causasse estorvo ao exercício da atividade. Cita a tributação na Itália como exemplo de:

³¹⁵ SAY, Jean-Baptiste. **Tratado de economia política**. Tradução de Balthazar Barbosa Filho. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 390, 420.

³¹⁶ SAY, Jean-Baptiste. **Tratado de economia política**. p. 417-418.

[...] um país no qual se havia chegado ao extremo limite em que o imposto prejudicava a sociedade e, a si próprio, dado que esbulhava demasiado e facilitava a fraude. Não é de estranhar, pois, que ficasse arraigada na mente dos cidadãos a impopularidade do imposto e seu desejo de evitá-lo de qualquer forma, bem como que não fossem mal vistas as manobras evasivas, nem quem as efetuasse.³¹⁷

Nesta situação, quando eram comparados os delitos comuns com os relacionados à tributação, se muitos ficavam horrorizados com aqueles, em relação a estes, interessavam-se em conhecer os artifícios utilizados para iludir o fisco e não afastavam a possibilidade de vir a praticá-los. Ludibriar o erário público, longe de ser um ato repudiado pelos círculos sociais era motivo de inveja pelo êxito econômico que acompanhava os seus praticantes, ainda que o maior prejudicado fosse o grande público.³¹⁸

A explicação para esse fenômeno, segundo Oliveira, é que enquanto os delitos comuns têm um embasamento moral que é fácil e rigorosamente captado pela consciência dos indivíduos, tornando-os naturalmente reprovados e repelidos pela maioria, os delitos tributários não oferecem esse sentimento de repugnância, devido a três fatores: 1) a falta de conscientização coletiva do aspecto envolvido; 2) por terem esses delitos muito de convencional e até mesmo de artificial e muito pouco de natural; e, 3) ao fato de que o enfoque do Direito Penal comum é inteiramente diverso daquele que é dado pelo Direito Penal Tributário ao ser humano. O Direito Penal comum vê no homem a criatura e procura, através da pena, regenerá-la, enquanto o Direito Penal Tributário vê no homem a unidade econômica que deixa de contribuir para os cofres públicos com a regularidade desejada.³¹⁹

Oliveira destaca ainda o pensamento de Günter Schmolders de que “a resistência ao tributo, em todas as suas manifestações, coloca-se na esfera vital primitiva do homem, em seus instintos e impulsos naturais, cuja força é incomparavelmente maior e diametralmente oposta ao cumprimento dos deveres tributários”.³²⁰

Mestres, ao analisar o sistema tributário espanhol, acredita que de certo modo, essa resistência está também relacionada a influências psicológicas, produzidas por uma forte significação negativa que determinadas expressões tributárias causam sobre as sensações dos indivíduos. Por exemplo, a expressão “carga fiscal”, cunhada ao tempo do

³¹⁷ VILLEGAS, Héctor B. **Direito penal tributário**. p. 20.

³¹⁸ VILLEGAS, Héctor B. **Direito penal tributário**. p. 20.

³¹⁹ OLIVEIRA, Fábio Leopoldo de. **Curso expositivo de direito tributário**. São Paulo: Ed. Resenha Tributária, 1976, p. 393.

³²⁰ OLIVEIRA, Fábio Leopoldo de. **Curso expositivo de direito tributário**. p. 385.

Império Romano pelo Imperador Antonino é equivocada para os dias atuais. Para o autor, é uma espécie de antinomia denominar-se “carga” a algo que, em essência deve retornar aos cidadãos em forma de serviços públicos. O mesmo ocorre com a concepção de imposto como uma retirada obtida autoritariamente dos particulares e sem contrapartida específica ao contribuinte.³²¹ Para alterar essa realidade, Campos insiste numa nova conformação tributária que aprimore a relação do cidadão com a Administração Pública, substituindo a noção de imposto pela de contribuição, porque enquanto aquele é demasiadamente caracterizado como violador dos direitos individuais, esta é considerada necessária e natural, ligada à própria noção de coletividade.³²²

Foi Wagner um dos primeiros teóricos a perceber o tributo não como um elemento danoso, mas como um instrumento essencial para a existência do Estado, atuando como meio de intervenção na economia e propiciando a redistribuição da renda nacional de forma mais igualitária. Com isso, a legitimidade do tributo passa a fundar-se tanto numa perspectiva jurídica como ética e o seu pagamento transforma-se em um dever cívico dos cidadãos.³²³

Enquanto em países mais desenvolvidos, “o clima de ‘tolerância culpável’ começa a desaparecer e se transforma gradualmente em repúdio aos infratores fiscais, que burlam a sociedade e que incrementam os encargos fiscais dos outros, ao diminuir ilegítimamente os próprios”³²⁴, no Brasil ainda se vive sob a égide da “lei de Gerson”³²⁵ e os fraudadores seguem, em grande parte, impunes.

Por meio da análise dos diversos conflitos trazidos ao estudo, é possível abstrair-se um elemento que perpassa a todos eles, como um componente concentrador da resistência aos tributos que há muito se instaurou e se perpetua no Brasil. Trata-se da sua instituição sem a participação e consentimento popular e sem a devida transparência na aplicação dos recursos arrecadados. Da falta de participação e desinformação, o sentimento cada vez mais arraigado no imaginário social é de que os valores arrecadados ao Estado, não retornam na mesma proporção à sociedade.

³²¹ MESTRES, Magin Pont. **El problema de la resistencia fiscal**: sus causas a la luz de la psicología. Su solución a través del derecho financiero y de la educación fiscal. Barcelona: Bosch, Casa Editorial, 1972, p. 12-14.

³²² CAMPOS, Diogo Leite de. **O sistema tributário no estado dos cidadãos**. p. 9.

³²³ VILLEGAS, Héctor B. **Direito penal tributário**. p. 21.

³²⁴ VILLEGAS, Héctor B. **Direito penal tributário**. p. 21.

³²⁵ A chamada "Lei de Gerson" é uma referência a uma propaganda de cigarro, exibida na década de 70, em que o jogador Gerson dizia que era preciso levar vantagem em tudo.

A percepção da falta de retorno foi uma das causas motivadoras da revolta das demais cidades gregas na guerra contra Atenas, ao perceberem que os tributos pagos serviam para financiar os interesses atenienses. Entretanto, na Grécia, é de se enfatizar a intensa participação dos cidadãos na discussão das políticas públicas e na elaboração das leis da cidade, inclusive as tributárias, o que resultava em elevada aceitação popular.

O Império Romano também adotava um sistema em que os tributos eram gravados com maior rigor sobre as províncias conquistadas em favor do governo central, para financiar o crescimento à custa de recursos alheios, chegando mesmo em 167 a. C., como se asseverou, por um curto espaço de tempo, a suprimir por completo a sua cobrança em Roma.

No período medieval, com a pulverização do poder para as mãos dos senhores feudais, a tributação dava-se por meio de uma quase expropriação dos vassallos, pois as contribuições sob a forma de trabalho, parcela da lavoura ou mesmo dinheiro, resultavam apenas em garantia de segurança e alguns poucos direitos, numa desproporção exacerbada quando comparado com o que contribuía. Disto resultava uma vida em condições miseráveis, distante do ideal de bem estar hoje concebido para os cidadãos.

Com o surgimento do Estado Absolutista, considerado um modelo necessário e imprescindível para melhor garantir a ordem social, segundo a concepção de Hobbes de que os homens necessitavam de um poder dominante para conformar as vontades de todos, os tributos novamente se prestam a atender e financiar, com muito mais intensidade, os interesses de uma elite dominante. A revolta contra a opressão fiscal acentua-se a níveis extremos, quando a tributação passa a recair, principalmente, sobre grande parte da população, que recebia verdadeiras migalhas em retribuição do poder público, enquanto os membros do clero e da nobreza, os maiores beneficiários dos recursos arrecadados, eram privilegiados com benefícios fiscais. Diante desse paradigma, a Revolução Francesa é um desfecho natural e inevitável.

Abre-se breve parêntese para destacar as revoluções inglesa de 1689 e americana de 1776. Na primeira, a luta não era propriamente pela tributação injusta, mas pela falta de legitimidade na sua criação, visto que não recebia a aprovação do Parlamento. O seu grande legado converteu-se no direito dos cidadãos serem tributados somente por meio de leis aprovadas por representantes legítimos do povo. Na segunda, novamente a tributação figura como mero mecanismo de retirada da riqueza de um povo, sem o seu consentimento, para financiar outro.

No Brasil, o sentimento de que os tributos pouco financiavam o interesse público local foram, desde o início, acentuados pela distância do poder central em Portugal. As revoltas abordadas, entremostram que, no período colonial, a tributação tinha uma clara finalidade arrecadatória, voltada, especialmente, para a manutenção da coroa portuguesa. Assim, a resistência fiscal estava, em grande parte, relacionada ao fato de que a tributação era vista como uma retirada da riqueza do povo brasileiro. Com a vinda da família real para o Brasil e mesmo após a independência, as províncias continuaram a sentir a mesma falta de aplicação dos recursos públicos arrecadados. A luta, agora, era pela autonomia das províncias, contra a opressão do poder real que centralizava a arrecadação e mantinha distantes os recursos públicos, pouco retornando à população em serviços.

No período republicano, ainda que não tenham ocorrido conflitos violentos relacionados diretamente aos tributos, deu-se a revolta contra a política centralizadora, a falta de mecanismos mais consistentes para a participação dos cidadãos e a falta de transparência na aplicação dos recursos públicos arrecadados.

Com suporte na síntese apresentada, buscam-se algumas respostas iniciais, para duas questões centrais: Primeiro, porque os contribuintes de direito³²⁶ sonegam em média, de acordo com Pellizzari,³²⁷ de 30 a 40% dos tributos no Brasil, e; segundo, porque os contribuintes de fato,³²⁸ os cidadãos, mantêm-se, em grande medida, indiferentes às questões tributárias, deixando mesmo de exercer pequenos deveres, como o de exigir comprovantes de pagamentos por serviços prestados por profissionais liberais ou documentos fiscais relativos à aquisição de produtos.

Estranhamente, em relação aos contribuintes de direito, há uma certeza quase inabalável de que a sonegação no Brasil decorre, exclusivamente, da falta de mecanismos coibitórios mais eficientes. A postura adotada, neste caso, tem sido a de, freqüentemente, elevar as penalidades ou fortalecer os mecanismos de cobrança, o que, de certa forma, surte algum efeito, mas não atinge as verdadeiras causas do problema. Por sua vez, os cidadãos, na condição de contribuintes de fato, que tanto reclamam uma maior participação popular na Administração Pública, relegam uma postura mais ativa, como

³²⁶ Contribuinte de direito ou sujeito passivo da obrigação tributária é aquele que tem o dever legal de recolher o tributo.

³²⁷ PELLIZZARI, Deoni. **A grande farsa da tributação e da sonegação**. Petrópolis: Vozes, 1990, p. 45.

³²⁸ Contribuinte de fato é a pessoa que suporta o ônus econômico do tributo, total ou parcialmente, por não poder repassar o seu custo a outra pessoa. Em resumo, é o consumidor final.

verdadeiros guardiões do patrimônio público e se postam mesmo favoráveis e condescendentes com aqueles que deixam de recolher os tributos ao Estado.

Essa resistência arraigada na consciência popular aparenta estar, em certa medida, relacionada ao sentimento de injustiça com que os contribuintes (de direito e de fato) vêem os gestores públicos tratarem o fenômeno tributário. Com frequência, são surpreendidos com a proliferação descontrolada de tributos, legislações obscuras, complexas ou mesmo contraditórias, somando-se a isso uma deficiência crônica na divulgação das informações fiscais, diante de um fisco mais voltado à penalização do que à orientação propriamente. Como bem observa Oliveira:

Os países cujo Estado reflete uma mentalidade fiscalista sofrem a resistência ao tributo, de maneira muito mais acentuada, porque o contribuinte assume uma posição forçada, muito diversa do que aquela assumida nos países onde o Estado cria um entrelaçamento da vida interior de seus cidadãos com os preceitos tributários. A passagem de uma para outra mentalidade, antes de ser o fruto de penalizações implacáveis, ou de estímulos deturpadores (talão da fortuna, seu talão vale um milhão, etc. etc.) é o resultado da educação tributária, QUER DO FISCO, QUER DO CONTRIBUINTE, formadora de uma infra-estrutura necessária à boa aceitação e melhor aplicação de novos meios de coação tributária. Mesmo porque os Estados que assim se organizam não necessitam de tais meios para ver respeitado o seu sistema de tributação.³²⁹

A assertiva de Oliveira pode ser comprovada, resgatando-se experiências que evidenciam uma lógica simples e óbvia; a de que o cidadão zela pelo bem da coisa pública, na medida em que se sente partícipe da sua construção. Para esse mister, traz-se à ponderação um fato ocorrido em terras catarinenses, na primeira metade do século XVIII na então Vila de São Francisco do Sul, que, embora de pequena dimensão econômica, é de grande valia para a compreensão de que a falta de participação popular na discussão das normas tributárias e transparência na destinação dos recursos arrecadados está na essência da resistência fiscal no Brasil.

Em 1665, foi construída uma igreja naquela vila, hoje, Igreja Matriz. Passados setenta anos, a construção começou a apresentar avarias crescentes em diversas partes da sua estrutura, até que o arco principal ameaçava desabar e a despeito da falta de recursos, a reforma tornava-se impostergável.

Diante deste fato, após ampla discussão o povo organizou-se e:

³²⁹ OLIVEIRA, Fábio Leopoldo de. **Curso expositivo de direito tributário**. p. 387.

[...] voluntariamente se impôs um tributo, o chamado *imposto do vintém*, sobre diversos gêneros, tais como farinha, peixe, imbé, aguardente, numa verdadeira demonstração de participação comunitária. Mais tarde, essa tributação passou a recair apenas sobre a farinha de mandioca exportada. A arrecadação foi um sucesso. A igreja foi restaurada, o que levou o tributo a vigorar por muitos anos, possibilitando a construção de outra igreja maior e mais sólida, que no decorrer do tempo tomou a configuração atual.³³⁰

Por fim, é oportuno avaliar-se o entendimento de Martins de que o tributo caracteriza-se como norma de *rejeição social*, exigindo necessariamente a estipulação de uma regra sancionatória para ser cumprida.³³¹ Acolhendo-se a proposição do ilustre doutrinador, equivaleria dizer-se que a sociedade somente aceita arcar com tributos para o financiamento das políticas públicas, pelo temor das medidas coercitivas que o Estado pode impor-lhe. A pesquisa que se realiza segue noutra linha, procurando demonstrar que, em grande parte, a rejeição não é propriamente à obrigação de pagá-los, mas a forma como o Estado os institui e posteriormente os administra.³³² Como se verá adiante, as normas tributárias sofrem uma resistência, quando não portadoras de um conteúdo ético-social, o que significa que os tributos devem ser justos, tanto na instituição como na aplicação dos seus recursos arrecadados. No entanto, o que se denomina rejeição, aparenta ser um mecanismo social de contestação, porque a norma não foi legitimada pela vontade popular, causando, por conseqüência, uma percepção no seio social de que o seu fim não é propriamente o benefício comum. Por evidente, muitos indivíduos são naturalmente propensos a práticas lesivas à coisa pública, independente de como se desenvolve a atuação estatal, mas essa característica individualizada não reflete o comportamento de todo o grupo social. Deste modo, acredita-se que fosse prevalecer a crença de que a sociedade rejeita os tributos, o Estado estaria em constante ameaça de extinção.

³³⁰ SANTOS, Sílvio Coelho; NACKE, Aneliense; REIS, Maria José (orgs.). **São Francisco do Sul**: Muito além da viagem de Gonneville. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2004, p. 83.

³³¹ MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. **O princípio da moralidade no direito tributário**. 2. ed. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, (Pesquisas tributárias. Nova série; n. 2), p. 35-36.

³³² Exemplos como o de São Francisco do Sul, que confirmam essa assertiva, são freqüentes noutros países. Cita-se o caso de Londres, que instituiu no início de 2003, um pedágio urbano para os carros que transitassem no centro da cidade. Quando esse pedágio foi criado, comerciantes da área temiam pela redução dos negócios, e moradores, pela desvalorização de seus imóveis. Passados mais de três anos desde o início do pedágio, os londrinos reconhecem que a medida teve efeitos positivos para o trânsito e diminuiu a poluição na região central. Há mais pessoas indo de bicicleta ao trabalho e os congestionamentos diminuíram quase 30%. O prefeito Livingstone foi reeleito em 2004 com a proposta de estender a área do pedágio para outros bairros de Londres. É que com os recursos da cobrança ele tem melhorado o transporte coletivo da cidade, principalmente o de ônibus (STEINBRUCH, Benjamin. A experiência do pedágio urbano, cedo ou tarde, terá de ser copiada por muitas grandes metrópoles. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 nov. 2006. Dinheiro, p. B-2)

Destarte, se foram os cidadãos que conceberam e estruturaram o Estado, certamente decidiram que a forma de financiá-lo deveria se dar por meio de tributos. Como afirma Villegas, a sua criação deve ser buscada “na mesma necessidade que desde épocas pretéritas, levou os integrantes duma comunidade a criarem o Estado, como única forma de obterem uma convivência ordeira e coesa”. Por esse prisma, diante da conformação quase universal dos Estados fiscais,³³³ se aceito o pensamento de Martins, a rejeição aos tributos implicaria a rejeição do próprio Estado.

Feitas estas observações preliminares, apresentam-se algumas possíveis causas específicas que podem contribuir para o entendimento da problemática da resistência fiscal.

3.1.2 O modelo regressivo de tributação

Quando se afirma que o Brasil apresenta uma tributação regressiva, significa que há uma retirada proporcionalmente maior das pessoas com menor capacidade de contribuir, seja por meio de tributos pagos diretamente ou indiretamente suportados.

Explicando melhor, um sistema tributário é considerado regressivo quando a participação dos tributos sobre a renda e a riqueza dos indivíduos acresce na relação inversa destas, o que significa que paga mais (em termos relativos) quem ganha menos. Um sistema tributário é dito progressivo, quando esta participação aumenta na mesma proporção da renda e da riqueza, ou seja, paga mais quem ganha mais.³³⁴ Assim, a regressividade é o reverso da progressividade, razão por que é adequada uma explicação desta, para entender-se os efeitos perversos daquela.

Todavia, antes é preciso enfatizar que a progressividade é exigência do próprio postulado da capacidade contributiva. Como se asseverou, pelo princípio da capacidade contributiva, a tributação deve ser geral, devendo atingir o maior número de pessoas e a sua exigência deve ser uniformemente feita, na medida da capacidade de cada um, em que cada pessoa seja instada a contribuir com mais ou com menos, para a manutenção dos serviços que a Administração Pública presta aos cidadãos. Nas palavras de Baleeiro, o

³³³ A expressão Estado fiscal é utilizada para caracterizar os países contemporâneos, cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por recursos oriundos dos impostos arrecadados. (NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. p. 191-192).

³³⁴ GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 199.

princípio da capacidade contributiva “repousa sobre a base ética de um ideal de justiça. Se os membros de um grupo politicamente organizado são desiguais do ponto de vista econômico, paguem na medida das suas faculdades de disponibilidades”.³³⁵ Em resumo, retire-se menos de quem apenas pode satisfazer as necessidades essenciais para uma vida com dignidade e recorra-se a quem possui uma maior capacidade econômica.

Até a metade do século XIX, os “impostos progressivos soavam como confisco, rapina, comunismo e subversão social, a despeito dos argumentos lógicos que a seu favor desenvolveram alguns nobres espíritos”.³³⁶ Em interessante observação, o financista americano Groves, citado por Baleeiro, não obstante sua convicção contrária, justificou que “a tributação progressiva é uma válvula de segurança para aliviar a pressão do vapor que de outra forma poderia forçar mudanças revolucionárias imprudentes”.³³⁷

Em muitos países, as estatísticas passaram a demonstrar a eficácia dos impostos como instrumentos de redistribuição da riqueza e da renda nacional. Na Inglaterra, a amputação dos vultosos patrimônios e das rendas elevadas modificou a realidade social. Nos Estados Unidos, o imposto de renda já tornou raras as extravagâncias que celebrizaram milionários há algumas dezenas de anos.³³⁸

Hoje, a tributação progressiva é universal e utilizada em grande medida pelos países mais desenvolvidos, com vistas a atender as modernas funções que a política fiscal realiza para alcançar os fins do Estado.

A política fiscal tem por diretrizes a consecução de três funções básicas: a função alocativa, que diz respeito ao fornecimento de bens públicos; a função estabilizadora que tem por objetivo o uso da política econômica visando a um alto nível de emprego e, por fim, a função distributiva, que se passa a expor.

