

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

FRANCISCO MATA MACHADO TAVARES

**A DIMENSÃO POLÍTICA DA CRISE FISCAL DOS ESTADOS  
CONTEMPORÂNEOS: um estudo sobre o potencial da democracia deliberativa para a  
coibição das concorrências tributárias danosas**

Belo Horizonte

2008

FRANCISCO MATA MACHADO TAVARES

**A DIMENSÃO POLÍTICA DA CRISE FISCAL DOS ESTADOS**  
**CONTEMPORÂNEOS: um estudo sobre o potencial da democracia deliberativa para a**  
**coibição das concorrências tributárias danosas**

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em ciência política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Feres Faria

Belo Horizonte

2008

FRANCISCO MATA MACHADO TAVARES

A DIMENSÃO POLÍTICA DA CRISE FISCAL DOS ESTADOS CONTEMPORÂNEOS:  
um estudo sobre o potencial da democracia deliberativa para a coibição das concorrências  
tributárias danosas

Dissertação de mestrado apresentada e \_\_\_\_\_ junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais visando à obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Belo Horizonte, 29 de agosto de 2008

Componentes da banca examinadora:

---

Professora Doutora Cláudia F. Faria (Orientadora)

---

Professor Doutor Adalmir Marquetti – PUC-RS

---

Professor Doutor Marciano S. Godoi – PUC-MG

---

Professor Doutor Juarez Guimarães - DCP/UFMG

## DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado, mediante palavras dos Garotos Podres, jovens do berço do operariado nacional, o ABC Paulista, *“aos que habitam cortiços e favelas e, mesmo que acordados pelas sirenes das fábricas, não deixam de sonhar, de ter esperanças, pois o futuro vos pertence! Aos que carregam rosas sem temer machucar as mãos, pois seu sangue não é azul, nem verde do dólar, mas vermelho da fúria amordaçada de um grito de liberdade preso na garganta. Aos fuzilados da CSN, assassinados no campo, torturados no DEOPS, espancados na greve. A cada passo desta marcha, camponeses e operários, tombam homens fuzilados. Mas por mais Rosas que os poderosos matem, nunca conseguirão deter a primavera! Pois o futuro vos pertence!”*

## AGRADECIMENTOS

Não é mera retórica ou expressão de velho *cliché* mencionar que qualquer qualidade acadêmica encontrada nas páginas a seguir é fruto das valiosas contribuições de inúmeras pessoas, ao passo que os erros, imprecisões e contradições são de minha singular responsabilidade. É a mais forte expressão da verdade. Vejo em cada defeito a minha teimosia e incapacidade e em cada virtude a imprescindível contribuição de alguma pessoa. Devo, pois, expressar minha sincera gratidão, dentre outras, às seguintes pessoas:

À Mariana: companheira única, indispensável interlocutora acadêmica que me guiou pela estrada da democracia deliberativa, camarada de lutas revolucionárias e parceira nas alegrias e dificuldades. Tudo, em suma.

Aos familiares: minha Mãe, que sempre me apoiou decisiva e incondicionalmente; Maçã, Pedrinho e Dorinha, motivos de constante alegria e serenidade neste mundo tão complicado e turbulento; e ao meu Pai, pelo eterno e imprescindível incentivo, por acreditar em minhas escolhas quando eu mesmo já não o fazia e por, pacientemente, me ensinar sobre finanças públicas e concorrência tributária.

Aos amigos da Ágora, onde aprendi a aprender: David Fonseca (“*how I wish you were here*”), Marco Aurélio, Marco Antônio (a quem serei eternamente grato por ter-me apresentado à obra de J. Habermas), Thiago Decat, Lincoln, Daniel e Tiago Nunes. Nunca me esquecerei daquela casa onde entrei ingenuamente relativista e, com a paciência de vocês, pude aprender quase tudo o que sei hoje, em especial a Teoria Crítica e a Teoria do Agir Comunicativo. Agradeço também ao Sérgio Pompeu, antigo amigo dos tempos de movimento estudantil secundarista que, à época da Ágora, me ensinou, com paciência, os argumentos fundantes da democracia deliberativa, revelando-me a mútua pressuposição entre soberania popular e direitos humanos.

À orientadora desta pesquisa, professora Cláudia Feres, por toda a ajuda, pela paciência, pelos ímpares e cruciais ensinamentos, pelas indicações bibliográficas e pelas contribuições decisivas e indispensáveis, sem as quais este texto não seria mais do que um panfleto.

Aos colegas da Gaia, Silva, Rolim & Associados, em especial ao David Aires, amigo leal e companheiro de um modo *gauche* de ver as coisas.

Aos colegas da UNA, especialmente o Ataídes e a Suzana, que me ensinam diariamente a viver e a trabalhar com um olhar preocupado não apenas com a política, o direito e a economia, mas também com a estética que, com vocês aprendi, é muito mais do que ideologia.

Aos camaradas das Brigadas Populares que, mais do que interpretar o mundo de diferentes formas, engajam-se diuturnamente em transformá-lo. Em especial, agradeço ao amigo e camarada Pedro Otoni, cuja companhia me faz ter a certeza de que tenho o privilégio de conviver com alguém que intervém sobre a história.

Aos professores Marciano Godoi e Werther Spagnol, com quem aprendi tudo o que sei sobre direito tributário.

Aos velhos amigos, cujas idéias sempre influenciaram tudo o que faço e escrevo: Daniel Manso, Jussaramar e Maurício Moura, distantes geograficamente, mas presentes na influência única que sempre exercerão sobre os meus passos. Agradeço também ao Miguel, com quem aprendi a tentar mudar este mundo tão injusto.

Aos professores do DCP/UFMG, em especial ao Juarez Guimarães, por me despertar para o pensamento político brasileiro e por toda a solicitude dedicada a esta pesquisa. Agradeço ainda ao Bruno Reis, com quem aprendi novos e importantíssimos conceitos e teorias.

Aos colegas do mestrado, por todo o companheirismo. Especialmente, agradeço ao Fabrício e ao Luciano, que sempre foram tão gentis em me enviar artigos, comentários e argumentos. Este trabalho não seria o mesmo sem o apoio de vocês.

“A luta tributária é a mais  
velha forma de luta de  
classes.” Karl Marx

## RESUMO

O objeto deste trabalho é a dimensão política do contexto de acirramento das práticas de concorrência tributária danosa (harmful tax competition) sob os processos de globalização. Indaga-se se, mais do que uma questão meramente econômica, ou do que um problema de natureza gerencial e institucional, as dificuldades tributárias que acometem os Estados Nacionais atualmente se explicam – e se solucionam – em função do processo decisório que define o modelo de democracia hegemônico no Ocidente. Para se responder a essa questão, primeiramente avalia-se a extensão da crise fiscal decorrente do acirramento das concorrências tributárias danosas. Em seguida, interpreta-se-se o presente contexto sob o olhar da teoria que vislumbra uma impossibilidade de auto-controle do mercado sobre suas externalidades negativas e da teoria que identifica uma tensão estrutural entre a política democrática e o modo de produção capitalista. Posteriormente, são abordados os seguintes enfoques quanto aos problemas decorrentes da intensificação das concorrências tributárias: a) gerencial; b) institucional e; c) político-procedimental. Fundamenta-se, então, a hipótese de que este último enfoque é o único capaz de processar a tensão estrutural que constitui o Estado capitalista. Propõe-se, assim, que a crise fiscal contemporânea pode ser amenizada ou mesmo eliminada se o modelo de democracia hegemônico ceder terreno a uma concepção normativa denominada democracia deliberativa, cujo processo decisório contém elementos aptos a afastar as condições políticas de legitimação pública da dissolução dos Estados na lógica mercantil. Finalmente, testa-se a viabilidade da democracia deliberativa quanto a questões tributárias, quanto ao caso específico do sistema constitucional tributário brasileiro.

## ABSTRACT

This work has as its object the political dimension of the context of increasing on harmful tax competition practices. It questions if, more than a merely economic or an institutional and management problem, the taxation difficulties that national states are inflicted today can be explained – and solved – by the decisional process that defines the west hegemonic democracy model. To answer this question, first the fiscal crisis extension derived from the increasing on harmful tax competition practices is evaluated. Then, the actual context is interpreted from two theoretical standpoints: one that sustains the impossibility of market self-control upon its own negative externalities and other that identifies a structural tension between democratic politics and the capitalist mode of production. After, I discuss three different perspectives of regarding the problems derived from tax competition intensification phenomena, such as a) management; b) institutional and c) political-procedural. It is so sustained the hypothesis that the latter approach is the only one capable of processing the structural tension that constitutes the capitalist state. It is proposed that the contemporary fiscal crisis can be diminished or even eliminated if the hegemonic democracy model is transposed by a normative conception called deliberative democracy. This model is characterized by a decisional process formed by elements capable of elude the political conditions of states dissolution in the market logics public legitimacy. Finally, the viability of using the deliberative democracy model in solving tax problems is tested in the specific case of Brazilian constitutional taxation system.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1- A CRISE FISCAL DOS ESTADOS CONTEMPORÂNEOS: EFEITOS DOS PROCESSOS DE GLOBALIZAÇÃO SOBRE OS SISTEMAS TRIBUTÁRIOS NACIONAIS.....</b>	<b>27</b>
<b>1.1 – O Acirramento das Concorrências Tributárias e suas Conseqüências.....</b>	<b>28</b>
<i>1.1.1 – Condições que Possibilitam o Acirramento da Concorrência Tributária na Atualidade.....</i>	<i>30</i>
<i>1.1.2 - Paraísos Fiscais e Jurisdições Offshore: Casos Extremos de Concorrência Tributária e suas Conseqüências sobre a Fiscalidade nos Processos de Globalização.....</i>	<i>33</i>
<i>1.1.3 – Possíveis Conseqüências do Cenário de Aumento da Concorrência Tributária Danosa entre Estados Nacionais.....</i>	<i>37</i>
<b>1.2 – O Caso do Brasil: Índícios de Repercussões da Crise Fiscal Global sobre os Padrões de Tributação do País.....</b>	<b>42</b>
<b>CAPÍTULO 2- SOBRE A ESTRUTURA E O HISTÓRICO DO ESTADO CAPITALISTA COMO ELEMENTOS PARA A EXPLICAÇÃO DA CRISE FISCAL ATUAL.....</b>	<b>53</b>
<b>2.1 – Impossibilidade Estrutural de Auto-Regulação dos Mercados Conforme Preceitos Normativos Estranhos à Lógica da Acumulação.....</b>	<b>56</b>
<b>2.2 – Aspecto Fiscal do Poder Político do Estado Capitalista: o Mercado como um Fator Determinante do Poder Estatal na Democracia Hegemônica.....</b>	<b>60</b>
<b>2.3 – Enfoques Normativos Quanto à Superação ou Amenização dos Reflexos Tributários Decorrentes do Paradoxo Estrutural do Estado Capitalista.....</b>	<b>72</b>
<i>2.3.1 – Explicação Gerencial dos Problemas Fiscais dos Estados Contemporâneos..</i>	<i>72</i>
<i>2.3.2 – O Esgotamento Fiscal do Estado como Decorrência da Ausência de Instituições Tributárias Transnacionais.....</i>	<i>76</i>
<i>2.3.3 – Correlações Teóricas entre a Democracia Eleitoral-Representativa e a Crise Fiscal do Estado.....</i>	<i>83</i>
<i>2.3.3.1 – Êxito Eleitoral como Critério de Legitimação.....</i>	<i>86</i>

2.3.3.2 – Limites Materiais da Democracia Eleitoral-Representativa.....	89
2.3.3.3 - A Seletividade como Decorrência de uma Resposta Precária à Tensão entre Soberania Popular e Complexidade Social.....	97
2.3.3.4 – Um Exemplo: Acomodação da Democracia Eleitoral-representativa às Atitudes Incoerentes e Contraditórias Diante da Tributação.....	100

## **CAPÍTULO 3- O MODELO NORMATIVO DELIBERATIVO DE DEMOCRACIA..... 110**

<b>3.1 – A Natureza do Processo Decisório.....</b>	<b>112</b>
<i>3.1.1 – A Natureza do Processo Decisório no Marco da Democracia Liberal.....</i>	<i>113</i>
<i>3.1.2 – A Natureza do Processo Decisório no Marco da Democracia Deliberativa.....</i>	<i>115</i>
3.1.2.1 – Poder, Entendimento e Legitimidade: o Potencial da Deliberação Pública no Âmbito Tributário.....	119
<b>3.2 – Mais Votantes ou Melhores Razões? Escala, Participação e Inclusão segundo a Democracia Deliberativa.....</b>	<b>126</b>
<b>3.3 – Expertise e Democracia: Tensão ou Complementariedade?.....</b>	<b>133</b>
<b>3.4 – Uma política Fiscal Deliberativa?.....</b>	<b>137</b>

## **CAPÍTULO 4- PERSPECTIVAS PARA UMA POLÍTICA TRIBUTÁRIA DELIBERATIVA NO SISTEMA CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO BRASILEIRO..... 139**

<b>4.1 – A Fiscalidade Participativa: Transformação Deliberativa ou Reificação do Paradigma do Sujeito?.....</b>	<b>140</b>
<i>4.1.1 – Direitos Particulares sobre Recursos Públicos?.....</i>	<i>145</i>
<b>4.2 – Elementos para a Formação de uma Opinião Pública Autônoma sobre Tributos.....</b>	<b>148</b>
<i>4.2.1 – Discriminação dos Valores de Tributos Incidentes sobre o Consumo.....</i>	<i>150</i>
<i>4.2.2 – Prestação de Contas e Publicidade de Informações Fiscais.....</i>	<i>152</i>
4.2.2.1 – Instrumentos Comunicacionais de Fomento à Deliberação Fiscal.....	153
<i>4.2.3 – Inclusão da Fiscalidade na Agenda Pública: Potencial Deliberativo de um Referendo Acerca do Imposto sobre Grandes Fortunas.....</i>	<i>157</i>
<i>4.2.4 – Públicos Deliberativos em Matéria Tributária: o IPTU Participativo e o ICMS Participativo.....</i>	<i>162</i>

4.2.4.1 – O ICMS Participativo: Um sucedâneo de <i>Lobbies</i> e de Pressões Setoriais.....	166
4.2.4.2 – IPTU Participativo: A Cidade Deliberativamente Planejada.....	170
<b>CONCLUSÕES</b> .....	176
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	182

## INTRODUÇÃO

Em 25 de maio de 2007, na cidade de Belo Horizonte, quinta maior metrópole do Brasil, um país semi-periférico no iniquamente integrado contexto da economia global, ocorreu um conjunto de manifestações conduzidas por comerciantes, financistas e industriais, denominado Dia da Liberdade de Impostos<sup>1</sup>. O movimento em questão não obteve significativa projeção perante os principais meios de comunicação de massa, tampouco logrou introduzir, sequer por breve ínterim, suas demandas ou reivindicações na agenda pública da cidade.

Apesar da reduzida expressão conferida ao protesto acima mencionado, merece destaque uma de suas atividades, não apenas por se tratar da única prática compreendida naquele Dia da Liberdade de Impostos a ganhar alguma notoriedade mas, sobretudo, por seu caráter emblemático e exemplificativo quanto a um modo como a tributação pode ser compreendida, o qual tem, hodiernamente, conquistado crescente adesão junto a leigos e *experts* em matéria de finanças públicas.

A ação assim se efetivou: postos de gasolina venderam, durante poucas horas, combustível a um preço equivalente ao que o produto possuiria caso se subtraísse a incidência dos tributos que recaem sobre a cadeia produtiva da mercadoria. O trânsito na região central da cidade ficou paralisado. Ao redor dos postos, formaram-se filas de automóveis que perfaziam cerca de quinze quarteirões. Condutores irritados se agrediam, em busca de posições mais próximas ao combustível de preço anômalo. A empresa pública de trânsito se deslocou à região e, em instantes, controladores de tráfego monitoravam cruzamentos, estabeleciam desvios e orientavam motoristas. A polícia também foi chamada ao local, pois o risco de um tumulto era considerável. Encerrado o protesto concernente na venda de gasolina a preços módicos, os condutores seguiram pelas vias públicas aos seus destinos e, assim, pouco mais se comentou sobre o assunto.

---

<sup>1</sup>A data escolhida para o protesto não foi aleatória. Trata-se, no entendimento dos organizadores da atividade, do dia a partir do qual os brasileiros passam a trabalhar para obter o próprio dinheiro, uma vez que, na aritmética da “liberdade de impostos”, dado um período de um ano, a riqueza gerada no país até o dia 25 de maio seria produzida apenas para o pagamento de tributos.

O caso em apreço, ao simular uma realidade social sem tributos, é pertinente para provocar a tematização de importantes aspectos do debate teórico-político acerca do sentido e do alcance da tributação. Diferentemente da intenção dos organizadores do protesto, o episódio sugere o oposto de sua reivindicação, ou seja, que tributos não são um mal a se evitar, ou algo de que as coletividades devem ser ver livres, no sentido de isentas. De forma oposta, caso possam se reduzir às categorias de benesse ou chaga social, mais argumentos os adequarão a se enquadrarem naquela. Esta assertiva decorre de uma simples subsunção da venda de produtos *livre* de tributos ao imperativo categórico kantiano, cujo teor preconiza a moralidade nos seguintes termos: “Age somente segundo uma máxima tal, que possas querer ao mesmo tempo que se torne lei universal” (KANT, 2003, p. 67). É cabível, nesse sentido, o seguinte silogismo: i) se todos os postos, a todo momento, vendessem combustíveis sem que, a cada operação, uma porção da riqueza manifestada na compra do produto não se desviasse para o custeio daquilo que determinada sociedade entende como publicamente relevante e; ii) se assim se comportassem todos os setores da economia, chegando-se a um contexto de carga tributária nula; então, provavelmente, em detrimento de bens de consumo a preços atraentes ou possibilidades de investimentos muito favoráveis, tal cenário conteria algo deveras mais complexo e relevante: todo um modelo de sociedade, de organização econômica e de viabilização material dos desígnios políticos estaria a ruir.

Com efeito, na alegoria proposta não é apenas o combustível que teria o seu preço alterado. As vias públicas sobre as quais trafegam os carros abastecidos, acaso existentes, deveriam ser construídas com recursos e segundo uma lógica de definição de prioridades rigorosamente distinta daquela hodiernamente empreendida. Os controladores de tráfego não estariam presentes naquele Dia Nacional da Liberdade de Impostos porquanto, livres de encargos tributários, estariam os cidadãos igualmente exonerados de policiais a lhes garantir a incolumidade física e patrimonial, de escolas públicas a lhes educar, de tribunais a assegurar o cumprimento dos contratos ajustados no livre mercado e de todo o amplo espectro que, nos dias atuais, se define como administração pública.

Uma vez universalizada a prática dos postos de gasolina que se decidiram por afastar da vida econômica quaisquer tributos, não se encontra um mundo repleto de mercadorias a preços mais baixos, mas um quadro em que os indivíduos decidem, por si sós, o destino que darão ao seu patrimônio, às suas aptidões subjetivas e ao fruto de seu trabalho particular (ou seja, a

categoria trabalho sofre um profundo giro semântico, uma vez que deveria ser entendida em sentido individual, antes de social). Em tal hipotético contexto, não há tribunais a dizer o direito, policiais a tutelar coercitivamente a propriedade, ou mesmo bancos centrais a emitir moeda. Restam, tão-somente, os indivíduos, absolutamente livres para, na medida de suas forças, obter para si tudo o quanto puderem, ainda que em detrimento de terceiros. O quadro em questão, decorrente de um mundo em que o indivíduo não se obriga compulsoriamente perante terceiros (o mundo livre de impostos) foi imaginado, com a antecedência de algumas centenas de anos, por um filósofo que, no limiar da modernidade, na central Inglaterra, assim escreveu:

X. A natureza deu a cada um um direito a tudo; isso quer dizer que, num estado puramente natural, ou seja, antes que os homens se comprometessem por meio de convenções ou obrigações era lícito cada um fazer o que quisesse e contra quem julgasse cabível, e portanto possuir, usar e desfrutar tudo o que quisesse ou pudesse obter.

(...)

XI. Mas foi um pequeno benefício para os homens assim terem um comum direito a todas as coisas; pois os efeitos desse direito são os mesmos, quase, que se não houvesse direito algum. Pois, embora qualquer homem possa dizer, de qualquer coisa, “isto é meu”, não poderá porém desfrutar dela porque seu vizinho, tendo igual direito e igual poder, irá pretender que é dele essa mesma coisa. (HOBBS, 2002, p. 32-33)

O elevado preço do Dia da Liberdade de Impostos, uma vez aplicado extensivamente, consoante os critérios de universalização do imperativo categórico, seria o estado de natureza formulado por Hobbes, no qual, à ausência de quaisquer deveres de solidariedade, ou de limitações sociais aos indivíduos, todos teriam direito a tudo, o tempo todo, ou seja, ninguém teria direito a nada, tamanha a insegurança decorrente de referida situação.

Nota-se, pois, que à mesma medida em que não é possível conceber a sociedade sem que indivíduos tenham responsabilidades intersubjetivas e sem que haja instituições que operem para garantir, coercitiva e discursivamente, alguma eficácia social no exercício de tais responsabilidades; não é possível imaginar a sociedade sem tributos, é dizer, sem recursos que viabilizem, materialmente, a edificação de instituições, serviços e mecanismos que permitam um mínimo de estabilidade junto ao tecido social. Se não há sociedade, senão mediante alguma responsabilidade intersubjetiva entre pessoas; e se tal responsabilidade só se realiza na medida em que há meios materiais para tanto; nota-se que, de fato, diferentemente do que

propuseram os arautos da liberdade de impostos, tem razão o provérbio anglo-saxão, cujos termos expressam que, na vida, há apenas duas certezas: a morte e os impostos.

Mesmo os aspectos da vida social que, intuitivamente, são compreendidos como independentes de custeio e, assim, de tributos a lhes garantir a viabilidade, demandam, em última instância, a alocação de recursos para que se façam minimamente efetivos. Todos os direitos têm um custo, todos os direitos dependem de condições materiais para a sua implementação. Como a liberdade é um direito, revela-se como uma contradição performativa a conduta concernente em afirmar que o fim da fonte de custeio dos direitos (tributos), poderia se definir como uma liberdade. A contradição se descortina em razão de que, como exposto, todos os direitos (inclusive a liberdade) têm como condição de possibilidade as devidas afetações materiais (tributos) e são, portanto, positivos, nos termos assim propostos por HOLMES & SUSTEIN:

The financing of basic rights through tax revenues helps us see clearly that rights are public goods: taxpayer-funded and government-managed social services designed to improve collective and individual well-being. All rights are positive rights.

(...)

Individual freedom, however defined, cannot mean freedom from all forms of dependency. No human actor can single-handedly create all of the preconditions for his own action. A free citizen is especially dependent. He may feel 'independent' when he goes into a do-it-yourself store and buys a do-it-yourself kit. But his autonomy is an illusion. Liberal theory should therefore distinguish freedom, which is desirable, from nondependence, which is impossible. Liberty, rightly conceived, does not require a lack of dependence on government; on the contrary, affirmative government provides the preconditions for liberty. The Bill of Rights is a do-it-yourself kit that citizens can obtain only at tax-payer-funded outlets. (HOLMES & SUSTEIN, 2000:204)

O próprio direito de propriedade, recorrentemente entendido como precedente à tributação (do que decorreria o retórico conceito de “carga tributária”, correspondente à incidência fiscal sobre uma fictícia propriedade pré-tributária), só pode ser assegurado e compreendido em um contexto no qual há tributos a garantirem a manutenção do Estado e, por conseguinte, dos direitos politicamente definidos e garantidos pelo aparelho institucional estatal.

Ocorre que a propriedade e a livre iniciativa, tão essenciais e determinantes ao capitalismo, não são simples fatos sociais ou, ainda menos, fenômenos da natureza. Definem-se, precipuamente, como direitos. Os direitos, por sua vez, na modernidade, dizem respeito ao

Estado e são definidos e negociados politicamente. O Estado, como se sabe, mantém-se por meio de tributos. É o que sugerem Liam Murphy e Thomas Nagel:

O caráter convencional da propriedade é ainda mais difícil de perceber do que o da linguagem; é fácil perder de vista a idéia de que o salário em troca do qual você concorda em vender seu trabalho, e seu empregador concorda em lhe pagar, é uma mera cifra a ser registrada nos livros de contabilidade. Só guarda uma relação indireta com os direitos de propriedade sobre as rendas disponíveis que resultarão da transação dentro do sistema legal vigente; e esses direitos só são moralmente legítimos em virtude da legitimidade do sistema. A visão convencionalista, porém, é soterrada por uma intuição simples e inadvertida do que é meu e do que é seu. Mas o fato é que essa intuição depende de todo um sistema de leis que regem a propriedade. (MURPHY & NAGEL, 2005, p.99)

Se a vida em sociedade encontra como condição de possibilidade algum tipo de prática fiscal, segue-se que os padrões, mecanismos e critérios de tributação adotados por um determinado povo muito têm a dizer a seu respeito, no que tange aos mais distintos aspectos, para além dos âmbitos diretamente fiscais ou econômicos. Tributos não são, portanto, um aspecto incidental ou menor nas civilizações mas, de modo antagonicamente oposto, se afiguram como traços fundantes e condicionantes da experiência social, haja vista se tratarem de condições de possibilidade do direito e do Estado.

Um povo beligerante e conquistador, por exemplo, cujo conceito de humanidade se atém aos rígidos critérios (normalmente sangüíneos), de reconhecimento da nacionalidade ou da cidadania, provavelmente haverá de custear os requisitos materiais de constituição da vida em sociedade (oscilantes conforme o contexto mas, sempre, relacionados a noções como jurisdição, controle social ou promessa de estabilidade), mediante pilhagens e imposições compulsórias sobre os não nacionais (escravizados, vencidos em guerras ou naturalmente excluídos). De outro modo, uma sociedade estruturada em categorias como igualdade e soberania popular demandará, em alguma medida, o consentimento de seus indivíduos à tributação, na medida em que, sem a sua oitiva quanto ao financiamento do interesse público (e, portanto, quanto à sua viabilização) e quanto às bases de arrecadação da riqueza a receber destinação comum, a idéia de soberania popular pereceria, ainda que os cidadãos efetivamente participassem e dessem seu assentimento a todas as restantes matérias suscetíveis de deliberação coletiva.

Relações como as acima enunciadas são, tamanha a relevância da fiscalidade na constituição de sociedades, quase uma tautologia, na medida em que é exatamente o modo como uma coletividade assegura a manutenção material daquilo que entende necessário para não ser mais do que um amontoado de indivíduos (como no estado de natureza descrito por Hobbes), o que permite sua predicação em quaisquer termos, tais como autocrática ou democrática.

As grandes rupturas políticas ocorrentes ao longo da história contam, invariavelmente, com algum aspecto fiscal de ímpar relevância a explicá-las ou, ainda mais, a se constituir como sua causa última. Desde o ensino básico, cada brasileiro sabe que a independência do País diante da Metrópole Lusitana foi precedida por importantes movimentos, dentre os quais o mais lembrado, a Conjuração Mineira, se tratava de uma insurreição de natureza preponderantemente tributária, decorrente da insatisfação de uma elite local diante da exigência de uma exação fixa equivalente a cem arrobas sobre a produção de ouro na Capitania de Minas Gerais.

Cada estadunidense também sabe, desde a infância, que ao processo de independência das treze colônias que deram origem à potência de nossos tempos também antecederam cruciais demandas fiscais, as quais não se concentravam precipuamente sobre a intensidade dos tributos cobrados pela Coroa Inglesa, mas sobre a legitimidade política de sua imposição, haja vista a inexistência de colonos no Parlamento Britânico, de modo que lhes eram exigidas obrigações fiscais sem observância ao consagrado princípio anglo-saxão do “no taxation without representation”. A idéia, em tempos recentes, foi invertida pelo Primeiro Ministro Britânico John Major, demonstrando que, nos processos de globalização, a questão fiscal permanece como protagonista da história, tendo em vista as dúvidas e intensas disputas quanto ao custeio de uma política global. Nesse cenário, no ano de 1995, foi a vez dos ingleses apresentarem uma reivindicação fiscal aos EUA, consignada na afirmação do então Primeiro Ministro, para quem seria indevida a participação, na ONU, de países que deviam vultosos recursos ao referido organismo, como os EUA, do que surgiu o lema “no representation without taxation”.

Aos exemplos mencionados somam-se inúmeros outros, a atestar a idéia de que a tributação constitui (porquanto viabiliza materialmente) e caracteriza (na medida em que propicia e condiciona padrões específicos de conduta) as sociedades em seus mais distintos aspectos.

Atento para a relevância dos tributos em distintos povos e marcos sociais, Joseph Schumpeter preconizou o desenvolvimento de um campo de estudos denominado Sociologia Fiscal, voltado à compreensão da sociedade sob o ângulo da arrecadação e da destinação de recursos para finalidades coletivamente relevantes. O autor em comentário assim justificou a relevância do campo de estudos que propôs:

The public finances are one of the best starting points for an investigation of society, especially though not exclusively of its political life. The full fruitfulness of this approach is seen particularly at those turning points, or better epochs, during which existing forms begin to die off and to change into something new, and which always involve a crisis of the old fiscal methods. This is true both of the causal importance of fiscal policy (insofar as fiscal events are an important element in the causation of change) and of the symptomatic significance (insofar as everything that happens has its fiscal reflection). Notwithstanding all the qualifications which always have to be made in such a case, we may surely speak of a special set of facts, a special set of problems, and of a special approach – in short, a special field: fiscal sociology, of which much may be expected. (SCHUMPETER, 1991, p.101)

As palavras supracitadas foram publicadas em 1919 mas, desde então, pouquíssimo se estudou acerca da relação entre a fiscalidade e a sociedade, em especial entre a tributação e a política. Os estudos fiscais se concentram, preponderantemente, sobre duas herméticas (e, por conseguinte, pouco produtivas para fins de solução de inúmeras indagações científicas) perspectivas, tal como a seguir descritas.

De um lado, há a maioria dos juristas que pesquisam o direito tributário, cujo pensamento (de perfil ainda preponderantemente positivista) dá conta de que a tributação pode ser compreendida apenas mediante uma interpretação das normas jurídicas de imposição fiscal. No Brasil, por exemplo, prestigiados autores (ATALIBA, 2002; BECKER, 1972), ao final do século XX, ou seja, diversos decênios após a interdisciplinar proposta de uma sociologia fiscal vir à baila, não apenas circunscrevem seus objetos de estudo à norma jurídica, mas entendem que só seria científico o discurso que se pautasse, apenas, por um tipo específico de enunciado deontológico, qual seja, aquele referente à arrecadação fiscal, de maneira que a ciência do direito tributário não poderia, em nome do seu rigor metodológico, estudar sequer os ditames jurídicos atinentes aos gastos públicos, os quais se reservariam ao direito financeiro ou administrativo, conforme o caso<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Uma nova geração de jus-tributaristas começa a irromper para além desse paradigma. Um notório marco quanto à abordagem do direito tributário transcende à exegese das normas positivas e preocupada em compreender a

De outro lado, os estudos de ciências contábeis e de ciências econômicas se concentram sobre o campo da tributação com um olhar recorrentemente hermético, impregnado de profunda acuidade metodológica quanto aos modelos, cálculos e dados com que operam, mas ainda alheio à idéia de que o âmbito tributário não se esgota em frias contas acerca de imposições e gastos do Estado, haja vista não poder ser compreendido em sua complexidade sem o emprego de categorias e noções como poder, legitimidade e cognoscibilidade.

Ademais, é plausível propor que mesmo que os juristas, os economistas e os contabilistas se voltem a perscrutar a tributação sob um olhar comum (ou seja, interdisciplinar), pouco ainda se conhecerá sobre o tema, uma vez que, sob o ângulo descritivo, não é suficiente um entendimento do produto de uma questão política, sem a devida atenção ao modo como foi produzida; e, normativamente, não faz sentido apontar-se para modelos (resultados) de tributação, descuidando-se da abordagem quanto à legitimidade dos mecanismos mediante os quais distintas práticas fiscais são implementadas.

Apenas para exemplificar o modo como os estudos fiscais hoje ocorrentes estão distantes dos propósitos concebidos por Schumpeter ao se referir à sociologia fiscal, aponta-se a recorrente temática da complexidade dos sistemas tributários. Juristas, economistas e contabilistas se dedicam com vigor a elaborar sistemas de arrecadação fiscal que não se revistam da aparentemente inevitável complexidade que lhes define, a ensejar cipoais<sup>3</sup> de regulamentos, tabelas e pautas de valores. O sistema tributário simples e concomitantemente justo, tão procurado pelos estudos em questão, não pode ser encontrado, a menos que se supere a lacuna metodológica concernente na tentativa de se encontrar normas e políticas simples e compreensíveis, concentrando-se apenas sobre seu produto-resultado, sem a devida atenção para os processos decisórios.

O que faz um conjunto normativo simples ou complexo, legítimo ou ilegítimo, é menos a sua substância, mas sobretudo o processo mediante o qual se implementa. Ignorando-se tal

---

fiscalidade sob perspectiva interdisciplinar diante da filosofia política e da economia política é o estudo “Justiça, Igualdade e Direito Tributário” (GODOI, 1999).

<sup>3</sup>O Vice-Presidente do Brasil, José de Alencar, assim argumenta em favor de uma reforma tributária: “é preciso realizar uma reforma tributária que simplifique o Sistema Tributário Nacional que, sem dúvida, transformou-se, através de anos e anos, em um verdadeiro cipoal burocrático de que temos que escapar” (MARIANO, 2006).

dimensão, jamais obter-se-á qualquer proposta teórica condizente com a natureza do problema da complexidade tributária<sup>4</sup>.

Os estudos de Ciência Política têm o potencial, em face do próprio objeto sobre o qual se debruça tal ciência, de obter mais complexas e contundentes lições acerca da tributação, ao tempo em que não se limitam a uma abordagem estática da fiscalidade (seja estudando normas positivas, como os juristas; seja observando o impacto de práticas fiscais, como economistas e contabilistas), mas podem perquirir os processos decisórios mediante os quais determinados modelos de tributação são implementados, além do grau de legitimidade e cognoscibilidade que tais modelos logram diante de distintos contextos sociais.

Outro indicador teórico do modo como os estudos propriamente fiscais (como os de juristas e contabilistas) não se referenciam na teoria política é o surpreendente estudo de MURPHY & NAGEL (2005), que apresentou preocupantes decorrências do autismo epistêmico em que se encontram as pesquisas tributárias. Percebeu-se, no referido trabalho, que inúmeros conceitos tidos como truísmos no campo das finanças públicas, pretensamente associados à idéia de justiça (como tributação igual de todas as pessoas, ou imposição conforme o benefício auferido), simplesmente não se revelavam minimamente coerentes com qualquer modelo de justiça conhecido pela teoria ou pela filosofia política. Notou-se, ainda, que idéias como capacidade contributiva, sempre associadas a modelos de justiça e de política que prezam pela ênfase na igualdade (talvez por tributarem os ricos em maior medida do que os pobres), seriam, uma vez devidamente escrutinadas, nada além de manifestações de concepções libertárias da justiça social (na medida em que reificavam o mercado e as diferenças ali ocorrentes).

Portanto, para além de investigar processos decisórios ou práticas governamentais apenas referidos à alocação de recursos, é indispensável à ciência política se concentrar com maior frequência e intensidade sobre as decisões acerca da origem dos recursos que custeiam

---

<sup>4</sup>Tome-se um exemplo: o ato de dirigir não é complexo para quem, diuturnamente, trafega pelas ruas de uma grande metrópole, ao passo que o é para aqueles que nunca aprenderam a conduzir um veículo. Do mesmo modo, uma obra de Guimarães Rosa pode parecer indeciframente complexa aos olhos urbanos de um jovem contemporâneo, enquanto se revela simples, compreensível e bela para um sertanejo que viveu décadas atrás. Complexidade, portanto, não é um predicado absoluto, mas uma propriedade que se reporta ao processo de cognição e à intensidade da experiência ocorrentes entre um sujeito e um objeto. Não há, destarte, fecundidade metodológica no estudo da complexidade de um sistema fiscal que se concentre apenas sobre a superfície das normas tributárias, olvidando-se o processo precedente à sua implementação e o modo como são comunicadas, debatidas e exigidas dos cidadãos.

direitos, redistribuem riquezas e mantêm o aparato burocrático do Estado. Do mesmo modo, juristas, economistas e contabilistas têm muito a ganhar, conceitual e analiticamente, se enfrentarem a questão tributária não apenas de modo estático mas se, abertos a uma metodologia interdisciplinar, cogitarem de variáveis políticas e filosóficas a determinar ou, quando menos, influenciar significativamente seus objetos de estudo.

Não há dúvidas de que, assim como a ciência política pode oferecer conceitos, métodos e categorias aptos a auxiliarem a compreensão científica da questão fiscal, o estudo desta é de ímpar relevância para uma ciência cujos propósitos remetem, dentre inúmeros outros aspectos, à compreensão do poder, do Estado e da cidadania, categorias que, como se expôs, só se aperfeiçoam faticamente por meio da tributação. Em suma: o estudo da tributação pode se aperfeiçoar por meio de conceitos e métodos próprios da ciência política, assim como a ciência política pode se beneficiar ao se dedicar à investigação científica de questões político-fiscais.

O que se vê, entretanto, são poucos estudos acerca de tão central aspecto da política<sup>5</sup>. Como afirma Sven Steinmo “the politics of taxation is one the most important policy concerns in the modern industrial state; yet we know a very little bout it” (STEINMO, 1993, p. 1). A escassa atenção conferida pela ciência política à questão fiscal pode ser atribuída ao fato de esta se tratar, segundo a terminologia formulada por João Feres Jr., de um “tema-tabu” (cf. FERES JR., 2000), assim entendido como um assunto negligenciado pela comunidade acadêmica, provavelmente em função de encerrar um potencial incômodo aos interesses de quem se beneficia do *status quo*.