A função distributiva visa promover a redução das desigualdades sociais, mediante a adoção de mecanismos estruturais criados pelo governo que propiciem a possibilidade da transferência, direta ou indireta, de parte da riqueza em poder dos mais ricos para os mais pobres. Como ensinava Sainz de Bujanda, a política fiscal não pode ser neutra, deve estar direcionada à realização do fim supremo do Estado: a prosperidade social. Para atingir esse objetivo, as operações financeiras decorrentes da tributação devem resultar na

³³⁵ BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 7. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 829.

³³⁶ BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. p. 752.

³³⁷ BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. p. 754.

³³⁸ BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. p. 834.

distribuição da riqueza produzida entre os indivíduos e as classes sociais, por meio de um sistema jurídico e político que proporcione a máxima eficiência social.³³⁹

Como mecanismos de concretização desta função, cabe assinalar, em primeiro lugar, a redistribuição direta de renda que ocorre quando são tributados em maior medida (tributação progressiva) os indivíduos pertencentes às camadas de renda mais alta e em menor valor ou isentando os possuidores de menor renda. Em segundo lugar, pela utilização dos recursos captados pela tributação dos indivíduos de renda mais alta, para o financiamento de programas voltados à parcela da população de baixa renda, como a construção de moradias populares. Finalmente, o governo pode impor alíquotas de impostos mais elevadas aos bens considerados de “luxo” consumidos, em regra, pelos indivíduos das classes mais altas e estabelecer tributação reduzida ou nenhuma para os bens que compõem a cesta básica, subsidiando desta forma, os bens de primeira necessidade, com alta participação no consumo da população das classes baixas.³⁴⁰ É o que ocorre com os impostos indiretos,³⁴¹ a exemplo do ICMS,³⁴² onde a progressividade pode ser aplicada parcialmente por meio de alíquotas menores ou isenções para mercadorias de consumo popular e maiores para aquelas classificadas como supérfluas.

O sistema tributário brasileiro, não obstante apresentar, em particular alguns tributos progressivos, no conjunto a tributação recai de forma regressiva sobre a população, o que importa no fracasso da função distributiva que a ele se atribui como medida transformadora da realidade social. É que, como enfatiza Zavarizi, a recomendação do legislador constituinte, que consagra os princípios de justiça fiscal, não é obedecida pelo legislador ordinário, que insiste em ampliar a tributação por meio de impostos indiretos, penalizando assim os contribuintes de baixa renda.³⁴³ Neste sentido, é de se lamentar que a regressividade impingida aos tributos, em termos gerais, faz com que os menos afortunados e os assalariados, sejam postos a arcar proporcionalmente com a maior carga, enquanto o

³³⁹ BUJANDA, Fernando Sainz de. **Hacienda Y Derecho**: Introducción al Derecho Financeiro de nuestro tiempo. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1962, v. I, p. 18-20.

³⁴⁰ GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 30-34.

³⁴¹ Impostos indiretos são aqueles que incidem sobre o preço das mercadorias, em que normalmente o empresário embute o valor do imposto no seu preço, repassando-o ao consumidor.

³⁴² Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

³⁴³ ZAVARIZI, Índio Jorge. **Finanças Públicas**. In: **Curso de especialização em gestão fazendária**. p. 97.

imposto sobre as grandes fortunas, figura como um natimorto, nasceu, mas não viveu, e os lucros do sistema financeiro³⁴⁴ são quase intocáveis.

No Brasil, segundo a visão humanista de Baleeiro, ainda se sonha com a época em que “não se reproduza jamais o paradoxo da miséria na abundância, ou do subconsumo no auge da superprodução”.³⁴⁵ Apesar desta triste constatação, o autor revela-se otimista com a eficiência política do imposto pessoal e progressivo, acreditando que poderá ser o instrumento silencioso e adequado a “uma revolução social, sem ‘sangue, suor ou lágrimas’, mas tão radical quanto as de caráter catastrófico que têm congestionado cemitérios, cárceres e orfanatos, apavorando as sociedades ameaçadas pela sua propagação insinuante e insidiosa”.³⁴⁶

Das breves anotações, vislumbra-se a tributação progressiva como a forma que melhor se aproxima do ideal solidário que deve perpassar os fundamentos sobre os quais se estruturam as sociedades modernas, em especial, a idéia de que os homens devem prestar-se mútua colaboração, inclusive por meio dos tributos.

3.1.3 A carga tributária e sua repartição

É uma estranha constatação a de que, em geral, discuta-se o nível da carga tributária desconectada da idéia de Estado que se pretende concretizar. Antes de seguir a pesquisa, cabe apenas enfatizar que, se ele é financiado, especialmente, pelos tributos pagos pelos cidadãos, ambos devem ser levados em consideração, pois cabe à sociedade debater em primeiro plano, o conjunto de políticas públicas que espera ver concretizadas pelos poderes estatais, para somente após dimensionar o montante de tributos necessários para atingir os fins pretendidos.

Na abordagem acerca da evolução do Estado percebe-se que, especialmente a partir do século XVII, ocorre um processo cíclico de aumento e redução dos poderes estatais em cada uma de suas fases que, de certa forma, faz-se acompanhar por uma maior ou menor incidência tributária sobre os indivíduos. O Estado Absolutista detinha todo o poder centrado numa realeza que tributava com rigor, favorecendo o clero e a nobreza, em

³⁴⁴ O setor financeiro pagou em 2002, 76,8% a mais de tributos que em 2001, o que representou 5,32% da carga total arrecadada no País. Entretanto, apesar do grande incremento, somente com o Imposto de Renda retido na fonte, as pessoas físicas pagaram naquele ano o equivalente a 9,18% da carga total. (MUGNATTO, Sílvia. Taxação de bancos deve aumentar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 maio. 2003. Brasil, p. A-2)

³⁴⁵ BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. p. 833.

³⁴⁶ BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. p. 699.

desfavor das classes mais pobres. Com o advento do Estado Liberal, a redução das atribuições estatais permitiram uma diminuição dos tributos, deixando à economia o papel de produzir a melhoria das condições de vida da população. O Estado de Bem-Estar estava comprometido com a ampliação dos direitos sociais que somente se concretizaram pela ampliação da tributação. Por fim, o Estado Neoliberal caminha para a minimização das funções públicas e, em consequência, para uma redução da carga tributária.

Nesta linha, ao analisar o sistema tributário português, Campos enfatiza a necessidade dos destinatários da proposta fiscal serem convocados a debater o Estado que pretendem construir, em conjunto com a idéia de quanto de impostos podem pagar para esse fim. Para o autor, se a justa tributação só é possível pela participação dos grupos sociais na sua elaboração, quando isso ocorre, transforma-se em autêntica aceitação.³⁴⁷

Após esse parêntese, inicia-se com a análise da idéia corrente de que uma das principais causas que levam à fraude tributária por parte dos contribuintes é por certo a aplicação de uma carga tributária em dissonância com a idéia de justiça, por exigir tributos em quantidade cada vez maior ao limite suportável pelas pessoas que são instadas a pagar. No dizer de Giovani Carano-Donvito, citado por Oliveira, “o constante aumento dos gastos públicos e as consideráveis necessidades do erário aguçam a imaginação do fisco em busca de novos tributos e, quanto mais se multiplicam ou se agravam os existentes, tanto menos respondem os ordenamentos fiscais ao conceito de justiça”.³⁴⁸

A carga tributária no Brasil, de aproximadamente 38%³⁴⁹ da sua riqueza, ainda que não seja a mais elevada do mundo, é considerada, para os padrões brasileiros, como além da capacidade possível que os contribuintes podem suportar. Mas esta afirmação, tantas vezes reproduzida, exige que se avalie a sua veracidade com o rigor científico necessário ou, no mínimo, que se entendam quais os fundamentos para que ela seja concebida como uma realidade incontroversa. Isto porque, ao se afirmar que a tributação é excessivamente elevada para os padrões de renda brasileiros, é inevitável que se perquiria qual é a taxação desejável que a sociedade em geral pode arcar para o financiamento do Estado.

³⁴⁷ CAMPOS, Diogo Leite de. **O sistema tributário no estado dos cidadãos**. p. 65.

³⁴⁸ OLIVEIRA, Fábio Leopoldo de. **Curso expositivo de direito tributário**. p. 383.

³⁴⁹ No ano passado, os impostos pagos no país representaram cerca de 38% do PIB (Produto Interno Bruto). Nos países emergentes, como China e Índia, esse percentual foi da ordem de 20%. Na Argentina, ao redor de 22%. Na Suécia, embora esse percentual seja da ordem de 52%, a renda *per capita* anual é de US\$ 30 mil, enquanto a brasileira é de US\$ 2.500. (Carga tributária alta gera demanda por elisão fiscal, afirmam especialistas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 out. 2006. Dinheiro, p. B-4)

Uma maneira apropriada para a abordagem do problema é identificar qual o nível de tributação de máxima eficiência, no sentido de que, a partir de determinado limite, uma elevação percentual não importará mais em incremento de arrecadação, mas em efeito inverso.

A função aplicável ao problema deve ser composta por duas variáveis: a taxa tributária e a receita tributária que, ao serem conjugadas, formam uma curva. Desta forma, partindo-se de uma taxa tributária igual a zero, em que a arrecadação também o será, a curva inicia em ascendente, concomitantemente à elevação da taxa tributária, o que significa que quanto mais elevado o seu percentual, maior será a arrecadação de tributos. Contudo, haverá um ponto em que a taxa será suficientemente elevada e a arrecadação atingirá sua maior eficiência. A partir de então, o aumento dessa taxa acaba por reduzir a receita tributária, pois produz evasão ou desestímulo às atividades formais, a ponto de superar o aumento da tributação, gerando uma perda de receita. A curva que relaciona os percentuais de incidência com as receitas tributárias é conhecida como Curva de Lafer.³⁵⁰

A explicação para esse fenômeno que se convencionou chamar efeito de Lafer está no fato de que, sob a ótica da oferta de bens, como parte da tributação é transferida para o custo dos produtos, a partir de um determinado preço, a demanda reduz, e, por conseguinte, a arrecadação será menor.

Do exposto, deduz-se que para os contribuintes, quando a carga tributária é excessivamente elevada, os preços finais também serão afetados, podendo causar redução nas vendas e nos lucros. A crença é de que este fato induza muitos a descumprirem as normas tributárias, mediante a ocultação de parte dos tributos devidos, como forma de tornar os preços competitivos e manter a lucratividade. Porém, ainda que uma tributação além do suportável pelo mercado de um país, produza uma redução da atividade econômica, evidencia-se outro fenômeno que segue conjugado a ela e com efeitos mais nefastos; a concorrência desleal.

É que quando algumas empresas de um determinado segmento deixam de pagar tributos, podem vender seus produtos por preços inferiores às aquelas que arcam com esse ônus. Isto significa que ao serem confrontados os preços dos contribuintes que se eximem do seu pagamento, com os daqueles que cumprem integralmente com esta obrigação

³⁵⁰ VARIAN, Hal R. **Microeconomia**: Princípios básicos: Uma abordagem moderna. Tradução de Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, p. 304-305.

legal, duas vantagens são proporcionadas aos primeiros, apesar do risco da sanção do Estado, por meio de penalidades. Por um lado, terão a vantagem de ofertar idênticos produtos ou serviços por menor preço, favorecendo a competitividade, por outro, a possibilidade de uma lucratividade maior, porque parte do imposto não pago, será agregado ao lucro final. Neste caso, instaura-se um mecanismo de sonegação que se reproduz em série e quando não combatido com meios eficazes, é doença que se alastra como epidemia descontrolada.

Desta constatação dimana que, diferentemente do que aparenta, o aumento dos níveis de sonegação são causados principalmente pela concorrência desleal e não propriamente pela alta tributação. É que, como explica Sainz de Bujanda, muitas vezes os tributos passam a ser considerados como simples custos de produção das empresas, onde o melhor empresário será aquele que pode liberar-se da carga tributária ou reduzi-la ao menor valor possível. Isto ocorre quando o “espírito de solidariedade”, fundamento de toda a ordenação política, é substituído pelo “espírito de negociação”, transformando o tributo em simples objeto de comercialização. Neste caso, perdem sentido os valores políticos, éticos e de justiça, dando lugar ao jogo da oferta e da demanda.³⁵¹

A análise desse fenômeno converge para a necessidade de reavaliar-se também a idéia freqüentemente disseminada de que quando um imposto incide sobre produtores ou comerciantes o seu custo é integralmente repassado aos consumidores, os quais seriam os que efetivamente suportariam toda a carga tributária. Esta é uma afirmação que deve ser sopesada, tomando-se por critério investigativo a elasticidade dos preços demandados e ofertados pelo mercado, visando encontrar um ponto de equilíbrio entre o quanto os consumidores se propõem a pagar e por quanto os ofertantes aceitam vender.

Nesta linha, se o mercado de determinados produtos ou serviços é muito suscetível à variação de preços, o impacto de um imposto não poderá ser totalmente repassado aos consumidores, porque redundaria em queda nas quantidades vendidas em maior proporção ao aumento dos preços, por conseguinte, em redução no faturamento. Neste caso, os contribuintes elevarão os preços até o ponto máximo de equilíbrio, em que a redução da demanda seja amenizada, e arcarão com uma parte do imposto. Por outro lado, caso a afetação decorrente da variação de preços seja pequena ou nula, os fornecedores de bens ou serviços poderão repassar integralmente o custo dos impostos aos consumidores.³⁵² Deste modo, o quanto de impostos será repassado aos consumidores irá depender das características da

³⁵¹ BUJANDA, Fernando Sainz de. **Teoria de la educacion tributaria**. Madri: LAEL, 1967, p. 102-103.

³⁵² VARIAN, Hal R. **Microeconomia**: Princípios básicos: Uma abordagem moderna. p. 320-321.

demanda e da oferta, no que se refere à elasticidade dos preços de cada segmento do mercado. Apesar desta distinção, certo é que para os contribuintes idôneos, a sonegação é um forte impeditivo para a concorrência e crescimento em bases justas.

Porém, está lógica econômica, como se disse, somente é aplicável ao mercado, porquanto, quando se tratar de tributos incidentes diretamente sobre pessoas e suas riquezas, a tributação opera-se por meio da retirada de parte da renda disponível para consumo ou poupança, o que por evidente, diminui a capacidade de compra dos consumidores.

Com efeito, existem basicamente dois grandes segmentos submetidos à incidência tributária no país, o mercado, sujeito especialmente a tributos sobre a produção e o consumo, e a classe assalariada e as pessoas físicas que respondem com tributos calculados sobre a folha de pagamento, o patrimônio e a renda. Para o mercado, se a alta tributação figura como fator de desestímulo da economia, a concorrência desleal causada pela sonegação é ainda mais nefasta. Para o segundo grupo, mais perverso que a alta tributação é a sensação de que há desvio ou má aplicação dos tributos pagos.

Assim, no que diz respeito a qual nível de carga tributária seria compatível ao Estado brasileiro, observa-se que, segundo o conceito de Lafer, ainda que não esteja ocorrendo uma redução na arrecadação total, há um claro sintoma de estagnação da economia, que pode ser comprovado pelos baixos índices de crescimento dos últimos anos, inferiores à média de grande parte dos países em condições similares ao Brasil. Como decorrência, as classes trabalhadoras também sofrem em certa medida os seus efeitos, pela redução da quantidade de empregos disponíveis. Não obstante a contribuição de outros fatores para o reduzido crescimento, a elevada carga tributária figura entre os seus maiores entraves.

Acrescente-se ainda o fato de que o percentual da carga tributária total de um país deve levar em conta também a renda *per capita*³⁵³ da população. É que quando a renda das pessoas é maior, mesmo que o percentual dos tributos seja elevado, a retirada não compromete a manutenção de uma parte necessária para a manutenção de uma vida com dignidade. Por outro lado, nos países com baixa renda, como é o caso do Brasil, uma incidência maior de tributos poderá retirar, inclusive, uma parcela vital que compõe o que se conhece por *mínimo existencial*.

³⁵³ A renda *per capita* é obtida através da divisão do Produto Interno Bruto – PIB pelo total de habitantes de um país, de um estado ou de uma região. Não é uma boa medida para se avaliar a renda das pessoas, pois não leva em conta as desigualdades individuais de renda.

Do ponto de vista da repartição dos tributos arrecadados, a Constituição de 1988, fiel à teoria tradicional das finanças públicas, delegou ao governo federal a competência para a instituição de impostos sobre a renda, o comércio exterior e os de caráter regulatório, por requererem um certo grau de centralização administrativa que facilitam a arrecadação (como no caso do Imposto de Renda) ou que afetam as políticas do país (a exemplo dos impostos sobre o comércio exterior). A participação dos recursos tributários destinados aos Estados foram ampliados com o objetivo de fortalecer a Federação e promover uma descentralização de encargos, por meio da ampliação da competência destes entes e das transferências do governo federal. Os Municípios também foram beneficiados com um aumento na participação final dos recursos tributários, quando computada a arrecadação própria e as transferências recebidas dos governos estadual e federal.

No entanto, a nova configuração política dos tributos aprovada pelos constituintes, começou a sofrer uma deterioração crescente, quando o governo federal passou a adotar medidas estratégicas para reduzir as transferências aos Estados e Municípios. Como a base de distribuição de recursos para estes entes é composta, essencialmente, do IR³⁵⁴ e do IPI,³⁵⁵ comprometendo 47% do primeiro e 57% do segundo, a União iniciou um processo de concessão de reduções e incentivos aos contribuintes destes impostos, criando em substituição, novos tributos não sujeitos à partilha com estados e municípios. Para esse mister, instituiu diversas contribuições que causaram uma queda na qualidade do sistema tributário, aumento da arrecadação da União e, por conseqüência, redução para os demais membros da federação.³⁵⁶

Com isso, os estados e, principalmente, os municípios começaram a ressentir-se da falta de recursos para a adoção de políticas públicas que propiciassem melhorias ao cidadão. Na atual conformação, à União pertencem 60% dos tributos arrecadados, enquanto aos estados e municípios restam 24% e 16% respectivamente.³⁵⁷

Se é coerente que ao governo central sejam reservados recursos suficientes para implementar as políticas de caráter geral voltadas a fortalecer a Federação, noutro extremo, os municípios, desempenhando um papel crucial no processo de descentralização, não podem ser privados da capacidade financeira necessária à prestação de serviços públicos locais, fornecidos com mais eficiência e de forma mais efetiva ao cidadão.

³⁵⁴ Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza.

³⁵⁵ Imposto sobre produtos industrializados.

³⁵⁶ GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas**. p. 254-255.

³⁵⁷ JATENE, Simão. No fio da navalha. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 jan. 2005. Opinião, p. A-3.

A falta de descentralização das receitas tributárias causa também uma percepção de pouca transparência, como consequência do desconhecimento sobre os destinos do dinheiro público. Quanto maior a proximidade dos recursos, maior a clareza à população e melhor o controle na aplicação. Como esclarece Bobbio, o ideal de um governo local forte inspira-se no princípio segundo o qual o poder é tanto mais visível quando mais próximo está. Neste modelo político, o cidadão tem a possibilidade de acompanhar melhor os negócios que lhe dizem respeito, deixando o mínimo espaço ao poder invisível.³⁵⁸ Então, a descentralização das rendas públicas não propicia apenas o aumento de recursos aos governos locais, eficiência na utilização e fiscalização do cidadão, mas, sobretudo transparência das ações públicas.

3.1.4 A reduzida transparência administrativa

A transparência é decorrência do Estado Democrático de Direito, objetivando a legitimação das ações praticadas pela Administração Pública por meio da redução do distanciamento que a separa dos administrados. Caracteriza-se como princípio fundante da idéia de democracia, mesmo nos moldes que se a conhecia na Grécia clássica. Hodiernamente, ainda ecoa o exemplo da Atenas de Péricles, onde os cidadãos se reuniam num lugar público, a “ágora”, com o objetivo de apresentar e ouvir propostas, denunciar abusos ou fazer acusações e de decidir erguendo as mãos, após terem apreciado os argumentos apresentados pelos oradores.³⁵⁹

Se a evolução do Estado e a complexidade das relações sociais já não permitem uma democracia direta como a grega, mais importante ainda é o conhecimento do povo acerca dos atos praticados pelos representantes públicos. Afinal, apenas agem pela outorga de poderes que lhes foram concedidos, devendo observar com rigor os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência e da publicidade.

Disto dimana que o Estado deve guiar-se pelo caráter público, sendo o segredo a exceção, e mesmo assim, é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos. Porquanto todas as decisões e mais em geral os atos dos governantes devam ser conhecidos pelo povo soberano, porque este é um dos eixos centrais do regime democrático, seja um governo direto ou controlado pelo povo.³⁶⁰ Nessa perspectiva, dar transparência aos atos são

³⁵⁸ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 102.

³⁵⁹ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 98.

³⁶⁰ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 100.

premissas inerentes à atuação do Estado, porque não dizem respeito a negócios pessoais, mas a coisa alheia que a todos pertence.

Adotando-se o pensamento de Martins Junior vê-se que a transparência não deve ser entendida apenas como a ação de dar publicidade à atuação estatal. Além desta, engloba instrumentos que, como a motivação e a participação popular, concretizem a idéia da mais ampla visibilidade dos atos, com o propósito de romper com o paradigma tradicional, secreto e hermético de administração e consolidar o Estado Democrático de Direito.³⁶¹ É que a mera publicação de boletins, relatórios, demonstrativos de contas ou pareceres informando a situação da gestão fiscal é insuficiente, especialmente quando redigidos em linguagem técnica e inacessível ao cidadão comum. A transparência exige acima de tudo a inteligibilidade das informações apresentadas.³⁶²

A publicidade caracteriza-se como o primeiro estágio da transparência administrativa, ao permitir acesso ao conhecimento. Tornar público é a mais elementar regra da Administração Pública, significando ato de comunicação, veiculação de algo que, por exigência jurídica, não pode ficar na esfera da intimidade ou da reserva, para satisfação da pluralidade de fins. Para Kant, “todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja máxima não é suscetível de se tornar pública, são injustas”.³⁶³ Excetuadas as situações de sigilo, em decorrência de prescrição legal, a publicidade é fator condicionante e indispensável à eficácia do ato. A ausência acarreta a sua invalidade, tornando-o desprovido de efeitos sobre os destinatários. Do contrário, a exposição de todo e qualquer comportamento administrativo confere certeza à conduta estatal e segurança aos administrados. Porém, para o seu aperfeiçoamento exige a concorrência da motivação.³⁶⁴

A motivação é decorrência do princípio da legalidade e está ligada ao dever jurídico da boa gestão administrativa. Como os agentes públicos não são “donos” dos bens públicos, mas simples gestores de interesses de toda a coletividade, devem explicar as razões que motivam suas decisões. Na afirmação de Mello, a administração deve indicar os fundamentos de direito e de fato, a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que esta última seja necessária para aferir-se

³⁶¹ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004, p. XIII.

³⁶² ROSA, Alexandre Morais da; GHIZZO NETO, Affonso. **Improbidade administrativa e Leis de Responsabilidade Fiscal**: conexões necessárias. Florianópolis: Habitus, 2001, p. 122.

³⁶³ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 104.

³⁶⁴ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. p. 19, 37-38.

a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe deu suporte.³⁶⁵ Trata-se assim de uma justificação que tem por pressuposto maior a garantia e a proclamação do interesse público, de forma que são inválidos os atos em que a motivação não esteja a ele vinculado.

Por sua vez, a participação popular representa um dos alicerces básicos do modelo de democracia participativa, com o objetivo de trazer as decisões para o âmbito dos interessados. Para isso exige a implementação de mecanismos que variam desde referendos e plebiscitos, até reuniões colegiadas, cooperação, concerto, audiências e consultas públicas, onde o cidadão participa apresentando sugestões ou diretamente no processo de decisão. A atuação popular nas decisões públicas reduz o espaço de influências ocultas, da falta de planejamento, do clientelismo e demais vícios, aumentando o grau de eficiência e efetividade dos atos na partilha do poder com a população.³⁶⁶

A conjugação destes três instrumentos (publicidade, motivação e participação popular) apontam para a existência do princípio da transparência que tem por objetivos, notadamente, proporcionar legitimidade e consenso aos atos da Administração Pública, a redução do distanciamento com os administrados e um maior controle e fiscalização da sua atuação. Em resumo, visa romper com o atual paradigma, de forma que o administrado não seja apenas um espectador passivo ou destinatário das ações públicas, mas sobretudo fiscal das condutas e agente colaborador das decisões administrativas.³⁶⁷

Do exposto, infere-se que a concretização da publicidade é imprescindível ao conhecimento dos atos, mas exige motivação para resguardar o bem comum e participação popular para que os cidadãos possam decidir, ainda que indiretamente, acerca das políticas públicas. A compatibilização destes mecanismos de controle possibilita a criação de um ambiente propício para o envolvimento do cidadão. Por isso é indispensável que os poderes públicos dêem conhecimento de suas ações em linguagem e forma acessíveis e criem mecanismos que despertem uma consciência participativa nos indivíduos.

No Brasil, as matérias relacionadas à tributação não são exceção à regra e geralmente carecem de transparência. Há uma sintomática falta de clareza dos textos legais e pouca participação na elaboração das normas. Como decorrência, o sistema tributário nacional não se apresenta como aspiração legítima da vontade popular. A população não tem

³⁶⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 100.

³⁶⁶ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. p. XVII e 294.

³⁶⁷ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. p. 20.

conhecimento perfeito dos tributos que lhe são cobrados, o montante arrecadado e o destino dado a estes recursos. É que o sistema fiscal não é dotado de uma coerência e racionalização que o torne simplificado e compreensível, tanto do ponto de vista da estruturação jurídica, como dos procedimentos de coordenação e administração dos recursos arrecadados. A desinformação sobre o que se paga, o quanto se paga e para que se paga é sintoma que remonta ao período imperial. Naquela época, como adverte Faoro, a captação de rendas tinha por incidência fatos os mais variados e curiosos. Havia por exemplo uma tributação destinada à reparação dos danos causados pelo terremoto de Lisboa de 1755 que ainda era cobrada dos brasileiros, mesmo após ter sido proclamada a Independência e no curso do Primeiro Reinado.³⁶⁸

Ademais, a sistemática fechada com que comumente são tratadas e decididas as questões tributárias faz aumentar o risco de favorecimento de particulares em detrimento do interesse público. Nestes casos, não é incomum a implementação de benefícios fiscais, regimes ou tratamentos especiais de tributação a determinados segmentos da atividade econômica, sem a observância dos princípios constitucionais que devem norteá-los. Basta contemplar as constantes alterações procedidas nas leis fiscais, mesmo as mais recentes e de presumida valia técnica, para se pôr em dúvida qualquer sentido de ordem, que não a força de múltiplos interesses e pressões. Se a sociedade é a criadora do Estado, os tributos a ela pertencem, o que pressupõe a necessidade de ser conhecedora das medidas legais adotadas e as razões que as motivaram. Quando o cidadão colabora na feitura das leis tributárias, por meio de grupos organizados representativos, debatendo as necessidades públicas e a capacidade de cada um em contribuir para o seu financiamento, sentirá os tributos como um dever moral e não como uma obrigação legal.

3.1.5 Os serviços da dívida pública

A abordagem dos serviços³⁶⁹ da dívida pública³⁷⁰ é de extrema valia para a compreensão da resistência fiscal, porque é, certamente, a causa menos conhecida, mas assim mesmo, talvez, a que produz os efeitos mais perversos sobre a vida de cada cidadão.

³⁶⁸ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. p. 233.

³⁶⁹ O termo “serviço da dívida” compreende os encargos (juros) e as amortizações (principal) da dívida pública.

³⁷⁰ A dívida pública é a soma de tudo aquilo que todos os órgãos do Estado brasileiro devem, incluindo o governo federal, estados, municípios e empresas estatais. A dívida pública se subdivide em dívida interna e dívida externa, dependendo se as instituições financeiras credoras forem nacionais ou internacionais.

Entretanto, não é o propósito deste trabalho trazer à análise os desdobramentos da dívida pública brasileira sob a ótica econômica, nem tampouco se debater possíveis alternativas como a moratória ou a auditoria da dívida, mas tão somente, refletir sobre a influência direta que ela exerce sobre as políticas públicas do país.

O Brasil tem sido um tradicional tomador de empréstimos no mercado financeiro internacional, o que lhe tem custado uma forte dependência do exterior. A dívida externa brasileira surge imediatamente após sua independência, quando foi negociado em Londres o primeiro empréstimo, no valor aproximado de 3,6 milhões de libras esterlinas para o financiamento de déficits orçamentários. Como garantia, foram hipotecadas as rendas alfandegárias do Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Maranhão.³⁷¹

Desde aquela época e mesmo durante o período republicano, o processo de endividamento decorre, em grande parte, de uma indução do exterior, com liquidez excedente, e não de uma necessidade de recursos para o país executar projetos econômicos e sociais de relevância nacional. O mais grave é que a história do endividamento brasileiro é uma história de dívidas para pagar outras dívidas, numa interminável seqüência de transações de crédito, de tal modo que, revisando o seu passado financeiro, descobre-se que os empréstimos realizados para executar obras públicas são raros, e estes, embora avalizados oficialmente, em regra, foram desviados para outros fins.³⁷²

Quando em 1931, o recém nomeado Ministro da Fazenda, Osvaldo Aranha, decidiu auditar o endividamento externo do Brasil, constatou que somente 40% dos contratos de empréstimos federais encontravam-se arquivados e grande parte dos valores referentes às remessas de pagamentos não estavam contabilizados. Ademais, havia cláusulas abusivas e vexatórias de toda ordem, como por exemplo, o direito de cobrar, por suas próprias mãos os impostos e, para esse fim, era a administração obrigada a entregar todos os seus livros de lançamento.³⁷³

Apesar disso, até a década de 60, os serviços da dívida pública eram mantidos sob controle, impedindo efeitos mais graves sobre a economia e as políticas sociais. Com a implantação da ditadura militar e a política de crescimento econômico, segundo a teoria de “fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo”, os empréstimos garantiram índices de

³⁷¹ NERY, Sebastião; FURTADO, Alencar. **Crime e castigo da dívida externa**. Brasília: Dom Quixote, 1986, p. 21.

³⁷² ARRUDA, Marcos. **Dívida e(x)terna**: para o capital tudo; para o social, migalhas. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 18-19.

³⁷³ GONÇALVES, Reinaldo; POMAR, Valter. **O Brasil endividado**: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000, p. 9.

desenvolvimento elevados, mas sob bases frágeis. Analisando a evolução da dívida externa nesse período, constata-se que “de 2,5 bilhões no início de 1964, ela passou para 105 bilhões de dólares em 1985”,³⁷⁴ fazendo com que o milagre econômico tão almejado pelo governo, fosse transformado em estagnação econômica nos anos seguintes.

O descontrole das dívidas dos países devedores tornou-se mais intenso a partir do início da década de 80, em virtude do aumento da taxa de juros dos Estados Unidos, por meio de uma decisão unilateral do governo americano, objetivando cobrir o seu *déficit* público. A partir de então, os serviços da dívida externa passaram a representar a grande chaga do Estado brasileiro, criando um círculo vicioso irremediável. Somente entre 1985 e 1998, o Brasil pagou 282 bilhões de juros e amortizações, no entanto a dívida mais do que dobrou no mesmo período, atingindo os 230 bilhões de dólares.³⁷⁵

A década de 90 se caracterizou por um crescimento vertiginoso da dívida interna,³⁷⁶ principalmente porque, com o real sobrevalorizado, o Brasil começou a ter grandes *déficits* na sua balança comercial, e para equilibrar as contas, o país buscou atrair capitais externos de curto prazo oferecendo taxas de juros altíssimas. Como grande parte dos empréstimos estavam contratados com taxas de juros flutuantes, houve uma explosão da dívida, aumentando, por consequência, o montante dos pagamentos.³⁷⁷

Para conseguir os recursos necessários ao pagamento das dívidas públicas e atendendo às exigências do FMI, o governo adotou várias medidas de controle dos *déficits* públicos, entre eles, a Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000. Apesar das medidas positivas que a Lei proporcionou na contenção do endividamento desmedido, especialmente dos Estados e Municípios, estabeleceu também metas de *superávits* primários³⁷⁸ aos entes federados, com o objetivo de proporcionar a economia de recursos a serem utilizados para saldar compromissos com os credores. Logo, a preocupação que perpassa pela norma, pouco reflete o interesse na melhoria das condições sociais do povo brasileiro,

³⁷⁴ ARRUDA, Marcos. **Dívida e(x)terna**: para o capital tudo; para o social, migalhas. p. 19.

³⁷⁵ ARRUDA, Marcos. **Dívida e(x)terna**: para o capital tudo; para o social, migalhas. p. 12, 20.

³⁷⁶ Somente no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso a dívida pública interna cresceu mais de 400 por cento. (ARRUDA, Marcos. **Dívida e(x)terna**: para o capital tudo; para o social, migalhas. p. 80)

³⁷⁷ Com o crescimento da dívida interna, entre 1994 e 1999, o país pagou em juros e amortizações o equivalente a mais de 250 bilhões de reais. (GONÇALVES, Reinaldo; POMAR, Valter. **A armadilha da dívida**: como a dívida pública interna impede o desenvolvimento econômico e aumenta a desigualdade social. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 22)

³⁷⁸ *Superávit* primário é a diferença positiva que resulta do confronto das receitas operacionais com as despesas operacionais. Nelas não estão incluídas as receitas e despesas financeiras. Vale ressaltar que a maior despesa financeira corresponde exatamente aos gastos com os serviços da dívida. Assim, um *superávit* primário, via de regra, esconde um *déficit* ao final, quando são incluídas também as receitas e despesas financeiras.

prestando-se acima de tudo à garantia de dividendos suficientes para satisfazer estas obrigações.

Das informações apresentadas, importa sobremaneira estabelecer-se uma relação concreta destas medidas sobre o cotidiano do cidadão, objetivando clarificar o impacto das políticas voltadas à obtenção de sucessivos *superávits* primários e o seu uso para pagamento de juros e amortizações da dívida pública, como fator de influência direta sobre o bem estar de todos.

Por evidente, os serviços da dívida são pagos em parte com os recursos dos tributos. Como se inferiu anteriormente, os tributos também se prestam para manter a estrutura estatal e promover as políticas públicas de interesse da coletividade. Com a necessidade da utilização de uma parcela da arrecadação³⁷⁹ para pagamentos dos serviços da dívida pública, o orçamento há de ser necessariamente adequado, o que é realizado mediante o “corte” de diversos gastos e investimentos em áreas, muitas vezes, prioritárias para a melhoria das condições de vida da população, como saúde, educação, dentre outros.

Para uma melhor visualização dos danos sociais que os serviços da dívida causam ao país, é suficiente avaliar os gastos do governo federal em 2006. No orçamento fiscal e da seguridade social, a soma de todos os investimentos sociais com saúde, educação, assistência social, agricultura, segurança pública, cultura, urbanismo, habitação, saneamento, meio ambiente, ciência e tecnologia, organização agrária, energia e transporte totalizaram R\$ 117 bilhões, enquanto o pagamento de juros e amortizações da dívida somaram R\$ 272 bilhões.³⁸⁰

Nisto está parte da explicação para a percepção da população de que o dinheiro dos tributos não retorna plenamente em benefício de todos. É que o discurso hermético com que são tratados os temas relacionados à dívida faz ressoar entre os cidadãos, o sentimento de que se não há transparência na gestão da coisa pública, os recursos não estão sendo aplicados em prol do interesse coletivo. O caminho passa necessariamente pelo debate transparente das causas e conseqüências produzidas pela dívida sobre a vida dos brasileiros, para que as medidas adotadas, sejam legitimadas pela vontade popular.

³⁷⁹ Além dos tributos, figuram como fonte de recursos para o pagamento dos juros e amortizações da dívida, a emissão de títulos, a remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, o pagamento das dívidas estaduais e municipais ao Governo Federal, os recursos das operações oficiais de crédito e outros dividendos da União.

³⁸⁰ Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos. **Tesouro Nacional**, Brasília, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em 20 jul. 2007.

3.1.6 A corrupção e a crise de valores

Na acepção etimológica, o termo corrupção deriva do latim *rumpere*, equivalente a romper, dividir, gerando o vocábulo *corrumpere*, que por sua vez, significa deterioração, depravação ou alteração.³⁸¹

O fenômeno remonta à Antiguidade e não passou despercebido à própria Bíblia.³⁸² Pode-se afirmar com segurança que, em maior ou menor grau, sempre fez parte da história da humanidade, como uma doença crônica quase incurável. O seu traço mais marcante é a busca do interesse particular, em detrimento do bem comum, envolvendo em geral, membros da Administração Pública. Por isso, aos olhos do leigo, a corrupção é vista como a vantagem indevida que o agente público obtém para si ou para terceiros, relegando a planos secundários os legítimos fins contemplados nas normas. Uma análise mais acurada faz ver que a corrupção não está restrita ao espaço de atuação dos poderes públicos, mas permeia toda a sociedade.

Se é nos governos ditatoriais que a corrupção encontra o ambiente mais adequado para proliferar-se, pois não existem ou são poucos os mecanismos de controle da atuação estatal, nas democracias, com a ascensão do povo ao poder e a constante alternância dos dirigentes das organizações públicas, ela tende a ser menor. Entretanto, a sua propagação ocorre também nos países com debilidade democrática, em virtude das limitações dos instrumentos de controle, da inexistência de mecanismos aptos a manter a administração adstrita à legalidade, da arbitrariedade do poder e da conseqüente supremacia do interesse dos detentores do poder público em detrimento do anseio coletivo.³⁸³ É que como anteviu Montesquieu, para que um Estado democrático possa consolidar os princípios que o sustentam, é preciso, sobretudo que os seus cidadãos possuam um forte sentimento de patriotismo, no sentido de amor às leis e à Pátria. Esse amor conduz à excelência dos

³⁸¹ GARCIA, Emerson. A corrupção: uma visão jurídico-sociológica. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 820, fev. 2004, p. 440.

³⁸² A Bíblia Sagrada faz inúmeras referências à corrupção, a exemplo da passagem em Isaías, capítulo 1, versículos 21 a 23: “Como se transformou em prostituta a cidade fiel! Antes era cheia de direito, e nela morava a justiça; agora, está cheia de criminosos! A sua prata se tornou lixo, o seu vinho ficou aguado. Os seus chefes são bandidos, cúmplices de ladrões: todos eles gostam de suborno, correm atrás de presentes; não fazem justiça ao órfão, e a causa da viúva nem chega até eles.”

³⁸³ GARCIA, Emerson. **Revista dos Tribunais**. p. 442.

costumes, fortalece a solidariedade e, por conseqüência, afasta a ambição descomedida dos interesses particulares, causa primeira da corrupção.³⁸⁴

No Brasil, um país com uma democracia ainda frágil, vez que se trata de uma conquista recente, a corrupção é desdobramento ou reflexo de fatos que remontam ao período colonial. Na opinião de Holanda, a herança portuguesa, com seus costumes e valores, influenciaram por longa data o caráter do cidadão brasileiro.

À frouxidão da estrutura social, à falta de hierarquia organizada devem-se alguns dos episódios mais singulares da história das nações hispânicas, incluindo-se nelas Portugal e o Brasil. Os elementos anárquicos sempre frutificaram aqui facilmente, com a cumplicidade ou a indolência displicente das instituições e costumes. As iniciativas, mesmo quando se quiseram construtivas, foram continuamente no sentido de separar os homens, não de os unir. Os decretos dos governos nasceram em primeiro lugar da necessidade de se conterem e de se refrearem as paixões particulares momentâneas, só raras vezes da pretensão de se associarem permanentemente as forças ativas.³⁸⁵

Para o autor, a gente brasileira herdou dos portugueses da época, uma compreensível tendência à ociosidade, por ser este um valor considerado nobilitante para um bom português. A carência moral em relação ao valor do trabalho causava, por conseqüência, uma certa tolerância e displicência às normas e uma reduzida capacidade de organização social. A solidariedade entre eles se restringia às relações de interesse no recinto doméstico, ou entre amigos.³⁸⁶

Essas características que, em parte, arraigaram-se na sociedade brasileira, ainda podem ser percebidas em pequenas ações de burla da lei, com o propósito de privilegiar o interesse particular. É facilmente constatável que para muitos cidadãos, as normas legais proibitivas, não significam propriamente uma negação ou uma barreira definitiva que não possa ser transposta. Assim, por exemplo, enquanto o “não” de um guarda inglês é considerado pelo agente receptor da ordem, como definitivo, categórico e irrecorrível, o não do guarda brasileiro é interpretado, muitas vezes, como um “talvez” que, dependendo da situação, ou mesmo da conversa, pode transmutar-se para um “sim”.³⁸⁷

³⁸⁴ MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo *versus* parlamentarismo. 2. ed. aum. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 96, 111, 114-115, 146-147.

³⁸⁵ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 33.

³⁸⁶ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. p. 38-39.