A pesquisa relatada neste trabalho tenta contribuir, tímida e modestamente, para uma paulatina superação da lacuna acima mencionada, de sorte que se debruça, a partir do campo da ciência política, sobre a questão tributária. O fato é que, como ao longo deste trabalho expor-se-á minudentemente, há, em nosso tempo histórico, uma séria crise a ameaçar a capacidade dos Estados de arrecadar tributos e, por conseguinte, de exercer suas atividades precípuas, tais como o controle de fronteiras ou a garantia dos direitos fundamentais. Essa

---

<sup>5</sup>Dentre duas exceções, destacam-se trabalhos de ímpar relevância, advindos de tradições teóricas distintas, o primeiro institucionalista e o último seguindo os passos da Teoria Crítica. São eles “Taxation and Democracy” (STEINMO, 1993) e *Taxing Illusions* (HANSEN, 2003). Todavia, poucas são as linhas de pesquisas, departamentos ou associações científicas dedicadas à relação entre tributos e política, o que atesta a reduzida institucionalização dos estudos concentrados sobre esse objeto.

crise, até o presente, tem sido objeto de detida atenção por parte de estudos filiados ao campo das ciências econômicas, mas não foi suficientemente interpretada pelo âmbito da ciência política. Um quadro fático, como o presente, em que o Estado segue trajetória tendente a se esvaír por falta de condições materiais para a consecução de seus propósitos é, indubitavelmente, uma questão relevante para o domínio científico-político. Assim, a leitura do impasse fiscal porque passa o Estado em nosso tempo, sob a ótica da teoria política, em relação interdisciplinar com os estudos jurídicos e econômicos de tributação, é o escopo da pesquisa cujo resultado ora se apresenta.

De maneira mais específica, a indagação que se pretende esclarecer por meio desta investigação científica se expressa nos seguintes termos: diante da crise fiscal dos Estados contemporâneos, consubstanciada no acirramento das concorrências fiscais sob os processos de globalização, há alternativas de natureza política revestidas do potencial de contribuir para a superação ou amenização desse contexto? Para se elucidar esta questão, segue-se o itinerário científico-argumentativo adiante detalhado.

No primeiro capítulo, apresentam-se formulações teóricas e dados empíricos (estes decorrentes de fontes secundárias) que permitem o diagnóstico de que, sob os processos de globalização, os Estados Nacionais têm sofrido intensas pressões dos grandes contribuintes, de modo que não conseguem resistir à prática de oferecimento de desproporcionais favores fiscais como meio de atração de investimentos para as localidades sob suas jurisdições. Essa situação, argumentar-se-á, tende a inviabilizar a arrecadação fiscal dos Estados, uma vez que as concorrências fiscais hodiernamente empreendidas encerram a tendência a uma “corrida ao fundo do poço” entre as soberanas pessoas políticas, revelada na crescente redução da arrecadação fiscal e, por conseguinte, do Estado e da eficácia social dos direitos fundamentais. No capítulo em apreço, pretende-se alcançar os seguintes objetivos: i) compreender o conceito e o sentido teórico da idéia de “processos de globalização”; ii) identificar a influência dos processos de globalização no âmbito da fiscalidade e identificar se há uma crise tributária nesse contexto histórico; iii) entender os conceitos de concorrência tributária, concorrência tributária danosa, guerra fiscal, jurisdições *offshore* e paraísos fiscais; iv) compreender como se situa o Brasil no contexto de crise fiscal dos Estados sob os processos de globalização.

Definido teórica e faticamente o momento histórico atual, no qual riquezas circulam livremente por todo o Planeta, em busca de menores tributos e de mais generosos favores estatais, aborda-se, no segundo capítulo, a relação entre a estrutura do Estado Capitalista e a crise fiscal de nossos dias, já com vistas ao direcionamento do trabalho para o enfrentamento direto da pergunta que o enseja. De modo mais específico, são os seguintes os propósitos perseguidos ao longo da exposição consignada no capítulo: i) compreensão acerca da moralidade subjacente ao livre mercado e da impossibilidade estrutural da economia capitalista de regular ou de conter suas próprias externalidades negativas; ii) abordagem acerca da contradição entre capitalismo e democracia e de suas distintas manifestações em relação à pretérita hegemonia do *Welfare State Keynesiano* e aos tempos hodiernos, de prevalência da concepção neoliberal; iii) entendimento do papel conferido à política fiscal e ao direito tributário no paradigma do *Welfare State Keynesiano* e nos tempos atuais, de hegemonia neoliberal; iv) esclarecimento quanto às três principais explicações referentes à crise fiscal atual, quais sejam, a gerencial, a da tributação global e a que se concentra sobre o modelo de democracia prevalecente e; v) explicação do caráter determinante da democracia liberal para a conformação dos dilemas tributários porque passam os Estados Nacionais atualmente. Uma vez alcançados tais objetivos, exemplifica-se o modo como a democracia hegemônica é compatível com um cenário de atitudes incoerentes e contraditórias dos cidadãos em face da tributação, sem o qual dificilmente as práticas de danosas concorrências tributárias empreendidas pelos países lograriam êxito.

Uma vez apresentada a correlação entre a democracia hegemônica (estritamente eleitoral e representativa) e o cenário de esgotamento fiscal dos Estados contemporâneos, passa-se à abordagem, no terceiro capítulo, de um modelo normativo de democracia cujos pressupostos encerram elementos aptos, ao menos em tese, a contribuir para uma relação entre política e economia na qual aquela não se torna tão intensamente dependente desta, tal como ocorre no paradigma hodiernamente dominante. Aborda-se, assim, a democracia deliberativa, de modo a se testar, teoricamente, se o referido modelo pode fornecer alternativas à diluição dos Estados no poder dos grandes *players* do mercado global, tal como se vê em todo o mundo nos últimos decênios. Após se escrutinar, sob enfoque comparativo-dialético, a natureza do processo decisório, a harmonização entre democracia e amplas escalas e o modo como *expertise* e política podem se relacionar no modelo deliberativo de democracia, segue-se à aplicação dos elementos discutidos ao longo do capítulo para o caso da fiscalidade, de modo a

se respaldar a conclusão de que a política deliberativa oferece contundentes alternativas para a tributação e sua crise atual.

Finalmente, no quarto capítulo o modelo normativo deliberativo de democracia é aplicado de modo mais concreto ao caso da tributação, o que se faz a partir de apresentação de propostas inspiradas em tal paradigma para o sistema constitucional tributário brasileiro. São expostas, após uma abordagem crítica acerca da categoria *fiscalidade participativa*, proposta por Boaventura de Sousa Santos, formulações fiscais decorrentes da democracia deliberativa que contemplam o seguinte: i) a formação de uma opinião pública autônoma sobre a questão fiscal; ii) a inclusão da fiscalidade na agenda pública e; iii) a participação dos cidadãos na elaboração e na discussão de normas de direito tributário. O objetivo central do último capítulo é demonstrar que, mais do que uma concepção estritamente teórica ou demasiadamente abstrata, a teoria da democracia deliberativa pode fornecer elementos suscetíveis de pormenorizada aplicação em questões muito específicas, como as finanças públicas brasileiras. Ficará claro, ainda, que o modelo deliberativo de democracia não prescinde do Estado e conta com a máquina burocrática como um elemento propulsor e organizador de uma fiscalidade lastreada na idéia de *legitimidade discursiva*<sup>6</sup>. Contudo, observar-se-á que uma mudança político-paradigmática no direito tributário do país exige, sob o aspecto institucional, procedimentos mais simples e exequíveis do que as inúmeras propostas, circunscritas ao paradigma dominante, de reforma tributária em pauta no Brasil, uma vez que estas não prescindem de emendas constitucionais, diferentemente das formulações que aqui serão declinadas, em grande maioria implementáveis por meio de leis ordinárias.

Metodologicamente, os capítulos a seguir adotam, em linhas gerais, a seguinte estrutura: i) no primeiro capítulo, priorizam-se dados empíricos, advindos preferencialmente de fontes secundárias (como OCDE, IPEA e UNAFISCO), com vistas a se conformar as premissas de índole fática com que se opera ao longo do texto; ii) no segundo capítulo, os elementos empíricos, embora ainda presentes, cedem terreno para uma ênfase em interpretações de índole teórica, as quais auxiliam na definição das premissas conceituais que hão de orientar a definição de polissêmicas categorias mobilizadas na pesquisa, tais como Estado, capitalismo e democracia; iii) no terceiro capítulo, a partir das premissas empíricas e teóricas levantadas

---

<sup>6</sup>Este conceito será oportunamente definido no terceiro capítulo.

anteriormente, elabora-se um discurso científico de caráter normativo, ou seja, propõe-se uma política tributária (não existente no mundo dos fatos), espelhada na teoria da democracia deliberativa e; iv) no quarto capítulo mantém-se o tom propositivo, mas com um grau de concretude que permita a argumentação em favor de que as propostas teóricas elaboradas no capítulo terceiro são exeqüíveis, em que pese não se verificarem, ainda, sob o aspecto empírico.

O percurso acima brevemente apresentado se propõe a testar a hipótese de que o esgotamento fiscal dos Estados Nacionais é uma tendência real e crescente nos processos de globalização, correlacionada intensamente com o modelo democrático hegemônico (estritamente eleitoral e representativo), de sorte que não é possível superar-se a crise atual, senão mediante a adoção de alternativas que irrompam para além do modelo de democracia hoje prevalecente.

## **CAPÍTULO 1- A CRISE FISCAL DOS ESTADOS CONTEMPORÂNEOS: EFEITOS DOS PROCESSOS DE GLOBALIZAÇÃO SOBRE OS SISTEMAS TRIBUTÁRIOS NACIONAIS**

A compreensão da fiscalidade nos tempos atuais e o diagnóstico de uma possível crise em sua dinâmica no âmbito dos Estados Nacionais são exercícios teóricos que devem ter em conta, de modo a encontrarem lastro metodológico, os processos de globalização, no contexto dos quais ocorrem, nos últimos decênios, importantes transformações de índole cultural, institucional e econômica.

A polissêmica expressão 'processos de globalização' pode ser entendida, aqui, como o contexto posterior à Guerra-fria, caracterizado por: a) profunda relativização de distâncias territoriais, propiciada pelo advento de novas tecnologias de comunicação, o que facilita o trânsito de negócios, empreendimentos e investimentos por todo o Planeta; b) maior influência de grandes grupos empresariais, em certa medida como decorrência da implementação de políticas de desregulação praticadas por Estados-nacionais; c) exacerbação das desigualdades globais, materiais e simbólicas, de modo a se intensificar a hegemonia, cultural e econômica, do Norte sobre o Sul (cf. SANTOS, 2002); d) esvaziamento da capacidade dos Estados Nacionais de responderem a questões públicas, tais como preservação ambiental, seguridade social, ou inclusão de minorias e; e) surgimento de novas perspectivas quanto à política e ao Estado, transcendentemente aos limites territoriais e institucionais dos Estados Constitucionais (cf. SANTOS, 2002; BECK, 2002; BAUMAN, 1999).

É necessário, neste estudo, de modo a se estabelecer as premissas fáticas a partir das quais esta argumentação teórico-política é conduzida, levantar-se os impactos do cenário de globalização no que concerne às economias nacionais e, em especial, no que se refere ao modo como os Estados arrecadam recursos para fins de intervenção sobre o domínio econômico, custeio das respectivas máquinas burocráticas e garantia material de direitos fundamentais de seus cidadãos.

A hipótese doravante desenvolvida é de que, hodiernamente, os Estados, limitados territorialmente, encontram profunda dificuldade na tentativa de regular agentes econômicos que se deslocam intensa e quase irrestritamente no espaço, de modo que a tributação, outrora

premissa relativamente constante em relação à atividade estatal, tem se tornado um objeto de disputa, haja vista que não há qualquer garantia de que recursos e investimentos – e, por conseguinte, fatos tributáveis – se aloquem em determinada jurisdição, uma vez que as possibilidades de escolha em termos de aporte de riquezas, para o capital, se intensificam sobremaneira.

Sob os processos de globalização, estão dadas condições objetivas para que os investimentos, recursos e grandes contribuintes possam deslocar-se em busca de menor incidência fiscal, o que pode motivar os Estados nacionais a oferecerem vantagens fiscais sempre maiores, com vistas a atraírem inversões que, de outro modo, escapariam do âmbito territorial das jurisdições de cada ente soberano. O mundo se integra, mas o faz segundo os critérios e valores do mercado, de modo que resta à política, recorrentemente, apenas tentar acompanhar o intenso ritmo de circulação de riquezas ao redor do planeta, na esperança de conseguir exercer seus desígnios regulatórios, ainda que precariamente. A seguir, pormenoriza-se e procura-se evidenciar o modo como esse fenômeno se processa.

### **1.1- O Acirramento de Concorrências Tributárias e suas Conseqüências**

Os Estados Nacionais têm sido pressionados, no presente momento histórico, em sua capacidade de obter recursos que lhes permitam exercer as atividades normativamente estabelecidas como seus deveres. O contexto de relativização de distâncias e de maior dependência ou interação entre localidades distintas ora experimentado pela humanidade não se pauta, preponderantemente, pela mediação da política, do direito, ou de relações dispersas no âmbito de uma sociedade civil global mas, de outro modo, opera-se precipuamente conforme a lógica do mercado, ou seja, das trocas de mercadorias e serviços orientadas pelo objetivo de maiores vantagens aos atores que efetuam os intercâmbios.

A mudança qualitativa e estrutural da relação entre mercado e Estado nos processos de globalização é amplamente reconhecida e interpretada pela literatura que se dedica ao tema. O sociólogo Zygmunt Bauman, por exemplo, anuindo com veemente fala do subcomandante Marcos, líder do movimento de esquerda EZLN no periférico México, identifica nos processos de globalização um contexto capaz de ensejar drásticas, senão fatais, conseqüências para o Estado Moderno e a política, tal como concebidos até os dias atuais. Confira-se:

Já incapazes de se manter guiados apenas pelos interesses politicamente articulados da população do reino político soberano, as nações-estados tornam-se cada vez mais executoras e plenipotenciárias de forças que não esperam controlar politicamente. No veredito incisivo do radical analista político latino-americano, graças à nova porosidade de todas as economias supostamente nacionais e à condição efêmera, ilusória e extraterritorial do espaço em que operam, os mercados financeiros globais “impõem suas leis e preceitos ao planeta. A ‘globalização’ nada mais é do que a extensão totalitária de sua lógica a todos os aspectos da vida. Os Estados não têm recursos suficientes nem liberdade de manobra para suportar a pressão – pela simples razão de que “alguns minutos bastam para que empresas e até Estados entrem em colapso”:

(...)

Devido à total e inexorável disseminação das regras de livre mercado e, sobretudo, ao livre movimento de capital e das finanças, a “economia” é progressivamente isentada do controle político; com efeito, o significado primordial do termo “economia” é o de “área não política.” (BAUMAN, 1999, p. 73-74)

Ao discorrer sobre o que denomina como “Vale de Lágrimas da Globalização”, Jürgen Habermas também identifica uma primazia dos mercados sobre outras esferas de mediação ou regulação no contexto atual, sugerindo, conforme se extrai do excerto abaixo, que o âmbito fiscal, tendo em vista a intensa mobilidade de capitais, é severamente influenciado (atingido) pela subtração do controle político sobre a economia identificado pelo autor:

Footloose capital that is, as it were, exempt from the obligation to stay at home in its search for investment opportunities and speculative profits can threaten to exercise its exit option whenever a government puts burdensome constraints on the conditions for domestic investment in the attempt to protect social standards, maintain job security or preserve its own ability to manage demand.

Thus, national governments are losing the power to mobilize all the available steering mechanisms of domestic economies, stimulate growth and so secure vital bases for their legitimation. Demand-management policies have counterproductive external consequences on the workings of the national economy -- as was the case in the 1980s under the first Mitterrand government--because international stock exchanges have now taken over the function of assessing national economic policies. In many European countries, the fact that markets have supplanted politics is reflected in the vicious circle of soaring unemployment, strained social security systems and shrinking national insurance contributions. The state is on the horns of a dilemma: The greater the need to replenish exhausted state budgets by raising taxes on movable property and enacting measures to boost growth, the harder it becomes to do so within the confines of the nation state. (HABERMAS, 2000)

Também o sociólogo alemão Ulrich Beck apresenta um diagnóstico semelhante:

(...) O decisivo é que a política se organizou no contexto do Estado Nacional, no sentido de determinado jogo do poder entre capital, Estado e trabalho. Esse jogo estava confinado no território e, de certo modo, era essencialmente marcado pela capacidade de organização do Estado – pelas possibilidades que ele tem de exercer controles, recolher tributos e, assim, legitimar seu próprio poder.

(...) A economia não é poderosa porque entra, mas porque pode sair. Porque pode bater em retirada. Essa não-intervenção intencional é a base do poder econômico que ela tem condições de usar plenamente contra o Estado. Portanto, a única coisa pior do que ser explorado pelas multinacionais é não ser explorado por elas. (BECK, 2002, p.43-44)

A *opção de saída* do capital, acima mencionada, se relaciona, estreitamente, com o exacerbamento de práticas de concorrência entre Estados por bases de arrecadação. São expedientes por meio dos quais os Estados, no exercício de suas prerrogativas, reduzem tributos (tornando-se mais fracos e passíveis de controle pelos mercados), com o paradoxal objetivo de se manterem economicamente para, dentre outros objetivos, continuarem a controlar os mercados. Tal quadro será analisado de modo mais detalhado nas subseções seguintes.

### ***1.1.1- Condições que Possibilitam o Acirramento da Concorrência Tributária na Atualidade***

Os Estados Nacionais de nossos tempos concentram-se, enfaticamente, em ser atraentes para os investimentos de grandes contribuintes globais. Para cobrar os tributos que possibilitam a manutenção da burocracia estatal, dos direitos e da própria política, tem-se como indispensável, antes de tudo, que haja fatos economicamente relevantes, a partir dos quais possam incidir as obrigações tributárias. Contudo, a ocorrência de tais fatos não está necessariamente sob controle do Poder Político, de modo que se torna objeto de concorrência entre distintos Estados Nacionais, ou mesmo entre entes federativos de um mesmo país.

Atualmente, os fatores de produção já não se apresentam como a principal variável a guiar a decisão acerca de se alocar determinado investimento em uma localidade específica. Elementos como infra-estrutura adequada, mão-de-obra qualificada e ambiente social estável são facilmente preteridos, em favor de baixa carga tributária e reduzido custo de trabalho, quando da decisão, por grandes atores do mercado global (indústrias transnacionais, bancos,

corretoras de investimentos, seguradoras e mineradoras, dentre outros), acerca do local onde exercerão suas atividades.

Diferentemente do que ocorria no momento histórico pretérito aos processos de globalização, as condições tecnológicas dos dias atuais indicam que fechar uma fábrica em determinado país, para reabri-la, poucos dias depois, em outra localidade, tornou-se um procedimento viável, digno de se efetivar sem grandes sobressaltos quanto à continuidade e à eficiência do processo produtivo. Com efeito, quem possui algum poder decisório quanto aos rumos da riqueza global não hesita em fazê-lo, em busca das mais baixas cargas tributárias e dos mais reduzidos custos do trabalho.

O deslocamento de indústrias estadunidenses, como a fábrica de brinquedos *Mattel*, ou os produtos da marca de materiais esportivos *Nike*, em direção a economias semi-escravagistas, como China ou Indonésia, exemplifica o contexto econômico atual, em que, sob o único intuito de se maximizar lucros e vantagens privadas, os movimentos globais de capitais e mercadorias tendem a subtrair, significativamente, a capacidade de arrecadação dos Estados Nacionais.

STEINMO (1993, p.160) apresenta dados empíricos que atestam as assertivas aqui formuladas, segundo os quais, para investidores dos Estados Unidos da América, as políticas tributárias do país de origem são o segundo fator crítico de maior relevância na decisão acerca de se efetivar aportes em Estados estrangeiros, à frente de variáveis como política de controle de preços, política de controle de remessas de divisas e atrás, com apenas 1% (um por cento) de referências a menos, tão-somente dos prognósticos quanto ao crescimento do mercado onde se pretende investir.

Se o diagnóstico aqui tecido é pertinente no que tange à atividade industrial, ainda mais evidente é sua manifestação no que concerne ao âmbito financeiro, em que ativos se transformam em *bytes* a circularem veloz e descontroladamente por todo o planeta, de acordo com a frenética busca por títulos de curto prazo, derivativos e *IPO's*, que define a circulação do chamado *smart money*, dinheiro que nada produz, senão crises especulativas e ameaças sobre economias locais. É pouco provável que as localidades consigam ficar alheias aos

movimentos financeiros que atravessam o mundo diariamente. Mas é cada vez mais difícil, para suas políticas domésticas, controlar e normatizar essa circulação de capitais.

Sob os processos de globalização, a lógica de arrecadação fiscal até então preponderante, intensamente apegada às decisões internas de cada Estado Nacional, se coloca diante de novos problemas, dentre os quais se destaca a crescente proliferação de práticas de concorrência tributária entre distintos países (ou entre distintas unidades federadas de um mesmo país). Por meio de tais práticas, podem ser implementadas políticas fiscais pautadas pelo único objetivo de atração de recursos que se encontram em outras jurisdições. O assunto indica uma virada paradigmática no âmbito da tributação e é de tal forma preocupante que, em 1998, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE - expediu um detalhado relatório, sugerindo conseqüências gravosas a se desdobrarem do acirramento de algumas modalidades de concorrência tributária, entendidas pela referida organização como danosas (*harmful tax competition*). O seguinte excerto do mencionado relatório ilustra o que aqui se expõe:

Globalisation has, however, also had the negative effects of opening up new ways by which countries can exploit these new opportunities by developing tax policies aimed primarily at diverting financial and other geographically mobile capital. These actions induce potential distortions in the patterns of trade and investment and reduce global welfare. (...) These schemes can erode national tax bases of other countries, may alter the structure of taxation (by shifting part of the tax burden from mobile to relatively immobile factors and from income to consumption ) and may hamper the application of progressive tax rates and the achievement of redistributive goals. Pressure of this sort can result in changes in tax structures in which all countries may be forced by spillover effects to modify their tax bases, even though a more desirable result could have been achieved through intensifying international co-operation. More generally, tax policies in one economy are now more likely to have repercussions on other economies. These new pressures on tax systems apply both to business income in the corporate sector and to personal investment income. (OCDE, 1998, p. 14)

O relatório em questão parte da premissa de que Estados Nacionais sempre praticaram políticas tributárias distintas, de modo a privilegiar determinadas atividades e a planejar seus objetivos econômicos por meio de uma gestão de tributos adequada. Para a OCDE, portanto, não haveria um desequilíbrio ou vício intrínseco ao fato de Estados tributarem de maneiras diversas os mesmos fatos econômicos ou concederem benefícios para alguns setores. A chamada concorrência tributária danosa, crescente sob os processos de globalização, definir-

se-ia pela conduta intencional de um Estado em implementar determinado benefício fiscal, com o único objetivo de fazer com que recursos e investimentos alocados em outros países sejam redirecionados para a jurisdição que concede os favores fiscais. Ou seja, quando um país adota uma política fiscal que antevê a erosão de bases de arrecadação de outro país, de modo que tal potencial resultado se revela como mais do que um mero efeito colateral de uma escolha tributária orientada por razões de economia doméstica, então está-se diante de um cenário de concorrência tributária danosa.

### ***1.1.2- Paraísos Fiscais e Jurisdições Offshore: Casos Extremos de Concorrência Tributária e suas Conseqüências sobre a Fiscalidade nos Processos de Globalização***

Os principais agentes das práticas de concorrência tributária danosa (e, portanto, impulsionadores do contexto supracitado, de pressão sobre os Estados Nacionais) são, no entendimento de diversos organismos intergovernamentais e de interesse público não-estatal, tais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, o Fundo Monetário Internacional - FMI e a rede TJN - Tax Justice Network, os paraísos fiscais e as jurisdições *offshore*. Não são pacíficos os critérios para fins de caracterização de um Estado como paraíso fiscal ou *offshore*.

A OCDE, em seu já abordado relatório acerca da concorrência tributária danosa, apresenta elementos que permitem a identificação de dois tipos de Estados que a praticariam de modo sistemático: a) paraísos fiscais e; b) países com regimes tributários preferenciais potencialmente danosos.

Quanto aos paraísos fiscais, a OCDE dispõe de uma lista compreendida por quatro fatores, os quais servem de parâmetros para, diante de situações concretas, classificar-se um país em tal categoria: a) não exercício de competências tributárias, ou imposição de tributos apenas nominais; b) restrições ao intercâmbio de informações entre autoridades fiscais, de modo a obstar-se o acesso a dados, por governos estrangeiros, acerca de recursos oriundos de suas jurisdições fruindo de benefícios no paraíso fiscal; c) falta de transparência, assim entendida como impossibilidade ou dificuldade do fisco do próprio paraíso de ter acesso a dados acerca dos recursos ali aportados e; d) não-verificação de atividades substanciais no paraíso fiscal,

mas apenas de operações fictícias, orientadas apenas pela busca de benefícios fiscais<sup>7</sup>. (OCDE, 1998)

Quanto aos chamados “regimes tributários preferenciais potencialmente danosos”, os critérios de identificação definidos pela OCDE são semelhantes aos dos paraísos fiscais, acrescidos, porém, dos seguintes fatores: a) restrição da fruição de vantagens fiscais aos residentes na jurisdição, atestando seu principal objetivo de erosão de bases fiscais de outros países; b) definição artificial dos fatos geradores de tributos (permissão de deduções injustificadas e concessão de isenções não isonômicas, por exemplo); c) insuficiente adesão a regras internacionais de preços de transferência; d) concessão de exonerações fiscais a recursos obtidos no exterior; e) ocorrência de alíquotas ou bases de cálculo de tributos negociáveis ou flexíveis; f) previsões normativas que garantem segredo, impedindo ao Fisco acesso aos dados do contribuinte; g) prática de promoção/divulgação do país como uma jurisdição adequada para minimização de imposições fiscais e; h) estímulo a operações cuja intenção comercial é, apenas, reduzir tributos (OCDE, 1998).

Já o Fundo Monetário Internacional se utiliza do conceito de centros financeiros *offshore*, cunhado pelo Finacial Stability Forum – FSF (FSF, 2000). Segundo o organismo, os critérios para fins de identificação de uma jurisdição *offshore* são os seguintes: a) baixa ou nenhuma tributação sobre as receitas de negócios ou de investimentos; b) não imposição de tributos retidos em fonte; c) regime de administração fazendária brando e flexível; d) regime de incorporações e licenciamentos brando e flexível; e) inexigência de estrutura física para instituições financeiras e corporações; f) grau inapropriado de confidencialidade de dados de clientes bancários; g) inexistência de incentivos similares aos concedidos aos estrangeiros para residentes (FSF, 2000).

Finalmente, a ONG internacional Tax Justice Network- TJN - se utiliza da sobreposição dos critérios da OCDE quanto a paraísos fiscais e regimes tributários preferenciais potencialmente danosos aos do FSF-FMI quanto a centros financeiros *offshore*, além de incluir outros países

---

<sup>7</sup>Paraísos fiscais são freqüentemente utilizados, em face desta característica, em triangulações nas quais produtos saem de um país, passam (às vezes apenas contabilmente) por um paraíso fiscal e chegam ao destino final, acarretando menor tributação do que na hipótese de simples transação entre as jurisdições de origem e destino dos produtos.

que, no entendimento da organização, praticam uma fiscalidade desleal, para identificar um paraíso fiscal (TJN, 2007).

Definidos os paraísos fiscais e centros *offshore*, cumpre identificar qual é o estimado impacto de sua atuação sob o atual contexto de processos de globalização, de modo a se diagnosticar se é relevante o volume de recursos movimentados e atraídos segundo práticas de Estados que atuam, como visto, com o objetivo de minarem as bases de arrecadação de outros países, atraindo-as para si, de modo a contribuírem para a descaracterização dos Estados, entes soberanos que passam a se comportar como se fossem atores de mercado.

Ressalva-se que o diagnóstico das práticas de concorrência tributária e de sua mais intensa expressão, os paraísos fiscais, não se perfaz mediante um esforço científico-metodológico de viés estritamente empírico-quantitativo. A simples existência de jurisdições cuja política fiscal reside, preponderantemente, na atração de recursos mediante ataque às bases de arrecadação de outros Estados, sob o já descrito contexto favorável à mobilidade de recursos e investimentos dos processos de globalização, se afigura suficiente para a constatação, lógico-formal, de que há uma intensa pressão sobre a atividade tributária dos Estados.

A seguir, apresenta-se uma analogia que ajuda a fundamentar o argumento acima exposto. Do mesmo modo que, no limiar do restabelecimento do comércio, não havia evidências empíricas da iminente crise do Senhor Feudal (o qual parecia aumentar seu poder, ao tempo em que cobrava pelo direito de passagem dos comerciantes por suas terras); talvez ainda não haja dados precisos quanto ao esgotamento fiscal dos Estados Contemporâneos sob o quadro de concorrências tributárias acirradas, que se definem como corridas ao fundo do poço. Em um caso como no outro, contudo, diagnostica-se a erosão do princípio sobre o qual se estrutura o modelo em crise, seja o modo de produção feudal, seja o Estado Nacional Fiscal. Quanto àquele, a propriedade fundiária e a produção agropastoril como principais fontes de riqueza, princípio fundante do modo de produção feudal, se via ameaçada pelas práticas mercantis, de maneira que a crise do feudalismo seria uma questão de tempo. Quanto a esse, é razoável a conjectura de que a submissão dos Estados ao *modus operandi* do mercado, em detrimento do direito e da política, indica que as mais essenciais características do Estado Moderno estão sob ameaça quando há acirramento da concorrência tributária<sup>8</sup>.

<sup>8</sup>Conforme o seguinte excerto: “Mas por que o senhor da cidade onde a feira se realizava preocupava-se em fazer esses preparativos especiais? Simplesmente porque a feira proporcionaria riqueza aos seus domínios e a ele

Com efeito, tendo em vista que boa parte dos recursos que se movimentam ao sabor de concorrências fiscais não são jamais declarados ou oficializados, os dados acerca das riquezas mantidas em paraísos fiscais ou jurisdições *offshore* são, em que pese confiáveis, apenas estimados. A formulação aqui sustentada encontra guarida no posicionamento oficial da OCDE, justificando a preocupação dos países que a integram com o quadro de concorrência tributária danosa, mesmo à falta de dados que a meçam:

A regime can be harmful even where its difficult to quantify the adverse economic impact it imposes. For example, the absence of a requirement to provide annual accounts may preclude access to the data required for an analysis of the economic damage, countries would agree that such regimes are harmful and should be discouraged. (OCDE, 1998, p. 17-18)

Os dados empíricos disponíveis, em que pese não se revelarem imprescindíveis para validarem o diagnóstico de uma crescente concorrência tributária danosa entre Estados sob os processos de globalização, são aptos a corroborá-lo, conforme se extrai da abrangente compilação apresentada por CHRISTENSEN & KAPOOR:

Pelo menos metade de todo o comércio internacional parece passar por paraísos fiscais, apesar de tais lugares representarem apenas 3% do PIB mundial;

O governo britânico estima que 60% do comércio internacional consiste de operações intrafirmas, i.e., empresas que comercializam com elas mesmas, na maior parte das vezes via paraísos fiscais, que tributam o imposto de renda a alíquotas muito baixas ou mesmo zero (The Economist, 2004). Tais operações freqüentemente ocorrem apenas no papel, os bens e serviços envolvidos de fato nem vão a qualquer lugar perto dos territórios onde supostamente são transacionados;

O valor dos ativos offshore, livre de impostos, ou sujeitos a alíquotas mínimas, é estimado em US\$ 11 trilhões (€ 9,2 trilhões), o que representa mais do que um terço do PIB mundial;

Em meados da década de 70, havia 25 paraísos fiscais. Em 2003, o Fundo Monetário Internacional identificou mais de 60 paraísos fiscais e centros financeiros offshore; outras fontes reconhecem até 73;

A demanda tem sido alimentada pelo crescimento do número de indivíduos com grande riqueza e pelo rápido incremento de empresas que operam transnacionalmente. Nesse caso, de acordo com dados da UNCTAD relativos ao início dos anos 90, havia 37 mil empresas transnacionais com 175 mil subsidiárias no estrangeiro. Em 2003, estes números já haviam aumentado para 64 mil companhias e 870 mil subsidiárias. (The Economist, 2004);

---

\_\_\_\_\_ pessoalmente. Os mercadores que efetuavam negócios nas feiras pagavam-lhe pelo privilégio. Havia uma taxa de venda e uma taxa para armar a barraca na feira.” (HUBERMAN, 1986, p.23)

O volume de recursos que transitam por paraísos fiscais anualmente é estimado em US\$ 7 trilhões, aproximadamente o equivalente ao valor do comércio internacional de bens e serviços. Essa soma é superior ao valor dos bens e serviços transacionados por meio dos paraísos fiscais, sendo a diferença das transações de natureza puramente financeira (Oxfam, 2000); Aproximadamente 150 mil companhias offshore são formadas por ano, e agora estão na casa de milhões ([http://www.finor.com/em/tax\\_havens\\_history.htm](http://www.finor.com/em/tax_havens_history.htm) acessado em 12/03/03). Este número não inclui trusts e fundações que foram estabelecidas offshore nos últimos 70 ou 80 anos (CHRISTENSEN & KAPOOR, 2005).

Sob o presente contexto histórico, os Estados Nacionais não têm a segurança de outrora quanto à existência de recursos em seus territórios, a partir dos quais podem exigir tributos, de modo a assegurarem materialmente sua atuação. Por mais adequados que sejam os fatores de produção presentes em determinada localidade, sempre haverá o risco dos investimentos serem aportados alhures, em busca de condições fiscais favoráveis. Os paraísos fiscais e centros *offshore* são apenas o mais veemente exemplo do contexto em que Estados disputam tributos, de modo a se renderem à lógica concorrencial do mercado, disputando um jogo em que os únicos vencedores são os operadores globais privados (bancos, multinacionais, corretoras de ativos, fortunas de pessoas físicas, dentre outros) a contarem com cada vez menos tributos sobre seus recursos e, destarte, cada vez menos controles políticos e estatais sobre suas atuações. A seguir, apresenta-se a literatura que perquire as principais conseqüências do contexto de intensificação das práticas de concorrência tributária danosa, de modo a, posteriormente, elaborar-se uma interpretação da questão pautada na dimensão política, para além dos estritos dados econômicos.

### ***1.1.3- Possíveis Conseqüências do Cenário de Aumento da “Concorrência Tributária Danosa” entre Estados Nacionais***

Assim como a demonstração do crescente envio de recursos para paraísos fiscais não se revela como uma questão estritamente empírica, mas como algo igualmente possível de se inferir lógico-argumentativamente a partir do contexto de processos de globalização (algo, como exposto, correlato à crise do Senhor Feudal com o restabelecimento do comércio, não identificável empiricamente *ab initio*, mas ainda assim perceptível, segundo critérios lógico-discursivos), as conseqüências do aprofundamento das práticas de concorrência tributária se explicam tanto empírica quanto teoricamente.

Um primeiro desdobramento das práticas empreendidas por Estados Nacionais de disputarem tributos segundo uma lógica mais próxima à do mercado do que à da política é a tendência à escassez de bases de arrecadação inerente às concorrências tributárias danosas. Ora, se os Estados tendem a oferecer cada vez mais atrativos para aportes de capitais ou projetos de investimentos, o resultado, a longo prazo, será cada vez menos tributação ao redor do mundo e, por conseguinte, menos regulação dos mercados e menos recursos para custeio de direitos.

A erosão material dos Estados em decorrência do aprofundamento das práticas de concorrência tributária danosa é sintetizada na seguinte passagem de artigo produzido pelos economistas franceses Carl Gaigne e Stephane Riou, o qual se reporta apenas a países desenvolvidos, ou seja, aqueles que, em face de contarem com inúmeras vantagens no que se refere a fatores de produção, deveriam ser os menos afetados pelo contexto de aprofundamento da concorrência tributária danosa :

The risk of wasteful tax competition among major industrialized countries now seems to be recognized, as suggested by recent attempt of the European Commission (1997) and the OECD (2001) to organize an international organization to counter the negative effects of this tax competition.

[...]

Between 1982 to 2001 the statutory tax rates as well as effective average tax rates fell in most of the European countries. Adding USA, Canada and Japan to the European countries, Deveroux et. al. shows that the effective average tax rate for this group of nations fell from around 42% to around 33%. In addition, the effective average tax rates for projects earning positive economic profits have fallen more at higher levels of profitability. Even if it does not look like a real “race to the bottom”, other stylized facts suggest a downward pressure on corporate income taxes. (...) As a result, the competition in corporate income taxation may lead to underprovision of public services and weak the system of income redistribution (GAIGNE & RIOU, 2004).

Não é apenas a progressiva redução da tributação (leia-se, da regulação dos mercados e da promoção dos direitos) que se desdobra do atual cenário em que entes supostamente soberanos e legitimados por seus respectivos cidadãos se engajam em disputas quanto ao oferecimento das mais significativas vantagens ao capital. Tal contexto pode ocasionar um completo desmonte dos mecanismos de distribuição de recursos e, possivelmente, um quadro em que a tributação fica ameaçada em suas mais centrais características. O já mencionado estudo elaborado pela OCDE quanto à concorrência tributária danosa se refere a uma relação

de indesejáveis conseqüências a decorrerem do atual cenário em que se inverte a lógica que conduziu a política e a economia ao longo de séculos, para que o mercado seja o principal e definitivo regulador dos Estados:

Tax havens or harmful preferential tax regimes that drive the effective tax rate levied on income from the mobile activities significantly below rates in other countries have the potential to cause harm by: distorting financial and, indirectly, real investment flows; undermining the integrity and fairness of tax structures. discouraging compliance by all taxpayers, re-shaping the desired level and mix of taxes and public spending; causing undesired shifts of part of the tax burden to less mobile tax bases, such as labour, property and consumption; and increasing the administrative costs and compliance burdens on tax authorities and tax payers (OCDE, 1998, p.16).