³⁸⁷ BARBOSA, Lívía. **O jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 2.

Aqui, se a velocidade legal é de 80 km/h, os policiais toleram um excesso acima deste limite, e os motoristas, em regra, apenas a observam diante do risco de uma sanção, mas se flagrados transgredindo-a, utilizam como último recurso, a tentativa de uma explicação lógica para o fato, no que se condicionou chamar de *jeitinho brasileiro*. Denota-se que se opera uma seqüência de vícios que não se restringe aos destinatários das normas, mas se estendem aos seus aplicadores, numa demonstração de que ainda não se tem clara a idéia de que é a lei que obriga ou desobriga uma conduta, jamais o aplicador.

Esse *jeitinho brasileiro*, que em seu lado mais perverso pode exemplificar-se na *lei de Gerson* decorre ainda, na avaliação de Barbosa, da sistemática de funcionamento da administração portuguesa, que era autoritária, paternalista, particularista e *ad hoc*. A legislação era confusa, detalhista e numerosa e, mesmo o Código Filipino estabelecido em 1603 mantinha idênticas peculiaridades. Como decorrência, o caráter português da época tinha como características a tolerância com a corrupção, resultado da baixa expectativa de serviço público honesto, e a falta de responsabilidade civil, que se resumia na ênfase acentuada nas relações pessoais de amizade e de família, importando numa valoração maior da pessoa e menos da norma.³⁸⁸

Acredita a autora nominada que foi no período colonial que se formou lentamente esse modelo paternalista e pessoal que permeia a sociedade brasileira, onde o patrão ou o coronel representava os interesses daqueles que com eles contraíam uma dívida moral. Hodiernamente, as relações sociais estão alicerçadas no poder das elites, onde as camadas mais pobres buscam obter a simpatia de pessoas que podem intervir junto às autoridades públicas, na defesa dos seus interesses.³⁸⁹

Independente das origens que deram causa a esses comportamentos sociais, Oliveira vê a sociedade brasileira carente de princípios éticos, o que se traduz em corrupção generalizada, clientelismo, autoritarismo, demagogia de diferentes níveis, oportunismo, irresponsabilidade e prepotência como norma no exercício da administração pública. Com isso, instalou-se uma crise nos valores básicos da vida política, que se traduz numa crise de legitimação das instituições e dos costumes vigentes.³⁹⁰

Mas, apesar desse quadro, o autor revela-se otimista ao constatar que, sob outro prisma, vive-se um momento de choque de idéias, entre o antigo e o novo, que vem

³⁸⁸ BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro**. p. 22.

³⁸⁹ BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro**. p. 23.

³⁹⁰ OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Ética e racionalidade moderna**. São Paulo: Loyola, 1993, p. 43-44.

provocando, gradativamente, um senso novo de justiça, consciência maior dos direitos e da importância da união no processo de transformação da vida em comunidade.

Em determinados grupos, já se observa uma mudança de aspirações: não se trata mais simplesmente de crescer no ter e no fazer, mas de transformar a sociedade irracional. Constrói-se, a partir daqui, um novo estilo de vida, onde o problema dos fins da sociedade e do sentido da vida em comum é reposto como problema central. Os grupos alternativos estão pressionando para que se atente de novo à dignidade do homem enquanto ser essencialmente comunitário e livre.³⁹¹

No que diz respeito às questões tributárias, a crise de valores e a corrupção possuem íntima relação com a sonegação e já caminham juntas há muito tempo. Como inferiu Omeña, em sua incursão pela história da economia colonial do Brasil, o sistema tributário e o aparato fiscal da época eram tão perversos que a fraude e a corrupção impregnaram-se na cultura popular como práticas comuns e aceitáveis. Diante da descrença na honestidade dos homens do governo:

[...] o suborno ao funcionário, a contravenção do fisco, o desprezo da lei, tornaram-se práticas comuns na cidade oprimida pela Fazenda insaciável d'El-Rei. A sociedade se educa no desrespeito da lei, e essa atitude se aprofunda tanto, nos séculos da colônia, que chega a transformar-se num atributo do povo, o qual desde então começou a preferir o domínio dos homens ao das leis, o chefe às idéias, o caudilho aos códigos, o carismático ao homem comum. A lei extorsiva, servida por funcionários sensíveis ao suborno, perdera a sua respeitabilidade. Por isso a sociedade colonial considerou as fraudes, o contrabando, as denegações do imposto como atos lícitos, e até mesmo dignos das simpatias gerais.³⁹²

Dos breves apontamentos infere-se que o dinheiro público pode ser desviado dos cofres estatais antes do seu ingresso, por meio da sonegação, ou após a sua entrada, através da apropriação ilícita ou da má aplicação. Vale lembrar que os valores devidos ao Estado a título de tributos não declarados ou não pagos não perdem a sua natureza pública. Sob esta ótica, a sonegação deve ser entendida como uma espécie grave de corrupção, diversamente da forma complacente com que é apresentada à sociedade. Os montantes que envolvem a evasão de tributos³⁹³ são, por certo, extremamente superiores aos

³⁹¹ OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Ética e racionalidade moderna**. p. 46.

³⁹² OMEÑA, Nelson. **A cidade colonial**. 2. ed. Brasília: EBRASA, 1971, p. 296-297.

³⁹³ Se adotados os parâmetros de Pellizzari de que a sonegação varia entre 30% e 40% do valor dos tributos arrecadados no país, a evasão produz desvios de recursos públicos em montante superior a R\$ 200 bilhões de reais por ano. (PELLIZZARI, Deoni. **A grande farsa da tributação e da sonegação**. p. 45)

desvios realizados através de outras formas de corrupção,³⁹⁴ freqüentemente divulgados pela mídia com grande ênfase.

Apesar dos vultosos valores envolvidos nas práticas tributárias lesivas ao patrimônio público, é flagrante a falta de mecanismos legais eficazes para a sua cobrança nos executivos fiscais. As alternativas adotadas com freqüência pelos governos, restringem-se à concessão de anistias aos devedores, premiando os maus contribuintes e desestimulando o cumprimento das leis tributárias. Apesar da utilidade que estes benefícios possam propiciar em determinadas circunstâncias especiais, em geral, acabam por institucionalizar uma concorrência predatória entre os contribuintes cumpridores das obrigações tributárias e aqueles que após descumpri-las recebem ainda os favores do Estado.

É preciso ainda avaliar as conseqüências no cumprimento das normas pelo cidadão, quando os poderes públicos não estão plenamente ordenados e estruturados em bases sólidas, de forma a promover a justiça social. A questão é saber se o Estado, por meio de sua organização e dos seus administradores, pode influenciar no aumento da corrupção e na crise de valores que permeia as relações sociais, quando não está inteiramente a seu serviço. Para Rawls, não há dúvida, uma sociedade política bem-ordenada e regulada por uma concepção pública de justiça, implica que os seus membros também tenham um desejo forte, e normalmente efetivo, de agir em conformidade com estes mesmos princípios. Em resumo, assevera que “quando as instituições são justas, os indivíduos que participam dessas organizações adquirem o senso correspondente de justiça, e o desejo de fazer a sua parte para mantê-las”.³⁹⁵

Embora a sociedade seja considerada a criadora do Estado, não é incomum que uma minoria o utilize para fins ilícitos. Quando a corrupção instala-se no governo, o Estado não cumpre integralmente a sua função, o que faz com que, em parte, reproduza-se na sociedade a fragilidade dos valores de justiça.

Por isso, em certo sentido, a resistência fiscal dos contribuintes de direito e o desleixo dos cidadãos consumidores em participar ativamente, mediante a prática de ações que evitem a sonegação, está relacionada à forma como é gerida a coisa pública.

³⁹⁴ Embora as diversas práticas de corrupção devam representar valores bastante inferiores àqueles desviados por meio da sonegação de tributos, os prejuízos à população são enormes. De acordo com estudos do Ministério da Justiça, se considerado apenas o que a União investe anualmente em compra de insumos e em obras públicas, as fraudes nestas licitações causam um prejuízo ao erário público estimado entre R\$ 25 bilhões e R\$ 40 bilhões. (BARROS, João de. Lobby: a ante-sala da corrupção. **Caros Amigos**, São Paulo, n. 123, p. 29-30, jun. 2007)

³⁹⁵ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 504.

Como exclamava Sáinz de Bujanda, quantas vezes “a fraude não é senão uma torpe e amarga reação frente a um Estado em que se perdeu a fé”.³⁹⁶ Deste modo, o desrespeito às leis tributárias pode ser reduzido a níveis mais aceitáveis, quando os gestores públicos conduzem a administração com respeito às normas e aos valores éticos inerentes ao bem público.

Com aporte nestas considerações, infere-se que a corrupção, incluída a sonegação, possui direta relação com a estruturação do Estado e a forma com que seus dirigentes o administram. Um Estado que não se concretiza em bases justas e voltado ao bem comum, governado muitas vezes para o interesse de poucos, cria um distanciamento da comunidade que, não se percebendo a ele integrada, apresenta um comportamento apático em relação à coisa pública. Porém, quando a sociedade brasileira estabelece uma resistência aos tributos, seja na condição de contribuinte de direito ou como contribuinte de fato, em vista da corrupção e malversação do dinheiro público, combate um mal com outro mal, do que resulta um círculo vicioso que degenera ainda mais os valores que a sustentam.

Por outro lado, é bem de ver que a corrupção não se limita apenas aos espaços em que atua o poder público, ainda que nele se torne mais evidente, como também não é plausível presumir-se que no Estado esteja toda a origem deste vício. O Estado é gerido por representantes escolhidos, direta ou indiretamente, entre os membros da sociedade, o que faz presumir que cidadãos justos tornam-se administradores justos, assim como o seu oposto. Ademais, comumente a corrupção concretiza-se por meio de uma relação bipolar, entre corruptor e corrompido, em que, num dos lados atuam agentes dos poderes públicos e noutro, da comunidade. Destarte, a corrupção na Administração Pública e a corrupção na sociedade civil estão intimamente ligadas e funcionam como um sistema de realimentação de dupla via: do Estado para a sociedade e vice-versa.

Um fato incontroverso que se extrai desta análise é que, na prática, as classes mais atingidas pelas práticas lesivas aos cofres públicos são as que dependem mais intensamente das políticas públicas, especialmente em áreas como a da saúde, saneamento básico e assistência social. Nestes casos, apesar de imperceptível ao cidadão comum, a falta de recursos causada por desvios, pode significar a diferença entre viver ou morrer para muitas pessoas. Essa constatação demonstra que a corrupção e a sonegação produzem efeitos tão deletérios que afrontam a dignidade da pessoa humana.

³⁹⁶ BUJANDA, Fernando Sainz de. **Hacienda Y Derecho**: Introducción al Derecho Financeiro de nuestro tiempo. p. XIX.

3.2 CAMINHOS PARA A SUPERAÇÃO DA RESISTÊNCIA FISCAL

Com fundamento nos aportes históricos, bem como nas reflexões teóricas apresentadas, a pesquisa segue o propósito de identificar possíveis caminhos para a superação da resistência fiscal. Das causas abordadas, restou evidente que o sistema regressivo de tributação faz aumentar as desigualdades; os serviços da dívida pública exigem a retirada de parte das receitas arrecadadas, afetando as políticas sociais; a elevada carga tributária inibe o desenvolvimento econômico e é causadora de desemprego; a má distribuição do produto da arrecadação reduz a capacidade de atuação dos Municípios; a reduzida transparência das ações governamentais, gera um sentimento popular de ocultação dos verdadeiros fins dos administradores públicos e, por fim, a corrupção, incluindo-se aí a sonegação, produz o desvio de recursos primordiais para a manutenção dos serviços essenciais à população. Em resumo, todos esses elementos provocam uma profunda crise social, impedindo a participação econômico-social e a redistribuição de renda a todos os cidadãos.

Diante desse quadro, vê-se que a tentativa de conscientização dos contribuintes e cidadãos-consumidores, sobre a importância da tributação, aparenta redundar num profundo dilema. Partindo do pressuposto que o cidadão adote uma postura de comprometimento com o dever tributário (pagar tributos, exigir documentos por ocasião das compras, etc.), isto poderá produzir um incremento da arrecadação e maiores recursos ao Estado. Não obstante a realização desse exercício de cidadania resta a impressão de que se o sistema tributário é regressivo, quanto maior a arrecadação, mais se aprofunda a desigualdade social. O mesmo se diga em relação aos serviços da dívida pública, da má distribuição dos recursos arrecadados entre os entes federados, da elevada carga tributária e da corrupção. Por certo, como se verá, o caminho não deve levar à desobediência civil, o caminho inicia-se pelo respeito e cumprimento das normas estabelecidas e, sobretudo pela discussão do modelo tributário, político e social em que se fundam o Estado e a sociedade brasileira, visando a uma mudança qualitativa.

Diante do que se expôs, para encontrar prováveis respostas a essa problemática, é necessário que o debate sobre o fenômeno da resistência aos tributos seja ampliado, buscando-se fora do plano tributário e econômico, instrumentos que possam atuar como transformadores da realidade social e das administrações públicas. Dentre esses possíveis instrumentos destacam-se a consolidação do Estado Democrático de Direito, o

fortalecimento da solidariedade social, a contribuição da política jurídica e o papel da educação fiscal.

3.2.1 A consolidação do Estado Democrático de Direito

O objetivo desta incursão pelo Estado Democrático de Direito é identificar como caminho possível para o início da superação da resistência fiscal no Brasil, o fortalecimento deste desenho político-jurídico que a Constituição de 1988 pretendeu instituir, mas que ainda se afigura como um projeto inacabado.

Por uma questão de pertinência, faz-se necessário iniciar o estudo com uma breve abordagem sobre os fundamentos da democracia e sua relação com o direito, por ser imprescindível para uma adequada compreensão do Estado Democrático de Direito.

A democracia tem seu berço mais famoso no período clássico grego e surgiu em Atenas, como uma forma de governo popular em 507 a.C perdurando por aproximadamente dois séculos. Caracterizou-se, em seus primórdios, como um sistema onde os cidadãos participavam diretamente das decisões da cidade, por meio de assembleias públicas, o que era facilitado pela sua população reduzida, enquanto os cargos públicos eram ocupados através de sorteio, por membros da coletividade.

O caminho até a democracia representativa, como se a conhece hodiernamente, surge lentamente, podendo se destacar a influência das assembleias surgidas no começo do segundo milênio em diversas regiões da Europa. Se no início, as assembleias prestavam-se para que os governos alcançassem o consenso dos governados sobre leis relativas à criação ou aumento de impostos, aos poucos se tornou uma instituição representativa do povo nos debates das leis em geral. Como as áreas geográficas eram grandes demais para assembleias diretas de homens livres, abrigando uma cidade, uma região ou mesmo um país inteiro, o consenso foi alcançado através de representantes escolhidos que decidiam por todos. Foi o Parlamento da Inglaterra medieval, convocado esporadicamente no reinado de Eduardo I (1272 a 1307), que nos séculos futuros exerceu a maior e mais importante influência para a formação dos governos representativos, proporcionando uma base para o surgimento da democracia moderna.³⁹⁷

³⁹⁷ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 21-22, 31-32.

No entendimento de Bobbio, a conformação atual da democracia está fundada em três pressupostos essenciais: em primeiro lugar, como um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos; em segundo, como a regra da maioria, ou seja, as decisões coletivas são aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão; e terceiro, como garantia de que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger representantes, sejam colocados diante de alternativas que lhes possibilitem opções reais e lógicas.³⁹⁸

Para Höffe, nos termos em que está estruturada a democracia, ela não atende aos anseios de toda a sociedade, em particular as minorias, porque os “procedimentos democráticos de decisão são determinados por regras da maioria, mas decisões de maioria são, quando muito, vantajosas, para a maioria e, de modo algum, para todos”.³⁹⁹ Apesar desta opinião, adverte que embora se esteja diante de um modelo que oportuniza certos abusos por parte dos poderes democráticos constituídos, naturalmente não se precisa capitular. Sugere então o Estado constitucional democrático onde deve existir a tolerância com alguns direitos humanos que contemplam as minorias. Para que se concretize com maior intensidade o reconhecimento dos direitos humanos propõe:

[...] que eles existam não apenas juridicamente na forma de tolerâncias garantidas gratuitamente e a cada momento revogáveis. Seu lugar jurídico, sistematicamente adequado, é a constituição (escrita ou não-escrita) e em seu âmbito, aquela parte que está protegida contra as decisões da maioria das colisões que se sucedem. A positivação dos direitos humanos, própria do ponto de vista da teoria da legitimação, não acontece na democracia, mas somente no estado democrático constitucional.⁴⁰⁰

Na opinião de Dias, o fato de a democracia implicar a aceitação do critério da maioria, isto não significa a justificação ou negação das minorias, pois as decisões da maioria devem contemplar a garantia da realização de um maior valor ético e de um maior respeito à dignidade e à liberdade do homem.⁴⁰¹

³⁹⁸ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 30-32.

³⁹⁹ HÖFFE, Otfried. **Justiça política**: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado. Tradução de Ernildo Stein. Petrópolis: Vozes, 1991, p. 370.

⁴⁰⁰ HÖFFE, Otfried. **Justiça política**: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado. p. 372.

⁴⁰¹ DIAS, Maria da Graça dos Santos. **A justiça e o imaginário social**. Florianópolis: Momento Atual, 2003, p. 51.

Portanto, mesmo uma ordem social que garanta uma ótima coordenação, eficiência, segurança, estabilidade e bem-estar coletivo dos cidadãos, se ela alcança esta garantia apenas por um desprezo dos interesses de indivíduos e de grupos parciais, falta-lhe legitimidade. É que a vontade popular deve ser portadora de uma postura ética, o que pressupõe que as melhorias conquistadas pela maioria de uma comunidade não podem reduzir ou retirar direitos de minorias.⁴⁰² É nessa falta de legitimidade que reside a razão para que se condene, por exemplo, a degradante condição a que foram submetidos seres humanos, por meio da escravidão, nos séculos passados, com fundamento legal em normas européias, visando à melhoria de uma parcela da população, às custas do sofrimento alheio. É que no Estado de direito, não há necessidade de uma diretriz ética fundante, de forma que as leis aprovadas de acordo com os procedimentos estabelecidos, podem tornar-se válidas e aplicáveis, mesmo que atinjam a dignidade humana ou as liberdades individuais.

Como bem observa Touraine, não obstante o Estado de direito limite o seu próprio poder arbitrário, ajudando-o a constituir-se e enquadrar-se à vida social pela proclamação da unidade e coerência do sistema jurídico, ele não está necessariamente associado à democracia, podendo favorecê-la, tanto quanto combatê-la. É a idéia de soberania popular que prepara mais diretamente o advento da democracia, pela subordinação da vida política às relações éticas entre os atores sociais. Assim, a democracia não surge do Estado de direito, mas do apelo a princípios éticos em nome da maioria sem poder e contra os interesses dominantes. Por conseguinte, não se apóia somente nas leis, mas, sobretudo, em uma cultura política, tendo os seres humanos como sujeitos criadores de sua vida individual e coletiva.⁴⁰³

A inclusão dos indivíduos na condição de sujeitos partícipes das decisões políticas, ainda que indiretamente, por meio de seus representantes é primordial para a legitimação das ações do Estado, e quando isso não ocorre, os cidadãos vêem os governos como não fazendo parte do mundo das pessoas comuns. Touraine constata que está ocorrendo uma diminuição da participação política, porque “os eleitores deixaram de se sentir representados; e exprimem tal sentimento ao denunciarem uma classe política cujo único objetivo seria seu próprio poder e, por vezes, até mesmo o enriquecimento pessoal de seus membros”.⁴⁰⁴ Como um aparente paradoxo, nos Estados em que o cidadão não participa de forma mais ativa da vida política, por se sentir dela excluído ou marginalizado, como no

⁴⁰² HÖFFE, Otfried. **Justiça política**: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado. p. 65.

⁴⁰³ TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?** 2. ed. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996, p. 34, 36-37.

⁴⁰⁴ TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?** p. 18.

Brasil, os representantes do povo são vistos, por vezes, como verdadeiros alienígenas, como que unguídos por um poder externo, do qual o cidadão não faz parte.

Uma das causas dessa apatia política, explicada pelo autor nominado, diz respeito à forma de atuação dos partidos políticos, muitas vezes dissociada dos interesses sociais e voltada a objetivos particulares. Ocorre que, a partir do momento em que lhes foi permitido acumularem recursos consideráveis e independentes de contribuições voluntárias de seus membros, o princípio da livre escolha sofreu a influência do poder econômico. Essa é a corrupção mais perigosa para a democracia, porque o sucesso de um certo número de candidatos pode estar relacionado ao poder de grupos e elites com outros propósitos, que não propriamente os sociais.⁴⁰⁵ Nestes casos, o poder é usurpado por uma minoria que passa a deter o comando e a estabelecer políticas, sem a legitimação da população.