Decênios de lutas sociais, disputas teóricas e conquistas constitucionais que culminaram na ampla aceitação de idéias como respeito à capacidade contributiva e tributação progressiva podem se esvaír no atual contexto, em que os Estados tendem a reduzir drasticamente a tributação daqueles que lhes podem pressionar com o exercício da “opção de saída” (relação encabeçada pelo capital financeiro) e aumentarem o esforço fiscal sobre o que não pode ameaçar o Estado com a possibilidade de deslocamento para uma jurisdição concorrente (categoria em que se enquadram, destacadamente, os rendimentos do trabalho).

Mesmo sob o entendimento de que não se verificam, neste momento, reduções significativas de arrecadação tributária nos Estados Nacionais, ou alterações das bases de arrecadação em direção aos rendimentos do trabalho, é possível identificar-se os danos (e mesmo a crise) decorrentes das práticas de competição tributária empreendidas no momento histórico atual. O quadro definido por mobilidade intensa do capital e por ameaças quanto à sua saída para fins de obtenção de favores fiscais pode não implicar, necessariamente, a conseqüência da redução da arrecadação ou do direcionamento dos tributos para o trabalho, em que pese se tratarem dos desdobramentos mais prováveis. Essa constatação, contudo, não conduz à conclusão de que o Estado pode estar a passar incólume pelo cenário de pressões dos grandes contribuintes globais em busca de condições tributárias benéficas.

O jogo em questão tem, na verdade, três resultados possíveis, todos danosos ao Poder Público, desde que comparados a um hipotético quadro de controle jurídico-político do mercado global: a) redução da arrecadação estatal e, por conseguinte, do poder do Estado e dos direitos sociais; b) manutenção da arrecadação estatal, mediante redirecionamento da tributação para

bases diretamente associadas ao trabalho ou; c) endividamento público, de modo a se atender às pressões fiscais do capital internacional, não se onerar os trabalhadores diretamente e manter-se os gastos sociais, com óbvias conseqüências negativas no longo prazo. Philipp Genschel, um pesquisador do assunto que não acolhe o argumento da “corrida ao fundo do poço” como conseqüência das concorrências tributárias danosas formulou esse raciocínio, aqui reproduzido nos seguintes termos:

There is no policy that can offer an easy way out. Governments can try to reduce their exposure to competition by cutting taxes on capital and by relying more on taxes on labor and consumption. But this may depress employment levels, encourage the growth of the shadow economy, and create equity problems. Alternatively, they can try to stimulate employment by reducing the tax burden on labor and consumption. But this implies higher taxes on capital and thus threatens to accelerate tax flight to other countries. Governments can take temporary refuge from this dilemma by running a larger deficit. Yet this merely postpones the problem. The taxes that are not raised today will lead to higher interest payments tomorrow. Less pain now causes more pain later. Whatever solution is chosen, it may backfire. If taxes on labor and consumption are raised too much, the welfare state may end up in what Gösta Esping-Andersen described as the welfare-state-without-work trap. If taxes on mobile capital are too high, they may drive investors and investment abroad. If budget deficits are too high, the ensuing interest payments will drive up spending requirements and make it ever more difficult to balance the budget (GENSCHEL, 2002, p.266).

O cenário das finanças públicas sob os processos de globalização tende a ser, destarte, pautado por uma mudança paradigmática no que tange ao custeio do Poder Público, em que os Estados podem: a) se reduzir patrimonialmente, arrecadando menos tributos; b) exigir mais recursos diretamente sobre o consumo e o trabalho, desonerando os principais signos presuntivos de capacidade contributiva manifestados pelas corporações, como a renda e a propriedade, ou ainda; c) incorrer em endividamentos que comprometem seriamente sua viabilidade financeira. O pouco que restará do poder político do Estado poderá ser eficaz, em matéria de finanças públicas, apenas para fins de promoção de uma alocação de recursos dos mais pobres para os mais abastados, ou seja, dos que podem se utilizar da ameaça de deslocamento territorial, para aqueles que estão espacialmente confinados.

Embora os elementos aqui apresentados se reportem apenas às conseqüências do acirramento da concorrência tributária em países desenvolvidos, não há elementos, teóricos ou empíricos, que afastem a extensão de tais conclusões para a específica realidade dos países de terceiro

mundo. Abaixo se desenvolve tal assertiva, apontando-se alguns argumentos que indicariam que os países em desenvolvimento poderiam se engajar, sem maiores conseqüências lesivas, em concorrências tributárias, seguidos das respectivas refutações. A elaboração adiante apresentada, quanto à nocividade da concorrência tributária para países em desenvolvimento, é extraída da obra de Reuven Avi-Yonah, professor de direito tributário da Universidade de Michigan (AVI-YONAH, 2001, p. 59-66).

Primeiramente, poder-se-ia entender que, como os países de terceiro mundo não contam com sistemas de seguridade social tão desenvolvidos como os dos países centrais, uma redução em suas respectivas arrecadações fiscais não teria grande impacto, haja vista inexistirem vultosos gastos sociais em tais jurisdições. Tal linha de raciocínio parte da premissa de que, como a população dos países centrais é mais idosa do que aquela dos países em desenvolvimento, naqueles haveria gastos com previdência social mais elevados, insuscetíveis de redução por meio, por exemplo, do aumento nos níveis de emprego que investimentos atraídos por concorrências fiscais trariam. Já nos países em desenvolvimento, além de haver menos direitos sociais, os níveis de emprego seriam majorados com os investimentos decorrentes de incentivos tributários, de modo a eximirem o Estado de gastos com seguridade social para a população fora do mercado, a qual seria, em sua maioria, desempregada, antes de idosos que percebem direitos previdenciários. Tal argumento, contudo, ignora o crescente envelhecimento das populações dos países de terceiro mundo<sup>9</sup>. Não considera, ademais, que o fato de contar com uma população mais jovem (e, assim, com menos gastos com previdência pública) significa que o Estado deve gastar mais com educação pública (jovens, que estão fora do mercado assim como os idosos que recebem recursos da previdência, precisam receber educação), o que depende de recursos perdidos nas práticas de concorrência fiscal e não compensados com o aumento de emprego decorrente dos aportes que vêm em função dos benefícios fiscais. Finalmente, quanto a essa questão, cumpre observar que a simples situação de maior pobreza dos países de terceiro mundo os desafia a aumentar seus gastos públicos, o que é incompatível com a perda de arrecadação que as concorrências tributárias acarretam (AVI-YONAH, 2001, p. 59-66).

---

<sup>9</sup>Por exemplo, quanto ao Brasil, assim noticiava o IBGE em sua página da internet no ano de 2004: “Em 2020, os idosos chegarão a 25 milhões de pessoas – 15 milhões de mulheres – numa população de 219,1 milhões. Eles representarão 11,4% da população. Devido às sucessivas quedas das taxas de fecundidade e à diminuição gradativa das taxas de mortalidade registradas nas últimas décadas, estudos mostram que é irreversível o envelhecimento da população brasileira.” (IBGE, 2004).

Outro argumento empregado para fins de se justificar a concorrência tributária em países de terceiro mundo é a constatação de que tais nações são menos competitivas, de sorte que, caso não implementem agressivas políticas de atração de investimentos, jamais receberão multinacionais ou recursos financeiros em seus territórios. Tal argumento, contudo, não considera que são raras as ocasiões em que investimentos ou recursos fazem opções entre se alocarem nos países de primeiro mundo ou nas nações em desenvolvimento, haja vista as profundas diferenças econômicas e sociais entre tais nações. Assim, as práticas de concorrência tributária entre países subdesenvolvidos só são eficazes na atração de recursos que se destinariam a outros países igualmente em desenvolvimento. Todavia, se todos os países de terceiro mundo se engajam em práticas de concorrência fiscal, tem-se um jogo de soma zero, no qual a redução da tributação deixa de ser um diferencial em termos de competitividade (AVI-YONAH, 2001, p. 59-66).

A concorrência tributária danosa, portanto, implica gravosas conseqüências (perda de bases de arrecadação, maior tributação sobre o trabalho do que sobre o capital, menor controle da sonegação e menor aptidão para a regulação econômica, dentre outras) sobre os Estados Nacionais, sejam centrais, sejam periféricos. De modo a ilustrar os argumentos aqui expostos, apresentar-se-ão, a seguir, alguns exemplos dos impactos do atual cenário de crise fiscal dos Estados, decorrente da intensificação das práticas de concorrência tributária danosa, quanto ao específico caso do Brasil.

## **1.2 – O Caso do Brasil: Indícios de Repercussões da Crise Fiscal Global sobre os Padrões de Tributação do País**

O cenário de enfraquecimento fiscal dos Estados Nacionais sob os processos de globalização, acima pormenorizado, poderia, segundo uma primeira leitura dos dados sobre a arrecadação fiscal no Brasil, não ser detectado no País que, então, seria, ao menos até o presente, uma exceção ao contexto de crise tributária dos países capitalistas contemporâneos, tal como observado atualmente em escala internacional.

Nos anos de mais intensa afirmação dos mercados globais contra as atribuições reguladoras dos Estados, entre a segunda metade da década de 90 do Século XX e os primeiros cinco anos do Século XXI, a carga tributária bruta brasileira experimentou constante e intensa elevação.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT (2008), em 1994 a carga tributária bruta brasileira alcançava 28,61% do PIB, número que chegou a 31,01% em 2001 e, de modo a confirmar a trajetória ascendente, perfazia 35,06% no ano de 2006.

Aparentemente, portanto, o Brasil seria uma exceção ao contexto em que Estados oferecem cada vez mais vantagens aos investimentos globais, reduzindo suas bases de arrecadação, como forma de garantir a presença de nômades e voláteis recursos em seu território. A hipótese seria de que se a economia cresceu (ainda que timidamente) no período 1994-2006 e se a arrecadação tributária sofreu demasiado incremento, poder-se-ia entender que o Estado brasileiro consegue se impor sobre os mercados, de modo que não há substrato empírico apto a autorizar o diagnóstico de que o Brasil, sob os processos de globalização, se engaja na “corrida ao fundo do poço” capitaneada por *offshores* e paraísos fiscais.

Uma vez perquiridos outros dados, como far-se-á em seguida, para além dos números referentes à carga tributária bruta, constata-se, todavia, que o Brasil é um ostensivo exemplo do modo como os Estados têm abdicado do exercício de competências tributárias, receosos quanto à fuga ou não chegada de capitais, empreendimentos e recursos a suas localidades.

Uma primeira clivagem a se estabelecer quanto à compreensão dos padrões de tributação implementados pelo Estado brasileiro sob os processos de globalização é a de que a imposição de exações sobre o capital não segue a mesma lógica da tributação sobre o trabalho. Como se expôs na subseção precedente, o chamado “poder de saída” e, destarte, de pressão sobre os Estados Nacionais em busca de menos impostos, só é facultado ao capital, de modo que aos trabalhadores resta a resignação diante de uma carga tributária eventualmente considerada indesejável. Isto ocorre porque o cenário posterior ao fim da Guerra Fria encerra duas características quanto à circulação de fatores de produção: a) liberalização crescente, no que concerne ao capital e; b) restrições políticas e jurídicas cada vez mais exacerbadas ao livre trânsito de pessoas<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup>Assim como o Muro de Berlim foi a expressão alegórica maior da clivagem entre dois modelos políticos e econômicos da Guerra Fria, o Muro de Tijuana simboliza, dramaticamente, a restrição à liberdade de locomoção de pessoas concomitante à liberalização do capital. Há, naquela cidade, fronteiriça com os EUA, um muro que auxilia as autoridades de imigração estadunidenses a conter o acesso de imigrantes ilegais ao País, os quais, nada obstante, chegam diuturnamente no território da *terra das oportunidades* em busca de melhores condições de vida.

Assim, as práticas de danosa concorrência tributária que podem subtrair da política e do direito condições para a regulação da economia e para a implementação de garantias fundamentais em favor dos cidadãos ocorrem no âmbito do capital, de sorte que é preciso identificar, qualitativamente, a maneira como a carga tributária brasileira se distribui, antes de se identificar sua nominal elevação como signo de alguma imunidade do País em relação às dificuldades fiscais dos Estados contemporâneos.

Estudos técnicos empreendidos pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal – UNAFISCO – (2006 (a)) dão conta de que a carga tributária no país recai de modo desproporcionalmente intenso sobre o trabalho, de sorte que sua majoração indica que o Poder Público tem exigido um esforço fiscal cada vez maior daqueles que não podem se locomover livremente em busca de tributação favorável, antes de uma resistência às pressões do capital. O seguinte excerto ilustra e oferece dados compatíveis com o argumento aqui apresentado:

O problema central que deve ser aprofundado não é somente o tamanho da carga tributária no Brasil. A questão-chave é quem paga essa conta, ou seja, quem financia o Estado brasileiro?

Estima-se que a carga tributária do Brasil alcançou 37,1% do PIB, em 2005. Os dados revelam que, do montante de R\$ 718,1 bilhões arrecadados no ano passado, a maior parte dos tributos tem como base de incidência o consumo, totalizando R\$ 402,8 bilhões, equivalentes a 56% da arrecadação tributária das três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Não considerando “outros tributos”, ou seja, aqueles que não são identificados por base de incidência, a tributação sobre o consumo representa mais de 2/3 (67,2%) da carga tributária brasileira. A situação se agrava ao agregar a tributação sobre a renda do trabalho (10,9%), evidenciando que 78% dos tributos brasileiros são pagos pelos consumidores e pelos trabalhadores assalariados. (UNAFISCO, 2006 (a))

Não há, a partir dos dados acima transcritos, evidências empíricas de que o Estado brasileiro não sofre as conseqüências da crise fiscal contemporânea, em que pese sua carga tributária experimentar elevação. Ora, se o sacrifício fiscal onera principalmente o trabalho, em detrimento do capital, é possível formular-se até mesmo a ilação de que, antes de resistir às pressões impostas aos Estados pelos agentes globais de mercado, o Poder Público brasileiro é vitimado por tal cenário e, para se custear, promove uma distribuição de renda invertida, ao exigir cada vez mais recursos daqueles que já os têm em quantidade inferior, ou seja, dos trabalhadores.

A tabela abaixo, adaptada de estudo do UNAFISCO (2006 (b)), apesar de se reportar apenas às pessoas físicas, auxilia na demonstração do argumento de que a elevação da carga tributária brasileira não indica maior controle do Estado sobre a economia mas, apenas, subtração de recursos daqueles que não podem se mover livremente e, assim, pressionar o Estado por favores fiscais:

Renda Mensal Familiar	Acréscimo da Carga Tributária entre 1996 e 2004, em pontos percentuais sobre a renda familiar
Até 2 salários mínimos	20,6
De 2 a 3 salários mínimos	15,4
De 3 a 5 salários mínimos	14,5
De 5 a 6 salários mínimos	14,0
De 6 a 8 salários mínimos	13,7
De 8 a 10 salários mínimos	15,6
De 10 a 15 salários mínimos	15,4
De 15 a 20 salários mínimos	13,5
De 20 a 30 salários mínimos	13,9
Acima de 30 salários mínimos	8,4

(UNAFISCO, 2006 (b))

Também o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-, em levantamento concluído no ano de 2008, chegou a conclusões coincidentes com as acima expostas, ao analisar dados referentes à distribuição social dos tributos nos anos de 2002 e de 2003. A tabela abaixo, elaborada a partir dos dados compilados pela autarquia em questão com base na Pesquisa do Orçamento Familiar – POF- do IBGE, tal como apresentados em nota da lavra de Márcio Pochman (POCHMAN, 2008), comprova o que se afirma:

Décimo de Renda	Tributação Indireta (% da renda)	Tributação Direta	Tributação Total
1o (décimo mais pobre)	29,1%	3,7%	32,8%
2o	24,2%	2,8%	27,0%
3o	20,7%	4,1%	24,8%
4o	19,4%	4,5%	23,9%
5o	18,3%	4,9%	23,2%

6o	17,6%	5,7%	23,3%
7o	16,4%	6,9%	23,3%
8o	16,4%	7,7%	24,1%
9o	14,6%	8,8%	23,4%
10o (décimo mais rico)	10,7%	12%	22,7%

(POCHMAN, 2008)

O aumento da arrecadação baseado em imposição principalmente sobre aqueles que têm menos condições de contribuir já indica, por si só, que há distorções na prática fiscal do País. A exigência, proporcionalmente, de maior esforço fiscal sobre as famílias de baixa renda e sobre o trabalho, exacerbada entre 1994 e 2006 com o aumento da carga tributária, indica uma ruptura com as instituições fiscais constitucionalmente estabelecidas, haja vista que o sistema constitucional tributário brasileiro se assenta e se valida no conceito de gradação fiscal em conformidade com a capacidade econômica do contribuinte, conforme determina o parágrafo primeiro do artigo 145 da Constituição (BRASIL, 1988).

A elevação da carga tributária ocorrente no Brasil pode significar, portanto, antes de um signo de estabilidade ou de invulnerabilidade das finanças do país em face da crise global, um indício de que tal crise é de tal modo intensa que a arrecadação fiscal cresce e opera à margem da legalidade/constitucionalidade, como único meio de assegurar favores fiscais ao capital, reproduzindo uma lógica ocorrente em todo o mundo após o fim da Guerra-Fria.

Se a simples elevação da arrecadação fiscal, porquanto se dá principalmente sobre o trabalho e sobre a população de baixa renda, não indica que o País se excetua à crise em que práticas de danosa concorrência fiscal ameaçam o destino dos Estados, impõe-se uma abordagem qualitativa acerca das principais alterações ocorridas no sistema tributário brasileiro sob os processos de globalização.

Primeiramente, no âmbito da União, percebe-se um constante movimento de concessão de exonerações tributárias aos rendimentos do capital, em especial estrangeiro. Por exemplo, a norma introjetada no sistema tributário brasileiro pela Lei 9.249, de 26 de dezembro de 1995, prescreve que os valores referentes à distribuição de lucros ou dividendos não sejam objeto de

tributação pelo imposto de renda, inclusive no que concerne às respectivas remessas ao exterior. Confira-se:

Art. 10. Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no país ou no exterior. (BRASIL, 1995)

Nos anos em que aumenta a carga tributária bruta brasileira, o País exonera os lucros e dividendos recebidos por sócios ou acionistas de empresas, em indubitável manifestação de favorecimento tributário ao capital. Ademais, a mesma Lei acima referida possibilitou, ainda, que os sócios ou acionistas de empresas sejam remunerados não apenas mediante dividendos ou lucros (como ocorre em todos os países), mas recebendo juros sobre o capital correspondente às suas ações ou quotas na pessoa jurídica. Ao pagar tais juros, a empresa pode deduzir os respectivos valores da base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica. Em suma: o lucro das empresas, uma vez distribuído aos acionistas ou sócios sob o epíteto de juros sobre o capital próprio, se converte tecnicamente em despesa, de modo a não ser tributado pelo Imposto de Renda. É o que se conclui da literalidade do texto legal em questão:

Art. 9o A pessoa jurídica poderá deduzir, para efeitos de apuração do lucro real, os juros, pagos ou creditados individualizadamente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, *pro rata* dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP. (BRASIL, 1995)

Os anos de significativo crescimento da carga tributária bruta brasileira foram precedidos de uma inovação legislativa que favoreceu os rendimentos do capital, inclusive estrangeiros, de modo a indicar que o País se engaja em práticas de danosa concorrência fiscal, ao zerar a tributação de lucros e dividendos e das respectivas remessas ao exterior, bem como ao permitir a transformação da participação dos sócios e acionistas nas empresas em despesa financeira, logo não tributável.

Finalmente, é necessário entender que a carga tributária brasileira não deve ser concebida em acepção bruta, mas subtraída dos recursos apenas arrecadados pelo Estado e quase

imediatamente devolvidos ao mercado (e a seus *global players*) a título de remuneração da dívida pública. Inserida tal variável na análise da arrecadação fiscal no Brasil, nota-se que o Estado, durante os processos de globalização, exige um sacrifício fiscal cada vez mais intenso de seus próprios cidadãos e pessoas jurídicas, para repassar significativa parcela de tais montantes aos credores da dívida pública, de modo a se colocar como um ator que põe seu aparato burocrático a serviço da subtração de riquezas de seus jurisdicionados, para direto repasse àqueles que podem exercer o “poder de saída” aqui abordado.

No Brasil, a carga tributária aumentou sob os processos de globalização, mas não como signo de controle do Estado sobre os mercados. De modo antagonicamente oposto, percebe-se que o Poder Público se utiliza de seu monopólio do exercício da violência legítima para fins de obter, coercitivamente, riquezas decorrentes do trabalho exercido no País, de modo a afetar significativa parcela das somas arrecadas ao setor privado financeiro. A tabela abaixo, produzida pelo UNAFISCO (2006(a)), ilustra a constatação aqui apresentada:

ANO	Juros, Encargos e Amortização da Dívida	Receitas Correntes mais Receitas de Capital	%
1995	25.795.900.809,92	157.766.972.439,61	16,4
1996	27.383.735.168,48	189.978.625.136,12	14,4
1997	34.299.777.423,83	231.026.576.815,65	14,8
1998	55.223.276.184,93	256.461.519.296,20	21,5
1999	66.015.770.140,91	283.443.407.362,03	23,3
2000	89.255.221.642,99	309.396.727.811,23	28,8
2001	107.452.131.923,16	369.970.795.756,10	29,0
2002	124.221.962.274,16	481.510.679.806,77	25,8
2003	145.257.751.778,62	528.252.122.785,56	27,5
2004	145.975.701.495,18	552.831.228.712,91	26,4
2005	139.090.867.177,39	653.986.900.442,28	21,3

(UNAFISCO, 2006 (a))

Outra maneira de se retratar o modo como o Estado, engajado na atração do capital que não se apegua a qualquer território, acaba por abdicar de suas atividades principais e por erodir-se materialmente, dá-se por meio da constatação de que, no exercício financeiro de 2007, a

União dedicou 30,59% do seu orçamento executado ao pagamento de juros e amortizações da dívida (dado que sequer inclui refinanciamento mediante emissão de novos títulos), conformando, com larga margem, o principal gasto (ou seja, a maior prioridade), do Estado brasileiro. Os gastos com previdência social, no mesmo período, que estão logo após em percentual do orçamento executado, corresponderam a 27,50%. Saúde e assistência social equivalem, respectivamente, a 5,17% e 3,01% do orçamento executado em 2007. Os gastos com reforma agrária corresponderam a 0,46% (REDE JUBILEU SUL, 2008). É importante notar que o único dos supracitados gastos que não corresponde a qualquer direito constitucional é o da dívida pública interna, o que reforça a hipótese de que o Estado tem se descolado dos seus propósitos jurídico-políticos normativamente institucionalizados, sendo regulado não mais apenas pela Constituição, mas, em forte medida, pelas pressões da economia global.

A prioridade máxima do Estado brasileiro, concernente no pagamento da dívida pública, diz respeito à aplicação das receitas tributárias no adimplemento de créditos pertencentes ao móvel e especulativo capital financeiro internacional, haja vista que a dívida pública interna brasileira, a mais vultosa atualmente, tem a seguinte composição em relação à identidade dos respectivos credores: 51% dos créditos estão em mãos de bancos nacionais e estrangeiros; 25% são de fundos de investimentos; 17% de fundos de pensão; e apenas 7% se afetam a empresas não financeiras. (REDE JUBILEU SUL, 2008)

Além de remunerar sua dívida pública com recursos extraídos principalmente do trabalho de seus cidadãos (tributos incidentes sobre consumo e renda do trabalho), para repasse a bancos, fundos de investimento e fundos de pensão, segundo as mais altas taxas de juros reais do mundo, o Brasil, desde a promulgação da Lei número 11.312/2006 (BRASIL, 2006), oferece tratamento especial ao juros da dívida pública remetidos para o exterior, os quais são isentos de Imposto de Renda.

Se o capital é pouco tributado e se quase um quarto de todos os recursos estatais são apenas arrecadados pelo Estado, mas imediatamente repassados ao mercado na forma de juros (os mais elevados do planeta) da dívida pública, então pode-se dizer que o país, com o objetivo de atrair recursos externos, tem efetivado práticas danosas de concorrência tributária, por meio de baixa ou nula tributação sobre determinados rendimentos e do oferecimento de taxas de

juros demasiadamente superiores às médias internacionais para o capital investido nos títulos remunerados por valores advindos de arrecadação fiscal que recai, principalmente, sobre o trabalho.

A severa crítica a seguir transcrita, tecida pelo jurista Fábio Konder Comparato à sistemática das finanças públicas no Brasil, sumariza o entendimento de que, não obstante a carga tributária bruta tenha se elevado nos últimos anos, o Estado é incapaz de regular a economia suficientemente. Portanto, o Brasil enquadrar-se-ia na crise fiscal porque passam os países sob os processos de globalização, concernente no oferecimento de desproporcionais vantagens (tributos menores, repasses de juros, etc.) para que o capital se aporte em determinado território:

Tomemos o exercício financeiro de 2006. O serviço da dívida pública (amortização do capital e pagamento de juros) custou ao país R\$ 158 bilhões; vale dizer, quase o quádruplo do (falso) déficit da Previdência Social que o governo atual e o anterior sempre apontaram como a causa do nosso descontrole financeiro. Analogamente, entre 2002 e 2006, as despesas orçamentárias da União no campo da saúde, para o qual se destinariam integralmente os recursos arrecadados com a CPMF quando foi criada, representaram menos de um quarto do total dos gastos com a dívida pública. As referentes à educação, pouco mais de 10%. Quem ganha e quem perde com isso? De um lado, como ninguém ignora, a maioria absoluta dos brasileiros depende, para sobreviver, da Previdência Social, do SUS (Sistema Único de Saúde) e da escola pública. De outro lado, os clientes exclusivos do sistema de dívida pública são os bancos e um punhado de aplicadores. Dentre estes, ocupam lugar de destaque os que possuem domicílio fiscal no exterior, pois são simultaneamente beneficiados com juros dentre os mais elevados do mundo, com a desvalorização contínua do dólar e com a isenção tributária. Realmente, o brasileiro não é xenófobo. Será necessário indagar qual dos dois grupos, o de cima e o de baixo, arca com as inevitáveis reduções de verbas para alcançar o equilíbrio do Orçamento? Examinemos o sistema tributário. Sobre quem recai o maior peso dos impostos, indispensáveis para fazer face ao serviço da dívida pública? Sobre os empresários? Não. O Brasil fez nesse particular uma opção preferencial pelos pobres: 70% da massa de impostos e assimilados são indiretos, vale dizer, regressivos e transmissíveis ao consumidor final. O que significa que os despecuniados contribuem muito mais do que os ricos para financiar os gastos públicos. (COMPARATO, 2007)

Veja-se que, ao oferecer tratamento tributário mais favorável aos residentes e domiciliados no exterior quanto aos rendimentos provenientes dos juros da dívida pública e ao se eximir de tributar os lucros e dividendos distribuídos a sócios ou acionistas de empresas, além de permitir que lucros sejam denominados como juros sobre o capital próprio das pessoas

jurídicas (não tributáveis), o Brasil exerce práticas que se enquadram nos critérios para identificação de jurisdições *offshore* da OCDE (e.g., tributação mais favorecida a estrangeiros e definição artificial de fatos geradores de tributos), de modo que, indubitavelmente, se trata de um país engajado na “corrida ao fundo do poço” pela atração de recursos mediante arrecadação mínima de tributos sobre o capital.

Deve-se constatar, finalmente, quanto ao caso brasileiro, que as práticas de concorrência tributária que tendem a provocar erosão sobre as bases de arrecadação e inviabilização material do Estado se reproduzem internamente, haja vista se tratar de um país organizado sob o princípio federativo.

Assim como a União concede favores aos mercados em busca de recursos que poderiam, de outro modo, se destinar a outros países, Estados e Municípios, entes revestidos de competências tributárias, concorrem entre si, minando suas bases de arrecadação, pela alocação de recursos, empreendimentos e investimentos em seus respectivos territórios. Evidencia empiricamente a peculiaridade da crise fiscal brasileira, por se tratar de um Estado Federalista, a constatação de que 49,5% dos municípios do País exercem práticas de guerra fiscal, mediante exonerações tributárias ou subsídios/repasses, de modo a atraírem aportes do setor privado (IBGE, 2007).

Portanto, mesmo que a crise fiscal ocorrente sob os processos de globalização, como decorrência da intensa mobilidade de recursos e investimentos, não afetasse a União, o problema ainda poderia ser diagnosticado internamente no Brasil, nas concorrências tributárias danosas entre distintos entes federativos.

O caso brasileiro, aqui pormenorizado, ilustra o modo como a economia tem conformado a política e o direito, de maneira que os Estados se orientam segundo a lógica mercantil, atuando, freqüentemente, de modo análogo a empresas, competindo no mercado de atração de recursos.

A hipótese adiante desenvolvida é de que a crise fiscal aqui identificada remete à própria estrutura do mercado (que não é capaz de impor-se mecanismos auto-regulatórios contrários à lógica da acumulação privada) e do Estado capitalista (que enfrenta, historicamente, uma

tensão entre a legitimação democrática e a manutenção material decorrente da acumulação privada). Diante dos problemas estruturais a serem pormenorizados, apresentar-se-ão três linhas de ação para sua solução ou amenização: a) aperfeiçoamento de práticas gerenciais dos governos; b) implementação de instituições tributárias globais e; c) transformação incidente sobre a natureza e a lógica dos processos decisórios acerca de políticas e normas tributárias. A hipótese é de que esta última linha é a menos abordada e, paradoxalmente, a mais promissora para fins de superação do cenário apresentado neste capítulo.

## **CAPÍTULO 2- SOBRE A ESTRUTURA E O HISTÓRICO DO ESTADO CAPITALISTA COMO ELEMENTOS PARA A EXPLICAÇÃO DA CRISE FISCAL ATUAL**

No capítulo precedente, argumentou-se que há uma crise a acometer a dimensão fiscal dos Estados contemporâneos, a qual se evidencia, principalmente, na concorrência exercida entre países ou entes federativos em busca de empresas, investimentos ou serviços para suas localidades, mediante oferta de favores fiscais. Neste capítulo, pretende-se desenvolver a hipótese de que as dificuldades em questão se definem como um desdobramento histórico recente (e dramático) de contradições estruturais do Estado capitalista. A gênese estrutural da tendência ao esmorecimento do controle da economia pelo Poder Público, acentuada no caso da tributação em decorrência das práticas de concorrência intergovernamental, precede ao contexto de processos de globalização e pode ser compreendida como um problema relacionado à tensão entre o modo de produção capitalista e a política democrática.

Neste capítulo, será abordada a dimensão estrutural dos problemas tributários contemporâneos, desenvolvendo-se o argumento de que a contradição entre a produção coletivamente empreendida e a acumulação privada, inerente ao modo de produção capitalista, fora, decênios atrás, contida por meio do arranjo, decorrente de lutas sociais e de negociações políticas, concernente no Estado de Bem Estar Social. Tal modelo, contudo, caminhou historicamente menos na direção de resolver o conflito distributivo que procurava solucionar e mais no sentido de contê-lo nos limites da competição eleitoral entre partidos políticos.

Em seguida, serão apresentados três eixos sobre os quais se pode agir com vistas à amenização ou mesmo à superação dos problemas fiscais dos Estados, quais sejam, o gerencial, o da instituição de tributos globais e o da edificação de uma nova lógica político-democrática para a fiscalidade. Ao final, acentuar-se-á a relevância do eixo que é menos perquirido, atinente ao processo político decisório em que estão envolvidas as questões fiscais.

Procurar-se-á desenvolver o entendimento de que o contexto atualmente atravessado pelos Estados Capitalistas, segundo o qual sua manutenção material é crescentemente ameaçada

pelos agentes econômicos, a se locomover em busca de vantagens (em especial de favores fiscais), se trata de uma manifestação última da tensão entre a política democrática e o modo de produção capitalista, os quais, em que pese terem se harmonizado – ao menos provisoriamente- após a II Guerra Mundial, encerram relevantes, senão insuperáveis, contradições entre si. Como afirmou Claus Offe (OFFE, 1984, p. 356-386), a estabilização entre capitalismo e democracia pressupôs a concomitância entre um tipo específico de capitalismo (pautado pelo *Welfare State Keynesiano*) e um tipo específico de democracia (definida pela competição entre partidos políticos de massa).

Segundo o autor em apreço, a concomitância entre um processo decisório estribado na igualdade pressuposta na democracia e na vertical diferenciação inerente ao capitalismo só é possível em um contexto de recíproca influência entre as contrárias estruturas do Estado democrático (igualitário, regulador) e do mercado (iníquo, anárquico):

A lógica da democracia capitalista é de contaminação mútua: infunde-se autoridade à economia através do gerenciamento da demanda global, das transferências e da regulamentação, de forma que ela perde cada vez mais seu caráter espontâneo e auto-regulador; e introduz-se uma contingência de mercado no Estado, comprometendo, assim, qualquer noção de autoridade absoluta ou de bem absoluto. Nem a concepção smithiana do mercado, nem a concepção rousseauiana da política têm qualquer tipo de contrapartida na realidade social. Desta forma, uma das vias pela qual se atinge a compatibilidade parece ser a infusão de parte da lógica de um no domínio do outro – i.e, a noção de “competição” na política e a idéia de “alocação autoritária de valores” na economia. (OFFE, 1984, p.360-361)

Sob o quadro de exacerbação da lógica mercantil na atuação do Estado e diante do progressivo desmonte do aparato jurídico de regulação econômica do *Welfare State Keynesiano*<sup>11</sup>, constata-se que o equilíbrio entre capitalismo e democracia já não é estável e pode se desfazer, conforme o cenário tributário internacional indica, de modo a pender para o predomínio de estruturas de mercado sobre o devido controle do Estado. O cenário de danosas concorrências tributárias e de subtração progressiva do Estado perante a economia indica que se esgotou historicamente o que Claus Offe denominou como “um tipo específico de capitalismo capaz de coexistir com a democracia” (OFFE, 1984, p. 360), que seria o *Welfare State Keynesiano*. A formulação do autor, em que pese não contemplar as demandas sociais

---

<sup>11</sup>O conceito de *Welfare State Keynesiano* é cunhado por Offe para se referir ao modelo prevalecente de Estado na Europa Ocidental após a II Guerra Mundial, no qual combinava-se intervenção sobre o domínio econômico com o atendimento a direitos sociais, em economias de livre mercado. (OFFE, 1984).

que se situam no âmbito do reconhecimento, possui ímpar valor analítico ao menos no que concerne às lutas por redistribuição de recursos.

Segundo Claus Offe (OFFE, 1984, p.372-382), os sistemas de arrecadação fiscal formalmente progressiva e de intervenção estatal sobre o domínio econômico (mediante expedientes de fomento, controle cambial e planejamento) do *Welfare State Keynesiano* logariam estimular o crescimento econômico (e, portanto, a acumulação do capital) e, concomitantemente, permitiriam um cenário próximo ao pleno emprego e repleto de direitos trabalhistas e de seguridade social, neutralizando, em forte medida, as demandas por redistribuição. Apenas sob tal “acordo”, a democracia representativa baseada na competição entre partidos poderia triunfar, na medida em que não haveria grandes conflitos ou demandas a exigirem da política uma resposta, de sorte que um simples mecanismo de alocação de poder em momentos eleitorais afiguraria-se suficiente para fins de legitimação formal do Estado.

O momento presente, contudo, consoante os argumentos apresentados no capítulo anterior sugerem, não condiz com o quadro acima abordado. Para se ater apenas ao âmbito das lutas por redistribuição, percebe-se que já não existe (se é que de fato houvera preteritamente) um “acordo” entre trabalho e capital que permita uma contenção das demandas por redistribuição de recursos, de modo a não se permitir a subtração, perante a arena política, das reivindicações de índole estrutural quanto às questões econômicas.

Como argumentar-se-á, o “tipo de democracia” capaz de conviver com o capitalismo, no entendimento de Claus Offe, pode ajudar a explicar não o êxito, mas os problemas do *Welfare State Keynesiano*, os quais, portanto, não decorrem apenas de explicações econômicas mas, também, de fatores políticos<sup>12</sup>.

A hipótese ora acolhida é de que, sob um contexto de prevalência da lógica do mercado sobre a atuação estatal e de drástica redução, por todo o mundo, dos direitos sociais, intensificam-se demandas por redistribuição para as quais os Estados Nacionais, em geral, não têm conseguido responder por meio das práticas políticas e dos mecanismos decisórios de que dispõem.

---

<sup>12</sup>Nesse sentido, a ênfase na explicação estritamente econômica, em termos de estímulo à demanda e retração na oferta, proposta por Claus Offe (OFFE, 1984), para interpretar os problemas do *Welfare State Keynesiano*, não se revela completa.

Como afirmado, as subseções a seguir procuram desenvolver teoricamente a hipótese acima ventilada. Primeiramente, desdobra-se o argumento de que o mercado, por si só, não encerra elementos sistêmicos com a propriedade funcional de permitir-lhe a emissão de juízos normativos quanto a externalidades decorrentes da constante busca por acumulação.

Em seguida, formula-se o entendimento de que o poder do Estado capitalista (tal como até hoje manifestado) possui como fator de determinação, para além dos processos políticos, a própria acumulação capitalista, da qual a burocracia extrai, mediante tributos, sua manutenção.

Finalmente, abordam-se três modalidades de ações que poderiam, no atual contexto pós-keynesiano de processos de globalização, sanar ou, ao menos, reduzir os problemas fiscais identificados no capítulo precedente: a) aperfeiçoamento gerencial das administrações fazendárias e do Estado em geral; b) ampliação territorial da fiscalidade, por meio de um arranjo institucional concernente na implementação de tributos globais e; c) deslocamento da fiscalidade para além dos limites político-decisórios atinentes ao modelo democrático hegemônico. A validação científica de cada alternativa terá como parâmetro sua potencialidade quanto ao enfrentamento dos problemas teóricos discutidos ao longo da seção 2.2.

### **2.1 – Impossibilidade Estrutural de Auto-Regulação dos Mercados Conforme Preceitos Normativos Estranhos à Lógica da Acumulação**

Sob o modo de produção capitalista, a geração e circulação da riqueza obedecem à lógica dos incentivos e vantagens consubstanciados em lucros para as pessoas – físicas ou jurídicas- que pretendem empreender determinada atividade. Em tal marco, não faz sentido imputar limites morais ou políticos à constante busca dos atores econômicos por resultados contábeis sempre mais favoráveis. A exploração do trabalho e a produção orientada estritamente para a obtenção de resultados positivos não são um aspecto moral ou imoral, justo ou injusto do capitalismo mas, em verdade, se furtam a qualquer apreciação deontológica intrínseca ao modo de produção em comento, de modo a se enquadrarem como aspectos naturais (ou naturalizados), é dizer, como elementos ontológicos.

A insuscetibilidade do capitalismo a questionamentos deontológicos acerca de seus traços ontológicos (os quais conduzem a práticas como as concorrências fiscais que desencadeiam a crise tributária aqui mencionada) foi identificada na obra de Claus Offe e assim se sintetiza no seguinte excerto de texto do referido autor:

Nem todos os acontecimentos e ações estão em condições de [...] ter sua legitimidade sujeita a exame. A ninguém ocorreria aplicar critérios de legitimidade a uma maçã que cai da árvore ou a um animal que mata outro, porque esses acontecimentos, enquanto “acontecimentos naturais”, não se situam na esfera em que é lícito pressupor a possibilidade da ação normativamente orientada. Da mesma forma, o modo de produção capitalista institucionaliza uma esfera natural e irresponsável de relações entre mercadorias, cujos proprietários estão sujeitos, queiram ou não queiram, à dinâmica das leis de mercado. Da mesma forma, se há uma “queda” do excedente de comércio, ou se um empresário devora outro, esses fenômenos são vistos como “acontecimentos naturais”, isentos de qualquer responsabilidade, e seria um equívoco pretender confrontá-los com critérios de legitimidade (OFFE, 1984, p.270-271).

Se o supracitado autor estiver correto (e os dados apresentados no capítulo anterior indicam que está) o problema da crise fiscal dos Estados, como consequência das danosas concorrências tributárias, não se resolve segundo a lógica interna do mercado, mediante categorias de forte apelo retórico e nenhum rigor analítico, como a de responsabilidade social<sup>13</sup>.

No marco do capitalismo tardio, em que a atividade econômica se reveste de extrema complexidade, evidenciada, por exemplo, na separação entre proprietários (acionistas) e gestores (executivos) dos empreendimentos, a conduta do administrador de recursos alheios (o executivo que atua em nome dos acionistas) que, em vez de cumprir o mandato que lhe fora outorgado para garantir a maior rentabilidade ao negócio que conduz, aplica dinheiro de outrem em atividades que julga socialmente responsáveis (como pagar mais impostos para que os Estados não se engajem em danosas concorrências tributárias), seria, antes de imoral, anômala e ofensiva à própria “natureza” do mundo dos negócios.

---

<sup>13</sup>O conceito de responsabilidade social não se origina de formulações acadêmicas, do vocabulário de movimentos sociais ou de legislações nacionais. Trata-se, de fato, de expressão cunhada pelo Presidente da United Fruit, empresa que apoiou inúmeros golpes militares que respaldaram, na América Latina, sua prática de emprego de trabalho semi-escravo na lavoura, originando o conceito de “Repúblicas das Bananas”. Para se tecer uma analogia, a apropriação da idéia de responsabilidade social por estudiosos e por movimentos sociais (supostos adversários do trabalho semi-escravo e de governos autoritários) é tão paradoxal quanto uma inverossímil (e inexistente) alusão a “espaço vital” por sionistas que invadem terras palestinas.

Se os acionistas pretendem aplicar seu dinheiro em benesses para a sociedade, o fazem pessoalmente, nunca por meio de corporações, das quais esperam, sempre, mais lucros. Sobre esta caracterização ontológica do modo de produção hoje hegemônico é relevante a seguinte transcrição da obra do Nobel de economia Milton Friedman:

The businessmen believe that they are defending free enterprise when they declaim that business is not concerned "merely" with profit but also with promoting desirable "social" ends; that business has a "social conscience" and takes seriously its responsibilities for providing employment, eliminating discrimination, avoiding pollution and whatever else may be the catchwords of the contemporary crop of reformers. In fact they are—or would be if they or anyone else took them seriously—preaching pure and unadulterated socialism. Businessmen who talk this way are unwitting puppets of the intellectual forces that have been undermining the basis of a free society these past decades.

[...]

In a free-enterprise, private-property system, a corporate executive is an employee of the owners of the business. He has direct responsibility to his employers. That responsibility is to conduct the business in accordance with their desires, which generally will be to make as much money as possible while conforming to the basic rules of the society, both those embodied in law and those embodied in ethical custom.

[...]

There is one and only one social responsibility of business—to use its resources and engage in activities designed to increase its profits so long as it stays within the rules of the game, which is to say, engages in open and free competition without deception or fraud. (FRIEDMAN, 1970)

A passagem acima é emblemática quanto à lógica que pauta a atuação das corporações que controlam o mercado, em especial sob os processos de globalização: independentemente de variáveis como responsabilidade social, sustentabilidade ambiental ou superação de discriminações sociais, o capital escolhe a conduta que lhe permita aumentar seus lucros. Os Estados, como dependem da economia para contar com bases de arrecadação tributária que lhes concedam ao menos existir, parecem, sob tal contexto, conformar-se em oferecer o máximo para atrair recursos às suas jurisdições, sempre receosos de que, caso não atendam a qualquer capricho dos investidores, podem ser assolados por uma fuga de capitais e, o que é ainda pior, rotulados com o epíteto de territórios onde não há ambiente favorável aos negócios<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup>A ampla repercussão da posição nada privilegiada (122a posição) atribuída ao Brasil no *ranking* de ambiente de negócios, elaborado pelo Banco Mundial, no Relatório *Doing Business*, composto, dentre outros critérios, pela avaliação da carga tributária dos países, é um indicador desse argumento. (BANCO MUNDIAL & INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, 2007)

Alheios à questão da justificação moral da prática de exploração do trabalho e de acumulação de capital irrefreada e com condições tecnológicas adequadas, os operadores da riqueza global agem de um modo que, progressivamente, subtrai recursos e, por conseguinte, poder dos Estados Nacionais. O seqüestro da política pela economia desterritorializada não se trata, portanto, de uma questão accidental ou menor na atual ordem econômica, mas de um corolário do princípio, ora predominante, de que os mercados não se sujeitam à regulação pública, mas apenas a seus próprios critérios, decodificáveis em preços, de atribuição ou negação de valor. Assim, a evasão fiscal e a progressiva inviabilização da atividade estatal são traços fundantes do contexto econômico atual.

Se estiver correta a premissa desenvolvida na introdução, segundo a qual a tributação define, condiciona e viabiliza a atuação política do Estado, então os dados aqui apresentados sugerem uma profunda crise dos Estados de nossos tempos, haja vista a dissolução de suas bases de arrecadação fiscal na hegemonia global dos mercados.

Sem riquezas a partir das quais possa se manter e sob uma naturalização da busca irrefletida pela maximização de lucros, vê-se que o Estado, tal como conhecido até então, encontra-se em risco. A compreensão da dimensão de tal risco e a formulação de alternativas se reportam à política, dimensão concernente aos processos em que se formulam e se escolhem juízos normativos acerca das práticas de acumulação de riquezas e de dominação social que, segundo os parâmetros do próprio mercado, seriam “naturais”.

Como o próprio mercado não oferece, conforme sua estrutura intrínseca, nenhum mecanismo de coibição de suas externalidades negativas, resta aferir tal possibilidade sob prisma heterônomo. Nesse sentido, as subseções seguintes perquirem alguns aspectos estruturais do Estado capitalista, tanto política quanto economicamente, de modo a contar-se com um diagnóstico acerca da dimensão política, ou seja, externa ao próprio mercado, da crise consubstanciada na exacerbação das concorrências tributárias danosas.

## **2.2 – Aspecto Fiscal do Poder Político do Estado Capitalista: o Mercado como um Fator Determinante do Poder Estatal na Democracia Hegemônica**

Os Estados Nacionais já não conseguem regular a economia<sup>15</sup> com a eficiência necessária para garantirem um mínimo de eficácia aos direitos fundamentais (em especial os sociais) e precisam de concorrer entre si para alcançarem recursos que lhes permitam, ao menos, a manutenção dos respectivos aparatos burocráticos. Por tal razão, é possível afirmar que tais entes têm se esvaziado enquanto figuras políticas e se convertem, paulatinamente, em não mais do que atores análogos às empresas, concorrendo no mercado dos tributos. Os próprios argumentos em defesa da concorrência tributária evidenciam essa idéia. Em um manifesto em oposição às limitações impostas a essa prática pela OCDE, economistas ortodoxos, liderados por Milton Friedman, não hesitam em comparar o Estado a lojas de bichos de estimação e a postos de gasolina, para justificar as concorrências fiscais. Confira-se:

Consumers benefit and the economy is more efficient when gas stations, banks, pet stores, and car companies compete. The same thing is true for government. Competition promotes efficiency and encourages lawmakers to rationalize public finance. ( FRIEDMAN et. al., 2001)

A lógica do mercado, portanto, prevalece sobre a da política, desfazendo-se, em favor do modo de produção, o efêmero equilíbrio entre os antípodas capitalismo e democracia, observado no Ocidente durante a segunda metade do Século XX.

O momento ora atravessado pela economia e pela política internacionais, em que os Estados abdicam de suas atribuições reguladoras, sob o receio de uma fuga dos grandes contribuintes, encontra sua gênese e explicação não apenas em variáveis econômicas específicas dos processos de globalização e do contexto posterior à queda das ditaduras stalinistas, mas em características estruturais inerentes ao Estado capitalista e, sobretudo, ao modelo de democracia que lhe corresponde, qual seja, eleitoral-representativo<sup>16</sup>. A crise fiscal dos dias

---

<sup>15</sup>Em outros termos, Claus Offe descreve o mesmo fenômeno apontando que o mercado dispensou o Estado como agente fomentador da demanda, em face da retração na oferta provocada por tal prática ao longo de décadas (cf. OFFE, 1984, 372-382).

<sup>16</sup>O modelo em questão não é uma constante ao longo dos últimos séculos, quando se consolidou o moderno Estado constitucional liberal-democrático. Sobre suas metamorfoses entre os tipos ideais “parlamentar”, “de partido” e “de opinião”, confira-se MANIN, 1995. A premissa desta pesquisa é de que, não obstante as transformações ocorrentes na democracia representativa ao longo dos tempos, permanecem constantes algumas características cruciais para o diagnóstico acerca de sua insuficiência em relação aos problemas tributários, quais sejam: a) êxito eleitoral como meta-critério de validação da *praxis* política; b) inexistência de espaços para interação entre cidadãos em busca das melhores razões políticas. Mesmo na chamada “democracia de opinião”,

atuais se define, assim, não apenas como uma novidade da economia política do Século XXI, mas como o mais recente e dramático estágio de uma secular tensão entre o modo de produção capitalista e o Estado de Direito democraticamente organizado. O delicado equilíbrio que permitiu a compatibilidade entre tais variáveis nos últimos decênios pende, cada vez mais, para a afirmação dos princípios capitalistas (individualismo, livre mercado, acumulação privada, etc.), em detrimento dos valores democráticos. Trata-se de contexto, conforme argumentar-se-á em seguida, cuja explicação e compreensão não se dá apenas por meio de elementos estritamente econômicos, mas a partir de uma abordagem de sua matriz política.

Primeiramente, constata-se que os problemas fiscais de nossos dias indicam uma certa limitação, senão incapacidade, de efetiva regulação do mercado por meio das normas jurídicas e das políticas públicas que decorrem de processos ancorados na competição entre distintas agremiações partidárias. Se a matéria se equacionasse em tais termos, provavelmente a vitória de partidos políticos ligados a grupos rivais ou apenas distintos do grande capital internacional (como sindicatos) reduziria a influência dos *global players* sobre as nações e, assim, as práticas de danosa concorrência fiscal<sup>17</sup>.

O poder que conduz o Estado a abdicar de suas receitas, em crescente favorecimento ao capital internacional e às custas da renúncia de suas atividades precípuas (seguridade social, fomento econômico, etc.) não tem como única explicação os processos eleitorais e por estes não pode ser suficientemente controlado. Sob o modo de produção capitalista e sob o modelo de democracia hegemônico (estritamente eleitoral-representativo), as decisões políticas expressam uma legitimação formal do Estado, a qual, todavia, não pode, ao menos a longo prazo, ofertar obstáculos ao poder material, decorrente em elevada medida da economia privada, tal como mediada em relação ao Estado pela tributação. As seguintes passagens da obra de OFFE & RONGE esclarecem esse entendimento:

---

reconhece Manin que os fluxos comunicativos se dão mediante “um novo fórum, os meios de comunicação de massa” (MANIN, 1995). Ora, a mediação dos suportes de massa ainda hoje prevaletentes, caracterizados pela emissão estrela (um para muitos) é incompatível com um debate em relação a argumentos políticos. Sobre a questão, confira-se meu artigo “Televisão, Comunicação Política e Entendimento Esclarecido: um Exame da Compatibilidade de uma Mídia com a Política Democrática”. (TAVARES, 2006).

<sup>17</sup>O exemplo brasileiro, abordado no capítulo anterior, indica que, de fato, o êxito eleitoral de um partido político com base e direção ligadas a interesses rivais em relação ao capital internacional não conduz a políticas fiscais que contrariem seus interesses. Desde 2003, o País é governado por um partido de origem sindical e declaradamente socialista, cujo programa, atualizado em Congresso ocorrido no ano de 2007, prega a “propriedade pública dos grandes meios de produção” (PT, 2007). Os favores fiscais em busca de investimentos, contudo, mantiveram-se ou mesmo se exacerbaram no governo em questão.

O poder público depende, indiretamente, através de mecanismos do sistema tributário, do volume da acumulação privada. Cada detentor de posições de poder num Estado capitalista seria efetivamente por completo despojado do seu poder se um certo volume de acumulação e os ingressos daí decorrentes para o orçamento estatal – de acordo com o nível da quota tributária, variável dentro de certos limites, não lhe permitisse manifestar o seu poder também com meios materiais.

(...)

A dependência do poder estatal com relação a atos de aclamação, através de eleições gerais, contribui para encobrir o fato de que os recursos materiais, os únicos que permitem o exercício efetivo do poder estatal, dependem em primeira instância dos ingressos extraídos do processo de acumulação, e de que a utilização desses recursos somente é determinada pelas preferências do público eleitor na medida em que essas preferências estejam em consonância com os requisitos de uma acumulação continuada. Em outras palavras: o Estado capitalista está sujeito a uma dupla determinação do poder político – segundo sua forma institucional, este poder é determinado pelas regras do governo democrático-representativo; segundo seu conteúdo, é determinado pelo desenvolvimento e pelos requisitos do processo de acumulação. (OFFE & RONGE, 1984, p. 123)

Uma primeira leitura da lógica em que se insere o Estado em complexas economias do capitalismo tardio permite o entendimento de que se trata de um jogo em que a regulação do mercado pelo Poder Público não consegue se perpetuar, de modo que a crise do paradigma do Estado Social seria um inevitável desfecho da contradição referente à contenção da acumulação privada (intervenção sobre o domínio econômico) que se mantém materialmente por essa mesma acumulação (tributos, cobrados sobre os chamados signos presuntivos de capacidade contributiva, ou seja, signos de acumulação). Este diagnóstico poderia ser diverso se não estivesse obstada (por meio da contenção da política na competição eleitoral) a formulação de alternativas que permitissem a busca de uma síntese dialética para a referida contradição.

Se o Estado é custeado por tributos, sem os quais todo o seu poder se reduz a um conjunto vazio, então o controle quanto à ocorrência ou não de fatos geradores de tributos (o controle da circulação da riqueza em determinado território) é um dos aspectos determinantes do conteúdo da dominação estatal (logo, do poder em sentido weberiano (cf. WEBER, 2004)) na mesma medida em que as eleições o são quanto à forma de referida dominação.

Sob uma análise preliminar, conceitos como legitimação democrática do Estado ou soberania popular se afiguram antagônicos em relação a uma ordem jurídico-política que se custeia

mediante um processo de acumulação baseado na conversão da experiência humana em forma-mercadoria (mediante apropriação do trabalho abstrato) e na dominação e controle do tempo e da vida das maiorias que possuem apenas a força de trabalho. Não é trivial, portanto, a legitimação democrática (logo, pautada na igualdade entre jurisconsortes livres), de uma prática de arrecadação fiscal cuja premissa é o modo de produção capitalista, por princípio alheio à igualdade (já que ancorado em estratificação vertical entre classes) e à liberdade (porquanto estruturado na compra do tempo dos trabalhadores, ou seja, no malferimento de suas condições de autonomia).

A atividade fiscal do Estado, base material e inarredável requisito de seu poder, seria, no modo de produção capitalista, ontologicamente vinculada ao *modus operandi* do mercado, de sorte que as danosas concorrências tributárias hodiernamente ocorrentes definir-se-iam como um estágio avançado de um quadro, contido sob o modelo que precedeu à hegemonia neoliberal ocorrente sob os processos de globalização, mas jamais definitivamente superado, de submissão do Estado à economia.

As práticas fiscais implementadas pelo *Welfare State Keynesiano* lograram responder, suficientemente, por determinado íterim, às demandas de índole redistributiva advindas dos trabalhadores, tal como processadas politicamente por meio de partidos socialistas e sindicatos. Contudo, tais políticas parecem ter atribuído pouca ênfase ao seguinte paradoxo: um Estado que depende da acumulação capitalista para se custear (veja-se que os fatos geradores mais comuns de tributos são lucro, faturamento, operações comerciais e propriedade) encerra limites estruturais em seu mister de conter, ou regrar, a base material de seu próprio financiamento (acumulação privada, ou seja, hipótese de incidência de quase todos os tributos) e, por isso, um crucial elemento de determinação do seu próprio poder.

Conforme argumentar-se-á adiante, o problema acima apresentado não encontra no espaço parlamentar<sup>18</sup> um fórum adequado ao seu processamento e, ainda menos, à sua superação. Tal

---

<sup>18</sup>A política social-democrata, contudo (como resultado da linha histórica que conduz da divergência entre Rosa Luxemburgo e Bernstein no limiar do Século XX à prevalência de governos capitaneados por partidos filiados à Segunda Internacional na Europa ocidental após a Segunda Guerra Mundial) atribui intensa ênfase ao âmbito parlamentar e institucional, consoante se depreende das seguintes passagens da obra de Esping-Andersen: “Social democrats, contrary to their Marxist forebears or their Leninist opponents, insist that it is both possible and imperative to struggle for socialism within parliamentary institutions (...) Social democracy is a movement that seeks to build class unity and mobilize power via national legislation” (ESPING-ANDERSEN, 1985, p. 6-10).

limitação se revela como um elemento dificultador do êxito das medidas interventivas adotadas sob o marco do *Welfare State Keynesiano*. O fato é que a democracia representativa, centrada na dinâmica parlamentar, não conta com adequados mecanismos propensos à tematização, solução e superação do paradoxo acima exposto, nos termos do qual o Estado depende da acumulação privada e, concomitantemente, se prontifica a contê-la. Paradoxos (ou mesmo contradições), quando evidenciados e debatidos, podem encontrar promissoras sínteses dialéticas. Por outro lado, sistemas que ocultam essenciais tensões estruturais tendem a não mais garantir as condições da respectiva auto-reprodução (ou seja, a entrar em crise), justamente em função de não contarem com expedientes que permitam a identificação de suas falhas e a atribuição, mediante uma reflexividade produzida discursivamente, de sentido para a sua lógica e para o seu funcionamento.

A contradição do *Welfare State Keynesiano*, para a qual o próprio modelo não oferece processo políticos de identificação e solução, pode ser ilustrada no seguinte exemplo: se um determinado país decide, com vistas a regular o mercado e a promover determinada concepção de justiça social, tributar grandes fortunas e rendimentos de pessoas físicas, então, sob a lógica do poder estatal, a existência de grandes fortunas e de altos rendimentos de pessoas físicas é um fato desejado, uma vez que se tratam de fontes da soberania do Estado em sentido material, ao se configurarem como fatos cuja ocorrência faz desencadear a obrigação tributária que, como já exposto, se trata da principal base de custeio das burocracias públicas.

Assim, quanto mais o Estado tenta regular o mercado, no paradigma do *Welfare State Keynesiano*, mais dependente de sua lógica pode se tornar, a menos que tematize esse problema e conte com meios para, discursiva e dialeticamente, superá-lo. É possível, segundo essa linha de raciocínio, formular-se a hipótese de que haveria uma inviabilidade estrutural quanto à prática tributária no modo de produção capitalista associado à democracia parlamentar estritamente representativa, de maneira que o atual contexto em que os Estados se comportam como empresas, em busca de pagadores de impostos, oferecendo as melhores condições possíveis, seria a versão extrema – neoliberal - do jogo de soma zero entre regulação econômica e capitalismo, quando ocorrente sob uma estrutura política reduzida à lógica mercantil de competição entre partidos. Ora, não é de se supor que haverá longevidade em uma contenção das externalidades do mercado (prática interventiva), quando a legitimação

dessa contenção decorre de processos decisórios que mimetizam o *modus operandi* capitalista, tal como ocorre na competição eleitoral que caracteriza o modelo estritamente representativo de democracia.

Denota-se, desde já, que, seja sob pretérito marco de hegemonia social-democrática, seja nos hodiernos tempos neoliberais (modelos cujas matrizes econômicas, sociais e políticas são rigorosamente distintas<sup>19</sup>), duas variáveis manter-se-iam, em linhas gerais, inalteradas: i) a ênfase da política no espaço parlamentar e; ii) a vinculação do poder material do Estado ao processo de acumulação capitalista.

No cenário do *Welfare State Keynesiano*, as empresas seriam tributadas com vistas a custearem um sistema de proteção social, segundo uma lógica de regulação do mercado e de superação das iniquidades do capitalismo. Ocorre que a regulação econômica em questão, em que pese ter apresentado significativos resultados em termos de redistribuição por algum tempo, não contou com expedientes políticos aptos ao diagnóstico e à superação de seus paradoxos.

Dentre tais paradoxos, sobressai a constatação de que as políticas fiscais de redistribuição de recursos implementadas com o escopo de se conter as iniquidades decorrentes do modo de produção capitalista acabaram por onerar, a longo prazo, os mesmos trabalhadores que deveriam ser beneficiados pela intervenção estatal (cf. O'CONNOR, 1977).

O fato é que os tributos incidentes sobre as distintas cadeias produtivas podem ser repassados aos preços que as empresas praticam<sup>20</sup>, de modo que, em última instância, os trabalhadores-consumidores suportariam o encargo financeiro da tributação.

---

<sup>19</sup> Dentre as inúmeras e essenciais distinções entre tais marcos, tome-se os seguintes exemplos: i) a unidade com que opera o neoliberalismo é o indivíduo, ao tempo em que a social-democracia se foca na sociedade e em suas distinções de classes; ii) o neoliberalismo pressupõe o Estado como óbice à eficácia social das liberdades fundamentais, enquanto que a social-democracia o entende como seu garantidor; iii) o neoliberalismo entende a igualdade sob enfoque deontológico-formal, ao passo que os social-democratas sustentam tal princípio em acepção fática e substancial e; iv) a social-democracia, em que pese ter se aprisionado na política parlamentar, se relaciona, historicamente, com uma intensa politização dos conflitos distributivos, tal como organizada em partidos e sindicatos.

<sup>20</sup>Um exemplo recente da verossimilhança do argumento de O' Connor são os efeitos da Medida Provisória número 413/08, que majorou a tributação dos lucros dos bancos no Brasil. As instituições financeiras foram uníssonas em manifestar que repassariam aos seus consumidores, mediante elevação de tarifas e de *spread* dos juros, o sacrifício fiscal adicional.

Em suma: os trabalhadores podem ter que custear o sistema de direitos sociais cuja implementação se fez necessária por força do caráter não equitativo de um modo de produção que os desfavorece. Assim, as empresas apenas recolheriam os tributos, transferindo, contudo, os respectivos encargos para os consumidores, na forma de preços. Confira-se a exposição do argumento nos termos de seu prolator:

Para resumir, o sistema tributário cumpre duas funções principais: primeiro, permite que o capital monopolista aumente seus ganhos e bens, assim jogando importante papel no fortalecimento da classe dominante. Apesar de tais despesas serem nominalmente cobertas por taxas sobre lucros, as crescentes despesas estatais aumentam os lucros e pesam sobre o salário real, porque os tributos das empresas são transferidos para os consumidores sob a forma de preços mais elevados. Segundo, para cobrir os custos das despesas de caráter social e das despesas correntes de cunho social o sistema toma recursos das pequenas empresas e da classe trabalhadora.

Portanto, ao limitar sua capacidade de acumular poupanças líquidas, o sistema tributário força os trabalhadores a continuarem a ser trabalhadores – e, a longo prazo, obriga a classe trabalhadora a ficar cada vez mais dependente do capital e, em última instância, do Estado. Esta é uma interessante contradição do sistema tributário: por um lado o fardo dos impostos recai sobre a classe trabalhadora; por outro lado, a classe trabalhadora exige cada vez mais despesas (de consumo social e correntes de caráter social) exatamente porque tem o *status* de classe trabalhadora. (O'CONNOR, 1977, p. 213-214)

Nota-se, portanto, que há dilemas não superados no *Welfare State Keynesiano*, os quais indicam que a solução dos problemas tributários identificados no capítulo anterior não se equaciona mediante um regresso ao paradigma pretérito, a menos que este seja repensado, notadamente no que tange ao seu processo político, de modo a se possibilitar a discussão e o enfrentamento de paradoxos que não se processam nos limites da competição eleitoral, tais como os seguintes: i) se há efetiva regulação econômica e redistribuição de recursos, o risco de uma retração na oferta é significativo, uma vez que os capitalistas podem optar por condicionar o início de seus empreendimentos aos incentivos estatais (cf. OFFE, 1984) e; ii) mesmo que haja um consistente aquecimento da atividade econômica em decorrência dos incentivos estatais e dos direitos sociais, é provável que os ônus dessa empreitada recaiam sobre o trabalho, em detrimento do capital, haja vista que as pessoas jurídicas tendem a repassar o custo dos tributos que se prestam à redistribuição de riquezas aos seus preços, sempre suportados por consumidores/trabalhadores (cf. O'CONNOR, 1977).

O modelo fiscal do *Welfare State Keynesiano*, embora tenha permitido uma certa acomodação do conflito distributivo na segunda metade do século XX, não pode ser simplesmente restaurado, pois contém em seus próprios elementos a crise que o acometeu. Sobre a inadequação da política social-democrata para os problemas da economia política dos tempos atuais, é válida a transcrição dos seguintes excertos da obra de Esping-Andersen:

Everyone, the social democratic leadership included, would agree that social democracy can no longer draw support on the basis of its postwar “Keynes plus Beveridge” program. Not only have such policies become practically incompatible with the new realities of the 1970’s, but they also fail to address the kinds of issues that resonate with the new electorate: equality, restored full employment, improvements in work life, employee participation in the economy, less bureaucracy, and more balanced development.<sup>21</sup> (ESPING-ANDERSEN, 1985, p. 311)

O modelo Keynesiano, diferentemente do neoliberal, conseguiu atender (ainda que de maneira efêmera) a importantes demandas por redistribuição e concedeu ao Estado, que se abriu politicamente para a representação parlamentar dos trabalhadores organizados em partidos socialistas, regular o livre mercado.<sup>22</sup> Tal paradigma, contudo, encerrava em seu próprio conteúdo as contradições que o conduziram à crise que culminou em seu ocaso. Ainda sob a hegemonia do *Welfare State Keynesiano*, Claus Offe anteviu (em que pese tê-lo efetivado apenas sob o prisma econômico) suas limitações, que acabariam por levar à sua insustentabilidade fiscal:

Por razões que têm a ver tanto com seus efeitos econômicos externos como com os paradoxos do seu modo de funcionamento interno, o WSK parece ter exaurido, em grande parte, seu potencial e sua viabilidade. Além disso parece que essa exaustão não será um fenômeno passageiro, que desaparecerá com o próximo *boom* econômico. (OFFE, 1984, p. 381-382)<sup>23</sup>

<sup>21</sup>O autor, em consonância com o que se sustentará nesta pesquisa, entende que o cumprimento dos desígnios igualitários do *Welfare State Keynesiano* demanda uma ampliação da arena democrática. Concretiza-se tal idéia, contudo, por meio da noção de “democracia econômica”, nos termos da qual a participação dos empregados na gestão e nos lucros das empresas deveria crescer, de modo a se resolver o “conflito distributivo de soma zero entre lucros e salários” (ESPING-ANDERSEN, 1985). A idéia, contudo, muito semelhante ao que já se definiu como “socialismo utópico”, não responde como, no livre mercado, empresas geridas sob o modelo proposto hão de concorrer com outras que não o fazem e, destarte, contam com menores custos. Trata-se de formulação que ainda se atém ao paradigma do sujeito, cujos problemas serão apresentados nos capítulos seguintes.

<sup>22</sup>Ao concluir um abrangente estudo sobre a história da esquerda europeia entre a segunda metade do século XIX e o início do século XXI, Geoff Eley identifica fatores políticos (surgimento de demandas feministas, anti-racistas, culturais e estudantis – um marco de tais movimentos seria o ano de 1968 - que não se amoldavam à gramática dos partidos socialistas e comunistas) e econômicos (esgotamento do modelo keynesiano após a recessão de 1973) a contribuírem para o esgotamento do arranjo político social-democrático. (cf. ELEY, 2005, p. 559-572).

<sup>23</sup> Para Claus Offe, o *Welfare State Keynesiano* resolve problemas atinentes à demanda, mas não encara seu reflexo na oferta (OFFE, 1984). No mesmo sentido se posiciona Gösta Esping-Anderson: “Certainly welfare and

Seja na perspectiva de James O' Connor, segundo a qual o modelo Keynesiano repassa os ônus das práticas fiscais redistributivas aos trabalhadores (de modo que não cumpre seus propósitos, ao menos no longo prazo), seja segundo a linha de Claus Offe, para quem, ainda que tenha havido regulação econômica eficaz no Keynesianismo, tal prática, ao longo do tempo, se tornou inviável, reforça-se a conclusão de que o problema fiscal dos tempos atuais não parece se resolver com um regresso ao modelo de relação entre Estado e economia anterior ao neoliberalismo.

A tendência ao esgotamento fiscal do Estado Constitucional não se resolve apenas por meio de um resgate do paradigma do *Welfare State Keynesiano*, uma vez que, sob o prisma da política, tal modelo não conta com elementos aptos à atribuição de sentido e à legitimação da prática estatal<sup>24</sup> que, assim, acaba por se submeter, formal (competição entre partidos, disputas eleitorais, etc.) e materialmente (dependência da acumulação privada, mediada por tributos), à iníqua lógica da economia capitalista.

De qualquer modo, a fiscalidade orientada pela tributação de empresas, com ônus mediato sobre consumidores e sob a orientação finalística de custeio, para além do aparato burocrático estatal, de direitos sociais, já não é o padrão prevalecente. A concepção majoritária em nossos dias é a de que, antes do Estado, o próprio mercado pode dar conta de suas externalidades negativas sem, com isso, prejudicar o processo de acumulação<sup>25</sup>. Com base nessa premissa, sustenta-se que a tributação deve ser reduzida ao mínimo (ou seja, o Estado deve ser reduzido ao mínimo), mesmo porque a maior porção dos gastos estatais a justificarem elevadas cargas tributárias (como previdência, saúde ou assistência social), devem ser afetados à economia

---

labor market programs help socialize the risks of rapid industrial renovation. But they also permit- indeed, actively encourage – workers to leave the labor market, wether temporarily or permanently. The full-employment effect may be positive, but it comes at a high tax cost and perhaps at a production cost. To put it differently, the overhead costs of maintaining full employment tend to spiral.” (ESPING-ANDERSEN, 1985, p. 290)

<sup>24</sup>Ao não se sensibilizarem para os fluxos comunicacionais advindos da esfera pública, em especial após 1968, ocupando-se apenas de um agir estratégico orientado à busca pelo poder estatal, os partidos de esquerda aceitaram um isolamento sistêmico da política que, assim, perdeu a capacidade de colher legitimação e sentido na informal dinâmica societal, restringindo-se ao código do poder burocrático. Um sistema que não consegue se projetar em elementos que lhe são externos acaba por incorrer em inexorável déficit quanto à sua fundamentação e justificação. Este ponto será pormenorizado adiante.

<sup>25</sup>Desde o crescimento vertiginoso dos fundos de previdência privada, até a transformação da poluição em um negócio (como no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto), constata-se que, sob o modelo neoliberal, o mercado converte suas externalidades negativas em oportunidades de acumulação de capital e de expansão de atividades, dispensando, assim, a atuação reguladora do Estado.

privada. Sob esse marco, os tributos devem ser instituídos e administrados segundo a lógica do incentivo, ou seja, não são graduados em consonância com a capacidade contributiva de seus sujeitos passivos, mas em conformidade com a idéia de que o Estado precisa motivar os empreendimentos e, assim, os atrair para seu território. Assim, os poucos tributos a serem instituídos devem recair, preferencialmente, sobre aqueles que não têm como escapar à ação do Estado (não precisam ser incentivados), assim entendidos como pessoas físicas impossibilitadas de remeter divisas a outras jurisdições e pequenas pessoas jurídicas. Quanto aos demais, é relevante tributá-los, comparativamente, de modo mais favorável, seja em relação a outras pessoas físicas ou jurídicas do mesmo país, seja em face da tributação sobre a mesma atividade em outras jurisdições.

Desse modo, os empreendimentos do capital ganham duplamente. Primeiramente porque, como no Keynesianismo, continuam a repassar os tributos para seus preços. Contudo, passam a fruir de vantagens comparativas, uma vez que, ao se instalar em determinada localidade, exigem tributação cada vez menor, de modo a contar com a menor carga fiscal como um diferencial para concorrer no mercado. Assim, obtendo junto aos Estados, sob a eterna ameaça de fuga, vantagens fiscais que asseguram melhores condições de concorrência no mercado, podem praticar preços menores ou aumentar suas margens. O tributarista Guilherme Bueno de Camargo assim explica o fenômeno aqui descrito:

Os incentivos obtidos pela empresa podem ser utilizados, por exemplo, para que ela abocanhe uma fatia de mercado de seus concorrentes, já que seus preços poderão ser consideravelmente menores que os de seus concorrentes não contemplados com os mesmos incentivos. Mesmo que a empresa não utilize os ganhos tributários para fazer *dumping*, os benefícios fiscais estarão incorporados à margem de lucro da empresa, possibilitando que em prazo menor ela possa efetivar investimento tecnológico para aumentar sua produtividade, criando também um diferencial em relação a seus concorrentes por força de um elemento artificial à competição, que é a concessão dos incentivos (CAMARGO, 2004, p. 217-128).

É pertinente, assim, a afirmativa de que “a justificativa da exploração [tributária] baseia-se em três conceitos gerais – a velha idéia do *incentivo* e as novas idéias da *capacidade de pagar* e do *tratamento igual para iguais*.” (O’CONNOR, 1977, p. 205). Atualmente, o liberalismo paradoxalmente é prefixado como novo, de sorte que, sob o modelo neoliberal, a velha idéia do incentivo como fundamento da exploração tributária restabelece-se como a mais recorrentemente empregada.

A tributação orientada para a regulação do mercado, prevalecente no modelo keynesiano e a tributação orientada para os incentivos aos grandes contribuintes, preponderante no modelo neoliberal, são tipos ideais que, cada qual a seu modo, mantêm a política incapaz de controlar suficientemente a economia. Como argumentar-se-á adiante, o problema subjacente aos dois modelos em questão não reside apenas sobre suas limitações especificamente econômicas, mas, de fato, sobre a inexistência de mecanismos políticos que permitam seu diagnóstico público e superação dialética. O *Welfare State Keynesiano*, fruto de lutas sociais e da organização de partidos socialistas com profunda base social entre trabalhadores, classes médias e intelectuais, tomou seu arranjo econômico por suficiente e, comprimido no jogo parlamentar, demitiu a política de debater de modo profundo o conflito distributivo. O neoliberalismo herdou a crise econômica do keynesianismo e acentuou ainda mais o afastamento entre a política e a economia, com o agravante de que, nesse novo cenário, sequer os mecanismos de regulação outrora existentes podem ser acionados.

A submissão do Estado ao jogo de acumulação e dominação do capitalismo, sob pena de perda de suas fontes de manutenção material (e, por conseguinte, de seu poder) e a prevalência da democracia representativa-parlamentar são duas constantes, ainda que sob formatos e fundamentos político-ideológicos distintos e inconfundíveis, nos tipos ideais neoliberalismo e *Welfare State keynesiano*. Este último, por limitado tempo, logrou implementar normas e políticas fiscais que permitiram redistribuição de recursos (ao menos segundo autores como Offe e Esping-Andersen, no que não são acompanhados plenamente, como se viu, pelo pensamento marxista de O' Connor, para quem o jogo redistributivo do *Welfare State* era de soma zero) mas, de qualquer modo, culminou em uma crise que o inviabilizou, como se viu no prognóstico de Claus Offe e no diagnóstico de Esping-Andersen.

Uma vez identificado que o problema fiscal dos Estados não diz respeito, precipuamente, à escolha entre o modelo Keynesiano ou o modelo neoliberal, faz-se necessária a cogitação de linhas de ação que, reconhecendo a tensão estrutural aqui apresentada, possam fornecer alternativas que permitam uma reversão da tendência à erosão das bases de arrecadação dos Estados.

Inicialmente, formula-se a hipótese de que a crise fiscal do Estado pode ser acomodada, em que pesem os elementos estruturais concernentes à relação entre política e economia, por meio da implementação de eficientes práticas gerenciais. Nesse caso, menos do que propriamente a superação da crise, seria possível manejá-la e assegurar-se uma amenização de seus efeitos, mediante a implementação de avançadas e eficientes práticas de gestão pública.