Destacável ainda o pensamento do jurista Robert A. Dahl, em face da significativa contribuição para a compreensão do tema, em particular, a identificação de cinco critérios razoáveis que um governo considerado democrático deve adotar, para que todos os cidadãos estejam igualmente capacitados a participar nas decisões sobre a sua política:

a) Participação efetiva: Todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer conhecer aos outros as suas opiniões sobre qual deve ser esta política. Se alguns membros recebem oportunidades maiores para expressar seus pontos de vista, é provável que suas políticas prevaleçam.

b) Igualdade de voto: Todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais. Atribuir peso proporcional a diferentes votos é desconhecer o princípio de que todos são igualmente bem qualificados para participar das decisões.

c) Entendimento esclarecido: Cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender, dentro de limites razoáveis de tempo, de forma a estar qualificado para participar e decidir sobre as políticas alternativas e suas prováveis conseqüências.

d) Controle do programa de planejamento: Todos os membros devem ter a oportunidade de decidir quais questões devem ser colocadas no planejamento, para evitar

⁴⁰⁵ TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?** p. 82.

que o controle do programa de governo por um grupo possibilite-lhe incluir para aprovação, apenas as propostas de seu interesse.

e) Inclusão dos adultos: A plena inclusão do corpo de cidadãos num Estado democraticamente governado deve contemplar todas as pessoas sujeitas às suas leis, com exceção dos que estão de passagem e dos incapazes de cuidar de si mesmos.⁴⁰⁶

Por oportuno, é de se enfatizar ainda que, para o autor, a democracia não pode existir se os seus cidadãos não conseguirem criar e sustentar uma cultura política de apoio a esses ideais e a essas práticas. A relação entre um sistema democrático e a cultura democrática é complexa, porque ao mesmo tempo em que o cidadão tem a liberdade de escolher as leis que o Estado fará respeitar, depois de escolhidas, não será livre para as descumprir. Como se viu, o paradoxo pode se resolver mediante critérios razoáveis que garantam a oportunidade a todos os cidadãos de participarem, direta ou indiretamente, nas decisões e deliberações. Apesar da impossibilidade freqüente de se atingir a unanimidade, a lei proposta pelo maior número será a promulgada, observados os limites éticos que garantam os direitos das minorias.⁴⁰⁷ Em síntese, como ensina Dias, “a democracia implica em tolerância, aceitação e respeito pelo distinto, pluralidade e participação social”.⁴⁰⁸

Feitas estas anotações, não há agora dificuldade em se estabelecer os pressupostos do Estado Democrático de Direito, porque ele se apresenta essencialmente edificado sob os princípios que norteiam a democracia.

Mesmo que alguns juristas considerem sinônimos os termos “Estado de Direito” e Estado Democrático de Direito, Miguel Reale discorda dessa concepção. Assevera o autor que a Constituição de 1988, ao fazer uma opção pelo segundo termo, teve a finalidade de demonstrar a passagem de um Estado de Direito, meramente formal, para um Estado de Direito e de Justiça Social, isto é, que só é legítimo se instaurado em conformidade com a livre manifestação do povo.⁴⁰⁹

Na mesma linha, Cruz também acentua que os dois termos não são exatamente permutáveis e observa que, por muito tempo, os Estados de direito constitucionais não foram Estados democráticos. A qualificação de Estado Democrático de Direito pressupõe “um equilíbrio entre os princípios em constante tensão, tendo por um lado, o caráter

⁴⁰⁶ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 49-50.

⁴⁰⁷ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 64, 67.

⁴⁰⁸ DIAS, Maria da Graça dos Santos. **A justiça e o imaginário social**. p. 70.

⁴⁰⁹ REALE, Miguel. **O estado democrático de direito e o conflito das ideologias**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 2.

determinante da vontade popular e, por outro, a garantia de direitos ou situações jurídicas fundamentais do indivíduo, intocáveis, inclusive, por esta vontade”.⁴¹⁰

No Estado Democrático de Direito, as expressões da vontade popular, convertidas em normas, são vinculantes, tanto para os poderes públicos, como para o conjunto de cidadãos, porém, alguns limites são impostos pelas constituições, para que os direitos e garantias fundamentais sejam respeitados. É a constituição democrática que torna compatível o império da vontade popular e as garantias do Estado de Direito, de forma que o direito é legítimo na medida em que expressa o pensamento da sociedade e se constitui pela atuação de seus representantes eleitos, que legislam de acordo com os procedimentos legais estabelecidos.⁴¹¹

Destarte, embora uma norma jurídica criada em conformidade com os procedimentos e formas estabelecidos no ordenamento jurídico seja considerada legal, ela somente será legítima se corresponder aos anseios do grupo social onde será aplicada. Deste modo, não basta as normas atenderem as premissas de legalidade; é necessário que estejam revestidas de legitimidade, o que significa que o poder de onde derivam possua o necessário consenso social.⁴¹²

Partindo dessa perspectiva, Dias aponta para a legitimação social da ordem jurídica no Estado edificado em bases democráticas, sob o pressuposto de que:

[...] o direito ao permitir ou proibir comportamentos deve fazê-los considerando os valores que porta a sociedade e os objetivos que esta pretende realizar. Ao dizer-se que o Direito precisa ser instituído em função da sociedade, ou seja, em razão dos valores humanos e dos fins que esta julga necessário proteger ou realizar, está afirmando-se a necessidade de justificação democrática do Direito. As exigências jurídicas precisam fundamentar-se em razões que a sociedade deseja e valora como indispensável para sua própria ordenação.⁴¹³

Com efeito, podem-se indicar como princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito: a constitucionalidade como instrumento de garantia jurídica; a organização democrática da sociedade; a adoção de um sistema de direitos fundamentais e coletivos; a justiça social como mecanismo corretivo das desigualdades; a igualdade como

⁴¹⁰ CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. 1. ed., 2. tir. Curitiba: Juruá, 2002, p. 193.

⁴¹¹ CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. p. 193-194.

⁴¹² GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Teoria Política do Direito: uma introdução política ao Direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 105.

⁴¹³ DIAS, Maria da Graça dos Santos. **A justiça e o imaginário social**. p. 40.

articulação de uma sociedade justa; a divisão de poderes ou de funções; a legalidade como medida de direito; e a segurança e certeza jurídicas.⁴¹⁴

Percebe-se então que o Estado Democrático de Direito difere do Estado de Direito porque cria mecanismos de redistribuição do poder político entre as classes sociais, admite a manifestação da vontade popular, permite a participação de todos os cidadãos na produção e uso da riqueza em bases justas e promove a cultura da solidariedade. Neste sentido, o Estado de Direito não comporta plenamente a idéia da ética social, porque não tem necessariamente um compromisso com a garantia dos direitos da totalidade dos cidadãos, do contrário, os cidadãos podem ser coagidos a cumprir normas estatuídas por legisladores, escolhidos livremente como seus representantes, mas que não representam a vontade popular. Ora, se “o Estado existe para o homem, não o homem para o Estado”,⁴¹⁵ como afirma Mounier, as suas ações devem convergir para a garantia dos interesses de todo o grupo social, mediante políticas que assegurem os direitos fundamentais e o cumprimento dos deveres que afetam à coletividade, como o de pagar tributos.

Assim, um Estado que se pretende como democrático de direito deve, necessariamente, ser concebido por meio de uma relação em que prevaleça a participação em bases éticas, porque, sob esse viés, pode alcançar os desígnios que a sociedade almeja ver concretizados.

Na visão de Demo, a participação é um dos elementos da política social, voltado não só à redistribuição da renda, mas também, à redistribuição do poder. A participação leva ao fenômeno da auto-promoção, como um caminho para superar os níveis de pobreza que são combatidos pelo Estado com políticas, muitas vezes, apenas assistencialistas. O mero assistencialismo desfaz a noção essencial de direito e de cidadania, recriando a miséria sob a forma de tutela, o que torna mais aguda a pobreza política. Se é preciso combater a carência material, afinal, certas necessidades, como a fome, não podem esperar pela adoção de políticas de maior prazo, são necessárias, ao mesmo tempo, a implementação de medidas que proporcionem uma possibilidade concreta de inserção do indivíduo na sociedade.⁴¹⁶

⁴¹⁴ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 93.

⁴¹⁵ MOUNIER, Emmanuel. **O personalismo**. Tradução de João Bénard da Costa. Santos: Martins Fontes, 1964, p. 194.

⁴¹⁶ DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996, p. 6-17, 66-70.

Sob essa ótica, se tomados os valores e princípios que caracterizam o Estado Democrático de Direito idealizado, e compará-los com a realidade de muitos países, em que predominam profundas desigualdades sociais, é compreensível o sentimento popular de que esse ideário afigura-se quase inatingível.

É o que ocorre no Brasil, como adverte Martinez, onde a parcela de indivíduos que possuem algum poder aquisitivo, patrimônio, formação educacional e participação na vida política, representa apenas cerca de 30% da população.⁴¹⁷ Sem a incorporação da imensa maioria no processo da vida social, não é possível falar-se em Estado Democrático de Direito. O Estado democrático pressupõe que a comunidade esteja fundada numa ética orgânica, o que não condiz com uma *sociedade de miseráveis*,⁴¹⁸ como a que existe aqui. Se o Estado Democrático de Direito está radicado na liberdade de todos enquanto sujeitos de direitos e deveres, qualquer projeto de restabelecimento amplo da democracia no Brasil passa, necessariamente, pela integração no seu processo de desenvolvimento, da imensa massa de excluídos.

Para Rosenfield, a igualdade política entre os cidadãos, sem a qual a democracia não existe, não é somente a atribuição dos mesmos direitos a todos, mas é também um meio de compensar as desigualdades sociais, em nome de direitos morais. Em nosso país, há um bloqueio a ser transposto, porque as regras políticas e ações realizadas visam apenas à riqueza e bem estar de uns poucos que, após usurparem o poder, estabeleceram uma perspectiva de democracia de encenação, útil para a dominação das massas.⁴¹⁹

Esse bloqueio está fortemente apoiado em bases jurídicas, onde, segundo Zavarizi, “tem sido comum, entre nós, editar leis que contrariem as tendências e inclinações dominantes. Leis que são frutos de uma só vontade, ou de um pequeno grupo que, encastelado no poder, impõe sua vontade à grande maioria conformada do povo brasileiro”.⁴²⁰

O desinteresse dos cidadãos por quase tudo o que diz respeito aos poderes públicos entremostra uma estrutura social que se assemelha àquela existente à época anterior à Revolução Francesa, como se todos ainda fossem súditos sem direitos, frente a um Estado Absolutista. Mas, apesar dessa conjuntura, está em curso um lento processo de

⁴¹⁷ MARTINEZ, Paulo. **Poder e cidadania**. Capinas: Papyrus, 1997, p. 79.

⁴¹⁸ OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Ética e racionalidade moderna**. p. 169.

⁴¹⁹ ROSENFELD, Denis. **A ética na política**: Venturas e desventuras brasileiras. São Paulo: Brasiliense, 1992, p. 34, 37.

⁴²⁰ ZAVARIZI, Índio Jorge. Finanças Públicas. In: **Curso de especialização em gestão fazendária**. p. 91.

conscientização dos cidadãos, como sujeitos portadores de direitos e do poder de decidir sobre seus destinos. Todavia, a batalha travada entre os detentores do poder e os excluídos, sem poder algum, vivendo como meros expectadores do processo político e lutando apenas pela sobrevivência, mostra que o caminho até se atingir um Estado digno para todos, está distante.⁴²¹

Conforme explicitado, no Estado Democrático de Direito os cidadãos são portadores de direitos e deveres criados mediante o consentimento popular. A sociedade autoriza a edição de normas que por vezes restringem a liberdade, mas são necessárias para o convívio relativamente harmonioso entre todos. Os tributos se conformam a esta característica, pois ainda que representem uma redução da liberdade individual, pela retirada de parte do patrimônio das pessoas pelo Estado, são indispensáveis para o seu financiamento e a realização do bem comum da coletividade. Quando as leis são criadas com apoio da vontade popular, mesmo que indiretamente por meio dos seus representantes, a maioria dos seus membros tem ciência e consciência das razões que as fundamentaram e se propõem a aceitá-las, inclusive quando isso lhes represente um ônus. Mas não basta que as leis sejam legitimadas pela vontade popular, é preciso também que os governos cumpram os fins nelas propostos e prestem contas das suas ações, sem o que, afiguram-se como promessas não cumpridas.

Em resumo, as normas de tributação somente recebem a adesão da maioria dos cidadãos, quando forem consentidas pela vontade popular, que as aceitam como éticas e justas, tanto pela observância dos requisitos durante a sua criação e aplicação, como na correta gestão dos recursos arrecadados, de acordo com os fins nelas estabelecidos, e isto, via de regra, somente se concretiza no Estado Democrático de Direito.

Após esta breve análise, suficiente para os fins que se pretende, é possível inferir que a precariedade do Estado Brasileiro, ainda não estruturado em sólida base democrática, apresenta relação com a resistência fiscal, em vista de que a tributação e a gestão dos recursos arrecadados não se realiza de forma participativa e transparente. Uma participação efetiva do cidadão no debate das políticas públicas, pode fortalecer os laços sociais e a consciência de que o ser humano deve comprometer-se não apenas com seu próprio bem mas também com o bem comum. Neste contexto, o fortalecimento da

⁴²¹ ROSENFELD, Denis. **A ética na política**: Venturas e desventuras brasileiras. São Paulo: Brasiliense, 1992, p. 21.

solidariedade social pode contribuir para uma melhor compreensão dos tributos, como essenciais à existência do Estado e da própria sociedade.

3.2.2 O fortalecimento da solidariedade social

A solidariedade social não é concepção nova. Surgiu no século XVIII, na França pós-revolução e foi redescoberta no fim do século XIX por economistas como Charles Gide, sociólogos como Émile Durkeim e juristas como Léon Duguit, Maurice Hauriou e Georges Gurvitch. Após um período de esquecimento, a idéia de solidariedade só voltará verdadeiramente à discussão, com o surgimento da chamada quarta geração de direitos fundamentais, associados aos direitos ecológicos, como a defesa e preservação do meio ambiente, defesa e valorização do patrimônio cultural, cuja integração num texto constitucional verificou-se pela primeira vez na Constituição Portuguesa de 1976.⁴²²

Das considerações acerca da evolução do Estado, vê-se que foi nas cidades-estados gregas, especialmente no período dos governos democráticos, que a solidariedade social inseriu-se como um valor para os cidadãos. O direito de opinar sobre seus destinos e a obrigação de defesa da cidade e de contribuição para seu bem geral era uma característica da cultura grega, profundamente humanista. Na democracia grega, a ativa participação pública estabelecia fortes elos de solidariedade que resultavam numa clara noção de responsabilidade conjunta pelos destinos da coletividade.

No Estado Romano, onde as províncias conquistadas viam-se ligadas por uma relação de proteção e a população não exercia uma participação mais efetiva nas decisões públicas, a solidariedade não figurava com maior intensidade nos valores da comunidade. Como decorrência, a exigência de tributos comumente se operava pelo império da lei e da força, causando uma constante resistência fiscal.

No período medieval e no Estado Absoluto, pode-se dizer que as relações sociais restringiam-se, em maior medida, à solidariedade mecânica, com evidente reflexo na atuação do poder tributante sobre os contribuintes. Os tributos serviam, principalmente, ao senhor feudal ou à realeza, o que fez eclodir inúmeros conflitos que, ao final, contribuíram para o desfecho da Revolução Francesa.

⁴²² GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (orgs.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005, p. 110-111.

No Estado Liberal e no Neoliberal, apesar de que a idéia de solidariedade social não tenha sido refutada diretamente, os seus modelos, idealizados em bases individualistas, naturalmente fazem por reduzir a sua importância.

É no Estado de Bem-Estar que a solidariedade é elevada ao nível de princípio fundante da ordem social. Por consequência, os tributos passaram a representar a base de sustentação das políticas públicas. Nele, o ideário da solidariedade evidencia-se com maior clareza, ao explicitar que cada cidadão-contribuinte não trabalhe apenas para a sua riqueza pessoal e a melhoria de sua qualidade de vida, mas também para verem melhorada a qualidade de vida dos demais membros da coletividade, por meio do financiamento de ações que garantam um mínimo de proteção social.

Etimologicamente, o termo solidariedade tem as suas raízes na expressão latina *solidarium*, que vem de *solidum* e *soldum*, com o sentido de inteiro ou compacto. Daí que a solidariedade se refere ao sentimento de pertencer a um grupo de indivíduos para a realização de fins que só na sociedade pode-se atingir. Disto resulta que ela pode ser entendida como uma relação de co-responsabilidade e partilha que vincula cada um dos indivíduos aos demais membros da comunidade. É assim, um liame que se estabelece entre os indivíduos, objetivando a mútua ajuda nas dificuldades e nas necessidades.⁴²³

Antes de avançar, faz-se necessário enfatizar que não é sob a ótica da solidariedade mecânica que essa abordagem pretende seguir, mas da solidariedade orgânica. A primeira, diz respeito apenas à ação que duas ou mais pessoas, tendendo a um mesmo fim, praticam em conjunto, para alcançar um objetivo, como exemplo, levantar um objeto com o uso da força física. Na segunda, estabelece-se uma interdependência inevitável entre os indivíduos que constituem uma determinada comunidade, visando a um ambiente de coexistência harmônica e de serviços reciprocamente prestados.⁴²⁴

A solidariedade orgânica pressupõe uma postura ética no comportamento pessoal frente à coletividade, porque “a ética propõe um estilo de vida visando à realização de si juntamente com os outros no âmbito da história de uma comunidade sociopolítica”.⁴²⁵ Nesse viés, a concretização do bem humano é alcançado pela prática da justiça, onde é “a virtude que relaciona o indivíduo com os outros. Somente a justiça abre a

⁴²³ GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (orgs.). **Solidariedade social e tributação**. p. 111-112.

⁴²⁴ PRADE, Péricles Luiz Medeiros. **Duguit, Rousseau, Kelsen & outros ensaios**. Florianópolis: Editora Obra Jurídica, 1997, p. 19.

⁴²⁵ PEGORARO, Olinto A. **Ética é justiça**. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 11.

pessoa à comunidade; ninguém é justo para si, mas em relação aos outros, a justiça é a virtude da cidadania que regula toda a convivência política”.⁴²⁶ Deduz -se então que a solidariedade perpassa pela idéia de justiça, ao criar um vínculo de apoio recíproco entre as pessoas que participam dos grupos beneficiários da redistribuição dos bens sociais.

Desta constatação emerge que a solidariedade implica o entendimento de que todos são portadores de direitos que só são garantidos, porque sustentados por deveres, nem sempre distribuídos igualmente a todos. Portanto, se é possível afirmar, com certo rigor, que não há Estado sem direitos, pode-se também concluir que não haveria muitos direitos sem tributos. Em certa medida, os direitos só existem, porque financiados por recursos públicos advindos das receitas tributárias, que são a fonte quase exclusiva de rendas do Estado. Nessa configuração, para subsistir o princípio da solidariedade social, todos devem contribuir para as despesas coletivas, de acordo com a capacidade de cada um, com vistas a reduzir as desigualdades sociais.

Se do ponto de vista normativo é certo que a obrigação de pagar tributos tem sua origem numa norma legal impositiva, a justificação da sua instituição reside na idéia de solidariedade social. É na *Teoria da distribuição dos encargos públicos*, defendida pelos franceses Laferrière e Waline, que essa concepção ganhou adeptos e é hoje aceita pela maioria da doutrina, como apropriada para justificar a existência dos tributos. Como explica Villegas, para esses autores:

[...] a obrigação impositiva é conseqüência da solidariedade social. Essa solidariedade é de todos os membros da comunidade, que têm o dever de sustentá-la. A obrigação individual não se mede pelas vantagens que o particular obtém do Estado, como preconizavam as teorias precedentemente analisadas. Tal obrigação se estabelece em virtude da capacidade pessoal do indivíduo de contribuir para os gastos da comunidade, como forma de fazer com que cada um participe dos mesmos, segundo suas possibilidades. Numa posição parecida, o mestre italiano Griziotti afirma que o indivíduo recebe benefícios gerais (por exemplo, a segurança) e particulares (por exemplo, agricultores que utilizam caminhos públicos) e que tanto uns como outros aumentam sua capacidade econômica, sem prejuízo do dever de solidariedade dos cidadãos em geral.⁴²⁷

Como restou evidenciado, a solidariedade social possui forte liame com o Estado Democrático de Direito, figurando mesmo como uma de suas bases de

⁴²⁶ PEGORARO, Olinto A. *Ética é justiça*. p. 13.

⁴²⁷ VILLEGAS, Héctor B. *Curso de direito tributário*. Tradução de Roque Antonio Carrazza. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1980, p. 11.

sustentação. Entretanto, a solidariedade não é propriamente uma criação do Estado, embora é de se destacar que é ele que proporciona os meios mais eficazes para que essa cultura fortaleça os valores que perpassam as relações sociais. Disto decorre que quando o Estado promove uma cultura da solidariedade, os tributos perdem um pouco a qualificação de obrigação legal de pagar e se convertem em obrigação solidária de contribuir.

Ao pesquisar os valores da sociedade brasileira, Oliveira observa que a solidariedade deu lugar a um crescente individualismo difuso, que se vai impondo no comportamento das pessoas em seu convívio social. Cada vez mais, a sociedade emerge como uma associação mecânica de indivíduos para a consecução de seus fins individuais. Perde-se a dimensão comunitária do ser humano, e assumem o centro de preocupação, a felicidade e a auto-realização de cada um, em que tudo é válido, desde que favoreça o próprio indivíduo. Essa configuração social resultou, dentre outras causas, da forma de produção do capitalismo, na sua acepção selvagem, radicado numa mentalidade calculista, voltado excessivamente para a obtenção de lucros.

Com isso, estabeleceu-se uma escandalosa desproporção entre os indicadores que apontam o Brasil como um país dotado de moderno parque industrial, marcado por enorme dinamismo econômico e indicadores sociais de marginalidade urbana, pobreza e ignorância comparáveis aos das populações mais atrasadas da África e da Ásia. Disto decorre uma iníqua repartição da riqueza socialmente produzida e na disparidade das oportunidades de fruição de todos os benefícios materiais e culturais.⁴²⁸

A falta de um sentimento de solidariedade social produz uma atitude de não comprometimento com a coisa pública, como se o que é público não é de cada cidadão, é de ninguém. A escola não é reconhecida como de interesse próprio, e por isso, destruída com facilidade. A depredação dos bens públicos (telefones, abrigos de ônibus, placas de trânsito, etc.) significa, pelo menos em parte, falta de espírito comunitário. Desta postura emerge facilmente nos cidadãos a noção distorcida de direitos sem os respectivos deveres.⁴²⁹

O fosso entre os níveis altíssimos de concentração de renda e as condições de vida miseráveis de milhões de brasileiros exigem a adoção de medidas redistributivas, para o que pode contribuir a estruturação de um sistema tributário em bases progressivas. Mas, a transferência de parte da riqueza dos mais ricos para os mais pobres por

⁴²⁸ OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Ética e racionalidade moderna**. p. 41-43.

⁴²⁹ DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. p. 68.

meio da tributação, somente logrará êxito, se a sociedade internalizar fortemente a idéia da solidariedade social como justificação do tributo.

Apesar de o quadro social brasileiro ser dos mais contrastantes, quando confrontada a riqueza das diversas classes sociais, não se pode arrefecer diante das dificuldades imensas que se apresentam. Busca-se no entusiasmo de Becker, as palavras que demonstram o quão relevante pode ser uma justa estruturação tributária para o estabelecimento de uma nova ordem social.

A verdadeira revolução que gerará o novo Ser Social deverá ser obra de humanismo cristão e seu principal instrumento um Direito Positivo integralmente rejuvenescido. [...] Nesta obra de revolução humanista cristã, para instaurar a Democracia Social, um dos principais agentes revolucionários será o Direito Tributário que pelo impacto de seus tributos destruirá a antiga ordem social e, simultaneamente, financiará a sua reconstrução; aos demais ramos do Direito Positivo caberá a tarefa de disciplinar a reconstrução.⁴³⁰

Recorre-se ainda à Bíblia Sagrada, onde a solidariedade social perpassa com vigor pelos seus textos, a exemplo da parábola do milagre dos pães (Mateus, 14, 13-21). Nesta passagem, não obstante a parábola enfatizar a multiplicação dos pães, como um paralelo à prosperidade e à multiplicação dos bens, esquece-se, com frequência, de que a mensagem de solidariedade que o Nazareno pretendeu transmitir, está claramente afirmada na sua segunda ação: a de distribuir o alimento entre os fiéis famintos. Disto dimana que a multiplicação da prosperidade material, só faz sentido quando fundada em valores solidários que convirjam para a repartição do que exceder o necessário à manutenção das necessidades de cada um.

3.2.3 A contribuição da política jurídica

A política jurídica pode desempenhar importante papel na busca de possíveis caminhos para a superação da resistência aos tributos, mediante a conformação de um modelo que oportunize uma aproximação integrativa entre o Estado e a sociedade nas relações jurídicas e políticas.

⁴³⁰ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 2002, p. 583-584.

Para uma melhor compreensão dos seus contornos é oportuno iniciar-se pela aceção de cada um dos seus termos. O significado clássico e moderno de política é “derivado do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social”.⁴³¹ Por sua vez, o direito é concebido como o ordenamento que abrange um conjunto de normas de conduta e procedimentos judiciais. Seu fim é estabelecer regras coativas de coexistência e sobrevivência social, postas em vigência pelo Estado, de acordo com uma rígida organização.⁴³² Do liame entre a política e o direito surge a política jurídica com o propósito de “buscar o direito adequado a cada época, tendo como balizamento de suas proposições os padrões éticos vigentes e a história cultural do respectivo povo”.⁴³³

Neste contexto, para a política jurídica não basta que a norma atenda aos pressupostos legais para sua edição, deve também receber o consenso da maioria dos membros do grupo social. Mas ela precisa ainda, e acima de tudo, ser portadora de um conteúdo ético que garanta uma ordem de bem estar social e de justiça. As normas que não asseguram estes valores não podem ser consideradas politicamente legítimas.

É que a finalidade do direito não é a simples elaboração de quaisquer normas eficazes e úteis, formuladas de acordo com os procedimentos técnicos estabelecidos, apesar da grande importância da técnica jurídica. A função do direito é sobretudo dirigir a conduta humana na vida social, procurando ordenar uma justa convivência, através da instituição de regras que oportunizem a cada pessoa ter o que lhe é devido.⁴³⁴ Então, a política jurídica deverá atuar sempre no plano ético-jurídico, para que os interesses dos indivíduos estejam conforme a reta razão. Nessa perspectiva, o legislador não pode se considerar mero delegado do povo, encarregado de executar a vontade da maioria, sob os auspícios de uma permissividade ilimitada.⁴³⁵ Fosse dar livre e exclusiva positividade às projeções jurídicas que recebem a adesão da maioria ou das forças sociais mais ativas, aumentar-se-ia o risco do absolutismo do Estado democrático. Para ilustrar o exposto, vale lembrar que em plebiscito

⁴³¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. v. II, p. 954.

⁴³² MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da política jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994, p. 81.

⁴³³ MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da política jurídica**. p. 80.

⁴³⁴ MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. p. 95.

⁴³⁵ OLIVEIRA, Gilberto Callado de. **Filosofia da política jurídica**: propostas epistemológicas para a política do direito. p. 264-265.

realizado em agosto de 1934, Hitler recebeu democraticamente o apoio de cerca de 90% do povo alemão e instaurou uma das piores tiranias que a história tem registro.⁴³⁶

Sob este viés, “a obtenção de norma oportuna será assim o resultado de um trabalho de reflexão, comparação, percepção e descrição das realidades e nunca o produto de uma conjuntura mal resolvida por estratégias de dominação e opressão”.⁴³⁷ Para alcançar esse intento, cabe inicialmente verificar se a proposição normativa apresenta um mínimo necessário de adesão social, para após confrontá-la com os princípios éticos da sociedade, com vistas a certificar-se que o seu fim é o bem comum. É a partir daí que a elaboração da norma pode seguir seu processo de aprovação legislativa, por meio dos representantes do povo. O mesmo pensamento deve nortear as decisões judiciais e os atos administrativos dos poderes públicos.

Estas considerações levam a concluir que a política jurídica tem a função de harmonizar os anseios que permeiam a opinião pública com suas pautas de reivindicações, para que as representações jurídicas que se geram no imaginário social, se dotadas de um senso ético e justo sejam convertidas em normas aplicáveis. Neste contexto, a opinião pública representada pela parte politizada do povo que está sintonizada com o complexo universo das interações políticas e, portanto, capaz de emitir juízos de valor, é preponderante para a formação da vontade jurídica que se concretizará por meio da atuação do legislador ou do judiciário. No entanto, para que ela possa funcionar como uma força construtiva, exige alguns requisitos do ambiente em que se desenvolve, como liberdade de expressão, transparência dos atos dos poderes públicos e condições que possibilitem a sua ampliação, de forma a representar a expressão ampla da cidadania. Com essa conformação, a opinião pública pode revelar adequadamente ao Estado as representações da norma desejável.⁴³⁸

Ocorre ainda de a norma que inicialmente atendia aos pressupostos éticos e de consenso da maioria, a partir de um determinado tempo, passa a ser contestada por grande parte dos indivíduos que compõem o grupo social, por não atender mais a nova realidade social. Mantém-se viva apenas como mera formulação lingüística na qual o direito já se faz ausente; como um corpo do qual a alma se desligou. Será então o caso de afastar esta

⁴³⁶ OLIVEIRA, Gilberto Callado de. **Filosofia da política jurídica**: propostas epistemológicas para a política do direito. p. 254.

⁴³⁷ MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da política jurídica**. p. 20.

⁴³⁸ MELO, Osvaldo Ferreira de. **Temas atuais de política do direito**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998, p. 24-25.

norma indesejada socialmente e propor, com apoio do conhecimento político-jurídico, uma nova regra legítima e consentida pela coletividade.⁴³⁹

Assim, para que a norma jurídica receba um mínimo de adesão social que a faça obedecida e, portanto, materialmente eficaz, deve ser matizada pelo sentimento e idéia do ético, do legítimo, do justo e do útil. Disto decorre que a sua aceitação vai depender menos de sua validade formal (obediência às regras processuais) que de sua validade material, entendida como a qualidade de mostrar-se compatível com o socialmente desejado e necessário ao homem, enquanto indivíduo e enquanto cidadão.⁴⁴⁰

Quando há um descompasso entre os objetivos pretendidos pela norma, instituída por um ato de vontade do legislador ou do juiz, e os valores aceitos pela sociedade em determinado momento, há uma tendência à desobediência reiterada, com reduzida eficácia na sua aplicação. Nesse contexto, a eficácia deve ser entendida não só em relação à adequação ao agir, mas também em função à adesão da conduta esperada e à possibilidade de que a pretensão legislativa possa ser realizada ou cumprida pelos seus destinatários.⁴⁴¹ Por exemplo, a majoração de um imposto além do suportável pelos contribuintes ou a exigência de formalidades tributárias inexecutáveis são fatores que podem gerar pouca eficácia da norma.

No Brasil não há um debate político mais intenso, no sentido do plural e do aberto, com múltipla participação da população nas decisões das políticas públicas e das proposições jurídicas que devem nortear as condutas sociais. Como resultado dessa conjuntura, os brasileiros manifestam pouco interesse em viver sua cidadania de forma mais ampla. A participação restringe-se a movimentos sociais que precisam se acomodar ao modelo de sociedade formulado *a priori*, com vistas à sua manutenção. É que a idéia de pluralismo possui uma conotação conservadora. Essa postura autoritária de coexistência social descaracteriza o ambiente democrático, espaço no qual é possível o confronto pacífico de idéias. Do contrário, quando a sociedade se estrutura em bases participativas, materializam-se os anseios dos diversos segmentos sociais, reconhecendo as justas reivindicações e transformando-as em direitos efetivos.⁴⁴² A percepção de que os direitos fomentados no imaginário social se convertem em realidades concretas, fazem reduzir as resistências ao

⁴³⁹ MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da política jurídica.** p. 17.

⁴⁴⁰ MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da política jurídica.** p. 20.

⁴⁴¹ MELO, Osvaldo Ferreira de. **Temas atuais de política do direito.** p. 56-57.

⁴⁴² RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Discurso jurídico e prática política:** Contribuição à análise do Direito a partir de uma perspectiva interdisciplinar. p. 70, 73.

cumprimento dos deveres atribuídos ao cidadão, como o dever fundamental de pagar tributos ou de contribuir, na condição de cidadão, para que estes não sejam desviados dos cofres públicos.

Desta forma, no que diz respeito às normas de tributação, há a necessidade de que somente sejam instituídas após terem sido debatidas e consentidas pelo cidadão e, principalmente, portadoras de um sentido ético. Lamentavelmente, o que se percebe no país é que, em regra, a elaboração de normas concernentes a tributos não visa à construção de um modelo social justo e compromissado com as necessidades sociais, mas tão somente a atender interesses meramente arrecadatários dos governos. É que a despeito da expressa previsão constitucional, os legisladores não têm observado rigorosamente o desenho tributário insculpido na Constituição de 1988, relegando prescrições basilares, como a legalidade, a igualdade, a capacidade contributiva e a progressividade.

Este quadro torna-se ainda mais desordenado quando as administrações fazendárias e suas repartições estabelecem procedimentos ou editam normas administrativas direcionadas aos contribuintes, em desacordo com as leis hierarquicamente superiores, objetivando evitar a sonegação fiscal. Embora essa prática apresente, com frequência, fins voltados à defesa do interesse público, não podem subsistir como meio aceitável frente o ordenamento jurídico vigente. Quando o Estado, através dos seus agentes, combate a evasão fiscal com medidas ilegais, age com o autoritarismo dos governos absolutos, colocando em risco a estabilidade da ordem jurídica. Por evidente, as leis aprovadas e legitimadas pela vontade popular representam o desejo da sociedade, obrigando tanto a esta como aos poderes públicos. Seguindo esta lógica, não é concebível que o Estado imponha aos contribuintes o cumprimento rigoroso das normas tributárias e ele próprio não as observe. Se as normas apresentam lacunas ou falhas que inviabilizam determinadas ações do fisco ou se possibilitam a evasão de tributos, devem ser adequadas à nova realidade, jamais desrespeitadas.

Destarte, as incoerências do sistema tributário não podem justificar um estado de quase desobediência civil, como o que se presencia no Brasil. A desobediência torna mais acirradas as relações entre o cidadão e o Estado, realimentada por razões que, embora justas, não contribuem para a construção de um ambiente promissor e harmônico. Quando os contribuintes de direito adotam medidas visando à evasão fiscal e a população consente e age de forma a favorecer estas práticas, sob a alegação de que a tributação é elevada e regressiva e que os recursos não são direcionados à realização do bem comum,

põem em risco a segurança do ordenamento jurídico. A construção de um novo modelo tributário não pode ser fruto da desordem e da negação às normas vigentes. A mudança deve se operar pela força de movimentos sociais ou grupos organizados, agindo como um quarto poder que faz ecoar os sentimentos de injustiça nas casas legislativas e nos demais órgãos estatais.

Apesar do legislativo figurar como o lugar de se fazer leis, a política jurídica não é apenas uma realização a cargo do legislador. Podem atuar como seus agentes, a quem se poderá chamar de políticos do direito, todos aqueles que impregnados de um humanismo jurídico tenham a possibilidade de reconstruir o direito, adequando-o a um ambiente de moralidade e criatividade, dentro do qual possam prosperar regras de convívio social fundamentadas pela ética e resguardadas pelo Estado de direito. Esta atitude transformadora deve perpassar as decisões do juiz, do promotor, do advogado, do agente do fisco, do doutrinador, do assessor jurídico, do parecerista, do professor, enfim, de todos que direta ou indiretamente possam contribuir para a aproximação do direito ao ideal de justiça.⁴⁴³

Em síntese, a política jurídica tem a função de produzir um direito sintonizado com os interesses de todos os cidadãos e fomentar a criação de mecanismos que incentivem um viver solidário e participativo. Na mesma linha, a instituição de normas tributárias coerentes com o ordenamento jurídico e portadoras de dignidade jurídica e política, possibilitam a formação de uma atmosfera propícia para iniciar-se a superação da resistência fiscal no Brasil. Mas o estabelecimento e a aplicação de leis justas não são suficientes para produzir, por si só, um ambiente de harmonia social. Para atingir esse nível é necessário ainda que a comunidade seja preparada para uma vivência idônea segundo estes valores. Mais importante que a existência de leis justas é a qualidade moral dos cidadãos. Como esclarece Pegoraro, fundado no pensamento aristotélico, “conta mais o cidadão formado nas virtudes e especialmente na justiça, do que a lei com suas prescrições objetivas. Isto é, de pouco vale a lei sem cidadãos virtuosos”.⁴⁴⁴ Neste sentido, a educação tem um papel fundamental na formação de cidadãos éticos e na construção de um novo paradigma social.

3.2.4 O papel da educação fiscal

A sociedade precisa transformar-se para poder transformar o Estado. Uma sociedade mais justa, ética e fundada na solidariedade social, pode alcançar um nível de

⁴⁴³ MELO, Osvaldo Ferreira de. **Temas atuais de política do direito**. p. 14-15.

⁴⁴⁴ PEGORARO, Olinto A. **Ética é justiça**. p. 35.

socialização e de qualidade de vida mais equilibrado. Mas para alterar o ambiente em que se vive, é necessário propiciar às pessoas o conhecimento necessário para que possam compreender, neste caso, o Estado e os tributos. É a partir desta compreensão que os cidadãos podem decidir sobre como devem construir a sua paz, sua segurança e seu bem-estar. Este é o papel transformador que a educação pode proporcionar.

Pensar a educação como instrumento de mudança da realidade social, exige analisar a postura do educador, enquanto agente deste processo. Pela educação, pode-se levar o indivíduo a aprender as regras de convivência social, mediante a produção de um saber voltado a um comportamento funcional ajustado à aceitação das normas estabelecidas. Neste caso, o cidadão introjeta na consciência, a concordância com a ordem social, sem questioná-la. Ao contrário, o educador consciente de que a função social da educação não é apenas reduplicar a sociedade, mas também, repensar a ordem estabelecida, educa para o respeito às regras, sem descurar o fortalecimento de uma consciência inquieta e crítica, que possa produzir as necessárias mudanças sociais.⁴⁴⁵

É neste viés que Paulo Freire constrói sua teoria para a educação transformadora. Para o autor, a educação deve ser desvestida da roupagem alienada e alienante, e agir como uma força de mudança e de libertação. Uma educação que coloque as massas numa postura de auto-reflexão e de reflexão sobre seu tempo e seu espaço. Uma educação que proporcione o aprofundamento e o esclarecimento sobre as realidades que circundam a pessoa, possibilitando-lhe uma tomada de consciência e inserção na história, não mais como espectadora, mas como figurante e autora.⁴⁴⁶

A arte de educar exige uma postura aberta e receptiva, para aprender com o educando. O aprendizado não se realiza por mera transferência de informações da mente do educador para a mente da pessoa que busca aprender, mas por meio de um processo dialógico que visa ajudar outras pessoas em formação a assimilar determinados conhecimentos que possam ser aplicados socialmente. Desta maneira, “o educador já não é o que apenas educa, mas o que, enquanto educa, é educado, em diálogo com o educando, que, ao ser educado, também educa”.⁴⁴⁷

Para que a aprendizagem se caracterize como um instrumento de transformação, deve debater temas que atuem sobre a sensibilidade do cidadão e não apenas

⁴⁴⁵ ALVES, Rubem. **Conversas com quem gosta de ensinar**: (+ qualidade total na educação). 4. ed. Campinas: Papirus, 2001, p. 102-103.

⁴⁴⁶ FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, p. 36.

⁴⁴⁷ FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005, p. 79.

sobre o conhecimento formal. Sensibilizar é um processo complexo de reorganização intelectual e, acima de tudo, afetivo, que canaliza as atitudes da pessoa não para metas exclusivamente individuais ou familiares, mas sim para fins mais amplos e coletivos. Não significa uma mudança de prioridades, abdicando do conhecimento transmitido nos moldes atuais, mas a inclusão de valores voltados também ao aprendizado do viver em comunhão com o outro. Significa propiciar um ambiente que permita ao cidadão apropriar-se do saber e, ao mesmo tempo, refletir sobre o que aprendeu, porque só assim pode construir tanto seu projeto individual, como contribuir para um projeto coletivo de inclusão e bem-estar social.⁴⁴⁸

Adotando o mesmo pensamento, Pedro Demo entende que a “educação não se esgota em conhecimento, porque este é apenas meio e educação tem a ver com finalidades substanciais da vida, como ética, cidadania, direitos humanos, auto-estima, desenvolvimento, etc”.⁴⁴⁹ No entanto, é de se enfatizar que embora o saber não proporcione por si só um pensar solidário, ele é indispensável para que o cidadão possa entender e interagir com o ambiente em que vive, buscando melhorá-lo. Enquanto o ser humano não se apropria do conhecimento acerca de um objeto ou de um fato, não tem a seu respeito opinião alguma, porque não estabeleceu uma relação reflexiva. Porém, a partir do momento que passa conhecê-lo, pode iniciar uma reflexão que o permite sensibilizar-se com a realidade conhecida. Então, a educação não deve ser entendida apenas como um processo de desenvolvimento do potencial do indivíduo para o mercado de trabalho, mas, sobretudo para o crescimento de valores humanos que façam cada um perceber a vida além de si mesmo.