Uma segunda abordagem da questão se concentra menos sobre o que efetivamente há na política estatal, para se debruçar sobre suas ausências e impossibilidades estruturais. O cerne dessa leitura é a constatação de que não é fecunda a regulação territorialmente circunscrita de relações econômicas desterritorializadas, ou seja, globais. Sob tal perspectiva, o principal fator determinante da erosão fiscal dos Estados e conseqüente ausência da regulação política do mercado é a inexistência de instituições políticas transnacionais, capazes de arrecadar tributos e de administrar orçamentos segundo uma dinâmica que supere as fronteiras do Estado Nacional. Nessa linha de raciocínio, a implementação de instituições tributárias transnacionais seria uma resposta à altura dos problemas fiscais ocorrentes sob os processos de globalização.

Finalmente, é possível interpretar-se a crise fiscal de nossos dias sob a premissa de que os mecanismos de decisão política do Estado Capitalista explicam sua impossibilidade de impor-se devidamente sobre o poder dos mercados, evitando, por conseguinte, qualquer escolha política tendente a colocar em questão o processo de acumulação capitalista em escala global. Assim, a política do Estado Capitalista poderia decidir tudo, desde que não tematizasse ou objetasse a sua própria diluição no poder dos mercados, do que se concluiria por uma política irremediavelmente auto-contraditória. Tratar-se-ia, com efeito, de uma crise econômica (a contradição insuperável entre os interesses do capital e do trabalho) a desencadear uma crise de racionalidade do sistema administrativo (o Estado não conseguiria dar conta das contradições do sistema econômico que se propôs a regular); e, por fim, uma crise de legitimação (o Estado, quando muito, pode assegurar o processo de acumulação que favorece uma classe em detrimento de outra, mas não os interesses generalizáveis de seus jurisdicionados) (HABERMAS, 1980(a))<sup>26</sup>. Segundo essa leitura, uma alteração no

---

<sup>26</sup>O emprego das categorias “crise econômica”, “crise de racionalidade” e “crise de legitimação”, assim como a admissão de uma tensão estrutural entre o modo de produção capitalista e a democracia, tal como formulada por autores como Habermas e Offe não implica, necessariamente, a adesão a todos os enunciados prescritivos que seguem, em suas obras, das premissas descritivas aqui acolhidas.

procedimento e nas regras do jogo democrático poderia apresentar promissores resultados no que tange à superação do quadro que, sem hiperbolismos, pode ser definido como seqüestro da democracia pelo poder econômico.

As vertentes acima sumariadas e seus conseqüentes desdobramentos normativos oferecem plausíveis e complementares elementos para a compreensão e formulação de alternativas quanto à realidade tributária enfrentada por Estados Nacionais sob os processos de globalização. Contudo, conforme procurar-se-á demonstrar nas subseções seguintes, o enfoque no processo decisório dos Estados e no modelo de democracia que lhe corresponde se revela como o menos explorado pela literatura dedicada ao assunto e, possivelmente, como o mais fecundo no que tange à explicação da gênese das concorrências fiscais danosas e à formulação de eventuais propostas quanto à sua coibição.

### **2.3- Enfoques Normativos Quanto à Superação ou Amenização dos Reflexos Tributários Decorrentes do Paradoxo Estrutural do Estado Capitalista**

#### ***2.3.1- Explicação Gerencial dos Problemas Fiscais dos Estados Contemporâneos***

Em conformidade com o referencial teórico exposto na subseção anterior, denota-se que a substância da política tributária implementada pelo Estado (neoliberal ou keynesiana) não define, por si só, sua dependência perante a economia e a tendência ao esvaziamento material da política, que acaba por se tornar pouco efetiva no que tange à deliberação acerca das disposições normativas que hão de prescrever os critérios de alocação da riqueza, os quais, desse modo, ficam precipuamente ao alvedrio do jogo inevitavelmente explorador e excludente que define o modo de produção capitalista.

Uma vez constatada a problemática fiscal como inerente aos dois principais tipos ideais em termos de relação do Estado com o mercado no modo de produção capitalista, impõe-se a solução da matéria segundo um equacionamento que não implique apenas a escolha por algum dentre os dois modelos. Nesse cenário, floresce o entendimento segundo o qual o que garante a eficiência da arrecadação e da intervenção do Estado sobre o domínio econômico é a implementação de avançadas técnicas de gestão, aptas a otimizarem a relação Estado-economia, de modo a se minimizar os efeitos da contradição entre a tentativa de regular o

mercado e a dependência de seu processo de acumulação como condição material do poder estatal.

Essa é a resposta encontrada amiúde por governantes e gestores públicos que, no intuito de sobreviver sob as pressões fiscais ocorrentes nos processos de globalização, recorrem ao que entendem como práticas de gestão pública otimizadas. A natureza gerencial dos problemas enfrentados na relação entre Estado e mercado é assim formulada por Bresser Pereira, prócer do que se denominou como “Reforma Gerencial do Estado Brasileiro”, ocorrente a partir de 1995, no âmbito do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado e no contexto da qual fora promulgada a Emenda Constitucional número 19/98 (BRASIL, 1988):

Reformas gerenciais já vinham ocorrendo em alguns países desenvolvidos desde a década anterior, como resposta ao fato de que a transição do Estado Liberal para o Estado Democrático no começo do século XX havia levado ao aumento do tamanho do Estado e, portanto, à sua transformação em um Estado Democrático e Social. Por outro lado, a globalização que então ganhava momentum aumentava de forma extraordinária a competição entre os Estados-nação e obrigava suas empresas e seus serviços públicos a se tornarem mais eficientes. A administração pública burocrática e sua burocracia weberiana eram adequadas para um pequeno Estado Liberal; no quadro dos Estados democráticos e sociais do final do século; em um mundo mais competitivo do que em qualquer outra época de sua história, não havia alternativa senão enveredar pela reforma da gestão pública ou reforma gerencial. (BRESSER PEREIRA, 2007)

Diante da ampla adesão ao entendimento de que a crise do Estado (e, por conseguinte, a crise fiscal) é uma questão de índole gerencial, denota-se como mais do que coincidência a constatação de que a última palavra em matéria de administração pública é o conceito de responsabilidade fiscal. Por exemplo, constata-se que a Nova Zelândia, a União Européia e o Brasil adotaram, nos últimos anos, instrumentos normativos de redução de gastos e de aperfeiçoamento contábil da administração das finanças públicas<sup>27</sup>. Ao se ver cada vez mais sem recursos, o Estado passa a cortar gastos, a estabelecer inúmeros controles e a tentar, ao máximo, otimizar a gestão do pouco que consegue angariar. Não há, contudo, qualquer evidência empírica de que apenas o aperfeiçoamento da administração dos recursos estatais e as políticas de ajuste fiscal lograram afastar, ou ao menos equacionar, as pressões exercidas pela economia global sobre os Estados e suas unidades federativas.

---

<sup>27</sup> O entendimento de que a crise fiscal de nossos dias é uma matéria de gestão, a desafiar leis acerca da “Responsabilidade Fiscal”, com a defesa veemente dos três exemplos aqui citados, pode ser encontrado em FIGUEIREDO & NÓBREGA, 2002.

A tese de que o problema do Estado é uma questão de técnica gerencial encerra a premissa de que o Poder Público deve substituir os desgastados controles burocráticos que, ao menos desde o século XIX, pautaram sua atuação, em favor de critérios empresariais (ou seja, de mercado) para fins de orientação da administração pública. É nesse sentido que surge, juntamente com o diagnóstico de que a crise do Estado (e, destarte, a crise fiscal) é uma questão de aprimoramento na gestão, a proposta de “Estado empreendedor”, assim sumariada pelo professor e ex-Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento (2003-2004), Humberto Falcão Martins:

Por um lado, esta visão de Estado empreendedor se constitui uma alternativa crítica ao modelo liberal de administração pública minimalista, porque prega um Estado atuante, uma administração pública ativista, cujo alcance é, todavia, inspirado por critérios de eficiência empresarial. Por outro lado, o paradigma do empreendedorismo público se coloca como uma alternativa crítica ao modelo burocrático ortodoxo, porque prescreve, em larga e irrestrita escala, métodos e técnicas de administração de empresas. No âmbito microorganizacional, propõe a adoção de tecnologia gerencial de ponta. No âmbito macroorganizacional, prescreve um setor público como empreendedor seletivo, baseado nos critérios empresariais, até mesmo competitivos dentre si e com o setor privado. (MARTINS, 1997)

Há, na tentativa de se solucionar a crise do Estado mediante avançadas técnicas gerenciais, um incontornável vício de natureza metodológica. O fato é que não faz sentido, com vistas à superação de um cenário de dissolução da política nos critérios de mercado, a proposição de uma inversão dos critérios de atuação do Estado, de modo a operarem em conformidade com a lógica da economia capitalista. Tal prática jamais afastaria o problema diagnosticado mas, de modo antagonicamente oposto, impediria sua tematização, permitindo que o Estado sucumbisse, definitivamente, aos critérios, operadores funcionais e valores do modo de produção capitalista. Trata-se, com efeito, de uma aceitação fatalista e naturalizante do mercado e dos seus critérios de eficiência orientados para a acumulação, de modo a se abdicar da tentativa de politização do Estado, para se reificar tal estrutura como não mais do que uma grande empresa, a atuar em favor de cidadãos, assim transformados em consumidores. Sob o aspecto formal, a tentativa de pautar o Estado por cânones de eficiência empresarial, com vistas a superar sua dissolução no contexto de hegemonia das empresas, se afigura tão pertinente quanto a de um desportista que, em último lugar na posição de uma competição, passa a aferir seu desempenho a partir de uma leitura da classificação em ordem decrescente,

na qual apareceria em primeiro lugar. Ambas as práticas apenas assumem o problema e lhe dão caráter fatalista/insuperável, mas não contribuem para o seu equacionamento ou solução.

Ademais, é relevante notar como, segundo a reconstrução histórica proposta por Schumpeter, o Estado Tributário que ora se vê em crise surgiu exatamente na esteira de uma dificuldade econômica do poder político que lhe antecederam – monárquico – à qual, primeiramente, atribui-se o predicado de uma mera questão de eficiência administrativa:

The immediate reason why the prince got into debt to such an extent that he finally could not carry on was that he mismanaged his affairs, that he administered his domain inefficiently. If that had been all we could speak of a crises of the economy of individual princes, but not of a crisis of the whole fiscal system. Every fiscal system can occasionally break down. But this by no means signifies the collapse of its *principle*. (SCHUMPETER, 1991, p. 105)

Há fortes indícios de que é justamente o princípio sobre o qual se erige o Estado Fiscal de nossos dias (arrecadação a partir de uma aceitação dos padrões de distribuição de recursos ocorrentes no mercado) que parece estar em crise. Sob referido quadro, deve-se questionar, dentre os aspectos estruturais do Estado Moderno, quais se mantêm constantes e quais, não obstante tenham sofrido alterações, não afastaram os problemas tributários.

Jürgen Habermas oferece uma leitura compatível com o entendimento de que as dificuldades tributárias hoje observadas não se tratam de uma questão estritamente gerencial, ao sugerir que, sob o pretexto de aperfeiçoar-se a administração, está-se a sucumbir diante do poder exercido pela economia globalmente estruturada:

Acontece algo diferente com a capacidade do Estado Fiscal de usar os recursos nacionais com os quais a administração deve se alimentar. A mobilidade de capital acelerada dificulta a intervenção estatal nos lucros e nas fortunas, e o acirramento da concorrência por posições conduz à redução dos ganhos fiscais. A simples ameaça de emigração de capital desencadeia uma espiral de redução de custos (e intimida os cobradores de impostos a impor a legislação vigente). Os impostos sobre as maiores rendas, sobre capital e indústria caíram a tal ponto nos países da OCDE que, desde o final dos anos 1980, os impostos sobre o lucro diminuíram de modo drástico a sua participação dentro do conjunto dos impostos, a saber, em comparação com a participação do imposto sobre o consumo e do imposto sobre os salários dos empregados comuns. A palavra de ordem “Estado Enxuto” não deriva tanto da crítica correta a uma administração letárgica que deve adquirir novas competências administrativas, mas, antes, da pressão fiscal que a

globalização econômica exerceu sobre os recursos do Estado passíveis de taxaço. (HABERMAS, 2001, p.89)

A soluço gerencial dos problemas fiscais hoje experimentados pelos Estados Nacionais do Ocidente não permite a atribuço de sentido, para além do sistema da burocracia, ao funcionamento do Estado e à lógica decisória da política. Assim como se afirmou, alhures, que o mercado não pode atribuir sentido ao seu próprio sistema, o mesmo se aplica, por imperativo de lógica formal, ao Estado. O máximo que os aperfeiçoamentos gerenciais concedem à administração pública é um funcionamento mais eficiente do sistema mas, jamais, podem justificá-lo ou emprestar-lhe a significação ou legitimidade de que necessita no atual contexto em que suas mais essenciais práticas (intervenção econômica e custeio de direitos) estão sob ameaça. Resolver a crise fiscal do Estado mediante a exclusiva adoço de práticas de gestão aperfeiçoadas equivale, sob o aspecto formal, à produço de uma prova matemática que justifique a própria matemática, o que, como é cediço, não se viabiliza sob aspecto lógico.<sup>28</sup>

Tendo em vista a constataço de que a alternativa gerencialista não é suficiente para se contornar os efeitos negativos decorrentes da exacerbaço das concorrências tributárias danosas em âmbito global, na subseço seguinte formula-se uma alternativa de índole institucional que se propõe a alterar o raio de ação da regulação política do Estado sobre a economia, tornando-lhe compatível com a onipresença dos mercados nos tempos atuais. Trata-se, portanto, de transcender-se ao simples aperfeiçoamento da gestão dos Estados hoje existentes, para se formular novas figuras políticas, condizentes com o contexto histórico em que ocorrem os processos de globalização, no escopo de, antes de se manejar o cenário de concorrências tributárias danosas, coibi-lo.

### ***2.3.2 – O Esgotamento Fiscal do Estado como Decorrencia da Ausência de Instituições Tributárias Transnacionais***

Uma outra forma de se conceber alternativas para o problema da diluição da política na economia, tal como evidenciado em Estados que abdicam de suas atribuções para oferecerem favores aos grandes contribuintes, se assenta sobre a premissa de que não faz sentido operar-se com mecanismos de regulação dotados de alcance estritamente local sobre relações

---

<sup>28</sup>Essa linha de raciocínio será desenvolvida adiante, na subseço 2.3.3.3, ao se discutir os problemas da idéia de se entender um sistema social como auto-referenciado, restrito ao limites do código com que opera.

econômicas que não se circunscrevem em fronteiras geopolíticas tradicionais. O substrato teórico desse diagnóstico fica claro a partir das seguintes assertivas extraídas da obra de Habermas:

[...]

Em algumas regiões privilegiadas e sob as condições propícias do pós-guerra, o Estado Nacional, que entretantes se tornara um modelo para o mundo, pôde se transformar em Estado Social – graças à regulação de uma economia política, no entanto, intocável no seu mecanismo de autocontrole. Essa combinação bem-sucedida está ameaçada na medida em que uma economia globalizada foge às intervenções desse *Estado regulador*. As funções do Estado social evidentemente só poderão continuar a ser preenchidas no mesmo nível de até agora se passarem do Estado nacional para organismos políticos que assumam de algum modo uma economia transnacionalizada. (HABERMAS, 2001, p.69)

A perspectiva em questão tem o mérito de se reportar a aspectos estruturais da relação entre Estado e economia sob os processos de globalização, diferentemente do que se dá com a explicação gerencialista da matéria que, em última análise, não vai muito além de uma exortação aos governantes para que sejam bons e disciplinados executivos de finanças.

A idéia é que, por mais avançadas e tecnicamente consistentes que sejam as práticas gerenciais adotadas pelos Estados e por mais legítima que seja a tributação exercida dentro de suas circunscrições jurisdicionais, a política estará sempre um passo atrás, incapaz de obter a necessária eficácia na implementação de seus objetivos, ao tentar impor normas limitadas localmente a agentes econômicos que atuam com referência global.

A decorrência normativa do marco analítico-descritivo que acusa a insuficiência da regulação local de uma economia global é a proposição de instituições e mecanismos de natureza transnacional para a intervenção político-jurídica sobre a economia. Um relevante defensor da política em escala global, Ulrich Beck, ancora-se na elucidativa alegoria de que o Estado e a sociedade, presos no “contêiner do Estado Nacional”, estariam a jogar ludo, enquanto a economia já dispôs as peças e iniciou um jogo de xadrez (BECK, 2002, p. 45-48). Diante de tal cenário, a internacionalização dos movimentos sociais e sindicatos, no campo da sociedade<sup>29</sup> e a edificação de instituições cooperativas entre Estados Nacionais, seriam, para o

---

<sup>29</sup>Tal como, mesmo que timidamente, expressada em movimentos ambientalistas internacionais, nos protestos contra a invasão estadunidense ao Iraque ocorridos em março de 2006, nas ações do Fórum Social Mundial, na prática coordenada internacionalmente dos *black-blocks*, nos protestos de Gênova e Seattle, além de tantos exemplos correlatos.

autor, eficazes respostas ao contexto de política e sociedade localmente estruturadas, diante de uma economia globalmente organizada.

No âmbito da tributação, a chave interpretativa em questão oferece propostas que se filiam ao conceito de “sistema tributário global”, nos termos do qual devem se constituir instituições geridas horizontalmente por distintos Estados, impregnadas de competências tributárias sobre fatos econômicos ocorrentes em qualquer parte. O mais conhecido exemplo de formulação nesse sentido é o tributo sobre operações financeiras internacionais, que seria devido em operações de câmbio ou de títulos de curto prazo, com vistas a coibir a especulação financeira e a arrecadar fundos para instituições cuja atuação não ficaria limitada a divisões territoriais entre Estados. A proposta, conhecida como Tributo Tobin, por inspirar-se em projeto do economista de mesmo nome<sup>30</sup> (TOBIN, 1978), é o principal ícone da idéia de uma tributação global, imune ao contexto de danosas concorrências tributárias que tem dificultado à política a imposição de sua agenda sobre a economia.

É indubitável que a ausência de instituições transnacionais revestidas de competências tributárias, ou mesmo a falta de mecanismos político-regulatórios da economia global<sup>31</sup>, explicam em grande medida o contexto em que os Estados Nacionais se vêem compelidos a oferecer vantagens fiscais em busca de nômades grandes contribuintes. Não é difícil concluir que tanto a existência de tributos globais, como a instituição de mecanismos de direito internacional público aptos a coibirem as práticas de danosa concorrência tributária, muito significariam em termos de estabelecimento de controles políticos sobre o mercado global. Os seguintes excertos de artigo do pesquisador em finanças internacionais Peter Wahl ilustram o entendimento de que, sob os processos de globalização, uma indispensável alternativa em termos de regulação econômica e de preservação de bases tributárias é a implementação de arranjos institucionais fiscais estruturados para além dos limites do Estado-Nação:

In times of globalisation, what applies to the nation state has to be transferred to world society: international taxes can play an important role

---

<sup>30</sup>O próprio Tobin, contudo, jamais associou seu projeto de um tributo global à constituição de instituições aptas a conterem a supremacia do mercado nos processos de globalização. De outro modo, uma de suas últimas manifestações públicas foi exatamente de divergência quanto à apropriação de sua proposta por movimentos sociais. (TOBIN, 2001).

<sup>31</sup>Veja-se que a principal novidade em termos de regulação econômica internacional dos últimos decênios é a instituição da OMC, organização cujo objetivo, contudo, não é outro senão implementar maior liberalização, ou seja, menos restrições políticas às ações dos agentes econômicos privados. Nesse sentido, pode-se dizer que não se trata de um ente regulador, mas anti-regulador.

for the regulation and management of globalisation. Their steering effect – ecological or distributive effects, for example – as well as the tax revenue are new instruments for politically guiding the globalisation process. Therefore, this topic is also an important contribution to the discussion of alternatives to neoliberal globalisation.

(...)

The erosion of the tax base in the nation states due to globalisation is one of the causes of tax injustice. Unlike the global players, transnational corporations (TNCs) and owners of large monetary assets, the lower and average income groups, i.e. the vast majority of the population, do not have the same possibilities to evade taxes. Therefore, international taxes would not only be an instrument to compensate the erosion of the tax base of the nation state but also an important contribution to establish tax justice (WAHL, 2005)

O fato de o direito tributário não contar com normas, instituições e mecanismos de arrecadação que, como o mercado, obedeçam a uma lógica pós-nacional, faz com que os Estados estejam, inevitavelmente, sempre um passo atrás na tentativa de extrair recursos junto ao setor privado para custear instituições e serviços concebidos como públicos. Assim, não restam dúvidas de que a falta de um sistema tributário global e a limitação territorial da ação dos entes tributantes em nossos tempos são *conditio sine qua non* da crise fiscal atravessada pelos Estados capitalistas.

Todavia, a condição necessária da crise fiscal aqui em comento não se define como condição suficiente, razão pela qual a superação do contexto de erosão das bases de arrecadação estatais e de perda das respectivas atribuições regulatórias não se esgota na simples positivação de instrumentos de direito internacional público aptos a impor um sistema tributário de validade e alcance globais.

O caso empírico do sistema constitucional tributário brasileiro é fecundo no escopo de se demonstrar que a imposição de normas e instituições que controlem verticalmente a concorrência tributária é uma medida de ímpar relevância na tentativa de limitação política do mercado, mas insuficiente se concebida isoladamente. No Brasil, há um rígido sistema constitucional de coibição da prática de concorrência tributária danosa entre Estados membros. O seguinte excerto, extraído da Constituição da República de 1988, referente ao principal imposto de competência dos Estados e do Distrito Federal, o ICMS, demonstra como há um forte aparato normativo, de origem vertical, destinado ao controle das concorrências fiscais entre entes federativos, a dispor que:

...

IV – resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos senadores, aprovada pela maioria de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação;

V- é facultado ao Senado Federal:

a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovação da maioria absoluta de seus membros;

b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante

VI - salvo resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros.

VI – Salvo deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do disposto no inciso XII, "g", as alíquotas internas, nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais;

...

XII- Cabe à Lei Complementar:

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. (BRASIL, 1988)

Os ditames constitucionais supracitados conduzem à conclusão, sob a ótica de que controles verticais impedem a concorrência tributária, de que os Estados brasileiros estão definitivamente imunes à guerra fiscal, signo maior da prevalência do mercado sobre tentativas de regulação política de suas operações. A realidade, como se sabe, destoa dos preceitos prescritos na Constituição da República, de modo que há fartos exemplos (Ford/Bahia, Mercedes/Minas, Renault/Paraná, GM/Rio Grande do Sul, etc), no sentido de que, mesmo sob a égide de uma estrutura que transcende as respectivas territorialidades (Senado Federal, por exemplo) e sob limites normativos à concorrência tributária (Constituição da República, Leis Complementares e Resoluções do CONFAZ), ainda assim podem ocorrer intensas, danosas e constantes práticas de abusiva competição fiscal, como exemplifica o caso brasileiro.

Nota-se, ainda, que, diferentemente dos Estados Nacionais, as unidades federativas da República não se revestem do predicado de soberanas, mas se tratam apenas de entes autônomos, com atribuições circunscritas ao pacto federativo a que se filiam. Ainda assim, não prevalece a ação cooperativa entre tais pessoas políticas mas, pelo contrário, o que se vislumbra é uma reprodução, intranacional, da crise tributária que hoje ocorre internacionalmente. Instituições verticalmente estruturadas para fins de criação de um sistema tributário global se afiguram, destarte, como indispensáveis na tarefa de imposição de

controles políticos em escala global aos mercados que operam sem se limitar a fronteiras. Esta, todavia, não é uma solução que, por si só, afastaria o problema, do que se depreende que a ausência de um sistema tributário global não é a única explicação estrutural da crise fiscal contemporânea. Se assim fosse, não seria possível explicar as guerras fiscais entre os estados brasileiros, todos filiados a um sistema tributário nacional que, embora tente, nem sempre consegue refrear os impulsos concorrenciais entre seus entes federados. Ocorre que, diante das restrições impostas verticalmente pela Constituição da República ou pelo Senado Federal, os entes federativos, pressionados por grandes contribuintes (e, não raramente, por seus eleitores) se engajam em inúmeras e criativas modalidades de simulação normativa, de modo a atuarem com forma lícita (e.g. concessão de empréstimos públicos, doação de terrenos, devolução de tributo pago, etc.) e substância inválida (renúncia fiscal), configurando-se, assim, o exercício de danosas concorrências tributárias.

Ora, os estados federados brasileiros são entes com um grau de autonomia infinitamente menor do que o de qualquer Estado-Nação e, mais do que qualquer país concebido isoladamente, sujeitam-se a uma ordem jurídica heterônoma (a Constituição da República), que não lhes dá significativa margem de ação unilateral. Constata-se, contudo, que, ainda assim, há reiteradas práticas de guerras fiscais entre as unidades da federação, o que explica que a existência de entes superiores a controlarem o sistema tributário (algo que represente para os países o que o sistema tributário nacional significa para os Estados, ou seja, um sistema de finanças públicas global), não é garantia de que a diluição das bases de arrecadação dos países nas pressões globais não de se resolver.

Veja-se que, quanto ao exemplo brasileiro, está-se a abordar pessoas políticas (estados membros) cujos processos decisórios internos são idênticos entre si. O fato é que todos os Estados da República elegem governadores e parlamentares segundo uma periodicidade quinquenal, em conformidade com as regras e princípios comuns ao modelo democrático hegemônico hodiernamente.

Na Suíça, entretanto, há elementos para se produzir uma comparação um pouco mais detalhada, na medida em que os processos decisórios entre seus distintos cantões não são idênticos entre si. Ali, uma pesquisa elaborada por Christoph Müller concluiu que

“those cantons that have well developed direct democratic institutions, are less affected by the pressure of tax competition” (MÜLLER, 2003).

O que se pode inferir da supracitada pesquisa, bem como das formulações teóricas centradas sobre a política e a economia sob os processos de globalização (cf. HABERMAS, 2001; BECK, 2005 e; SANTOS, 2002) é que a perda de controle da política sobre a economia global não é apenas uma questão de índole institucional, ou seja, não se explica exclusivamente em decorrência da inexistência de instituições transnacionais orientadas à regulação política dos mercados. Embora tais instituições sejam indubitáveis condições necessárias ao controle político da economia desterritorializada, longe se encontram de ser condições suficientes. O mesmo déficit de legitimidade em que incorrem os Estados Nacionais, em grande medida porque se fecham na lógica burocrática estribada no código do poder, recairia sobre instituições globais que se organizassem em conformidade com tais pressupostos. Em síntese: o chamado governo mundial que informa idéias como a do Tributo Tobin só pode lograr legitimidade se estiver sensível a uma esfera pública transnacional, a qual, por sua vez, se manifesta localmente e depende de condições procedimentais (ou seja, de uma democracia de alta intensidade), para que suas idéias, argumentos e impressões alcancem o espaço político formal. O problema da dissolução da política nos mercados globais não é, com efeito, de índole exclusivamente institucional. Nesse tom é a argumentação teórica de Boaventura de Sousa Santos:

O global acontece localmente. É preciso fazer com que o local contra-hegemônico também aconteça globalmente. Para isso não basta promover a pequena escala em grande escala.

[...]

No campo das práticas interestatais, a transformação tem de ocorrer simultaneamente ao nível dos Estados e do sistema interestatal. Ao nível dos Estados, trata-se de transformar a democracia de baixa intensidade, que hoje domina, pela democracia de alta intensidade. Ao nível do sistema interestatal, trata-se de promover a construção de mecanismos de controle democrático através de conceitos como o de cidadania pós-nacional e o de esfera pública transnacional. (SANTOS, 2002, p.74)

A conclusão acima convida ao escrutínio de um terceiro enfoque (além das dificuldades gerenciais e da ausência de instituições fiscais pós-nacionais), para fins de superação dos problemas estruturais do mercado e do Estado capitalista, que ensejam a tendência à incapacidade de arrecadação (e, por conseqüência, de cumprimento de seus objetivos), por

parte dos Estados. Trata-se do processo político, em geral, e do modelo de democracia, mais especialmente, no contexto dos quais se produzem as decisões que implicam resultados normativos acerca do direito tributário em distintos países. Há suficientes razões para se atribuir ao processo/caminho mediante o qual as decisões fiscais são produzidas e implementadas, ímpar responsabilidade por seus respectivos resultados.

Assim, constatadas as limitações das alternativas apenas gerenciais e daquelas que propõem a instituição de entes tributários transnacionais, procede-se, adiante, ao escrutínio do processo político-decisório hegemônico atualmente e de suas prováveis correlações com as dificuldades atravessadas pela prática de arrecadação tributária dos Estados nacionais. Trata-se de variável peculiarmente relevante e metodologicamente mais promissora do que as duas até aqui enfrentadas, porquanto está situada, concomitantemente, nos aspectos formal (legitimação democrática) e substantivo (dependência de tributos extraídos a partir da acumulação capitalista) da determinação do poder do Estado.

É plausível supor, assim, que eventuais alterações no modo como são produzidas as decisões de natureza tributária podem permitir a construção de um sentido para a relação entre Estado e economia, de uma maneira que nenhuma transformação apenas político-formal (deslocada do conflito distributivo, ainda que ampliando espaços decisórios referentes a questões que não envolvem alteração na relação jurídico-tributária entre fisco e contribuintes) ou apenas substantivo-econômica (que, por exemplo, implemente tributos progressivos, mas mantenha a política restrita ao jogo parlamentar) poderia fazer. Na subseção seguinte, sob o ângulo aqui proposto, procura-se associar o modelo de democracia hodiernamente hegemônico com as dificuldades tributárias impostas aos Estados, de modo cada vez mais intenso, sob os processos de globalização.

### ***2.3.3 – Correlações Teóricas entre a Democracia Eleitoral-Representativa e a Crise Fiscal do Estado***

O Estado capitalista, conforme se expôs, recebe poder, sob o aspecto material, do processo de acumulação privada, ao tempo em que depende da arrecadação de tributos que ingressam em seus cofres segundo uma relação diretamente proporcional à referida acumulação.

No marco do *Welfare State Keynesiano*, as tensões decorrentes da iniquidade quanto à distribuição dos recursos (em outros termos: a contradição referente à apropriação privada da produção empreendida socialmente) eram objeto de lutas sociais e de organizada reivindicação e mobilização política por parte dos sindicatos e dos partidos socialistas<sup>32</sup>. Paulatinamente, contudo, foram afastadas do debate político, mediante um certo “acordo” mediado pelo Estado, segundo o qual os empreendimentos prosperariam, garantindo pleno emprego e direitos sociais aos trabalhadores, por um lado, além da continuidade da acumulação privada ao capital, por outro lado. A conta, hoje se percebe com farta evidência, não poderia fechar. Conforme anteviu O’ Connor, o arranjo keynesiano tem como resultado “uma tendência para as despesas públicas crescerem mais rapidamente do que os meios de financiá-las” (O’CONNOR, 1977, p.22). Diante da crise aqui enunciada, a aparente solução adotada pelos Estados foi o desmonte de seus sistemas de seguridade social e de redistribuição de recursos<sup>33</sup>. Ou seja, com o esgotamento fiscal do *Welfare State Keynesiano*, preservou-se a acumulação privada da produção social, renunciando-se ao sinalagma do pleno emprego e dos direitos sociais.

Sob o aspecto político, identifica-se que, atualmente, as demandas por redistribuição de recursos são cada vez mais intensas (o “acordo” keynesiano foi rompido), mas o modelo de democracia permanece, em linhas gerais, o mesmo. Assim, os trabalhadores já não contam com o mínimo de garantias substantivas outrora conferidas pelo Poder Público, mas permanecem sob a égide de um Estado cujo processo político-decisório se reveste de uma seletividade que afasta da arena democrática quaisquer debates ou razões acerca de demandas sociais (seja por redistribuição, seja por reconhecimento), limitando-se à formal competição entre partidos (e, destarte, entre as elites que controlam as respectivas máquinas) por posições de governo.

---

<sup>32</sup>Nesse sentido, demonstrando a conexão interna e mútua dependência entre reformas sociais e mobilização política na gênese do *Welfare State*, expõe Esping-Andersen: “In any event, the socialists were forced to struggle for social reform: the workers obviously needed and demanded it, and it was understood that political mobilization and class unity were difficult to achieve without it.” (ESPING-ANDERSEN, 1985, p.147)

<sup>33</sup>O Brasil, por exemplo, que sequer chegou a implementar completamente um modelo de *Welfare State Keynesiano*, já reformou seu texto constitucional em algumas ocasiões, com vistas a reduzir direitos sociais como, por exemplo, seu texto na Emenda Constitucional número 20 (Regime Geral de Previdência) e na Emenda Constitucional número 41 (Regime de Previdência dos Servidores Públicos). Em mais de uma oportunidade e em distintos governos, ainda, foi alterado o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com vistas a se deslocar recursos previamente afetados aos direitos sociais para outras atividades, como o pagamento da dívida pública, por meio de expediente que ficou conhecido como DRU- Desvinculação de Receitas da União.

A partir dos elementos até aqui apresentados, pode-se concluir que há suficientes razões para se entender que o modelo de democracia hegemônico tanto atualmente, como nos últimos momentos do *Welfare State Keynesiano*, se constitui como importante fator explicativo da encruzilhada fiscal em que se encontram as nações. As seguintes premissas parecem respaldar tal constatação:

a) Tanto o *Welfare State Keynesiano* (ao menos a partir do momento em que os partidos socialistas decidiram jogar o jogo da política prioritariamente no tabuleiro do Parlamento, rolando os dados da competição eleitoral entre partidos<sup>34</sup>) como o neoliberalismo têm em comum o modelo de democracia em que o âmago das questões econômicas e fiscais está ausente da esfera democrática e ambos conduzem o Estado, cada um a seu modo, a um quadro de inviabilidade fiscal;

b) atualmente, sob a hegemonia neoliberal, as demandas por redistribuição não estão contidas por um aparato de proteção social, de modo que o processo político-decisório que não contempla o intercâmbio de razões acerca da tributação e da alocação orçamentária, definido por Offe como “um tipo de democracia capaz de coexistir com o capitalismo”, sucumbe diante da retirada dos direitos fundamentais de segunda dimensão, definidores de “um tipo de capitalismo capaz de coexistir com a democracia” (OFFE, 1984, p. 356-386).

c) sob um modelo de democracia que não se dedica à busca dos melhores argumentos quanto às questões submetidas à arena política, mas que apenas distribui um poder determinado em

---

<sup>34</sup>A centralização da política no espaço parlamentar, por partidos de esquerda, foi assim interpretada por Juarez Guimarães: “O erro de direita - reformista ou social-democrata estaria em centrar os objetivos e a dinâmica do movimento dos trabalhadores no sentido de conquistar o poder via um deslocamento da correlação de forças no interior do Estado burguês. O equívoco básico desta visão é o de encarar a máquina do Estado burguês como se ela fosse neutra, em querer fazer de uma estrutura construída para oprimir e alienar o poder aos trabalhadores um instrumento-chave para a transformação social. No plano da economia, o desdobramento deste erro consiste em encarar a luta de classes a partir de uma ótica distributivista, abandonando qualquer perspectiva, em futuro previsível, de socialização dos meios de produção. A tentativa de conciliar as ambições distributivistas com a dinâmica capitalista acaba sendo formulada através de uma aproximação com teorias keynesianas e neokeynesianas. Acaba ocorrendo, desse modo, uma “divisão de trabalho” entre partido e sindicato: o primeiro concentra-se em uma dinâmica de disputa eleitoral, tendendo a deslocar seus centros de gravidade para a vida parlamentar; o movimento sindical esgota-se em uma dinâmica economicista, tendendo a institucionalizar-se e a verticalizar suas estruturas” (GUIMARÃES, 1990). O autor adverte, contudo, para um outro tipo de erro que pode assolar movimentos de esquerda, afastando-lhes do espectro democrático, o qual parece ser igualmente reiterado ao longo da história: “O erro de caráter esquerdista consistiria em estabelecer um programa maximalista, combinado com a pretensão de criar o poder popular à margem da conjuntura, sem equacionar a relação de seu desenvolvimento com a crise da institucionalidade burguesa. Esta visão esquerdista está em geral associada à incapacidade de conceber o partido como de massas e democrático.” (GUIMARÃES, 1990)

outra arena (a acumulação do capital) não há saída para a “corrida ao fundo do poço” entre Estados por nômades contribuintes (que, em última análise, é uma corrida por mais poder).

Como já afirmado, os Estados, ao tempo em que atendem às pressões do mercado, envolvendo-se em barganhas movidas à concessão de benefícios fiscais em troca de inversões efêmeras, estão, no longo ou médio prazos, abdicando de sua capacidade regulatória e de suas fontes de financiamento, uma vez que a carga tributária global tende a se reduzir progressivamente, como resultado da concorrência interestatal por recursos, o que, certamente, comprometerá materialmente o exercício das funções precípua do Poder Público.

Cientes de tais conseqüências, por que os governos, em nome dos Estados, não atuam coordenadamente, de modo a coibir sua diluição nos mercados globais e reafirmar sua soberania? Por que os cidadãos parecem anuir com práticas, perpetradas por seus governantes, de fulminar, paulatina mas ininterruptamente, a organização política que, em tese, deveria lhes representar? A exposição, a seguir tecida, de algumas características estruturais do modelo hegemônico de democracia tanto no *Welfare State* Keynesiano (na versão em que este se consolidou, ou seja, naquela em que as greves e levantes insurreicionais dos trabalhadores cederam terreno à ênfase na disputa eleitoral, em detrimento de darem lugar a alguma prática político-democrática que lograsse irromper para além da dicotomia insurreição x atuação parlamentar), como na hodierna supremacia neoliberal, pode auxiliar na resposta dessas questões.

#### 2.3.3.1– Êxito Eleitoral como Critério de Legitimação

Na democracia estritamente eleitoral-representativa, os governantes tendem a atuar com vistas a obter os votos dos cidadãos, de modo a se perpetuar no poder. O meta-critério de validação das ações de governo, de legitimação da representação e de definição de prioridades é, sob o aspecto formal, o voto. Esse processo político foi assim descrito por HABERMAS:

Segundo a concepção liberal, a política é essencialmente uma luta por posições que permitam dispor do poder administrativo. O processo de formação da vontade e da opinião política, tanto em meio à opinião pública como no parlamento, é determinado pela concorrência entre agentes coletivos agindo estrategicamente e pela manutenção ou conquista de posições de poder. O êxito nesse processo é medido segundo a concordância

dos cidadãos em relação a pessoas e programas, o que se quantifica em números de votos. Ao votar, os eleitores expressam suas preferências. As decisões que tomam nas eleições têm a mesma estrutura que os atos eletivos dos participantes do mercado voltados à conquista de êxito. São os eleitores que licenciam o acesso a posições de poder pelas quais os partidos políticos lutam, em uma mesma atitude que se orienta pela busca de sucesso. Um mesmo modelo de ação estratégica corresponde igualmente ao *input* dos votos e ao *output* do poder. (HABERMAS, 2002, p.275)

Estamos, portanto, sob a égide de um modelo hegemônico de democracia de baixa intensidade, em que indivíduos auto-interessados, imbuídos de preferências pré-determinadas, fazem escolhas conforme uma periodicidade quadrienal ou quinquenal, para fins de autorizarem elites que não de governar-lhes por determinado período, somente após o qual (ressalvados limitados controles inter-eleitorais), as pessoas voltarão a avaliar seus governantes.

A limitada lógica de circunscrição da avaliação das decisões públicas ao calendário eleitoral se presta como estímulo para que os agentes políticos atuem, apenas, com vistas à demonstração de resultados que sejam observados e identificados no contexto das eleições. Assim como no mercado é o código dos preços que atribui valor ou não aos elementos introjetados no sistema, no jogo da democracia eleitoral são os votos a medida do êxito ou fracasso das ações empreendidas. Não prevalecem, necessariamente, as melhores razões quanto a cada questão politicamente relevante, uma vez que os políticos não se orientam nesse sentido, mas na estratégica busca por êxito eleitoral.

Os debates, intercâmbios argumentativos e trocas de informações não se constituem como elementos de valor intrínseco, mas como instrumentos para fins de obtenção do voto que autoriza, formalmente, o exercício do poder. Nesse sentido, não possuem maior importância do que shows, depoimentos de celebridades ou acordos não públicos, todos, igualmente, fatores que podem contribuir para a obtenção de votos.

Ocorre que o código da manifestação da vontade em períodos eleitorais não é suficiente para processar a complexidade das questões submetidas à política em nossos dias. A escolha entre os partidos A, B ou C, produzida em um contexto de discursos irremediavelmente perlocucionários (já que orientados apenas à adesão momentânea do auditório de eleitores) não oferece qualquer garantia de que os melhores argumentos quanto a cada matéria

submetida à política têm, ao menos potencialmente, condições de ser expostos. Trata-se, portanto, de um modelo democrático que oferece um método para a escolha de elites governantes, não se preocupando, portanto, com a racionalidade das decisões implementadas.

Decide-se, na democracia eleitoral-representativa, apenas quem irá governar. Por mais que tal decisão possa ser orientada por programas de governo e concepções esposadas pelos partidos e seus candidatos, há, sempre, a circunstância de estar em jogo uma escolha de elites que não de ocupar cargos, antes de uma busca pelos melhores argumentos.

A precariedade em termos de circulação de argumentos e de informações, bem como a simplificação da complexidade da esfera política ao voto periódico oferecem um primeiro elemento para a explicação do atual contexto de crise da tributação, no qual se intensificam as práticas de danosa concorrência tributária entre Estados Nacionais ou entre entes federativos de um mesmo país.

A vitória em cada batalha de uma guerra fiscal e seus aparentes resultados benéficos (aumento dos níveis de emprego e da própria arrecadação fiscal) sempre precedem às suas conseqüências negativas (redução do controle estatal sobre a economia e consolidação da hegemonia do mercado). Como o critério de validação da ação dos governantes é o voto, proferido no momento das eleições, quando apenas as primeiras conseqüências da concorrência tributária são conhecidas, identifica-se, no processo político hegemônico hodiernamente, um importante elemento de estímulo à contraditória atuação de Estados que abdicam de seu controle sobre a economia e, no longo prazo, de seu próprio poder. Os excertos abaixo, extraídos de estudo sobre a guerra fiscal entre entes federativos no Brasil, pormenorizam esse argumento:

Passando ainda pela política, outro fator incentivador da competição intergovernamental é o apelo de *marketing* político representado pela guerra fiscal. Deveras, a implantação de um empreendimento produtivo em uma determinada localidade é um acontecimento que indubitavelmente rende muitos dividendos políticos ao governante que ganhou a batalha. Tratam-se muitas vezes de projetos de grande porte envolvendo empresas conhecidas, o que gera uma exposição grande na mídia e grande repercussão entre a população. Um bom exemplo é o caso da fábrica da Ford<sup>35</sup>, que trocou o Rio

---

<sup>35</sup>O caso da guerra fiscal ocorrente quanto à atração de investimentos para o setor automotivo brasileiro foi minudentemente estudado por Glauco Arbix (ARBIX, 2002), conforme trabalho publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais. Utilizando-se de modelos analíticos da teoria dos jogos (de médio alcance, portanto), o

Grande do Sul pela Bahia, fato este amplamente capitalizado politicamente pelas autoridades baianas e de modo inverso pela oposição ao Governo Olívio Dutra no Rio Grande do Sul.

Dada essa característica política da guerra fiscal (de servir de cabo eleitoral), é natural que os governantes sintam-se fortemente atraídos a participar ativamente da competição para que possam angariar algum benefício de imagem com a chegada de alguma fábrica nova ao seu território

[...]

Com referência aos efeitos de curto e longo prazo sobre as finanças públicas, sob a luz do que já foi dito, é preciso salientar que no curto prazo quase sempre não há comprometimento nas finanças do ente que deflagrou a guerra fiscal, mas há efeitos negativos tanto para o Estado perdedor, quanto para a federação.” (CAMARGO, 2004)

O critério de validação da *praxis* política é o voto. O tempo das decisões públicas no modelo democrático assim estruturado é o calendário eleitoral. Essa circunscrição precarizante do debate público, inarredável na democracia eleitoral-representativa, implica, no caso da tributação, uma impossibilidade de avaliação dos efeitos de longo prazo das danosas concorrências tributárias, uma vez que se amortizam por vários mandatos (e assim suas conseqüências em termos de subtração de eleitores), ao passo que as aparentes benesses se manifestam, em geral, no pleito subsequente ao da “vitória” na concorrência tributária. Essa primeira característica estrutural da democracia eleitoral-representativa é um importante fator explicativo da erosão fiscal do Estado de nossos dias.

#### 2.3.3.2 – Limites Materiais da Democracia Eleitoral-Representativa: a Seletividade quanto ao Processo a Limitar o Espectro Político-democrático no Estado Capitalista

A democracia estritamente eleitoral não se define apenas por aquilo que é (um jogo entre máquinas partidárias referente à alocação de poder), mas, igualmente, por aquilo que não é ou, mais precisamente, por aquilo que não contempla. Conforme já exposto, o modelo democrático hegemônico impede a tematização da contradição entre a acumulação privada e a produção social da riqueza, afastando do cenário político o conflito distributivo inerente ao modo de produção capitalista. Esse arranjo funcionou estavelmente por algum tempo, enquanto as demandas dos trabalhadores puderam ser contidas, até advir a inevitável crise do

---

autor desenvolve uma tipologia segundo a qual as guerras fiscais poderiam, em tese, oscilar de um impacto positivo (promovem bem-estar local onde o investimento é aportado e global), soma zero (bem-estar apenas local), ou se configurariam como puro desperdício de recursos públicos (não promovem bem-estar local nem global). A conclusão do autor é de que, ao menos no caso estudado, o jogo das guerras fiscais é de puro desperdício. Outro relevante estudo acerca das guerras fiscais ocorridas entre unidades federadas brasileiras ao longo da década de 1990 pode ser conferido em DULCI, 2002.

modelo Keynesiano<sup>36</sup>. Sob o modelo de relação entre Estado e economia neoliberal, hegemônico em nossos dias, é ainda menos provável que não sejam direcionadas ao Estado, cedo ou tarde, as demandas por redistribuição. Entretanto, sob o marco da democracia eleitoral, as questões econômicas de fundo, que podem recair sobre a natureza da propriedade, o modo de tributação e os limites de circulação e acumulação do capital, são excluídas da cena política, sob a escusa da inevitabilidade econômica.

Por um lado, é correto afirmar que a democracia, para o seu próprio bem, não deve permitir que, democraticamente, qualquer matéria seja objeto de decisão. Se assim fosse, seria inevitável que os regimes políticos caíssem em auto-contradições performativas, ao tempo em que poder-se-ia decidir contra as próprias condições estruturais do regime democrático.

Um exemplo de limitação material do espectro decisório dos procedimentos democráticos é a contenção da regra da maioria, em garantia de que se assegurem a manutenção e a difusão das concepções minoritárias, de modo se a viabilizar a canônica formulação de que as minorias de hoje devem, sob o marco democrático, ter condições de se tornarem majorias de amanhã. O sistema político fatalmente incorreria em *deficit* de racionalidade e, por conseguinte, de legitimação, se não assegurasse suas próprias condições de reprodução. Contemporaneamente, a harmonização entre direitos humanos e soberania popular se revela como o mais acolhido exemplo do que aqui se expõe, na medida em que há, nos regimes democráticos, aquilo que não se pode decidir, sem que feneçam as próprias condições de decisão. Direitos como renda mínima e livre manifestação do pensamento são consensualmente admitidos como insuscetíveis de afastamento em processos democráticos, sob pena de mácula às próprias condições dos processos, tais como seres autônomos e iguais entre si.

O argumento da auto-contradição performativa justifica suficientemente a subtração de determinadas questões da arena democrática. Não se trata, todavia, da exclusão de qualquer tema do cenário democrático, tampouco de se fundamentar um processo político referenciado

---

<sup>36</sup>Claus Offe foi um dos que se antecipou ao diagnóstico de “falência do modelo Keynesiano” que, para o autor, decorreria, sem necessidade de se recorrer a argumentos tipicamente conservadores, de dois fatores: a) o *Welfare State Keynesiano* inibiria o processo de “destruição criativa” exercido pelas crises no capitalismo, justamente por inibir a ocorrência de crises; b) o modelo inibiria os incentivos ao investimento e os incentivos ao trabalho (OFFE, 1984, p.379).

apenas à formal distribuição de poder administrativo entre elites que controlam máquinas partidárias.

Sob o marco Keynesiano, havia uma acomodação das lutas por redistribuição, de modo que a apresentação ao âmbito político de demandas referentes à alocação de riquezas poderia desfazer o “acordo” entre capital e trabalho que permitia um equacionamento dos conflitos de classe em termos democráticos. O conflito distributivo não era compatível com a democracia que se fez possível após a II Guerra Mundial.

Sob a hegemonia neoliberal, os trabalhadores já não contam com a relativa segurança material que outrora lhes fora deferida. Nesse contexto, é plausível a hipótese de que o modelo de democracia até aqui prevalecente não se revela compatível com a intensificação das demandas de índole redistributiva, de maneira que a política democrática precisa contar com processos que lhe permitam tematizar e decidir sobre a alocação de recursos, sob pena de perder todo o seu potencial em termos de integração social.

O modelo de democracia que herdamos dos tempos em que (ao menos no primeiro mundo) havia pleno emprego e seguridade social universal não permite, em função de suas estruturais e intencionais características, um debate que alcance as raízes dos conflitos distributivos. A crise fiscal contemporânea se enquadra precisamente na categoria de matérias que não encontram possibilidades de processamento desejável nos moldes procedimentais limitados à competição eleitoral.

A coibição das práticas de danosa guerra fiscal, a busca de bases de arrecadação adequadas ao custeio do aparato estatal e dos direitos individuais, sociais e difusos, além do emprego de tributos com finalidades extrafiscais de índole, por exemplo, ambiental ou educacional, são questões que se referem ao âmago do modo de produção capitalista e não conseguem ser enfrentadas em toda a sua complexidade e urgência no contexto de disputas por votos orientadas apenas para a distribuição do poder administrativo. O processo político dos Estados precisa contar com algo além da distribuição de cargos entre partidos para poder responder às pressões fiscais ora sofridas pelos Estados.

A democracia eleitoral-representativa, hegemônica atualmente e que acabou por prevalecer, (após profundas lutas internas no seio dos partidos socialistas) no paradigma do *Welfare State Keynesiano*, se trata de um arranjo segundo o qual o poder material do Estado advém do processo de acumulação capitalista, por meio da arrecadação de tributos. Desse modo, não se pode esperar dos seus procedimentos o questionamento da fonte e do funcionamento do poder que, em última instância, apenas aloca, em detrimento de justificar e legitimar por meio de processos de argumentação e de deliberação (no sentido aristotélico desta palavra).

A chave teórico-explicativa mais adequada para se compreender a impossibilidade de proferimento de decisões contrárias aos interesses do mercado na democracia eleitoral-representativa está naquilo que não integra o modelo em comento, mais do que nos elementos que o compõem positivamente. Nesse sentido, a categoria seletividade, proposta por Claus Offe (OFFE, 1984), é de significativo valor analítico.

Com vistas a explicar o mecanismo da dominação de classe exercida pelo Estado capitalista, Claus Offe (OFFE, 1984) inova sobre a tradição marxista e afasta duas comuns e complementares linhas de interpretação acerca do significado do Estado, usualmente empregadas pelo marco teórico em questão: as teorias da influência e as teorias dos fatores limitativos. Para o autor, ambas seriam formas distintas de interpretar o processo de dominação de classe exercido pelo Estado, porém evitadas dos mesmos vícios metodológicos.

As teorias da influência sustentam que o caráter de classe do Estado é resultado da deliberada prática de setores capitalistas para instrumentalizarem o Poder Público em consonância com seus desígnios. Nesse sentido, greves de investimento, infiltrações em instâncias reguladoras, formação política da opinião pública por meio de veículos de comunicação e indicação de pessoas para o preenchimento de cargos seriam os expedientes determinantes do poder de classe no Estado capitalista (OFFE, 1984, p. 141-142).

Já as teorias dos fatores limitativos explicariam a dominação de classe no Estado capitalista conforme uma perspectiva invertida da leitura adotada pelas teorias da influência. Segundo tal pensamento, a dominação de classe exercida por meio do Estado seria, igualmente, uma resultante de determinações externas que, entretanto, apresentar-se-iam como impedimentos

insuperáveis à utilização do Estado por interesses distintos daqueles associados à acumulação do capital (OFFE, 1984, p.142).

O pressuposto de Offe, em oposição às duas linhas de raciocínio supracitadas, é o de que a dominação de classe pelo Estado capitalista não se dá apenas com base em determinantes externas, orientadas pela ação de grupos de interesse, mas a partir de sua própria concepção estrutural. Para o autor, as teorias da influência e dos fatores limitativos podem até encontrar alguma projeção em exemplos empíricos, mas não são metodologicamente fecundas, ao perderem o foco dos elementos intrínsecos ao funcionamento do Estado que, mais do que a serviço de determinados setores, pode até mesmo defender o capitalismo de interesses capitalistas específicos.

Segundo o autor, as teorias da influência e dos fatores limitativos olvidariam que: a) o Estado atende aos interesses de uma classe, o que exige uma racionalidade estrutural específica, que vai além da interpretação que se ancora em múltiplos exemplos de interesses específicos atendidos pelo Estado e; b) as teorias em questão se limitariam a um conceito de poder de natureza mecânica (A exerce poder sobre B), ignorando que o poder é uma categoria relacional, ou seja, que pressupõe reciprocidade e complementariedade. Por isso, o poder de classe do Estado capitalista não é apenas um vetor resultante da soma de influências sobre um aparato supostamente neutro, mas a decorrência de uma estrutura ajustada, seletivamente, à prevalência geral dos interesses da acumulação. Nesse sentido, para explicar a dominação de classe exercida pelo Estado segundo elementos que lhe são estruturais, Offe propõe o conceito de seletividade.

A dominação exercida pelo Estado é, para Offe, “um sistema de regulamentação seletivo, gerador de ocorrências, ou seja, como ‘um processo de seleção’.” (OFFE, 1984, P.147). O sistema em questão estaria calcado em “regras de exclusão”, capazes de gerar “não-acontecimentos”, que seriam de três categorias: a) sócio-estruturais, ou aqueles que, pela próprias características históricas e sociais, estariam fora do raio de possibilidades; b) acidentais, ou aqueles que poderiam ter ocorrido em conformidade com o sistema, sem prejuízo de sua estrutura e; c) sistêmicas, assim entendidas como aquelas que se encontram em “áreas intermediárias entre os tipos (a) e (b)”, que são “impostas de forma imediata pelas estruturas e processos organizacionais do sistema político”. (OFFE, 1984, p. 148)

O aparelho estatal do Estado capitalista contaria, para Offe, com uma seletividade capaz de cumprir um duplo papel: a) de assegurar o interesse do capitalismo em geral contra interesses de capitalistas em particular, agrupando, portanto, interesses isolados ou mesmo contraditórios em um interesse e; b) além, naturalmente, de “proteger o capital global contra interesses e conflitos anti-capitalistas” (OFFE, 1984, p.150). Os mecanismos de seleção, segundo o autor, podem ser identificados segundo um corte analítico correspondente a um sistema de filtros em quatro níveis: estrutural, ideológico, processual e repressivo. Interessamos, aqui, os mecanismos de seleção atinentes ao processo, cuja descrição, abaixo apresentada, auxilia na compreensão do vínculo entre a democracia eleitoral-representativa e a crise fiscal de nossos dias:

As estruturas formais de regulamentação que determinam os processos de assessoria parlamentar, da barganha coletiva, do planejamento e da administração burocrática, do assessoramento político-científico, das campanhas eleitorais e das comunicações políticas de massa jamais são *meros* formalismos processuais, mas prejudgam, como tais, o possível conteúdo, ou seja, o possível resultado do respectivo processo. Tais estruturas alcançam este objetivo na medida em que conferem a certos conteúdos políticos probabilidades de realização maiores, assegurando tratamento preferencial a certos interesses, concedendo-lhes prioridades no tempo, oportunidades de coalizão mais favoráveis ou a possibilidade de aplicação de meios de poder específicos. Cada regra processual cria relações favorecimento e, inversamente, de exclusão para certos temas, grupos ou interesses. (OFFE, 1984, p. 153)

Embora o próprio autor em comento seja prudente ao suscitar inúmeras dificuldades metodológicas quanto à identificação empírica de mecanismos de seletividade, propõe-se aqui uma ilustração de seletividade quanto ao processo, partindo-se da premissa de que as regras eleitorais se enquadram no conceito offeliano de “regra processual”. A questão tributária, no Brasil, obtém significativa visibilidade midiática mas, sempre, segundo um enquadramento<sup>37</sup> que contempla a premissa de que os tributos são uma parcela da riqueza “naturalmente” pertencente às empresas ou pessoas, subtraída pelo Estado como indesejável custo de um certo “bem comum”. É a estrutura do Estado, cuja conformação jurídica atribui principalmente aos mais abastados a figuração no pólo passivo de obrigações tributárias (embora o ônus econômico de tais imposições não lhes recaia preferencialmente, como visto),

---

<sup>37</sup>Entende-se, aqui, enquadramento como o processo que conjuga ênfase e seleção na divulgação, criação e reprodução de informações pela mídia, de modo a condicionar o sentido, a valoração e a relevância de episódios, contextos ou mesmo idéias.

que faz com que os interesses processados pelo aparato estatal quanto à questão fiscal não transcendam ao binômio entre capitalistas que querem pagar menos e Estado que quer arrecadar mais (para, aliás, custear o aparato que garante a acumulação capitalista). Assim, com a estrutura seletiva que define o Estado, movimentos sociais, organizações de trabalhadores e grupos contra-hegemônicos têm dificuldade em incluir a questão tributária em suas bandeiras de luta, uma vez que não se encaixam na dicotomia entre Estado-arrecadador e contribuintes-pagadores de impostos.

Exemplifica essa idéia o fato de que o último documento impregnado de notoriedade junto à opinião pública brasileira acerca da questão tributária, cuja proveniência não recaía sobre o Estado ou sobre lideranças empresariais, foi um manifesto denominado “Por uma Reforma Tributária Justa” (STEDILE et. al., 2008)<sup>38</sup>, nos termos do qual, em suma, protestava-se contra a não aprovação, no Congresso Nacional, de uma Emenda Constitucional que prorrogaria a exigência de um tributo incidente sobre movimentações financeiras denominado CPMF. Por ensejo do protesto, pleiteava-se uma reforma tributária que redefinisse a prioridade hoje conferida ao pagamento da dívida pública e que, efetivamente, redistribuísse as riquezas nacionais. Ou seja, a sociedade civil organizada só conseguiu visibilidade ao tratar da questão tributária segundo o código seletivo da democracia eleitoral-representativa, é dizer, associando-se, momentaneamente, aos interesses do Estado-arrecadador, em favor, ainda que de maneira não intencional, da manutenção de suas fontes de riquezas e, por conseguinte, de poder. Em inúmeras circunstâncias, todavia, a questão tributária não pode ser equacionada em termos de interesses rivais entre Estado (ou entre distintos entes federativos do Estado) e contribuintes-pagadores de impostos. Em tais situações<sup>39</sup>, a seletividade processual explica a subtração da fiscalidade do cenário político.

Em consonância com o conceito de seletividade (processual) a discussão pública acerca da reforma tributária tende a ser codificada, no modelo hegemônico de democracia, em binômios eleitorais governo/oposição. Os acontecimentos tributários, com efeito, parecem, quase sempre, ser compactados segundo a lógica da distribuição do poder conforme eleições, de

---

<sup>38</sup>O referido manifesto foi subscrito por inúmeros movimentos sociais urbanos e rurais e por partidos identificados ideologicamente com o centro e com a esquerda.

<sup>39</sup>Alguns exemplos são as demandas por extrafiscalidade ambiental, por extrafiscalidade do ITR como instrumento de reforma agrária e por cobrança progressiva do IPTU (sem aumento de arrecadação), como meio de promoção de cidades sustentáveis.

maneira que não conseguem ingressar na agenda pública em termos condizentes com sua complexidade.

A seletividade no nível do processo que se percebe na democracia eleitoral-representativa permite até mesmo que, no contexto de redução do debate em termos de competição partidária e de interesses subjetivos imediatos, situações que geram perplexidade apareçam no debate público, sem imediata possibilidade de esclarecimento ou harmonização discursiva. Por exemplo, é possível que se defenda, como o supracitado manifesto fez, a majoração de um imposto incidente sobre operações financeiras (IOF)<sup>40</sup>, afirmando-se que se trata de uma medida redistributiva, uma vez que, no jogo parlamentar, foi rechaçada por partidos e grupos políticos identificados com os bancos, empresários e proprietários de terras. Entretanto, o efeito do aumento do referido tributo *é, ipso facto*, a majoração no custo do crédito para os cidadãos em geral (algo muito semelhante a um incremento nas taxas de juros praticadas no mercado). Não há, contudo, mecanismo de inclusão e processamento de tal complexidade na estrutura seletiva da democracia eleitoral, a qual responde preferencialmente às mensagens codificadas em linguagem de disputa por posições de governo, ou de defesa dos interesses de quem entrega os valores dos tributos diretamente aos cofres públicos. Sem qualquer intenção nesse sentido, atores sociais podem recair em contradições ou imprecisões discursivas em função, menos de sua conduta subjetiva e mais da lógica seletiva que define a democracia estritamente representativa-eleitoral.

Essa seletividade pode ser compreendida de modo mais preciso se enquadrada como uma resposta insuficiente à tensão constitutiva da política moderna, incidente sobre a paradoxal harmonização entre complexidade social e soberania popular. Diante de processos histórico-sociais definidos por crescente complexificação e racionalização – e, por conseguinte, diferenciação funcional entre sistemas sociais – a política pode se reduzir a um sistema circunscrito ao código do poder, estruturado segundo o binômio governo/oposição, ensejando, quanto ao âmbito tributário, os efeitos da seletividade quanto ao processo aqui suscitados. Na subseção seguinte, avança-se sobre esse ponto.

---

<sup>40</sup>O manifesto em questão teve como um dos pontos principais a veemente defesa da majoração da alíquota do IOF, tributo cujo contribuinte é o tomador de crédito (cf. art. 3o, I, da Lei 8.994/94 (BRASIL, 1994)).

### 2.3.3.3 – A Seletividade como Decorrência de uma Resposta Precária à Tensão entre Soberania Popular e Complexidade Social

A política moderna, por um lado, se revela especialmente compatível com a idéia de soberania popular. A crescente racionalização, a afirmação da autonomia humana, a busca por controle e administração de expectativas e contingências e a demanda por justificativas e fundamentos para as obrigações políticas, características tão específicas da modernidade, se mostram compatíveis com a idéia de auto-governo pressuposta na democracia, ou seja, com a submissão consentida a normas e processos políticos.

A modernidade, por outro lado, se define por uma constante complexificação social, assim identificada, dentre inúmeros outros, nos seguintes elementos: a) destraditionalização que, quanto à política, aponta para uma legitimação do poder conforme a legalidade, a qual, por sua vez, se compatibiliza com um Estado gerido profissionalmente e de forma burocraticamente especializada (WEBER, 2004); b) diferenciação e especialização funcional (FARIA, 2007) e; c) aumento em escala das unidades jurídicas e políticas (DAHL, 1989).

Tamanha e crescente complexidade entra em rota de colisão com a idéia de soberania popular, haja vista a dificuldade em se harmonizar a participação de volumosas massas, dotadas de infinitos interesses, com a eficiência e racionalidade administrativa que se espera de um poder legitimado na racional legalidade (e não mais no encantado carisma, como nos paradigmas precedentes). A resposta canonicamente apresentada ao paradoxo em questão concerne em um amesquinamento da participação popular na política, de modo se contê-la nos expedientes prévios à alocação do poder que, de fato, passa a ser exercido por elites governantes. Contudo, como afirma Fernando Filgueiras, comentando a obra de Max Weber, tal precarização da soberania popular não se dá sem gravosas conseqüências em termos de legitimação:

Para Weber, a democracia representativa moderna opera com a ética da responsabilidade, porquanto lida com um mundo burocratizado e racional, que se diferenciou da esfera pública em função da existência dos políticos profissionais. É nesse sentido que a burocratização e a racionalização da política demandam a avaliação das conseqüências da ação dos políticos e não dos meios empregados para a consecução dos fins. Em sociedades permeadas por uma pluralidade de valores, a avaliação da ação política se pauta por suas conseqüências junto ao eleitorado.

[...]

Contudo, esse processo de especialização e as barreiras à participação da sociedade civil, ao mesmo tempo em que proporcionam a legitimação dos sistemas administrativos, proporcionam suas crises de legitimação pelo fato de instrumentalizar o discurso político em vista das relações de poder. A democracia se submeteu à razão instrumental, de forma que o domínio do Estado vai se tornando, gradativamente, despolitizado (FILGUEIRAS, 2008, p. 111-112).

O modelo hegemônico de democracia (eleitoral-representativo) responde à crescente complexidade social com mais racionalização. Contudo, restringe-se a um tipo específico de racionalidade, denominado racionalidade com-respeito-a-fins<sup>41</sup>, ou seja, uma razão que se revela adequada no escopo de se descobrir ou de se formular os melhores mecanismos para fins de consecução de determinadas finalidades já pré-determinadas. No que concerne à gestação dos desígnios pretendidos pela conduta política, ou à sua justificação, o modelo de racionalidade com que opera a política democrática prevalecente na modernidade não apresenta suficientes alternativas. É precisamente esse modelo de racionalidade entendida apenas como adequação entre meios e finalidades que conforma as duas aproximações teóricas prevalecentes no campo da democracia hegemônica, ambas ensejadoras da seletividade (ou seja, dos não-acontecimentos) mencionada na sub-seção antecedente.

Por um lado, o modelo de racionalidade que não busca fundamentos ou justificativas para as finalidades perseguidas pela política pode se ancorar em um individualismo metodológico, segundo o qual a legitimidade, na democracia, se trata apenas de uma acomodação de múltiplos interesses (individuais ou de corporações), sempre pré-determinados em algum espaço deliberadamente olvidado pela própria política. Comentando criticamente a obra de A. Downs, Habermas assim descreve essa modalidade de resposta à questão da harmonização entre complexidade e soberania popular:

Ao demonstrar a racionalidade do comportamento dos eleitores e dos políticos, a *teoria econômica da democracia* tinha tentado capturar empiricamente algumas intuições normativas do liberalismo. Segundo esse modelo, os eleitores traduzem, através de seus votos, um auto-interesse mais ou menos esclarecido, que se apresenta na forma de pretensões dirigidas ao sistema política; ao passo que os políticos, que gostariam de adquirir ou manter cargos, trocam esses votos pela oferta de determinadas políticas. Das

---

<sup>41</sup> O conceito de agir racional-com-respeito-a-fins é abordado de maneira mais abrangente adiante, na terceira seção do terceiro capítulo. Confira-se um enfrentamento mais profundo da questão em HABERMAS, 1975. Em complementação a tal modelo de racionalidade, apresentar-se-á, também no terceiro capítulo, a idéia de razão comunicativa, a qual, sustentar-se-á, também deve ser considerada na política democrática.

transações entre eleitores que decidem racionalmente, e elites políticas, resultam decisões racionais na medida em que levam em consideração os interesses particulares agregados e avaliados equitativamente (HABERMAS, 1997, p.62).

A submissão da democracia a um processo de acomodação de preferências, codificado segundo votos dirigidos a elites que não de exercer efetivamente o poder, se trata de uma formulação que, antes de enfrentar a complexidade social de modo racional, a escamoteia, ao tentar a inviável operação de redução de todos os argumentos, idéias e impressões de índole política ocorrentes na sociedade a uma questão de acomodação de preferências, segundo a lógica da distribuição de posições de poder. Nesse modelo, a seletividade referida na subseção precedente encontra solo fértil, na medida em que o Estado só processa as controvérsias fiscais quando subsumidas à linguagem da distribuição do poder em conformidade com processos eleitorais.

Outra solução para a questão da complexidade social que é freqüentemente associada ao modelo eleitoral-representativo de democracia emana da teoria dos sistemas. De acordo com o referido marco teórico, a crescente complexificação social e diferenciação funcional enseja a configuração de sistemas sociais, os quais, dotados de um código específico, logram processar e tornar cognitivamente viável a complexidade social. A categoria em referência é assim apresentada por N. Luhman:

Os sistemas sociais [...] estabilizam expectativas objetivas, vigentes, pelas quais as pessoas se orientam. As expectativas podem ser verbalizadas na forma do dever ser, mas também podem estar acopladas a determinações qualitativas, delimitações da ação, regras de cuidado, etc. O importante é que se consiga uma redução generalizante (LUHMAN, 1983, p.52).

A “redução generalizante” acima mencionada conduz a uma identificação, nos sistemas sociais, de um código que lhes peculiariza e somente por meio do qual elementos podem “ingressar” em determinado sistema. No que tange ao sistema da política, tal código é a disputa pelo poder, estruturada binariamente segundo o dualismo governo/oposição. Além dessa linguagem, nada faria sentido para o referido sistema que, como os demais sistemas sociais, coloca, reflexivamente, suas próprias condições de reprodução (ou seja, define-se pela *autopoieses*). A solução para a complexidade oferecida pela teoria dos sistemas reifica e legitima a seletividade abordada na subseção anterior, ao tempo em que atribui à política o predicado de um sistema social autopoietico que só responde a mensagens codificadas em

termos da rivalidade entre governo e oposição (cf. FARIA, 2007). Assim, esvanece a soberania popular, ao tempo em que os fluxos comunicacionais em circulação junto à esfera pública<sup>42</sup> e os discursos dali emergentes e processados/institucionalizados pela sociedade civil ficam alheios do âmbito político. Ao compreender a política como um autista (cf. HABERMAS, 1997) sistema codificado em termos da disputa pelo poder operada binariamente em termos da dialética governo/oposição, a democracia hegemônica fornece o substrato que conforma a seletividade processual, no contexto da qual a questão tributária é sempre equacionada em termos de governo ansioso por arrecadar e oposição que resiste à instituição de tributos.

Como exposto na subseção anterior, até mesmo associações da sociedade civil podem ter seus discursos precarizados ou descaracterizados em função da seletividade processual que define o Estado de nossos dias. Nesse sentido, apresenta-se, a seguir, um exemplo concreto atinente às atitudes dos cidadãos diante do acirramento das concorrências fiscais, de maneira a se elucidar como o modelo de democracia hoje hegemônico (e sua seletividade) é um fator determinante de ímpar (senão primaz) relevância na conformação do atual quadro de crise tributária dos Estados. O argumento que se desenvolverá é o de que o cimento social das concorrências tributárias danosas hodiernamente praticadas por Estados não é a repulsa dos cidadãos em face do pagamento de tributos, mas suas atitudes preponderantemente incoerentes e contraditórias diante de questões fiscais. A hipótese é que tais atitudes são compatíveis (senão estimuladas) com o modelo hegemônico de democracia, uma vez que o código da disputa eleitoral pelo poder não é suficiente para processá-las, conforme ficará patente a partir dos exemplos que serão declinados.

#### 2.3.3.4- Um Exemplo: Acomodação da Democracia Eleitoral-representativa às Atitudes Incoerentes e Contraditórias Diante da Tributação

Abaixo, exemplifica-se a seletividade procedimental que define a democracia eleitoral-representativa, por meio da exposição de algo recorrente em inúmeros Estados nacionais: cidadãos possuem entendimentos e preferências freqüentemente incoerentes e contraditórios

---

<sup>42</sup>Esta categoria pode ser assim definida, nos termos de J. Habermas: “A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, 1997, p.92).

acerca de relevantes temas fiscais, o que se explica em face de se tratar, em geral, de assuntos abordados apenas até certo limite perante a opinião pública, de maneira a estar sempre contidos na lógica da competição interpartidária. Para além disso, a tributação se transforma, seletivamente, em um não-assunto, excluído do debate político e, portanto, alheio até mesmo à identificação de entendimentos contraditórios ou incoerentes entre si, manifestados pela maioria dos jurisdicionados. Como os dados e argumentos adiante perquiridos atestam, a base de legitimação social das concorrências tributárias é menos a repulsa dos cidadãos aos tributos e mais a prevalência de opiniões contraditórias em relação à questão.

Sob governo autoritários, é comum que déspotas atribuam ao Estado o caráter de extensão de seus patrimônios pessoais e, assim, exijam dos cidadãos cada vez mais recursos, com vistas ao incremento de suas próprias fortunas. Em tal cenário, é plausível que aqueles que não exerçam o governo tentem, por todos os meios, evadir-se à arrecadação fiscal, mediante remessas de recursos para paraísos fiscais ou instrumentos congêneres. Assim, não é difícil explicar porque significativa parcela da riqueza de países não democráticos (em especial asiáticos e do Oriente Médio) se encontra alheia à tributação, alocada em jurisdições *offshore*.

A explicação para a recusa social à tributação acima mencionada, todavia, não se comunica, a princípio, aos países democráticos, onde a imposição fiscal é, segundo o ideário que pretende legitimar o modelo hegemônico de democracia, fruto do consentimento dos cidadãos, conforme a máxima “no taxation without representation”.

De fato, nas nações democráticas os indivíduos, em sua maioria, anuem com a atividade tributária do Estado e pagam seus tributos pessoais. Prova disso é que, conforme se depreende, dentre outros, do estudo de DHAMI & AL-NOWAIHI (2003)<sup>43</sup>, as pessoas, em geral, pagam mais tributos do que seria esperado caso agissem segundo uma simples contraposição entre o custo das exações e o risco de serem fiscalizadas. Como se dá com as normas em geral nas sociedades democráticas, é mais o consentimento quanto ao cumprimento, do que a aversão em face da coerção, o que conduz os cidadãos a agir em conformidade com os ditames vigentes nas ordens jurídico-políticas a que se sujeitam.

---

<sup>43</sup>Os autores formulam, para os dados encontrados, hipótese distinta do entendimento aqui esposado. Para o estudo em apreço, as pessoas tenderiam a superestimar o risco de serem objeto de uma fiscalização tributária e, por tal razão, tenderiam a anuir com as normas tributárias. Os dados obtidos por TORGLER (2003) e TORGLER & SCHALTEGGER (2005), a seguir apresentados, amparam teoricamente a interpretação de que as pessoas tendem a pagar tributos porque concordam com a tributação, antes de temerem ser auditadas.

Assim, se há uma crise inerente aos processos de globalização, no contexto da qual os Estados tendem a perder, progressivamente, sua capacidade de arrecadação, tal crise não se desdobra, diretamente, de uma percepção e avaliação dos indivíduos quanto aos tributos (*tax morale*), crescentemente negativa. De modo contra-intuitivo, percebe-se que os cidadãos não rejeitam a tributação, mas a tomam como prática legítima e pertinente; por outro lado, não apenas anuem com os favores fiscais concedidos por seus governos aos grandes contribuintes, como os pressionam para que tais práticas ocorram.

TORGLER & SCHALTEGGER (2005) e TORGLER (2003) sugerem, a partir de robustos dados empíricos, que, com o passar dos anos, precisamente sob o contexto de aprofundamento dos processos de globalização e de maior adesão ao ideário liberal-libertário, as pessoas, seja no primeiro mundo, seja na periferia, tendem a ter uma percepção crescentemente positiva acerca da atividade tributária do Estado.

Os autores acima referidos constatam que, quanto aos países que integram a OCDE, em uma escala de 0 (zero) a 3 (três), em grau crescente de menor a maior percepção/valoração positiva da tributação, de 1990 a 1997 a média de *tax morale* se elevou de 1,94 a 2,12. Na América Latina, os números em comento evoluíram, entre 1981 e 1998, de 1,756 para 2,190 (cf. TORGLER & SCHALTEGGER (2005) e TORGLER (2003)).

A questão que se coloca a partir dos dados aqui apresentados se concentra sobre as razões pelas quais indivíduos que, em regra, não se opõem à tributação e possuem uma percepção positiva da arrecadação fiscal, não objetam e fomentam, paradoxalmente, a atitude das grandes empresas que entram em determinados territórios apenas com o escopo de obter o máximo de vantagens, mesmo que isso implique não contribuir para a redistribuição, mediante tributos, das riquezas.