De se destacar ainda que a educação transformadora pressupõe uma postura ética e coerente com os valores transmitidos. O exemplo de vida e de agir do educador contribui tanto para o aprender, quanto a mensagem transmitida. Diante dessa perspectiva, para fomentar a construção de um novo paradigma é necessário um comprometimento do próprio educador com a inovação. Como ensina Pedro Demo, “só inova, quem sabe primeiro inovar-se. Não é factível que um sujeito inove, permanecendo, ele mesmo, o mesmo”.⁴⁵⁰

Com efeito, se um dos valores fundantes da vida em comunidade é a solidariedade social, como contraposição ao modelo individualista, para que esse projeto pedagógico possa ser concretizado é preciso estimular os educadores para um agir e pensar

⁴⁴⁸ SEQUEIROS, Leandro. **Educar para a solidariedade**: projeto didático para uma nova cultura de relação entre os povos. Tradução de Daisy Vaz de Moraes. Porto Alegre: Artmed Editora, 2000, p. 10-11.

⁴⁴⁹ DEMO, Pedro. **Conhecimento moderno**: sobre ética e intervenção do conhecimento. Rio de Janeiro: Vozes, 1997, p. 226.

⁴⁵⁰ DEMO, Pedro. **Conhecimento moderno**: sobre ética e intervenção do conhecimento. p. 20.

solidário. Educadores que tenham uma atitude crítica e participativa diante das situações injustas do mundo. A importância de a educação voltar-se para o debate da solidariedade social, é que nela reside a razão maior da existência do Estado, especialmente quando este se caracteriza pela intensa participação e cooperação de todos os cidadãos. Quando estes valores se enfraquecem, a sociedade fica debilitada e, por consequência, o Estado. Como resultado, já não proporciona o bem comum, fazendo aflorar graves problemas sociais, que em regra são combatidos como meios pouco eficazes.

A participação da educação no contexto dos temas tributários não se trata de idealização recente. Na década de 60, Sainz de Bujanda apresenta a educação tributária como o mais potente e eficaz instrumento de combate à fraude, porém com um enfoque voltado predominantemente para a redução da evasão fiscal.⁴⁵¹ Hodiernamente, adota-se a expressão “educação fiscal” com vistas a abarcar não apenas o conhecimento dos tributos, mas também a compreensão da atividade financeira do Estado, ou seja, desde a obtenção dos recursos por meio da arrecadação, até a sua aplicação nos serviços e obras públicas definidas nos orçamentos. Não obstante a importância destes temas, pretende debater, de maneira especial, os valores que permeiam as relações sociais e a atuação estatal. Assim, a educação fiscal transcende às questões de política tributária e não se vincula apenas à idéia de fazer com que todos cumpram com as obrigações fiscais. Seu fim é debater o Estado, a sociedade e os tributos sob uma nova visão, inspirada no ideal de uma tributação justa, uma gestão voltada à aplicação correta dos recursos arrecadados, uma participação popular efetiva nas discussões das políticas públicas, uma consciência da função social dos tributos e uma vivência ética e solidária.

A educação fiscal tem um longo caminho a trilhar para reduzir a resistência aos tributos. Como observa Mestres, há uma enorme barreira a transpor, porque, em regra, o grupo social considera que a capacidade de burlar o fisco é uma qualidade digna de admiração, que outorga a quem a possui um certo prestígio e um reconhecimento de sua sagacidade. Esse sentimento faz operar uma tendência à imitação que acaba se arraigando entre os demais membros do grupo.⁴⁵² Diante dessa conformação, a evasão fiscal figura como uma chaga social que está na base dos valores da sociedade.

Por outro lado, é perceptível que os órgãos estatais, ao editarem normas, em certa medida o fazem mediante uma generalização da fraude, como se tratasse de

⁴⁵¹ BUJANDA, Fernando Sainz de. **Teoria de la educacion tributaria**. p. 30.

⁴⁵² MESTRES, Magin Pont. **El problema de la resistencia fiscal: sus causas a la luz de la psicologia. Su solución a través del derecho financiero y de la educación fiscal**. p. 261-262.

uma prática que todos os contribuintes estão potencialmente propensos a fazer uso. Sainz de Bujanda denominou essa cultura de presunção do “contribuinte defraudador”. Quando isso ocorre, há uma incredulidade sistemática por parte das administrações tributárias a respeito da veracidade dos atos e das declarações fiscais prestadas pelos contribuintes. Essa generalização faz com que a atuação de controle das obrigações tributárias resulte em fórmulas legislativas e de gestão complexas, minuciosas, confusas e de difícil aceitação. Do ponto de vista educativo, as conseqüências são funestas porque traduzem uma descrença na probidade de todos os contribuintes, independente das suas condutas. Apesar da aparente necessidade de um maior regramento das normas tributárias, quando a fraude fiscal é mais intensa, na visão do autor, é necessário que o sistema tributário seja compatibilizado a um modelo simplificado e eficiente, fundado numa maior consideração e credibilidade nos contribuintes. Destaca entretanto que essa mudança de paradigma não poderá operar-se sem que o fisco e os demais órgãos de exigência dos créditos tributários estejam munidos de armas de coação mais contundentes contra aqueles que defraudam o erário público.⁴⁵³ Por isso é preciso sensibilizar, sobretudo, os agentes dos poderes estatais para que estruturarem um sistema que respeite a personalidade moral dos contribuintes idôneos. Quando aqueles que obedecem as leis tributárias são regrados por legislações apropriadas, sentem-se motivados a serem também agentes partícipes no processo de construção de uma sociedade política mais justa e ética.

De se notar ainda que na esteira dessa crise, ocorreu uma crescente deformação no comportamento habitual das administrações e seus funcionários. Para combater a evasão descontrolada dos tributos não é incomum que os agentes das repartições fiscais ultrapassem suas faculdades e prerrogativas. É como se entre a realidade e o pensamento se interpôs um cristal ampliador das suas próprias atribuições e redutor dos direitos dos contribuintes.⁴⁵⁴ A utilização de artifícios não adequados à ordem jurídica faz aumentar a resistência e não contribui para a minimização da evasão fiscal, do contrário, é utilizada pelos contribuintes como uma pseudo-justificação para as suas ações.

Diante desse quadro, vê-se que a educação fiscal não pode restringir-se a debater os temas relacionados à tributação apenas com os membros da sociedade civil, mas envolver principalmente os agentes dos poderes públicos. Esse processo deve

⁴⁵³ BUJANDA, Fernando Sainz de. **Teoria de la educacion tributaria**. p. 49-51, 101, 119.

⁴⁵⁴ MESTRES, Magin Pont. **El problema de la resistencia fiscal: sus causas a la luz de la psicologia. Su solución a través del derecho financiero y de la educación fiscal**. p. 264-265.

contemplar ainda uma reflexão sobre os valores que fundamentam as relações entre os membros da sociedade e esta para com o Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração desta pesquisa teve o propósito de demonstrar a necessidade de uma nova abordagem dos assuntos relacionados à tributação, sem restringir-se apenas aos aspectos tributários ou das ciências das finanças, como forma de torná-la transparente, democrática e consentida pela população.

Através de uma análise histórica, tomando por base um estudo didático sobre a origem e evolução do Estado e de alguns conflitos relacionados aos tributos, intentou-se por meio de um processo reflexivo, confirmar algumas hipóteses pré-estabelecidas que proporcionassem uma compreensão inicial para o fenômeno da resistência fiscal no Brasil.

Para esse mister, a investigação iniciou com uma pesquisa sobre as razões que levaram os homens a se agregarem em comunidades e decidirem, posteriormente, constituir uma entidade superior com poderes para fixar normas de conduta e administrar os interesses comuns a todos. A origem do Estado pode ser explicada por um contrato social ou naturalmente, pelo fato de os homens não serem auto-suficientes e precisarem uns dos outros para a realização de uma vida melhor. De qualquer modo, é assente na doutrina a existência de uma sociabilidade inata entre os homens, de forma que a agregação decorre de um sentimento de solidariedade que perpassa as suas relações desde os primórdios.

Não obstante terem ocorrido inúmeras associações que podem ser qualificadas como Estados, partiu-se do estudo do Estado Grego, pela relevante contribuição legada às civilizações ocidentais. O florescimento de uma democracia direta, sem precedentes na história, tornou os cidadãos gregos conscientes da importância de preservar a liberdade e de participar nas decisões do governo. As políticas públicas e a sua forma de financiamento eram amplamente debatidas pela população, o que proporcionava o conhecimento e o consentimento da maioria. Nisto, está a explicação para a inexistência de conflitos envolvendo tributos entre o cidadão grego e a cidade. Esta constatação é extremamente valiosa para entender-se o problema da resistência fiscal no presente.

Noutra vertente, o Estado Romano, moldado por uma vocação eminentemente militar, notabilizou-se pelas conquistas de territórios não visando a destruição, mas o domínio dos povos por meio de tributos impingidos aos dominados para financiar a grandeza de Roma. Por evidente, a cobrança de tributos dos habitantes das províncias, destinando parte dos recursos a finalidades que não o interesse público destas regiões, gerava

constante insatisfação e elevada sonegação. Nas províncias romanas, evidenciou-se uma forte resistência fiscal, obrigando o fisco a agir com rigor, punindo, inclusive com a pena de morte os infratores. Disto se conclui que tributos cobrados sem contrapartida efetiva dos poderes públicos e sem o consentimento do povo, são causa de insatisfação popular.

No Estado Medieval, a submissão dos vassallos ao suserano importava num sistema de reduzidos direitos sociais e obrigações tributárias penosas, pagas, geralmente, com a força do trabalho. Em grande parte da Europa, a fragilidade desse modelo possibilitou a utilização freqüente dos tributos por senhores feudais, com fins expropriatórios. Porém, foi nesse período que dois fatos marcantes ocorridos na Inglaterra legariam às gerações futuras o ideário do princípio da legalidade e das prerrogativas intocáveis do legislativo na edição de leis. A Magna Carta de João Sem Terra e, posteriormente, a Revolução Inglesa de 1688 firmaram a expressa vedação à criação ou majoração de impostos sem a autorização do Conselho ou do Parlamento, como é conhecido hodiernamente.

O surgimento do Estado Absolutista, como uma reação ao poder descentralizado do sistema feudal, fortalece a autoridade do rei e estabelece uma relação de submissão dos súditos para com ele. Os tributos são criados ao seu talante e sem o consentimento da população, resultando, com freqüência, em cobrança excessiva das classes pobres, em favor de benefícios fiscais à nobreza e ao clero. A revolta do povo contra os contratadores de impostos acendeu o estopim da Revolução Francesa por não aceitar mais ser expropriada pelos governos. Se a Revolução Francesa caracterizou-se pela luta contra um Estado opressivo e a serviço de uma minoria, a Revolução Americana identifica-se como a luta pela liberdade, diante do domínio da Inglaterra, especialmente, através de uma tributação aviltante, visando manter os americanos subjugados ao poder inglês. Todavia, ambas as revoluções tem em comum a indignação popular pela falta de contraprestação em serviços, a despeito da cobrança de pesados tributos.

A concepção de Estado Liberal que surgiu dos ideais fomentados na Revolução Francesa, como uma oposição ao excessivo poder do Estado Absolutista, funda-se na garantia da propriedade, na igualdade de direitos e nas liberdades individuais, que no campo econômico traduz-se em reduzida interferência estatal. A liberdade econômica proporcionaria maior crescimento econômico e, por conseguinte, o bem estar de todos. Deste modo, o Estado poderia ser reduzido a suas funções mínimas, diminuindo-se também os tributos. No entanto, apesar de um considerável progresso econômico, a estreiteza de sua

formulação, edificado em bases individualistas, contrapondo-se à noção de solidariedade social, fez por aprofundar as desigualdades sociais.

O Estado de Bem-Estar surge como uma contraposição ao modelo liberal. Nesta nova configuração, a solidariedade social é galgada a valor fundamental da ordem social e os tributos como a fonte principal de financiamento das políticas públicas. Se por um longo período proporcionou altas taxas de crescimento e ordem social, com a crise dos anos 70, passa a declinar, frente ao ressurgimento das forças neoliberais. Dentre as causas do seu enfraquecimento, figurou a impossibilidade da manutenção das políticas sociais, em face da redução das receitas estatais, como resultado da crise econômica.

Por fim, o Neoliberalismo, fundado nos ideais ressuscitados de um liberalismo atualizado, procura reduzir o tamanho do Estado, por concebê-lo como uma instituição perdulária que eleva os tributos para cobrir déficits fiscais e opressora da atividade econômica.

Deste resgate histórico depreende-se que o Estado é um ente criado pela sociedade, com o desejo de proteção, amparo, ordem, conservação e melhoramento das condições humanas de vida. A sua perpetuação passa necessariamente pelo fortalecimento dos laços sociais, para que todos contribuam direta ou indiretamente para a consecução do bem comum. Neste viés, o bem comum apresenta-se como o liame que une o Estado aos cidadãos, onde os tributos são o melhor instrumento para propiciar a melhoria da qualidade de vida dos membros da coletividade.

Todavia não é que ocorre no Brasil. Aqui, as políticas fiscais não se conformam plenamente aos fins almejados pela sociedade. Desde o período colonial, as práticas tributárias guiaram-se por objetivos meramente arrecadatários e leis obscuras, ocultando por vezes, interesses particulares de minorias instaladas no poder. Esta característica moldou o sistema tributário brasileiro ao longo de sua história apresentando algumas causas bastante acentuadas, apesar das críticas contundentes da doutrina pátria. A tributação ainda recai com maior intensidade sobre as classes com menor poder aquisitivo, enquanto as de maior capacidade contributiva, são privilegiadas, por vezes, com favores fiscais, a exemplo da França de Luís XVI. A carga tributária além de elevada para os padrões brasileiros carece de uma repartição justa entre os entes públicos, em desfavor principalmente dos municípios. A pouca transparência nas ações públicas, especialmente em relação à tributação, importa em desconfiança e falta de interesse em participar nas discussões das políticas estatais e na salvaguarda do cumprimento das obrigações tributárias por parte dos

contribuintes de direito. A dívida pública retira substanciais receitas para o pagamento dos juros e amortizações, em detrimento de serviços essenciais à população, notadamente daquela parcela mais pobre. Por fim, a corrupção está intrinsecamente ligada à crise ética da sociedade, disseminando os seus efeitos para o Estado. A crise de valores faz por fortalecer a concepção individualista de viver, sem um compromisso e responsabilidade social com o outro.

Em resumo, o Estado e a sociedade civil estão fundados em valores que não propiciam uma justa convivência entre ambos, aparentando mesmo que são entidades com interesses inconciliáveis. Há um conflito velado que foi se arraigando na cultura tributária e fiscal brasileira, distanciando cada vez mais os contribuintes e cidadãos das administrações públicas.

A superação deste modelo injusto e desagregador exige uma alteração substancial nas estruturas estatais e nas relações sociais. Com o propósito de contribuir para a discussão do tema, a pesquisa traz como subsídio à reflexão, a importância da consolidação do Estado Democrático de Direito, o fortalecimento da solidariedade social, a contribuição da política jurídica e o papel da educação fiscal. Apesar de estes instrumentos terem sido abordados separadamente, é perceptível que há uma conexão que os une de forma que os reflexos das ações que se produzem em cada um, espraia os seus efeitos sobre os demais.

O Estado Democrático de Direito idealizado na Constituição de 1988 ainda não atingiu uma conformação social e política que oportunize a inclusão de todos os cidadãos como sujeitos de direitos e deveres. Ainda persistem altos índices de pobreza, fazendo com que um contingente de miseráveis viva à margem da sociedade, sem um mínimo de dignidade, oportunidade e possibilidade de participação nas decisões políticas. Entretanto, o problema não se restringe apenas à desigualdade na distribuição da riqueza e à falta de condições para que cada um construa seu futuro, mas sobretudo a uma centralização do poder político, favorecendo muitas vezes o interesse de poucos e, por consequência, impedindo que a vontade da maioria se materialize nas ações governamentais. Neste contexto, a proposição que se apresenta é que a consolidação do Estado Democrático de Direito é um caminho possível para iniciar-se a superação da resistência fiscal, porque admite a manifestação da vontade popular, cria mecanismos de redistribuição do poder político entre as classes sociais, permite a participação dos cidadãos na produção e usufruto da riqueza (os bens da vida), e promove a cultura da solidariedade, imprescindível para a aceitação e justificação dos tributos.

A solidariedade social decorre da concepção de uma vivência compartilhada com os demais membros do grupo social, como princípio inerente à razão de existir do Estado. A sua concretização se realiza por ações coletivas entre os cidadãos e, especialmente, pela contribuição paga por todos sob a forma de tributos, de acordo com a capacidade de cada um. Os poderes públicos contribuem para o seu fortalecimento quando aplicam os recursos arrecadados em políticas públicas direcionadas à diminuição das desigualdades sociais. Então a redução da resistência aos tributos poderá também ser minorada quando a coletividade introjeta valores solidários de respeito ao ser humano, por meio de ações que proporcionem uma vida com dignidade a todos.

A política jurídica é indispensável para a produção de um direito que oportunize maior justiça social. Para alcançar este objetivo deve atender aos pressupostos legais para sua criação, ser consentido pela população e, acima de tudo, ser portador de um sentido ético. No Brasil as normas tributárias não estão adequadamente conformadas a esse desenho jurídico, de forma que há uma dissonância entre o direito criado e o direito almejado. Disto dimana uma falta de interesse pela coisa pública que se evidencia numa participação popular restrita a movimentos sociais isolados e sem representatividade. Neste viés, a política jurídica pode contribuir para a construção de um direito que estimule um novo paradigma social.

Por fim, a educação emerge como o instrumento desencadeador das transformações da realidade social, visando substituir os valores que balizam o paradigma de desenvolvimento individualista e excludente, por uma convivência solidária, ética e justa. Mas para que produza as mudanças pretendidas, o processo de ensinar e aprender deve realizar-se por meio de um diálogo democrático entre educando e educador e a adoção de uma postura no agir e pensar deste, em consonância com os valores que transmite. Seguindo esta linha, a educação fiscal tem um compromisso que transcende o conhecimento acerca da importância dos tributos, visando notadamente debater o Estado, a sociedade e o sistema tributário vigente, para que a partir do entendimento desta realidade seja possível transformar as antigas estruturas.

Em síntese, na medida em que o cidadão passa a cultivar o ideário da vida em comunhão com o outro e o Estado exercita o seu poder em bases éticas e justas, viabilizam-se mecanismos para a aceitação dos tributos, não apenas como uma obrigação legal, mas sobretudo como uma contribuição solidária fundada num dever moral. Neste ambiente, Estado e sociedade construirão um novo modelo de mútua colaboração e

compreensão dos direitos e deveres que devem nortear as relações sociais e políticas. O Estado que os brasileiros almejam viver será outro Estado, por enquanto apenas idealizado, mas possível de ser concretizado.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALVES, Rubem. **Conversas com quem gosta de ensinar**: (+ qualidade total na educação). 4. ed. Campinas: Papirus, 2001. 135 p.

AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. **História dos tributos no Brasil**. São Paulo: Edições SINAESP, 2000. 325 p.

APTHEKER, Herbert. **Uma nova história dos Estados Unidos**: a revolução americana. Tradução de Fernando Autran. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1969. 328 p. Título original: A history of the american people: Na interpretation the american revolution.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Therezinha Monteiro Deutsch Baby Abrão. São Paulo: Nova Cultural, 1999. 315 p.

_____. **A constituição de Atenas**. Tradução de Therezinha Monteiro Deutsch Baby Abrão. São Paulo: Nova Cultural, 1999. 315 p.

ARRUDA, José Jobson de Andrade. **A revolução inglesa**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. 100 p.