Soma-se ao paradoxo acima referido a constatação, empreendida por STEINMO (1993, p. 158) de que, ao final da década de 70 do século XX<sup>44</sup>, a insatisfação das pessoas, em geral, diante da tributação, se reportava precipuamente a um desejo de maior progressividade dos tributos e mais intensa arrecadação sobre os mais ricos e sobre as grandes empresas. Contudo,

---

<sup>44</sup>Os dados dizem respeito aos Estados Unidos, à Suécia e à Inglaterra, países com distintos modelos de tributação e processos políticos peculiares entre si.

os Estados Nacionais implementaram, nos decênios seguintes, reformas tributárias com conteúdos diametralmente opostos aos clamores por maior ênfase redistributiva na fiscalidade, de modo a reduzirem a carga incidente sobre os grandes contribuintes.<sup>45</sup>

Aparentemente, tais reformas não produziram impacto negativo no que tange à percepção dos indivíduos sobre a tributação. Por outro lado, os Estados se viram cada vez mais sem bases de arrecadação, ao tempo em que se engajaram em práticas de concorrência tributária contra outros Estados, o que, em última análise, lhes deixa sem condições de aferir recursos suficientes para o cumprimento dos desígnios pretendidos por seus cidadãos e determinados por suas constituições.

A crise fiscal de nossos dias, destarte, se equaciona nos seguintes elementos, apenas aparentemente contraditórios entre si: a) o ambiente político e cultural do Ocidente ao final da década de 70 indicava que os cidadãos pretendiam a implementação de reformas fiscais, com o fito de se institucionalizarem sistemas mais progressivos e com maior rigor redistributivo (STEINMO, 1993); b) ao longo dos anos 80 e 90 seguiu-se, no Ocidente, uma onda de reformas fiscais com conteúdo regressivo e afeta a concessões de benefícios para os grandes contribuintes (HANSEN, 2003); c) as reformas em questão não implicaram maior insatisfação dos cidadãos diante da prática tributária dos Estados (TORGLER & SCHALTEGGER (2005) e TORGLER (2003)) e; d) paulatina e progressivamente os Estados se enquadram na lógica concorrencial dos mercados, oferecendo vantagens fiscais em busca de investimentos, de modo que já não se pode dizer que regulam os mercados mas, de fato, são regulados pelas regras mercantis de oferta e procura de tributos, oferecendo sempre as menores ofertas e, assim, reduzindo suas bases de arrecadação e custeio, sob a anuência, ao menos tácita, dos cidadãos (TAVARES, 2005).

O quadro acima exposto se refere a dois movimentos distintos: a) por um lado, os cidadãos continuam a ver sentido na tributação e na redistribuição de recursos mediante políticas fiscais, de modo que não se opõem, em geral, a adimplir impostos, mas; b) por outro lado, há uma demanda intensa por crescimento econômico, emprego e aporte de investimentos nas localidades onde as pessoas estão, de maneira que se espera dos governos que assegurem a

---

<sup>45</sup>Um emblemático estudo de caso em que são comparadas as reformas tributárias *sociais* de meados do século XX e as reformas tributárias *neoliberais* do final do século, dedicado ao Canadá, mas aplicável aos demais países ocidentais quanto aos conceitos e categorias analisados, encontra-se em HANSEN (2003).

manutenção, ali onde habitam seus jurisdicionados, de empresas, investimentos e serviços privados (STEINMO, 1993, p.158-159).

É a disjunção entre o anseio por crescimento econômico e a busca por melhor redistribuição de recursos o que melhor explica a concomitante anuência dos cidadãos com o pagamento de tributos e com a concessão de favores fiscais aos grandes contribuintes. É como se as pessoas, ao se defrontarem com questões de finanças públicas, fragmentassem tal indivisível tema do seguinte modo: é fundamental tributar e, sobretudo, tributar progressivamente, redistribuindo-se a riqueza, de modo que cada um deve pagar seus impostos regularmente; mas é igualmente fundamental que o Estado atraia investimentos e garanta o crescimento econômico sob seus domínios territoriais.

Os governos não ignoram o cenário de preferências contraditórias, quanto à fiscalidade, ostentadas por seus cidadãos, mas continuam a adotar, a julgar pelo conteúdo de suas políticas tributárias, uma reiterada opção pela imediatista atração de investimentos por meio de guerras fiscais, o que contraria os anseios populares por tributos consentâneos com a capacidade contributiva e a progressividade.

A escolha pela concessão de benefícios e atração de investimentos a qualquer custo<sup>46</sup> não é uma aposta ou medida meramente aleatória implementada pela maioria dos governos diante das preferências contraditórias de seus cidadãos. É, de modo oposto, sinal de que são conhecidas tais preferências para além de sua superfície, ao ponto de se saber quais são as medidas que, de fato, poderiam subtrair-lhes popularidade e, por conseguinte, competitividade eleitoral, nas limitadas regras do jogo da democracia representativa.

Para se entender a opção dos governantes por políticas de aparente fomento ao crescimento econômico e ao emprego, em detrimento de medidas tendentes à promoção da justiça fiscal, recorre-se, primeiramente, a um *cliché* em termos de finanças públicas, segundo o qual, ainda que os cidadãos não prefiram necessariamente pontes e viadutos a tubulações e estruturas de saneamento, os administradores públicos usualmente optam por edificar aqueles, em detrimento destas, sob o entendimento de que se tratam de obras que todos vêem, comentam e

---

<sup>46</sup>Apenas para que se tenha uma dimensão do que significam tais custos, aponta-se o caso da montadora de automóveis Ford, que, para se instalar no Estado da Bahia, no Brasil, recebeu incentivos estatais de R\$ 759,6 milhões, para um investimento projetado de R\$ 600 milhões (cf. CAMARGO, 2004).

reconhecem, aptas a provocarem um benefício eleitoral incomparavelmente maior do que o decorrente de melhorias subterrâneas, quase invisíveis.

O caso das finanças públicas opera segundo uma lógica correlata à que se expôs acima. EDLUND (2003), fazendo referência a inúmeros trabalhos empíricos, constata que, em diversos países, as mesmas pessoas que desejam progressividade tributária e respeito à capacidade contributiva demonstram, em sua maioria, não saber o que tais termos significam. Desse modo, confrontados com situações concretas os cidadãos, em geral, não sabem identificar se determinada medida tributária implica maior esforço fiscal junto aos mais ricos ou se possui um caráter preponderantemente progressivo.

ROBERTS et al. (1994) concluem, após realizarem experimentos junto a quatrocentos e sessenta universitários estudantes de graduação em tributação nos Estados Unidos, que mesmo tal seleto grupo não aplica coerentemente conceitos como progressividade e capacidade contributiva. Os estudantes se mostraram majoritariamente favoráveis a tributos progressivos quando questionados em tese; mas se revelaram contrários a tais exações quando confrontados com situações concretas. Também STEINMO sustenta, se reportando a estudos empíricos, que as pessoas conhecem pouco sobre tributação. Quanto à questão assim se expressa o autor:

Citizens are generally ill-informed about the structure, effects, and design of their country's tax system. They are even remarkably ignorant of the taxes that they themselves pay. Ask yourself what percentage of your income you pay in income, social security, property, and consumption taxes. If you are even close in your estimates, you are the exception. (STEINMO, 2003, p. 194)

Se nem mesmo os estudantes de tributação parecem contar com recursos cognitivos suficientes para avaliar as políticas fiscais de seus governos e se os cidadãos, em geral, não costumam se informar sequer acerca dos tributos de que são devedores, certamente os governantes não se sentem significativamente pressionados, tampouco se submetem a mecanismos eficazes de *accountability* vertical, quando o assunto é tributação.

A presença de uma fábrica em determinada cidade como decorrência de práticas de guerra fiscal ou a atração de um grande evento esportivo como consequência de gastos públicos e exonerações tributárias de toda a sorte são, fácil e diretamente, notadas pelos cidadãos. Já a

implementação de impostos progressivos, ou com preocupações extrafiscais<sup>47</sup> se situa, na maioria dos países, em mais esquecido subsolo informacional do que aquele onde se encontram as sempre preteridas obras de saneamento básico.

Assim como o modelo hegemônico de democracia, no qual os governantes se orientam apenas pela busca de votos, permite o surgimento de práticas tributárias que entregam o Estado aos critérios, métodos e valores do mercado; percebe-se que tal modelo fomenta o quadro de ignorância média dos cidadãos quanto à tributação e às questões públicas mais complexas, acerca das quais as decisões exigem mais do que o binômio sim ou não. É apenas esta lógica decisória binária, não acompanhada de processos de interlocução e de argumentação que explica as contradições até aqui diagnosticadas e a seguir sintetizadas:

a) há um desejo por investimentos imediatos de grandes empresas nas localidades onde as pessoas habitam, mesmo que decorram do engajamento do Poder Público em guerras fiscais; mas, ao mesmo tempo, anseia-se, em geral, que a carga tributária seja mais intensamente afetada às grandes empresas e às pessoas físicas mais ricas, as grandes beneficiárias das guerras fiscais;

b) conceitos como respeito à capacidade contributiva e progressividade dos tributos são preferidos pela maioria dos cidadãos mas, diante de situações concretas, as pessoas sequer identificam sua aplicação e;

c) os modelos de tributação hegemônicos em nossos dias se caracterizam por atributos contrários àqueles que os cidadãos em geral pretendiam, haja vista serem regressivos e repletos de favores aos grandes contribuintes; mas, ao longo de sua implementação, nos anos 80 e 90 do século XX, cresceu a percepção positiva da tributação em toda a América Latina e nos países que integram a OCDE.

A crise fiscal, portanto, não decorre do fato de os cidadãos não estarem dispostos a pagar seus tributos, mas da circunstância de permitirem que os grandes contribuintes não o façam, ao

---

<sup>47</sup>Consideram-se extrafiscais aqueles tributos cuja imposição se reporta a outros objetivos, para além do financiamento do aparato burocrático do Estado. Assim, por exemplo, a progressividade do IPTU para fins de provocar o cumprimento da função social da propriedade é uma medida extrafiscal. Atualmente, todo tributo tem alguma finalidade extrafiscal nos ordenamentos jurídicos ocidentais.

demandarem políticas públicas de incentivo ao aporte de investimentos em suas localidades, sem cogitar os custos e conseqüências de tais políticas.

Tamanha desinformação e contradição no âmbito da opinião pública só se explica, reitera-se, por um modelo de democracia em que as decisões não decorrem de debates, de interações (no sentido arendtiano da expressão) e de intercâmbios argumentativos mas, de fato, apenas da justaposição de preferências pré-determinadas, inegociáveis ou, no máximo, sujeitas a barganhas. Em tal cenário, é dizer, sob o modelo hegemônico de democracia de baixa intensidade (estritamente representativa e pautada por escolhas eleitorais de mera autorização de elites governantes), não há ensejo para a identificação pública das contradições ocorrentes entre as distintas preferências dos indivíduos. Ora, se as preferências dos cidadãos, no modelo ora descrito, são pré-determinadas em algum âmbito pré-político, então resta ao espaço eleitoral quantificá-las e encontrar uma resultante, sem tecer juízos sequer quanto à sua coerência.

Não há, igualmente, oportunidade procedimental para que os cidadãos (reduzidos a eleitores, conceito esvaziado como uma espécie do gênero dos consumidores, ou seja, aqueles que proferem escolhas visando à sua satisfação pessoal, em relação de assimetria informacional perante quem lhes fornece as opções decisórias) possam se informar acerca de questões como tributação ou finanças públicas. Como visto, sem um espaço público, político, em que as conseqüências das decisões coletivas possam ser abertamente pensadas e discutidas, segundo um horizonte que transcenda os limites do calendário eleitoral, nem mesmo os técnicos no assunto, como estudantes de tributação de universidades estadunidenses, conseguem alcançar um mínimo de precisão semântica e lógica quando indagados acerca do objeto que estudam.

O fato é que o conhecimento e a compreensão dos sistemas tributários não são uma questão propriamente técnica (se assim fosse, os estudantes entrevistados no experimento de Roberts et. al. não teriam se comportado do modo incoerente como se constatou). Trata-se de um problema de natureza política, concernente na busca de elementos para decidirmos acerca do meio como pretendemos assegurar materialmente a convivência humana em sociedade.

Se os dados empíricos acima referidos sugerem que o envolvimento técnico não garante uma atitude coerente das pessoas diante da tributação, as conclusões da pesquisa conduzida por

EDLUND (2003) podem corroborar a hipótese aqui esposada, no sentido de que são as condições políticas, institucionais e sociais que definem o nível de coerência e compreensão dos cidadãos em face de matérias tributárias. Ao proceder, junto a uma porção aleatória da sociedade sueca, a uma pesquisa empírica análoga à que foi implementada por ROBERTS et. al. (1994), EDLUND (2003) identificou um significativo grau de compreensão acerca do conceito de tributação progressiva, assim evidenciado na coerência entre sua defesa ou refutação tanto em tese, como em casos concretos. Confira-se:

First, there is a clear symmetry between the results obtained from abstract and concrete measures, which indicates that attitudes towards progressive tax rates appear to be consistent. Irrespective of whether abstract or concrete measures are applied, most citizens support progressive taxation. (EDLUND, 2003, p.161)

O supracitado autor se exime de formular uma hipótese explicativa quanto aos dados encontrados em seu estudo empírico, mas sugere a pertinência, consoante se depreende da transcrição a seguir, da idéia aqui defendida de que as atitudes dos cidadãos em face da tributação se explicam segundo variáveis e condições políticas e, ali onde o modelo liberal-representativo se manifesta de modo preponderante (como nos países anglo-saxões, onde o nível de compreensão de matérias fiscais é baixo), não há condições adequadas para que as pessoas se informem quanto a assuntos de ordem fiscal:

Different degrees of observed non-attitudes might entirely be reduced to technical problems of measurement. Accordingly, it may be suggested that the empirical findings in this paper indicate since they are consistent with available, admittedly scattered Swedish evidence, a true cross-national difference between the United States and Sweden regarding the prevalence of non-attitudes about tax policy.

Any assertion of a true cross-national difference is, however, in need of substantive explanations. Although this would require a thorough comparative design to be confirmed, it is suggested that such explanations fruitfully be sought among factors related to the welfare state and the rhetoric of organized interest, political parties, unions, employers organizations, surrounding issues of taxation and redistributive welfare policies. (EDLUND, 2003, p. 162).

É possível afirmar que um sutil distanciamento do modelo estritamente representativo-eleitoral de democracia, ainda que de viés corporativo, como parece ser o exemplo sueco, já suscita um impacto junto ao entendimento dos cidadãos acerca da tributação, o qual se distingue daquele observado onde a política segue uma lógica correlata à do mercado, ou seja,

de competição entre preferências, uma de consumidores, outra de eleitores. Os elementos consignados nesta seção são suficientes para demonstrar que as concorrências tributárias danosas encontram nas atitudes ignorantes, incoerentes e contraditórias dos cidadãos um solo fértil para sua legitimação. Tais atitudes, por seu turno, se explicam em grande medida em função das características do modelo hegemônico de democracia. Em suma: quando o sistema político se fecha aos fluxos comunicacionais circulantes em meio à esfera pública, operando apenas segundo o seletivo código da disputa pelo poder, mensagens incoerentes ou contraditórias quanto à fiscalidade podem ser processadas segundo uma aparente normalidade. Tais contradições, contudo, são o sustentáculo social das autofágicas concorrências tributárias danosas, cuja gênese, destarte, a democracia eleitoral-representativa não logra coibir.

A seguir, portanto, serão abordados os pressupostos teóricos e conceituais de uma formulação político-normativa denominada democracia deliberativa, a qual reconhece um primaz papel à esfera pública na política democrática e contempla um tipo de racionalidade complementar ao agir racional-com-respeito-a-fins, a racionalidade comunicacional. Testar-se-á, com efeito, o seu potencial quanto às limitações atinentes à democracia eleitoral-representativa. Caso se conclua por perspectivas promissoras quanto à democracia deliberativa para fins de superação ou amenização da crise fiscal contemporânea, correlacionar-se-ão elementos de tal modelo normativo com o âmbito tributário, de modo a se formular parâmetros para a fiscalidade deliberativa, que, em hipótese, é menos suscetível às pressões de mercado que erodem as bases fiscais dos Estados Contemporâneos.

### **CAPÍTULO 3 – O MODELO NORMATIVO DELIBERATIVO DE DEMOCRACIA**

Afirmou-se-se no capítulo anterior que a redução das bases de arrecadação fiscal e a dificuldade de controle estatal sobre a economia (problemas exacerbados sob os processos de globalização) se explicam parcialmente em função da inexistência de instituições tributárias globais e da ineficiência gerencial dos governos. Conforme se expôs, não há dúvidas de que a tensão estrutural do Estado capitalista (que se nutre da acumulação de capitais por intermédio da tributação, mas tem como desígnio o controle e limitação da referida acumulação mediante expedientes de intervenção econômica) exige práticas gerenciais eficientes e adequadas, além de um alcance territorial simétrico entre as medidas interventivas do Estado e as transações do mercado. Nesse sentido, aperfeiçoamentos em termos de gestão dos recursos do erário e a edificação de instituições transnacionais revestidas de capacidade tributária ativa se definem como medidas de ímpar relevância na estabilização do cenário aqui descrito como crise fiscal dos Estados contemporâneos.

Propôs-se, contudo, que a tendência à erosão dos fatos imponíveis descritos em normas tributárias abordada no segundo capítulo é questão concernente, precipuamente, à natureza, à justificação e à lógica subjacentes ao processo político-decisório hoje hegemônico nas democracias ocidentais. Tal assertiva se desdobra da constatação de que o processo político que resulta em normas e políticas tributárias de um determinado Estado reside precisamente na fronteira entre o que se definiu no capítulo antecedente como poder estatal em relação ao conteúdo (determinado pela acumulação de capitais e mediado pela imposição de tributos) e em relação à sua forma institucional (atinente às regras da democracia representativa) (OFFE, 1984, p.125).

Assim, mantendo-se a relevância teórica e a urgência fático-social da busca por melhores práticas gerenciais e da implementação de instituições tributárias globais, impõe-se a constatação de que os procedimentos nos termos dos quais são instituídas as obrigações tributárias se definem, sob o aspecto metodológico, como elementos de central relevância para fins de descrição do quadro fiscal contemporâneo e, ainda mais, para efeitos de prescrição de modelos que possam superar os dilemas e paradoxos apresentados ao longo dos capítulos primeiro e segundo.

Diante das premissas acima expostas, abordam-se, a seguir, os pressupostos teóricos e conceituais que conformam um modelo de democracia – denominado política deliberativa-alternativo ao paradigma liberal<sup>48</sup>, hoje hegemônico. A hipótese que se pretende testar é de que a democracia deliberativa fornece elementos aptos à superação das lacunas e contradições imputadas ao modelo hegemônico, nos termos consignados na seção 2.3 do capítulo anterior.

Assim, segundo processo lógico-cognitivo de cunho dialético, aferir-se-á, a seguir, o potencial das formulações associadas à democracia deliberativa quanto à solução dos problemas identificados, tais como a prevalência de atitudes incoerentes dos cidadãos diante da tributação e a determinação apenas formal do poder por meio dos expedientes de competição eleitoral entre partidos políticos que definem a democracia hegemônica.

Nas subseções seguintes, o modelo hegemônico de democracia (liberal-representativo) será contraposto à formulação normativa da democracia deliberativa no que concerne aos seus pressupostos e elementos mais relevantes para fins da presente investigação, centrada sobre a dimensão política da crise fiscal contemporânea. A abordagem comparativa a seguir apresentada se decompõe nas seguintes questões: a natureza do processo de formação das decisões políticas e o correspondente conceito de poder, segundo os modelos sob apreciação; a viabilidade da democracia deliberativa em ampla escala; e, finalmente, a relação, tão cara ao âmbito tributário, entre conhecimento técnico e legitimidade democrática, sob o enfoque da política deliberativa.

Espera-se, a partir das comparações propostas, testar-se, no plano científico da lógica argumentativa<sup>49</sup>, o potencial do modelo normativo da democracia deliberativa para fins de

---

<sup>48</sup>É vasto o campo político e teórico agasalhado sob o conteúdo semântico do termo liberalismo. Neste texto, a idéia procura abarcar as diferentes correntes associadas à tradição política em comento. Entende-se, aqui, como democracia liberal o ideário político fulcrado sobre os seguintes elementos: individualismo; igualdade entre os cidadãos; ênfase na decisão acerca de opções políticas, em detrimento da produção discursiva das alternativas e; uma idéia de poder como capacidade instrumental de consecução de interesses ou vontades – poder sobre algo-, em lugar de capacidade para, discursivamente, obter-se e alcançar-se vontades comuns a sujeitos que interagem discursivamente – poder para algo. Neste trabalho, seguindo-se a tipologia cunhada por Habermas (2002), identifica-se o modelo hegemônico de democracia, eleitoral-representativo, com a expressão “democracia liberal”.

<sup>49</sup>Não se trata, aqui, de um teste empírico entre o modelo hegemônico e uma alternativa normativa, como a política deliberativa. Um esforço metodológico dessa natureza apenas conduziria à conclusão de que os Estados de nossos dias se aproximam mais do modelo liberal do que da democracia deliberativa, o que se trata de um truismo. É, ademais, logicamente infrutífera a comparação, segundo elementos do domínio ontológico (evidências empíricas), entre a democracia liberal e uma proposta de índole deontológica (democracia deliberativa) que, portanto, só pode ser escrutinada quanto à sua validade (o que reclama o emprego da lógica argumentativa, para além de empiria ou lógica formal). Para uma abordagem mais específica sobre a lógica

efetivação de práticas fiscais mais legítimas, compreensíveis e eficazes em seus propósitos distributivos.

### 3.1 – A Natureza do Processo Decisório

A democracia deliberativa comunga com o modelo hegemônico a idéia de que o princípio democrático é, precipuamente, uma questão de procedimento, em detrimento de se validar em função de elementos substanciais, como propõe o pensamento marxista ortodoxo<sup>50</sup>, em especial o leninista.

Tanto o modelo normativo contra-hegemônico aqui em questão, como a perspectiva liberal-representativa prevalecente na prática política dos Estados ocidentais entendem que, tendo em vista o fato do pluralismo, não há decisões ou entendimentos substantivos que definem ou possibilitam a democracia *a priori*. A idéia é que em sociedades plurais e complexas não é dado atribuir ao resultado do processo político o predicado de critério validador, *per se*, das decisões democráticas, de modo que é o próprio processo e a aceitabilidade de suas regras que emprestam legitimidade ou não às normas e políticas implementadas por determinada sociedade. As semelhanças entre os modelos em comento, contudo, não excedem ao compartilhamento de uma concepção procedimental de democracia. Como a comparação a seguir atestará, entre a definição do processo político-decisório como um método de escolha de elites governantes (o que Offe entendeu como determinação meramente formal do poder) ou como um meio de apresentação pública de razões com vistas à produção de normas legitimadas por todos os seus destinatários, há relevantes diferenças entre os modelos liberal e deliberativo<sup>51</sup>.

---

argumentativa (em oposição à lógica da demonstração), confira-se PERELMAN & OLBRECHTS TYTECA, 2005.

<sup>50</sup>Assim expõe Lenin: “O proletariado não se deve ficar nas palavras de ordem democráticas gerais, mas sim opor a elas, em toda a sua extensão, as suas próprias palavras de ordem, as palavras de ordem democrático-proletárias.” (LENIN, 1985, p. 27). O líder revolucionário bolchevique é ainda mais específico em seu entendimento substantivo de democracia ao responder, em panfleto, acerca da finalidade da democracia: “para que o povo livre e esclarecido aprenda a administrar ele próprio os seus assuntos e, sobretudo, para que a classe operária possa lutar sem peias pelo socialismo, por uma ordem social sem ricos nem pobres, em que toda a terra e todas as fábricas pertençam a todos os trabalhadores” (LENIN, 1985, p.29)

<sup>51</sup>Uma elaboração acerca do procedimentalismo democrático segundo o elitismo e conforme modelos contra-hegemônicos (gênero a que se filia a espécie democracia deliberativa) pode ser conferida em SANTOS & AVRITZER, 2002. No trabalho em questão, resgatam-se detalhadamente as nuances do debate sobre a democracia no século XX, questionando-se os pressupostos do elitismo e formulando-se bases teóricas para um entendimento participativo e inclusivo do procedimentalismo democrático, com referência empírica a experiências de países periféricos e semi-periféricos.

Como a natureza do processo decisório não é a mesma na democracia liberal e na democracia deliberativa, a descrição proposta por Claus Offe (OFFE, 1984) quanto aos elementos que determinam o poder do Estado capitalista, parece adequada para fins de compreensão dos Estados efetivamente existentes, ou seja, daqueles que, sob o prisma fático, se aproximam mais do tipo ideal da democracia liberal do que da proposta normativa concernente na democracia deliberativa<sup>52</sup>. Assim, é plausível a hipótese de que, como o conceito de poder da democracia deliberativa é peculiar, então não se aplica, sob tal modelo, a idéia de que a democracia determina apenas formalmente o poder do Estado, ao passo que o poder material seria determinado pela acumulação capitalista.

A seguir, portanto, expõem-se as concepções dos modelos de democracia aqui em questão, no que tange à natureza do processo decisório político-democrático.

### ***3.1.1 – A Natureza do Processo Decisório no Marco da Democracia Liberal***

O ponto de partida e principal referência quanto à formação política da vontade na democracia liberal é o indivíduo, a quem se atribui intrínseca racionalidade. O processo democrático, no modelo liberal, tem como destinatário e principal ator cada sujeito de direitos (cidadão) e seus respectivos desejos e preferências. A legitimação democrática do poder exercido pelo Estado se define, em suma, como uma acomodação entre distintos e múltiplos interesses de indivíduos livres e iguais. Ante à impossibilidade de realização plena das preferências de todos os integrantes de uma determinada ordem política, a democracia, no modelo hegemônico, oferece um processo de competição entre desígnios rivais pretendidos pelos indivíduos, cuja lógica se estrutura competitivamente, em grau de paralelismo com o *modus operandi* do mercado<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup>Como já afirmado, a democracia deliberativa, tal como abordada aqui, é um conceito normativo (sujeito a juízos de validade, em vez de demonstração). Nesse sentido, não se acolhe o entendimento de Seyla Benhabib, que compreende “a democracia deliberativa como uma teoria que esclarece os princípios já implícitos e a lógica das práticas democráticas existentes”. (BENHABIB, 2007, p. 75)

<sup>53</sup>Não seria adequado aos limites temáticos desta pesquisa uma reconstrução da relação entre o modelo democrático hegemônico e o papel conferido ao indivíduo. Adota-se, como premissa, o momento histórico atual, em que tanto a teoria política, como a prática dos países que se reivindicam do predicado de democráticos, supõem um conjunto de indivíduos racionais e livres, portadores de interesses e preferências que são levados ao espaço político, diferentemente de serem ali formulados. Para uma abordagem acerca do significado atribuído à racionalidade individual em distintas formulações acerca da democracia, confira-se AVRITZER (1996, p. 99-123).

Conforme se expôs na subseção 2.3.3.1, o processo político correspondente às democracias de nossos dias nos países ocidentais, próximo ao tipo ideal da democracia liberal e, por tal razão, aqui definido como modelo hegemônico<sup>54</sup> de democracia, não enfatiza a formação de juízos e concepções acerca dos destinos da coletividade, mas se foca sobre a acomodação (mediante barganhas ou simples contagem de votos) dos interesses ostentados por indivíduos antes de ingressarem no espaço político. As decisões políticas são, portanto, democráticas apenas sob o aspecto formal, de modo a não incluírem uma efetiva participação dos cidadãos na justificação e implementação de políticas e normas.

A democracia hoje hegemônica está estruturada principalmente por meio de espetaculares processos eleitorais (cuja conformação estética é muito semelhante, senão idêntica, à das propagandas comerciais), em que partidos políticos competem por posições de poder (em lógica correlata à seguida por empresas na disputa orientada às melhores posições de mercado) e eleitores escolhem, em termos binários de “isto ou aquilo”, a alternativa que lhes parece mais atraente diante das opções que se lhes apresentam (conforme mecanismos individuais de manifestação da vontade e sob quadro de hipossuficiência e assimetria informacional equivalentes aos de relações de consumo).

A semelhança entre a competição de mercado e os processos decisórios das democracias contemporâneas é devidamente compreendida quando se percebe que a ênfase atribuída pela economia ao sujeito e suas preferências se reproduz no âmbito da política liberal, de modo que se tem por suposto um tipo ideal de indivíduo cujos valores e interesses manifestados na escolhas consubstanciadas em votos foram forjados em algum outro espaço, pré-político.

O processo democrático hegemônico não se pretende, portanto, como um âmbito de formação ou mesmo de justificação das opções políticas dos cidadãos, mas como um espaço de processamento pacífico e legítimo de interesses rivais, cuja gênese e cuja fundamentação estão ausentes do espaço político. A democracia liberal tem no indivíduo seu fundamento e

---

<sup>54</sup>A sucinta e consistente definição de hegemonia proposta por SANTOS & AVRITZER (2002) é suficiente para esclarecer o que se pretende expressar com tal conceito neste trabalho: “Estamos entendendo o conceito de hegemonia como a capacidade econômica, política, moral e intelectual de estabelecer uma direção dominante na forma de abordagem de uma determinada questão, no caso a questão da democracia. Entendemos, também, que todo processo hegemônico produz um processo contra-hegemônico no interior do qual são elaboradas formas econômicas, políticas e morais alternativas. No caso do debate atual sobre a democracia, isso implica uma concepção hegemônica e uma concepção contra hegemônica de democracia.” (SANTOS & AVRITZER, 2002, p. 43)

destinatário, de modo que a natureza de seu processo político é a de acomodação entre as preferências de cada sujeito. A transcrição abaixo, extraída da obra do liberal John Rawls<sup>55</sup>, evidencia o caráter individualista do processo político aqui perquirido, ao atrelar a própria idéia de racionalidade ao sujeito:

... [U]ma pessoa racional tem um conjunto de preferências que estão a seu dispor. Ela classifica essas opções de acordo com sua efetividade em promover seus propósitos; segue o plano que satisfará uma quantidade maior dos seus desejos e que tem as maiores probabilidades de ser implementado com sucesso. (RAWLS, 2002, p.154).

A democracia liberal oferece, no máximo<sup>56</sup>, um processo político voltado à tomada de decisões políticas a partir de opções ou alternativas previamente espostadas por indivíduos. É, como já exposto, um método de legitimação formal do poder, ao tempo em que não forja mecanismos e espaços para fins de construção de entendimentos políticos decorrentes da livre argumentação entre jurisconsortes livres e iguais mas, apenas, oferece mecanismos de escolhas ou barganhas acerca de interesses individuais pré-determinados. O modelo normativo da democracia deliberativa se edifica sobre bases distintas, conforme se expõe na subseção a seguir.

### ***3.1.2 – A Natureza do Processo Decisório no Marco da Democracia Deliberativa***

Preliminarmente à estrita abordagem da natureza do processo político-decisório no modelo normativo em apreço, revela-se imperiosa a contextualização da democracia deliberativa quanto às bases filosóficas em que se assenta. Trata-se de perspectiva político-teórica inserida no paradigma da linguagem, ou seja, tributária da contribuição de L. Wittgenstein, concentrada no aforisma de que “os limites da linguagem significam os limites do meu mundo”. A “virada lingüística” permitiu à filosofia superar a encruzilhada entre materialismo e idealismo, afastando, assim, a circular tentativa de conhecimento da humanidade e das coisas ora como construções do sujeito (que, portanto, só poderia encontrar sua própria explicação em uma metafísica), ora como objetos concebidos em si (que, igualmente, só

<sup>55</sup> Veja-se que a ênfase no indivíduo é um traço comum entre distintas e rivais vertentes do pensamento liberal, de maneira que está presente até mesmo no âmbito do chamado liberalismo igualitário, consoante atesta a transcrição de J. Rawls aqui apresentada.

<sup>56</sup> Teorias democráticas canônicas junto à ciência política ocidental, como o elitismo de Schumpeter, são ainda mais restritivas no que tange à natureza do processo decisório. Sobre a questão, é elucidativa a seguinte passagem da obra de Habermas: “Democracia, nesta perspectiva, não é mais determinada pelo conteúdo de uma forma de vida, que leva em conta os interesses generalizados de todos os indivíduos. Agora só conta enquanto o método para selecionar líderes e o engendramento da liderança.” (HABERMAS, 1980 (a), p.155)

poderiam ser compreendidos para além da mediação lingüística por meio de um argumento igualmente metafísico). Nos termos de Jürgen Habermas:

A passagem da filosofia da consciência para a filosofia da linguagem traz vantagens objetivas, além de metódicas. Ela nos tira do círculo aporético onde o pensamento metafísico se choca com o antimetafísico, isto é, onde o idealismo é contraposto ao materialismo, oferecendo ainda a possibilidade de podermos atacar um problema que é insolúvel em termos metafísicos: o da individualidade. (HABERMAS, 1990, p.53)

O indivíduo, de acordo com o pano de fundo filosófico em que se assenta o modelo deliberativo de democracia, não se revela *a priori*, como tampouco é o critério primeiro e último de toda a prática social, em geral e do processo político, em particular. A idéia de sujeito é uma construção processada por meio da linguagem, sem a qual jamais seria constituída e, destarte, jamais poderia ser invocada como critério de validação das decisões políticas.

Indivíduos só são constituídos reflexivamente, ou seja, porquanto na prática discursiva lhes é dado receber um nome, diferenciar-se dos outros, ordenar-se enquanto história, cultura, sensações e preferências próprias. Antes da experiência intersubjetiva do discurso, estruturado por meio da linguagem, não faz qualquer sentido falar em sujeitos ou indivíduos. Uma vez mais, é esclarecedora a lição de Jürgen Habermas:

O *selbst* da auto-relação prática não pode certificar-se de si mesmo numa reflexão direta: ele precisa partir da perspectiva de outros; e isso vale não somente do *selbst* como ser *autônomo*, mas também como ser *individuado*. Neste caso, eu não dependo do *assentimento* deles a meus juízos e ações, mas do *reconhecimento*, por parte deles, de minha pretensão de originalidade e de insubstituibilidade. (HABERMAS, 1990, p. 220)

Se o indivíduo é constituído na experiência da intersubjetividade discursiva, não há que se falar em uma prática política que pressuponha um sujeito intrinsecamente impregnado de interesses e preferências. A democracia, com efeito, se desloca de uma mera barganha ou contraposição de opções subjetivas pressupostas, para o processo de formação discursiva das referidas opções. Desse modo, é possível atribuir os seguintes pressupostos ao processo político segundo o modelo deliberativo de democracia:

a) Nos constituímos como humanos ao tempo em que, na relação com o outro, somos interpelados como iguais, livres e autônomos e, do mesmo modo, respeitamos o interlocutor segundo o mesmo estatuto.

b) O indivíduo não existe sem uma coletividade que, compartilhando o emprego de uma linguagem pública, possa reconhecê-lo e assegurar-lhe as condições de vida. A sociedade, do mesmo modo, não existe sem a atuação livre e autônoma de seus indivíduos.

Diante das premissas acima estabelecidas, pontua-se que, no modelo normativo de democracia sob análise, o processo de decisão política é relevante e pertinente enquanto tal, ou seja, na medida em que se revela como espaço discursivo de constituição da vontade de sujeitos livres e iguais. Não há preferências e interesses que não possam ser submetidos à tematização e justificação públicas, haja vista que, como não há indivíduos isoladamente concebidos, o mesmo não pode se dar com seus interesses. É na deliberação pública que os sujeitos conformam suas concepções, entendem seus interesses e alcançam resultados quanto à regulação da vida em sociedade.

Assim, o processo decisório não se define como um estágio final em que se contam votos ou barganham-se posições pré-concebidas mas, de modo diametralmente oposto, trata-se do aspecto inicial e principal da política, ao tempo em que propicia a experiência de interação mediada pelo discurso, na qual as alternativas decisórias, mais do que contrapostas, são formuladas e esclarecidas por sujeitos de linguagem que se reconhecem (constituindo-se, assim) mutuamente como livres, racionais e iguais. O interesse individual não é a medida da democracia, como no modelo liberal, porquanto não se constitui *a priori*, mas no âmbito da própria deliberação pública. Seguindo-se a especificação conceitual identificada por Bernard Manin, abaixo transcrita, conclui-se que o modelo liberal de democracia define deliberação nos termos de Rousseau, ao passo que o modelo deliberativo o faz em conformidade com o conteúdo semântico emprestado ao termo por Aristóteles:

Seguindo um uso que remete a Aristóteles, para a tradição filosófica deliberação significa o processo de formação da vontade, o momento particular que precede a escolha, e no qual o indivíduo pondera diferentes soluções antes de se filiar a uma delas. Rousseau usa o termo deliberação num sentido diferente, que é aceito no uso da linguagem comum, significando “decisão”. Podemos ver a diferença que separa as duas

definições: no vocabulário da filosofia, deliberação descreve o processo que precede a decisão; nos escritos de Rousseau, ela significa a própria decisão. (MANIN, 2007, p. 23-24)

Para o modelo normativo da democracia deliberativa, procedimentos cuja lógica segue padrões de contraposição de preferências pré-determinadas, à semelhança das escolhas de mercado, não seriam suficientemente legítimos. De modo antagonicamente oposto, o processo decisório encerra ímpar relevância e primaz valor. Com efeito, mais do que a aprovação majoritária baseada em perspectivas subjetivas dos indivíduos, o critério de validade das normas decorrentes dos processos políticos se expressa no “princípio do discurso” (*princípio D*), formulado por Habermas nos seguintes termos:

De acordo com o princípio do discurso, podem pretender validade as normas que poderiam encontrar o assentimento de todos os potencialmente atingidos, na medida em que estes participam de discursos racionais. Os direitos políticos procurados têm que garantir, por isso, a participação em todos os processos de deliberação e de decisão relevantes para a legislação, de modo que a liberdade comunicativa de cada um possa vir à tona, ou seja, a liberdade de tomar posição em relação a pretensões de validade criticáveis. (HABERMAS, 1997, p. 164)

Vê-se que a democracia deliberativa enfatiza não estritamente o resultado das decisões proferidas mas, de modo ainda mais relevante, o intercâmbio público de razões, ou seja, o processo intersubjetivo de justificação das decisões que se consubstanciam em normas. O processo decisório compreendido pela democracia deliberativa se define em relação ao seu valor instrumental – ao se tratar de um expediente teleologicamente focado à produção das melhores decisões- mas, igualmente, no que tange aos seus intrínsecos méritos – haja vista que a deliberação, por si só, é um corolário da igualdade entre os sujeitos e, assim, um imperativo de justiça- conforme exemplifica Thomas Christiano na seguinte passagem:

Quando submeto minhas concepções e argumentos à sua avaliação e réplica e ouço suas idéias e argumentos tendo em vista aprender alguma coisa de você, manifesto algum tipo de respeito por você. Estou tratando você como um tipo de ser inteligente e racional que tem alguma coisa a oferecer.