_____. **História moderna e contemporânea**. 8. ed. rev. São Paulo: Editora Ática, 1977. 472 p.

ARRUDA, Marcos. **Dívida e(x)terna**: para o capital tudo; para o social, migalhas. Petrópolis: Vozes, 1999. 122 p.

AS ENCÍCLICAS SOCIAIS DE JOÃO XXIII. Tradução da Tipografia Poliglota Vaticana. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1963, v. 2. 681 p.

AYMARD, André; AYBOYER, Jeannine. **Roma e seu Império**: o Ocidente e a formação da unidade mediterrânea. Tradução de Pedro Moacyr Campos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993, v. 3. 337 p. Título original: Histoire générale des civilisations: Rome et son Empire.

_____. **Roma e seu império**: as civilizações da unidade romana. Tradução de Pedro Moacyr Campos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994, v. 4. 422 p. Título original: Histoire générale des civilisations: Rome et son Empire.

_____. **Roma e seu Império**: as civilizações da unidade romana (fim): A Ásia Oriental do início da era cristã ao fim do século II. Tradução de Pedro Moacyr Campos. Rio de Janeiro:

Bertrand Brasil, 1994, v. 5. 313 p. Título original: Histoire générale des civilisations: Rome et son Empire.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 17. ed. São Paulo: Globo, 2005. 345 p.

BAILEY, Cyril (coord.). **O legado de Roma**. Tradução de Mauro Papelbaum e Luiz Carlos Lucchetti Gondim. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1992. 571 p. Título original: The legacy of Rome.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 7. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1999. 859 p.

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 153 p.

BARRETO FILHO, Mello; LIMA, Hermeto. **História da polícia do Rio de Janeiro: Aspectos da cidade e da vida carioca (1870-1889)**. Rio de Janeiro: Editora A Noite, 1944, v. 3. 300 p.

BARROS, João de. Lobby: a ante-sala da corrupção. **Caros Amigos**, São Paulo, n. 123, jun. 2007.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994. 273 p.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 2002. 689 p.

BÍBLIA. Português. **Bíblia Sagrada**. Tradução de Ivo Storniolo et al. São Paulo: Paulus, 1990. 1584 p.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2006. 207 p. Título original: Il futuro della democrazia.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho et. al. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004, 2 v. 1318 p. Título original: Dizionario di política.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4. ed., 1º reimpr. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996. 179 p.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 6. ed. rev. amp. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. 230 p.

BUJANDA, Fernando Sainz de. **Hacienda Y Derecho**: Introducción al Derecho Financeiro de nuestro tiempo. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1962, v. I. 505 p.

_____. **Teoria de la educacion tributaria**. Madri: LAEL, 1967, p. 30.

BURDEAU, Georges. **O liberalismo**. Tradução de J. Ferreira. Povia de Varzim: Publicações Europa-América, 1979. 267 p. Título original: Le Liberalisme.

BURNS, Edward Mcnall. **História da civilização ocidental**. Tradução de Lourival Gomes Machado, Lourdes Santos Machado e Leonel Vallandro. 2. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1968, v. I, 581 p. Título original: Western civilizations.

_____. **História da civilização ocidental**. Tradução de Lourival Gomes Machado, Lourdes Santos Machado e Leonel Vallandro. 23. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1981, v. II. 1052 p. Título original: Western civilizations.

CALMON, Pedro. **Curso de teoria geral do Estado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1958. 324 p.

CAMPOS, Diogo Leite de. **O sistema tributário no estado dos cidadãos**. Coimbra: Edições Almedina, 2006. 135 p.

Carga tributária alta gera demanda por elisão fiscal, afirmam especialistas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 out. 2006. Dinheiro.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997. 399 p. Título original: Histoire des idées politiques.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 6. ed. São Paulo: Editora Ática, 1995. 440 p.

_____. **Introdução à história da filosofia**: dos Pré-Socráticos a Aristóteles. São Paulo: Brasiliense, 1994, v. 1. 390 p.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. **Histórica do Pensamento Político**: o declínio do Estado-Nação monárquico. Tradução de Álvaro Cabral. Editora Guanabara Koogan, 1983, t. 2. 288 p. Título original: Histoire de la pensêe politique.

CÍCERO, Marco Tulio. **Da república**. Tradução de Amador Cisneiros. São Paulo: Abril Cultural, 1973. 329 p. Título original: De re publica.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, 801 p.

- CORRÊA, Viriato. **História da liberdade do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974. 237 p.
- CORTINA, Arnaldo. **O Príncipe de Maquiavel e seus leitores: uma investigação sobre o processo de leitura**. São Paulo: Editora UNESP, 2000. 272 p.
- COSTA, Regina Helena. **O princípio da capacidade contributiva**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 39.
- COTRIM, Gilberto. **História Global: Brasil e Geral**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. 528 p.
- CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. 1. ed., 2. tir. Curitiba: Juruá, 2002. 274 p.
- CUNHA, Euclides da. **Os sertões**. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1975. 405 p.
- DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 230 p. Título original: On democracy.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2001. 187 p.
- _____. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 307 p.
- DANTAS, José. **História do Brasil: das origens aos dias atuais**. São Paulo: Moderna, 1989. 288 p.
- DEL PRIORE, Mary; VENÂNCIO, Renato Pinto. **O livro de ouro da história do Brasil**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001. 397 p.
- DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996. 176 p.
- _____. **Conhecimento moderno: sobre ética e intervenção do conhecimento**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. 317 p.
- DIAS, Maria da Graça dos Santos. **A justiça e o imaginário social**. Florianópolis: Momento Atual, 2003. 152 p.
- DURANT, Will. **História da civilização: nossa herança clássica: a vida na Grécia**. Tradução de Gulnara de Moraes Lobato. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1955, t. 1. 464 p. Título original: The story of civilization.

_____. **A história da civilização: a reforma: uma história da civilização europeia de Wyclif a Calvino: 1300-1564.** Tradução de Mamede de Souza Freitas. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1957, t. 6. 828 p. Título original: The reformation

ENCICLOPÉDIA BARSA. São Paulo: Encyclopédia Britannica Editores, 1980, v. 3. 512 p.

ENCICLOPÉDIA ILUSTRADA DO BRASIL. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1982. 2560 p.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. 913 p.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** 11. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. 660 p.

FRANCO, Sílvia Cintra. **Dinheiro público e cidadania.** São Paulo: Moderna, 1998. 79 p.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade.** 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. 150 p.

_____. **Pedagogia do oprimido.** 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. 213 p.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade.** Tradução de Luciana Carli. São Paulo: Abril Cultural, 1984. 187 p. Título original: Capitalism & freedom.

GARCIA, Emerson. A corrupção: uma visão jurídico-sociológica. **Revista dos Tribunais,** São Paulo, v. 820, p. 440-473, fev. 2004.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 475 p.

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical.** Tradução de Álvaro Hattner. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996. 296 p. Título original: Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics.

GIORDANI, Mário Curtis. **História da Grécia: Antiguidade Clássica I.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1972. 518 p.⁴⁵⁵

_____. **História do mundo feudal II/1: civilização.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1987. 438 p.⁴⁵⁶

GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Glossário de tributos e impostos antigos do mundo todo.** Brasília: ESAF, 2002. 263 p.

⁴⁵⁵ Sem menção do título original no exemplar utilizado.

⁴⁵⁶ Sem menção do título original no exemplar utilizado.

_____. **Dicionário de história tributária do Brasil**. Brasília: ESAF, 2002. 240 p.

_____. **Efemérides fazendárias**. Brasília: ESAF, 2002. 67 p.

GONÇALVES, Reinaldo; POMAR, Valter. **A armadilha da dívida**: como a dívida pública interna impede o desenvolvimento econômico e aumenta a desigualdade social. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. 79 p.

_____. **O Brasil endividado**: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. 47 p.

GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (orgs.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005. 239 p.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005. , p. 199.

GRIMAL, Pierre. **A civilização romana**. Tradução de Isabel St. Aubyn. Lisboa: Edições 70, 1993. 354 p. Título original: La civilization Romaine.

GROPPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. Tradução de Paulo Edmur de Souza Queiroz. São Paulo: Saraiva, 1953. 333 p.⁴⁵⁷

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Teoria Política do Direito**: uma introdução política ao Direito. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. 122 p.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Tradução de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. 221 p. Título original: The road to serfdom.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968. 374 p. Título original: Staatslehre

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Ícone, 2000. 487 p.⁴⁵⁸

HOBBSAWM, Eric J. **A era das revoluções**: Europa 1789-1848. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996. 366 p. Título original: The Age of Revolution. Europe 1789-1848.

⁴⁵⁷ Sem menção do título original no exemplar utilizado.

⁴⁵⁸ Sem menção do título original no exemplar utilizado.

HÖFFE, Otfried. **Justiça política**: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado. Tradução de Ernildo Stein. Petrópolis: Vozes, 1991, p. 370.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 220 p.

_____. (Coord.). **História geral da civilização brasileira**: a época colonial. 3. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973, t. I, v. 2. 518 p.

JAGUARIBE, Hélio (org.). **A democracia grega**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 4.

JATENE, Simão. No fio da navalha. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 jan. 2005. Opinião.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992. 433 p. Título original: General theory of Law and State.

KOSHIBA, Luiz. **História do Brasil no contexto da história ocidental**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atual, 2003. 602 p.

LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução de Rodrigo León Contrera. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. 244 p. Título original: Estado Y políticas sociales em el neoliberalismo.

LEÃO, Armando Zurita. **Direito Constitucional Tributário**: O princípio da capacidade contributiva. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999. 144 p.

LEFEBVRE, Georges. **A revolução francesa**. Tradução de Ely Bloem de Melo Pati. São Paulo: Ibrasa, 1966. 574 p. Título original: La Révolution Française.

_____. **O Grande medo de 1789**: os camponeses e a Revolução Francesa. Tradução de Carlos Eduardo Castro Leal. Rio de Janeiro: Campus, 1979. 202 p. Título original: La grande peur de 1789.

LÍVIO, Tito. **História de Roma**. Tradução de Paulo Matos Peixoto. São Paulo: Editora Paumape, 1989, v. I, 456 p. Título original: Ab urbe condita libri.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 3. ed. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Editora Vozes, 2001. 318 p.⁴⁵⁹

⁴⁵⁹ Sem menção do título original no exemplar utilizado.

- LOT, Ferdinand. **O fim do mundo antigo e o princípio da Idade Média**. Tradução de Emanuel Godinho. Lisboa: Edições 70, 1968. 449 p. Título original: La fin du monde antique et le début du moyen âge.
- MACHIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. 3. ed. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 2004. 182 p. Título original: Il príncipe.
- MADEIRA, Mauro de Albuquerque. **Letrados, fidalgos e contratadores de tributos no Brasil colonial**. Brasília: Coopermídia, Unafisco/Sindifisco, 1993. 194 p.
- MARTINEZ, Paulo. **Poder e cidadania**. Capinas: Papyrus, 1997. 86 p.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. **O princípio da moralidade no direito tributário**. 2. ed. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, (Pesquisas tributárias. Nova série; n. 2). 285 p.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004. 406 p.
- MEIRA, Sílvio. **Direito tributário romano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1978. 151 p.
- MELO, Osvaldo Ferreira. **Dicionário de política jurídica**. Florianópolis: OAB-SC Editora, 2000. 100 p.
- _____. **Temas atuais de política do direito**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998. 88 p.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. 1032 p.
- MENEZES, Aderson de. **Teoria geral do Estado**. 5. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1992. 394 p.
- MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo: antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991. 260 p.
- MESTRES, Magin Pont. **El problema de la resistencia fiscal: sus causas a la luz de la psicología. Su solución a través del derecho financiero y de la educación fiscal**. Barcelona: Bosch, Casa Editorial, 1972. 304 p.
- MILL, John Stuart. **Da liberdade**. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: IBRASA, 1963. 130 p. Título original: On Liberty.

_____. **Princípios de economia política:** Com algumas de suas aplicações à filosofia social. Tradução de Luiz João Barúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 430 p. Título original: With some of their applications to social philosophy.

MONIZ, Edmundo. **Canudos:** a luta pela terra. 8. ed. São Paulo: Global, 1997. 110 p.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis:** as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo. 2. ed. aum. São Paulo: Saraiva, 1992. 231 p.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito.** 22. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. 620 p.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de direito tributário.** Ed. rev. aum. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 679 p.

MOUNIER, Emmanuel. **O personalismo.** Tradução de João Bénard da Costa. Santos: Martins Fontes, 1964. 210 p.

MOUSNIER, Roland; LABROUSSE, Ernest. **O século XVIII:** a sociedade do século XVIII perante a revolução. Tradução de Vítor Ramos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, v. XII. 308 p. Título original: Histoire générale des civilisations: Le XVIII Siècle.

MUGNATTO, Sílvia. Taxação de bancos deve aumentar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 maio. 2003. Brasil.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos.** Coimbra: Almedina, 2004. 746 p.

NERY, Sebastião; FURTADO, Alencar. **Crime e castigo da dívida externa.** Brasília: Dom Quixote, 1986. 172 p.

OLIVEIRA, Fábio Leopoldo de. **Curso expositivo de direito tributário.** São Paulo: Ed. Resenha Tributária, 1976. 411 p.

OLIVEIRA, Gilberto Callado de. **Filosofia da política jurídica:** propostas epistemológicas para a política do direito. Espanha: s.e, 199. 303 p.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Ética e racionalidade moderna.** São Paulo: Loyola, 1993. 194 p.

OLIVIERI, Antonio Carlos. **Canudos.** São Paulo: Editora Ática, 1994. 40 p.

OMEGNA, Nelson. **A cidade colonial.** 2. ed. Brasília: EBRASA, 1971. 344 p.

- OURIQUES, Domingos Nildo; RAMPINELLI, José Waldir (orgs.) **No fio da navalha**: crítica das reformas neoliberais de FHC. 2. ed. São Paulo: Xamã, 1997. 279 p.
- PARSONS, Talcott. **Sociedades**: perspectivas evolutivas e comparativas. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1969. 191 p. Título original: Societies.
- PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do Estado contemporâneo**. 3. ed. rev. amp. Florianópolis: OAB/SC Editora co-edição Editora Diploma Legal, 2003. 128 p.
- PEDERNEIRAS, Raul. **Direito internacional compendiado**. 13. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1965. 571 p.
- PEGORARO, Olinto A. **Ética é justiça**. Petrópolis: Vozes, 1995. 132 p.
- PELLIZZARI, Deoni. **A grande farsa da tributação e da sonegação**. Petrópolis: Vozes, 1990, p. 45.
- PEREIRA, Ivone Rotta. **A tributação na história do Brasil**. São Paulo: Moderna, 1999. 112 p.
- PESAVENTO, Sandra Jatahy. **A revolução farroupilha**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985. 74 p.
- PETIT, Paul. **História antiga**. Tradução de Pedro Moacyr Campos. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. 344 p. Título original: Précis d'histoire ancienne.
- PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003. 591 p.
- PLATÃO. **A república**. 9. ed. Tradução de Maria Helena da Rocha Pereira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001. 513 p..
- POMBO, Rocha. **História do Brasil**: a formação do espírito de pátria. Rio de Janeiro: W. M. Jackson Inc. Editores, 1947, v. 3. 408 p.
- PRADE, Péricles Luiz Medeiros. **Duguit, Rousseau, Kelsen & outros ensaios**. Florianópolis: Editora Obra Jurídica, 1997. 117 p.
- PRÉLOT, Marcel. **As doutrinas políticas**. Lisboa: Editorial Presença, v. 1, 1973, 314 p.
- RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Discurso jurídico e prática política**: Contribuição à análise do Direito a partir de uma perspectiva interdisciplinar. Florianópolis: Obra Jurídica, 1997. 110 p.

RANELLETTI, Oreste. **Il istituzioni di diritto pubblico**. Milano: Giuffrè, 1954, Parte Geral. 621 p.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002. 708 p. Título original: A theory of justice.

REALE, Miguel. **O estado democrático de direito e o conflito das ideologias**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1999. 115 p.

ROBERTS, J. M. **O livro de ouro da história do mundo**. Tradução de Laura Alves e Aurélio Rebello. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005. 812 p. Título original: The shorter history of the world.

ROLLAND, Jacques-Francis (Coord.). **Historama**: a grande aventura do homem. Buenos Aires: Editora Codex, 1972, v. 1 (221 p.), v. 2 (211 p.) e v. 6 (210 p.).

ROSA, Alexandre Morais da; GHIZZO NETO, Affonso. **Improbidade administrativa e Leis de Responsabilidade Fiscal**: conexões necessárias. Florianópolis: Habitus, 2001. 219 p.

ROSENFELD, Denis. **A ética na política**: Venturas e desventuras brasileiras. São Paulo: Brasiliense, 1992. 90 p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**: Ensaio sobre a origem das línguas. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1999, v. I. 336 p.

_____. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; Discurso sobre as ciências e as artes**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1999, v. II. 303 p.

SALVETTI NETTO, Pedro. **Curso de ciência política**: Teoria do Estado. 2. ed. rev. amp. São Paulo: Hemeron Editora, 1977. 424 p.

SANTI, Romano. **Princípios de direito constitucional geral**. Tradução de Maria Helena Diniz. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1977. 396 p. Título original: Diritto Costituzionale.

SANTOS, Franciso de Araujo. **O liberalismo**. 2. ed. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1999. 102 p.

SANTOS, Sílvio Coelho; NACKE, Aneliese; REIS, Maria José (orgs.). **São Francisco do Sul**: Muito além da viagem de Gonneville. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2004. 247 p.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**: na Constituição Federal de 1988. 2. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. 157 p.

SAY, Jean-Baptiste. **Tratado de economia política**. Tradução de Balthazar Barbosa Filho. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 457 p. Título original: *Traité d'Economie Politique*.

SCHAMA, Simon. **Cidadãos**: uma crônica da Revolução Francesa. Tradução de Hildegard Feist. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 725 p. Título original: *Citizens*.

SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE EVASÃO FISCAL, 1994, Pernambuco. **Síntese das palestras**. Recife, 9 a 10 de maio de 1994. Recife: Sindifisco, 1994. 145 p.

SEQUEIROS, Leandro. **Educar para a solidariedade**: projeto didático para uma nova cultura de relação entre os povos. Tradução de Daisy Vaz de Moraes. Porto Alegre: Artmed Editora, 2000. 167 p.

SERRANO, Jonathas. **História do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: F. Briguiet & Cia. Editores, 1968. 586 p.

SIYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**: qu'est-ce que le Tiers État? Tradução de Norma Azeredo. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001. 80 p.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas coisas. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996, v. I (479 p.) e v. II (400 p.). Título original: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.

SOUSA, Octavio Tarquínio de. **O pensamento vivo de José Bonifácio**. São Paulo: Martins, 1965. 255 p.

STEINBRUCH, Benjamin. A experiência do pedágio urbano, cedo ou tarde, terá de ser copiada por muitas grandes metrópoles. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 nov. 2006. Dinheiro.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. 195 p.

TAPAJÓS, Vicente. **História do Brasil**. 13. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967. 499 p.

Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em 20 jul. 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: os direitos humanos e a tributação: Imunidades e isonomia**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, v. 3. 593 p.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** 2. ed. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996. 286 p. Título original: Qu'est-ce que la démocratie?

TREVELYAN, George McCaulay. **A revolução inglesa**. Tradução de Leda Bozaccian. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. 115 p. Título original: The english revolution.

VAINFAS, Ronaldo (org.). **Dicionário do Brasil imperial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002. 752 p.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: Princípios básicos: Uma abordagem moderna**. Tradução de Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. 778 p.

VELLOSO, Rodrigo. Porque pagamos impostos? **Revista Super Interessante**, São Paulo, n.190, jul. 2003.

VEYNE, Paul. **A sociedade romana**. Tradução de Maria Gabriela de Bragança. Lisboa: Edições 70, 1990. 254 p. Título original: La société romaine.

VILLEGAS, Héctor B. **Curso de direito tributário**. Tradução de Roque Antonio Carrazza. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1980. 162 p.⁴⁶⁰

_____. **Direito penal tributário**. Tradução de Elisabeth Nazar et al. São Paulo: Ed. Resenha Tributária, 1974. 382 p.⁴⁶¹

WRIGHT, Esmond. **Washington e a revolução americana**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963. 209 p. Título original: Washington and the american revolution.

⁴⁶⁰ Sem menção do título original no exemplar utilizado.

⁴⁶¹ Sem menção do título original no exemplar utilizado.

ZAVARIZI, Índio Jorge. Finanças Públicas. In: **Curso de especialização em gestão fazendária**. Florianópolis: UFSC, 2000. 124 p.