(...)

Na política, manifestar respeito pelas pessoas que serão afetadas pela decisão envolve, além de dar-lhes um voto na decisão, considerar as suas concepções e incorporá-las na discussão sobre a questão. (CHRISTIANO, 2007, p. 90-91)

A seguir, expõe-se em que medida a perspectiva político-teórica que atribui valor ao processo livre e igualitário de intercâmbio de razões políticas reúne potenciais alternativas aos

problemas fiscais dos Estados nacionais. A hipótese é a de que, ao se entender o processo de produção das normas tributárias e de definição das prioridades fiscais dos Estados como mais do que um mecanismo de escolha estribada na competição entre interesses rivais, algumas das contradições hoje ocorrentes sob o modelo hegemônico podem ser dirimidas.

### 3.1.2.1 – Poder, Entendimento e Legitimidade: o Potencial da Deliberação Pública no Âmbito Tributário

Sustentou-se na subseção 2.3.3.2.1 que os indivíduos manifestam, em geral, apoio a práticas tributárias de escopo redistribuidor, progressivo e regulador do livre mercado. Constatou-se, contudo, que o entendimento em questão é acompanhado de uma contraditória defesa da concessão de benefícios fiscais a grandes contribuintes, o que significa exatamente uma não-regulação do mercado e uma regressividade tributária. Diante desse cenário, conclui-se que, nas democracias ocidentais de nossos dias, cujos processos políticos estão mais próximos do tipo ideal do modelo liberal do que da normativa idéia de política deliberativa, as decisões tributárias se legitimam perante uma opinião pública impregnada por entendimentos freqüentemente contraditórios e cognitivamente precários acerca da relação jurídico-tributária ocorrente entre pessoas (físicas ou jurídicas) privadas e Estado.

Como se afirmou, a supracitada contradição só é possível em Estados cujos processos decisórios não se concentram na prática discursiva entre jurisconsortes livres e iguais, mas na simples votação quadrienal ou quinquenal, segundo lógica binária, em partidos que ostentam programas freqüentemente opacos. A comunicação política, no modelo hegemônico, possui natureza estritamente perlocucionária, de modo que os políticos e suas agremiações argumentam, defendem teses e reivindicam posturas apenas como meio de alcançarem aquilo que realmente pretendem: o voto e, por conseguinte, o poder de Estado. Não é acidental, portanto, a circunstância de que as campanhas eleitorais sejam empreendidas segundo a lógica da propaganda comercial, o mais eficiente tipo de perlocução conhecido em nossos tempos.

Nas perlocuções<sup>57</sup>, como é cediço, o que conta não é o entendimento entre distintos interlocutores racionais, mas a prática, por um receptor-objeto, do interesse pretendido por um emissor-sujeito. Assim, não há, em um modelo democrático orientado ao êxito eleitoral, qualquer preocupação com discursos políticos ilocucionários, assim entendidos como aqueles estabelecidos entre sujeitos que se pressupõem igualmente racionais e se dispõem ao entendimento recíproco. É pouco provável, portanto, que as atitudes contraditórias e ignorantes dos cidadãos diante das questões fiscais (cimento social da crise fiscal contemporânea) sejam superadas no âmbito do modelo liberal, hoje hegemônico, de democracia.

O fato é que, estribado no conceito de indivíduos auto-interessados que tomam o outro como objeto da consecução dos próprios desígnios, o modelo liberal-democrático não apenas é incapaz de resolver o cenário de ignorância fiscal dos cidadãos, como não pode sequer detectar, por seus próprios meios, tal tipo de vício. Trata-se de um modelo de democracia cego ao substrato social – atitudes contraditórias e ignorantes- da crise fiscal enfrentada ao longo dos tempos pelos Estados nacionais e exacerbada sob os processos de globalização. Uma vez que o processo decisório não se orienta para a busca das melhores razões e dos argumentos mais consistentes, mas apenas para o êxito eleitoral, não haveria nenhuma anomalia no fato de os eleitores manifestarem entendimentos contraditórios acerca da fiscalidade, desde que os agentes políticos soubessem canalizar tais contradições em favor de suas estratégias de êxito eleitoral. Reitera-se que, no modelo hegemônico de democracia, a base social das concorrências fiscais que tendem à erosão da arrecadação fiscal (concepções contraditórias e ignorantes dos cidadãos em face da tributação, impedindo o exercício de

---

<sup>57</sup>Adota-se neste trabalho uma distinção entre discursos ilocucionários e perlocucionários, clivagem não admitida unanimemente na filosofia da linguagem (cf. RORTY, 2005). Entende-se por ilocução o ato de fala que reivindica para si pretensão de validade e se orienta para a comunicação com o interlocutor. Já as perlocuções não têm na comunicação seu desígnio precípua, haja vista que se orientam para as conseqüências pretendidas por seus emissores, de modo que um discurso, mesmo falso ou insensato, pode lograr êxito perlocucionário se alcança as conseqüências pretendidas. Um exemplo de ato ilocucionário é um debate entre iguais, voltado para a busca acerca das melhores razões acerca de um tema qualquer, como a clonagem de pessoas humanas ou o aborto. Um exemplo de ato perlocucionário é uma propaganda comercial que associa a paz universal a um determinado produto. Neste último caso, não há qualquer compromisso com a paz (o que se concluiria a partir de uma abordagem literal do comercial), mas, apenas, com a venda do produto (o que não é dito na propaganda). Uma abordagem mais completa da distinção aqui traçada pode ser conferida em HABERMAS, 2002, p. 183-221. Outra forma de se abordar a diferença entre ilocução e perlocução, obtendo resultados equivalentes àqueles a que chega Habermas, mas por um caminho que prescinde do escrutínio da intencionalidade do emissor, pode ser encontrada em PERELMAN & OLBRECHTS TYTECA, 2005. Para os autores, o discurso que se limita à obtenção da adesão de um auditório específico é perlocucionário, ao passo que aquele que se orienta para a adesão do conceito ideal de auditório universal é ilocucionário.

*accountability* vertical) sequer pode ser identificada no âmbito do processo político e, ainda menos, dirimida.

O modelo de democracia deliberativa, por outro lado, atribui ao processo de formação de entendimentos entre cidadãos livres e iguais uma ênfase tão intensa que não apenas inadmite situações como preferências contraditórias, mas se orienta teleologicamente justamente para a ilocução, ou seja, para o discurso sincero e informado, que perquire pelas melhores razões e pelo entendimento constituído a partir de distintos argumentos ou mesmo interesses acerca de determinada matéria. Não há espaço para contradições ou incompreensões, porquanto o debate público tende a possibilitar sua identificação e resolução. Bernard Manin exemplifica essa afirmação com uma referência peculiarmente interessante para o objeto da presente investigação:

Finalmente, é irrealista supor que os indivíduos possuem em princípio um conjunto “coerente” de preferências. A experiência mostra, ao contrário, que seus desejos iniciais estão freqüentemente em conflito. Isso acontece não apenas porque diferentes indivíduos aspiram por coisas diferentes, mas porque cada um tem desejos que se chocam uns com os dos outros. Por exemplo, todos aspiram simultaneamente por uma redução dos impostos e um aumento nos serviços sociais. No decorrer da deliberação e na troca dos pontos de vista, os indivíduos tornam-se conscientes dos conflitos inerentes aos seus próprios desejos. Isto os leva a modificar os objetivos que tinham no início, desistir de alguns deles e harmonizar outros com vistas a compatibilizá-los com os desejos dos outros, trazendo à tona, portanto, a conciliação ou compromisso. (MANIN, 2007, p.29)

Com base na natureza do processo decisório presente no modelo de democracia deliberativa, pode-se inferir, desde já, que um aspecto determinante da contradição estrutural entre capitalismo e democracia tende a ter seus efeitos minorados, ou mesmo afastados, em relação à democracia liberal. Trata-se da seletividade. Não há, em um modelo democrático que pressupõe livre argumentação e decisões adotadas com base nos melhores argumentos, tema ou problema previamente afastado da arena pública, segundo mecanismos seletivos.

Quando o processo deliberativo se propõe a incorporar uma multiplicidade de temas e argumentos acerca da prática fiscal, em busca das decisões mais racionais (assim entendidas, segundo o paradigma da linguagem, em acepção pragmatista, como as que contam com o assentimento dos participantes de um livre debate), não é mais possível falar que há matérias estruturalmente alheias à agenda pública. Como há uma preocupação com a justificação das

decisões e com o oferecimento dos melhores argumentos, conclui-se que a produção de normas e políticas públicas deve cogitar de questões que ficam ocultas no cenário da democracia liberal. Na democracia deliberativa, a contradição entre o fato de o Estado se manter da acumulação privada e tentar, ao mesmo tempo, contê-la, não apenas pode como precisa ser suscitada e, em um ambiente de livre argumentação, reúne condições para ser solucionada ou ao menos atenuada em seus efeitos. Como afirmou Offe (1984), o arranjo segundo o qual haveria uma seletividade que exclui da agenda temas que possam por em objeção a lógica da acumulação capitalista seria fruto de um acordo ancorado em interesses pré-determinados.

Na democracia deliberativa, não há espaço para tal tipo de acordo (associado ao conceito de barganha), uma vez que, consoante se denota da transcrição acima, extraída do texto de Bernard Manin, as preferências e interesses são objeto de crítica, reconsideração e redefinição no âmbito da deliberação, de sorte que não é dado, em nome de interesses (por exemplo, manutenção do modo de produção para proprietários e concessão de direitos sociais para trabalhadores), afastar-se, *a priori*, qualquer assunto da pauta da deliberação.

Em função de contar com processos que não apenas acomodam interesses e que não excluem, de saída, nenhum argumento ou razão relevantes para a tomada de decisões, o modelo deliberativo de democracia se afigura mais adequado para se evitar a ocorrência de atitudes incoerentes ou ignorantes em face da fiscalidade, além de conceber um processo decisório que, por se orientar para a busca de razões, mais do que para a composição de interesses, não é alvo da seletividade constatada no capítulo anterior.

Há, ainda, quanto à natureza do processo decisório dos modelos normativos deliberativo e liberal, uma relevante clivagem referente ao conceito de poder pressuposto em cada marco. O modelo liberal-democrático, ao dispor de um processo democrático que se limita a reger as ações estratégicas (implementadas mediante discursos perlocucionários) dos indivíduos, pressupõe uma idéia de poder entendida como sujeição de alguém à vontade de outrem. É apenas em tal acepção (“poder sobre”) que a legitimação democrática determina o poder de Estado apenas formalmente, porquanto a acumulação capitalista, mediada pela tributação, o faria materialmente.

Veja-se que o entendimento de Claus Offe acerca da idéia de poder como relação (ou seja, algo recíproco e consentindo por ambas as partes), não afasta a idéia de que há um sujeito do exercício do poder e um objeto sobre quem o poder é exercido. O autor se reporta, no trabalho em que identifica a seletividade do Estado capitalista, ao exercício do poder estatal como “dominação política” e formula o seguinte conceito de poder:

[...] O conceito de poder só tem sentido em um sistema social quando for considerado como uma categoria relacional, como uma relação complementar entre dois elementos. Somente posso ter poder sobre algo que, de acordo com sua própria estrutura, cede ao exercício do meu poder, relacionando-se com ele e assim me autorizando, por assim dizer, a exercê-lo. A única relação que existe fora dessas condições de complementaridade é a violência física direta. (OFFE, 1984, p. 146)

Claus Offe apresenta um conceito de poder como relação consentida que é o quão longe da idéia de dominação se pode chegar com a categoria em questão sob o paradigma do sujeito e, destarte, sob o modelo liberal de democracia. Na definição supracitada, ainda permanece a idéia de quem alguém “exerce” poder “sobre” outrem. A dicotomia sujeito-objeto não se esmorece no argumento relacional, haja vista que, mesmo com complementariedade e consentimento, mantém-se o “exercedor” e o “exercido” do poder.

Na democracia deliberativa que, como exposto, se filia ao paradigma da linguagem, admite-se a idéia de poder como relacionada aos conceitos de sujeição, disciplinamento e regramento em favor de interesses subjetivos. Mas a gestação do poder não se dá de tal modo e, por conseguinte, o conceito de poder não se restringe à forma sujeito-objeto.

O poder legítimo, segundo o modelo normativo da democracia deliberativa, “só se origina entre aqueles que formam convicções comuns num processo de comunicação não coercitiva” (HABERMAS, 1980(b), p. 112). Se o processo decisório é, diferentemente do que ocorre na democracia liberal, mais do que um procedimento formal de distribuição de posições e acomodação de interesses, então a própria idéia de poder sofre, na democracia deliberativa, um deslocamento semântico segundo o qual a legitimidade não se ancora na simples existência de eleições periódicas, mas em um acordo racional celebrado entre cidadãos que se reconhecem mutuamente como racionais, iguais e livres. Em suma: na democracia deliberativa, o poder legítimo não se origina como dominação, mas como interação entre sujeitos livres que, justamente por meio da interlocução desprovida de

coercitividade, alcançam mais aptidões, possibilidades de ações e capacidades, de modo que atuam com ânimo emancipatório (o “o poder sobre” cede terreno ao “poder para”).

Do conceito de poder que se desdobra da natureza conferida ao processo decisório na democracia deliberativa é possível, dedutivamente, extrair-se promissoras perspectivas quanto à superação dos paradoxos que acometem o modelo hegemônico e o aprisionam na crise fiscal de nossos dias. Primeiramente, constata-se que, no modelo deliberativo, há uma gestação do poder que precede ao binômio determinação formal – determinação material, tal como observado nas consolidadas democracias competitivas e estritamente representativas. A tributação, com efeito, pode ser conceituada não apenas como um mecanismo de mediação entre a acumulação privada e o poder estatal mas, de um modo mais amplo e remetendo ao caráter constitutivo da própria sociedade, cuida da determinação entre o espaço material do “meu” e do “nosso” (cf. HANSEN, 2003, p. 99). Mais do que um meio de custeio da burocracia estatal, determinando-lhe o poder materialmente sob relação diretamente proporcional com a medida da acumulação privada do capital (como ocorre nas distintas variantes da democracia hegemônica), a relação jurídico-tributária, uma vez compreendida com fulcro nas categorias da democracia deliberativa, tem o potencial de se constituir como imprescindível conector material entre as mutuamente dependentes autonomia pública e autonomia privada. Sobre os méritos da democracia deliberativa no que tange à definição do papel da tributação e à produção das normas de direito tributário, assim se manifesta HANSEN<sup>58</sup>:

1) democratic tax policy (or any policy) requires deliberation as a setting within which social goals are set; and 2) where deliberation genuinely occurs under conditions whereby people can actually reflect on their bonds (and this doesn't have to mean that they are literally assembled), they will come to a more communal understanding of their situation than neo-liberalism permits. Potentially, deliberative democracy might offer more insight into these matters than does mainstream liberal democratic or classical socialist democratic theory. (HANSEN, 2003, p. 106)

---

<sup>58</sup>O autor, entretanto, não entende que o modelo normativo deliberativo de democracia pode ser adequado imediatamente a questões de tributação, uma vez que os teóricos da democracia deliberativa, embora estivessem no “caminho certo” ao focarem a política no conceito de linguagem, ignorariam a necessidade de uma explícita abordagem da relação entre indivíduo e coletividade, sem a qual não seria possível viabilizarem-se mecanismos deliberativos, os quais, para o autor, tornar-se-iam não mais do que “palavras mágicas”. A idéia de mútua pressuposição entre autonomia pública e autonomia privada, desenvolvida pelo central teórico da democracia deliberativa Jürgen Habermas em inúmeros trabalhos (e.g. HABERMAS, 2003, p. 153-173), é suficiente para atestar que o modelo em questão contempla as questões que, para Hansen, não são consideradas.

A partir do que até aqui se expôs, conclui-se que, quanto à natureza dos processos decisórios, a democracia deliberativa fornece elementos promissores no que tange à superação dos problemas fiscais contemporâneos, haja vista contar com características que repelem um cenário de desinformação ou ignorância fiscal por parte dos cidadãos, além de permitirem um entendimento acerca da relação jurídico-tributária diverso daquele compatível com a democracia liberal, concernente na mera determinação material do poder, com base na acumulação capitalista. Trata-se de um modelo normativo de democracia que sugere a tributação como prática informada e cooperativa (entre pessoas privadas autônomas) de distribuição de recursos considerados como relevantes para manutenção material do interesse coletivo (assegurando-se a autonomia pública). Nesse marco, práticas como concorrências tributárias danosas ou imposição de interesses mercantis sobre os objetivos fiscais politicamente deliberados podem ser objeto de tematização, debate e, portanto, controle público e informado por parte dos cidadãos.

Como se afirmou, o modelo de democracia deliberativa é uma formulação de caráter normativo, de modo que, por imperativo lógico, exime-se de se evidenciar segundo elementos empíricos. Nota-se, contudo, que a natureza do processo decisório da política deliberativa não valida, sequer normativamente, a plausibilidade factual do modelo. O fato é que, além de revelar-se conceitualmente adequada para o enfrentamento dos problemas fiscais ocorrentes em democracias liberais sob os processos de globalização, a democracia deliberativa deve se respaldar, mesmo que apenas teoricamente, como potencialmente exequível em seu mister de permitir a produção de decisões políticas em contextos de intercâmbio de razões estabelecidos por comunidades de jurisconsortes livres e iguais. Há, nesse sentido, três principais objeções à exequibilidade da democracia deliberativa.

Uma primeira crítica costuma argumentar que, no mundo real, as pessoas não argumentam. Costuma oferecer razões políticas no sentido de que, na política, as razões não são decisivas. Usa-se da linguagem (e nada mais) para afirmar que não se deve depositar demasiada confiança na linguagem como expediente da política democrática. A auto-contradição performativa presente nesta objeção à viabilidade da democracia deliberativa já é suficiente para que, por sua estrutura, tal argumento contenha a própria refutação<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup>É curioso como, junto a algo que, com certa licença, se pode definir como um *sensu comum acadêmico*, a refutação mais recorrente à política deliberativa é precisamente esta, de modo que, diuturnamente, se escutam argumentos de que as pessoas não levam argumentos a sério e se proferem discursos racionais no sentido de que,

Outras duas objeções de índole fática, contudo, merecem ser esclarecidas, sob pena de a democracia deliberativa se tornar presa fácil de desqualificações que a prediquem como uma formulação normativa tão atraente quanto irrealizável. São os argumentos da escala e da primazia da competência técnica. Segundo aquele, não seria possível, em sociedades complexas, urbanas e repletas de dezenas de milhões de cidadãos, conceber-se decisões normativas ou políticas precedidas da livre argumentação de todos os interessados, sob pena de se incorrer em uma democracia estagnada, incapaz de proferir resultados por se prender a infinitos debates. Já a segunda crítica afirmaria que, mesmo que todos possam trazer suas razões aos processos públicos decisórios, em sociedades pautadas pela divisão do trabalho e pela estratificação social, não há razões para se imaginar que pessoas comuns podem reunir recursos cognitivos que lhes permitam interferir em decisões sobre questões tributárias com a mesma proficiência e acuidade com que economistas, juristas e politólogos o fazem, no uso de suas aptidões técnico-científicas.

As subseções seguintes abordam as inquietações acima suscitadas, no escopo de avaliar a hipótese de que o modelo normativo deliberativo de democracia é mais do que uma utopia inviável, de sorte que seus pressupostos se afiguram factíveis e implementáveis na ampla escala das complexas e estratificadas sociedades dos dias presentes.

### **3.2- Mais Votantes ou Melhores Razões? Escala, Participação e Inclusão segundo a Democracia Deliberativa**

Conforme mencionado anteriormente, o chamado princípio do discurso habermasiano (princípio *d*) é um dos pilares da democracia deliberativa. Retoma-se que, segundo tal postulado, são válidas apenas as normas “que poderiam encontrar o assentimento de todos os potencialmente atingidos, na medida em que estes participam de discursos racionais” (HABERMAS, 1997, p. 164). Em sociedades como as contemporâneas, cujas unidades políticas mais específicas, como bairros ou municípios, contam, freqüentemente, com centenas de milhares de indivíduos, parece inviável a idéia de que as decisões condicionem sua validade ao *assentimento* de *todos os potencialmente* atingidos, os quais são *participantes* de *discursos racionais*. A simples idéia de todos os habitantes de uma cidade como São Paulo se engajarem em debates públicos acerca dos critérios de imposição da taxa

---

na vida real, são os interesses e a força, nunca a razão, que prevalecem como determinantes das decisões.

de coleta de lixo, ou do Imposto Territorial e Predial Urbano - IPTU parece não apenas improvável, como inverossímil. Multiplique-se essa questão por temas como custeio da seguridade social (União), políticas de estímulo à produção de grãos mediante incentivos fiscais incidentes sobre o ICMS (estados) e toda uma infinidade de matérias que afligem uma infinidade de indivíduos. Tem-se, nessa hipótese, um cenário de pessoas convertidas em cidadãs totais, dedicadas exclusivamente a discutir questões políticas sem, contudo, pelas próprias limitações de tempo e de espaço que definem a condição humana, alcançar decisões compatíveis com os exigentes requisitos do princípio do discurso. A democracia deliberativa, sob esse prisma, seria uma alternativa política consistente e promissora, não fosse sua insanável impossibilidade de aplicação na política das sociedades atuais.

Robert Dahl (DAHL, 1989, p. 225-231), com a qualidade analítico-argumentativa que lhe é peculiar, parece condenar qualquer proposta democrático-deliberativa à inviabilidade, em face da seguinte linha formal de raciocínio, livremente parafraseada aqui.

Imaginando-se uma assembléia com 100 (cem) integrantes, cuja duração seria de cinco horas, cada membro poderia se expressar por não mais do que três minutos. A se manter o (longo!) tempo de duração da reunião em cinco horas e elevando-se o número de participantes para quantidade correspondente à de cidadãos em Atenas -vinte mil – (em termos atuais, a população da Favela da Mangueira, no Rio de Janeiro), ter-se-ia menos de um segundo para que cada cidadão participasse pessoalmente da assembléia. À objeção de que nem todos falam e alguns apresentam razões em nome de outros que apenas escutam, se informam e votam, R. Dahl, por meio de um alterego a quem chama James, obtém uma sedutora conclusão:

Bravo! Perceba o que você simplesmente demonstrou. Trinta e cinco cidadãos efetivamente participam de sua assembléia falando (com direito a voz). O que o resto faz? Eles podem ouvir, pensar e votar. Então, em uma assembléia de 20.000, menos de dois décimos de 1 por cento efetivamente participa e mais de 99,8 por cento participa apenas ouvindo, pensando e votando! Um grande privilégio sua democracia participativa.<sup>60</sup> (DAHL, 1989, p. 227)

A lógica do autor é pertinente e, de fato, desafia os pressupostos da democracia deliberativa. Seguindo-se, contudo, os mesmos critérios de Robert Dahl, denota-se que, em verdade, o

---

<sup>60</sup> Tradução livre. No original: "Bravo! Notice what you have just demonstrated. Thirty-five citizens actively participate in your assembly by speaking. What can the rest do? They can listen, think and vote. So, in an assembly of twenty thousand, less than two-tenths of 1 per cent actively participate and more than 99,8 per cent participate only by listening, thinking and voting! A great privilege, your participatory democracy."

problema da escala seria um empecilho a qualquer regime democrático, aí inclusos os estritamente representativos. Os argumentos a seguir declinados se propõem a lastrear tal assertiva.

No parlamento brasileiro, há 513 Deputados Federais. Suponha-se que existam 400 (quatrocentos) projetos de lei na pauta da Câmara (número, de resto, irrealmente diminuto). Se cada deputado se pronunciar por escassos cinco minutos acerca de cada projeto, seriam necessárias 2.137 sessões legislativas de oito horas ininterruptas (ou seja, sem qualquer intervalo, deputados apenas apresentariam razões, sem cômputo de qualquer tempo para votação, questão de ordem, breves comunicações, encaminhamentos, revezamento na tribuna, etc.), ou, de modo mais claro, seis anos de trabalho ininterrupto, sem quaisquer férias, final de semana, ou feriado, em uma rotina frenética de oito horas de exposição de argumentos por dia.

Contudo, em um Congresso bicameral reconhecidamente ineficiente (dentre outras razões, em provável decorrência de dispositivo constitucional que obsta a pauta de votações até que sejam apreciadas medidas provisórias em trâmite por ínterim superior a 45 dias)<sup>61</sup> foram aprovadas, nos últimos seis anos (em que houve férias, finais de semana, obstruções, recessos brancos eleitorais, trancamentos de pauta, etc.) nada menos do que 1384 leis ordinárias (do que, pois, se excluem emendas constitucionais, leis complementares, resoluções legislativas e projetos rejeitados).

A aritmética de Robert Dahl, destarte, não objeta apenas o modelo normativo deliberativo de democracia. Demonstra, apenas, que decisões perfeitas inexistem em um contexto de tempo limitado e espaço finito. Inexistindo decisões perfeitas, ou procedimentos plenamente inclusivos, em que todos debatem à exaustão e desinteressadamente em busca dos melhores argumentos, resta perseguir processos decisórios cada vez melhores, admitindo-se que a situação ideal de fala, ou a democracia perfeita, são parâmetros normativos que orientam apenas a direção das ações políticas, mas não se tratam de objetivos que possam, faticamente, ser alcançados em sua plenitude.

---

<sup>61</sup>cf. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 62, parágrafo 6o, com redação determinada pela EC 32/2001. (BRASIL, 1988)

A partir das premissas acima estabelecidas, faz-se necessário, para o bem do princípio democrático, mais do que da própria democracia deliberativa, cogitar-se de alternativas ao problema da escala nas sociedades contemporâneas, entendido como óbice à prolação de normas e políticas justificáveis e racionais. Com vistas a sustentar a pertinência e exequibilidade da política deliberativa, o teórico social John Dryzek inventaria as alternativas usualmente apresentadas em relação à questão para, ao final, propor uma consistente resposta ao problema. A seguir, pois, sumariza-se a argumentação teórica do referido autor.

A primeira solução arrolada por Dryzek (DRYZEK, 2004, p. 41-62) seria a restrição de situações de deliberação pública, em conformidade com o princípio do discurso, a um número reduzido de ocasiões. Tal alternativa, contudo, é identificada pelo autor em comento como pouco fecunda, em face de não oferecer respostas a dois problemas: 1) o problema da escala continuaria existindo nas poucas situações em que a deliberação ocorresse e; 2) não faz sentido fundamentar o princípio democrático em deliberações que se constituem como episódios excepcionais, nos quais um cidadão pode nunca vir a se engajar (DRYZEK, 2004, p.43).

A segunda alternativa identificada pelo teórico em análise diz respeito à restrição do número de participantes nos processos deliberativos, de modo que representantes ocupariam o lugar daqueles que não participam. Tais representantes poderiam ser investidos em suas funções segundo dois critérios: eleição popular ou aleatoriedade. Nota-se, antes de tudo, nos termos do exemplo atinente ao Parlamento brasileiro apresentado anteriormente, que a redução do número de indivíduos engajados em determinado processo deliberativo não garante, por si só, o proferimento de decisões em contextos de ampla e racional argumentação. Segundo Dryzek, a eleição de representantes, para a política deliberativa, teria de contar com processos eleitorais em que algo como o princípio do discurso pudesse ser atendido pois, de outro modo, o modelo de democracia em questão tornar-se-ia idêntico à forma liberal-representativa. Destarte, o problema da escala apenas muda de lugar, na medida em que reaparece nos processos eleitorais (DRYZEK, 2004, p.44). Quanto à escolha aleatória de representantes que participariam da deliberação, constata-se que não há qualquer garantia de que os argumentos, vozes e concepções dos representados encontrarão, sempre, projeção no processo deliberativo empreendido pelos selecionados (DRYZEK, 2004, p. 47). Finalmente, cogita-se de representantes indicados segundo a aptidão, como ocorre em Cortes Superiores. Afirma-se,

entretanto, que tal alternativa não parece pertinente porque instituições de representação assim constituídas “apenas podem contribuir para a legitimidade na extensão em que o público aceite que a razão pública seja de fato singular e que profissionais no exercício da razão pública de fato saibam mais”<sup>62</sup> (DRYZEK, 2004, p. 45-46).

A terceira solução oferecida ao problema da escala com a qual Dryzek debate se reporta à proposta de que, reduzidos os participantes nos processos deliberativos, os representantes que efetivamente tomam parte na deliberação pública devem cogitar de todos os possíveis interesses dos representados. Tal formulação recai nos mesmos problemas da simples redução do número de participantes, além de acrescentar uma problemática, que é a dificuldade, senão impossibilidade lógica, de que representantes exerçam a sobre-humana tarefa de mentalizar, ao longo de processos decisórios, todos os possíveis interesses em voga na questão sob escrutínio. (DRYZEK, 2004, p.46)

A quarta formulação discutida por Dryzek diz respeito ao modelo das eclusas habermasiano, segundo o qual a atuação dos legisladores prestaria contas à opinião pública que, por sua vez, formar-se-ia em inúmeros espaços onde todos podem apresentar argumentos, razões e impressões, os quais serviriam de substrato para as decisões legislativas, implementadas por um restrito número de representantes (daí a solução do problema da escala) que, contudo, seriam eleitos e atuariam segundo procedimentos consensual e amplamente conhecidos e legitimados. Dryzek questiona a ênfase na função legislativa atribuída por esse modelo. O autor identifica, ainda, um exacerbado procedimentalismo, o qual pode implicar situações em que, respeitados os procedimentos formais estabelecidos pelo jogo institucional-legislativo, ainda assim a opinião pública e sua correspondente massa de argumentos resta ausente do conteúdo das decisões político-normativas (DRYZEK, 2004, p. 46-48).

Em resposta à crítica de que o modelo deliberativo de democracia é inviável em escalas amplas (ou seja, em quase todos os grupamentos humanos modernos) e de maneira a superar os limites das quatro soluções abordadas, Dryzek estatui, em consonância com a idéia aqui já enunciada de que a política deliberativa se filia ao paradigma da linguagem, que os processos decisórios não devem ser entendidos como uma simples “contagem de cabeças”. O que deve contar, afinal, é a possibilidade de que, em um cenário de “competição de discursos” (veja-se

<sup>62</sup>Os problemas atinentes à legitimação da política segundo os atributos técnicos dos decisores serão abordados de modo pormenorizado na seção subsequente.

que o autor apresenta um novo conceito, o qual não equivale sequer longinquamente à “competição de interesses” da democracia liberal), todos os possíveis argumentos tenham condições de ser expostos e cogitados. Não se trata, portanto, de coletar a legitimidade das decisões (o *assentimento* acima referido na descrição do princípio do discurso) apenas com base em conjuntos de manifestações individuais consubstanciados em votos ou instrumentos congêneres. No contexto de “competição de discursos”, são legítimas as decisões que contam com *legitimidade discursiva*, conceito formulado por Dryzek nos seguintes termos:

Deixem-me definir *legitimidade discursiva* como sendo alcançada quando uma decisão coletiva for consistente com a constelação de discursos presentes na esfera pública, na medida em que esta constelação seja submetida ao controle refletido de atores competentes. Esta concepção acompanha uma definição de *opinião pública* como o resultado provisório da competição de discursos na esfera pública conforme transmitido ao Estado (ou à autoridade transnacional) (DRYZEK, 2004, p. 52).

A *legitimidade discursiva* proposta por Dryzek não precisa nem deve se conformar nas falas, defesas ou proposições formais de indivíduos ou grupos de interesses em espaços deliberativos institucionalizados e ritualizados que jamais conseguiriam processar um volume de expressões condizente com amplas escalas. Trata-se de noção que diz respeito à ressonância de discursos presentes na esfera pública, a qual não é regulada ou formalizada, ou mesmo à inovação dos espaços institucionais, permitindo-se a difusão e proliferação de argumentos, perspectivas e conceitos que não chegam ao Parlamento.

Questões como a reforma agrária, a instituição de um imposto sobre grandes fortunas, ou o direito ao aborto não surgem, seguidas dos discursos em competição a que se associam, em função de uma formal pauta temática, mas segundo a lógica inclusiva e informal da esfera pública, a possibilitar a ressonância de razões e argumentos advindos dos mais distintos espaços, como salas de aula, programas televisivos, colunas de jornais, reuniões comunitárias ou encontros de movimentos sociais. Cabe ao Estado, apenas, estar sensível a essa ressonância de idéias e contar com expedientes normativos e procedimentais que lhe tornem responsivo a elas, o que, certamente, não se dá apenas com eleições periódicas.

É a informalidade e abertura da esfera pública onde são gerados os discursos que ressoarão de modo a conformar as decisões políticas o que garante, a um só tempo, a superação do problema da deliberação em larga escala e o atendimento do princípio do discurso no

requisito de que todos os potencialmente envolvidos por uma norma válida devem poder participar de discursos racionais que culminam em sua instituição. Em suma, a democracia deliberativa não exige que todas as pessoas, como cidadãos totais, participem subjetivamente de processos decisórios referentes às normas que as impactam ao menos potencialmente. O que legitima as decisões é a possibilidade de que todos os discursos sejam prolatados, por majorias e minorias, de modo a se constituir o pano de fundo denominado opinião pública, a partir do qual as decisões são tomadas. Trata-se, assim, de um modelo normativo de democracia impregnado do mérito, inexistente nos limites institucionais da democracia liberal, de colher legitimidade não apenas de votos formais mas, inclusive, dos discursos de minorias que escapam à representação eleitoral. Sobre a questão, é pertinente a seguinte passagem de texto produzido por Leonardo Avritzer e Boaventura de Sousa Santos:

Se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada, como argumenta Dahl, é verdade também que a representação dificulta a solução das duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação das múltiplas identidades. A representação não garante, pelo método da tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias irão ter expressão adequada no parlamento; a representação ao diluir a prestação de contas em um processo de re-representação do representante no interior de um bloco de questões, também dificulta a desagregação do processo de prestação de contas. (SANTOS & AVRITZER, 2002, p.50)

A democracia deliberativa, portanto, não pressupõe, como afirma a crítica referente à sua inviabilidade em larga escala, que um exacerbado número de indivíduos se engaje em processos decisórios formais. De outro modo, trata-se de um modelo democrático que empresta validade a tais processos quando nestes há projeção / ressonância dos argumentos prevaletentes na esfera pública, onde podem se expressar todas as razões, aí inclusas as de minorias que jamais encontrariam espaço no Parlamento, mas o encontram em organizações que questionam o Poder e o influenciam, em meios de comunicação, em associações ou mesmo em novos espaços institucionais, de cunho participativo, que abrem o Estado para discursos advindos da esfera pública e que não encontram reflexo no Legislativo.

De volta ao exemplo da Favela da Mangueira, parece quase certo que, dali, dificilmente sairá um Deputado Federal capaz de apresentar, mais do que reivindicações, uma visão de mundo, uma linguagem, uma lógica e uma cultura dignas de sua origem. O mesmo raciocínio pode ser aplicado para quase todas as minorias sociológicas, as quais, no jogo eleitoral estritamente

representativo, tendem a sucumbir com nenhuma ou escassa representação. Tal não se dá porque sejam *ruins de voto*, incompetentes ou inaptas à conquista das eleições. O fato é que o próprio jogo eleitoral contém uma gramática (recursos, emprego da TV, partidos políticos, tradições arraigadas) que afasta considerável porção de pessoas (e, com elas, culturas, idéias, propostas e argumentos).

O modelo de democracia deliberativa e seu correspondente conceito de *legitimidade discursiva* oferecem, como exposto, necessário complemento à lógica liberal da ênfase estritamente na representação parlamentar. Vê-se, portanto, que, coerentemente com o paradigma da linguagem, a democracia deliberativa não se legitima em uma justaposição de votos, mas na prevalência daqueles discursos que, dentre tantos outros dispersos pela informal e ilimitadamente inclusiva esfera pública, prevalecem. Não há que se falar em limitações à democracia deliberativa em escalas amplas, haja vista que tal crítica se vale do instrumental conceitual hegemônico (paradigma do sujeito, primazia das herméticas instituições formais, legitimação com base em contagem de votos, etc.) para avaliar um modelo contra-hegemônico que opera em outro patamar (paradigma da linguagem, permeabilidade das instituições à opinião pública, legitimação discursiva, etc).

### **3.3 – *Expertise* e Democracia: Tensão ou Complementariedade?**

Uma vez superada a crítica à democracia deliberativa como uma proposta inviável em ampla escala, impõe-se cogitar de um último argumento que pode, em especial no que tange a questões fiscais, afastar a pertinência de tal modelo como sucedâneo da democracia hegemônica no que se refere à superação do contexto global atual, em que cidadãos ostentam atitudes incoerentes e contraditórias em relação à fiscalidade que, por sua vez, esvanece em concorrências tributárias praticadas entre Estados, as quais favorecem apenas os interesses de grandes atores globais do setor privado lucrativo. Trata-se do argumento de que a legitimidade de normas tributárias não pode se refletir na opinião pública, ou na livre argumentação de todos os potencialmente envolvidos por seus ditames, sob pena de incorrer em conseqüências que, inobstante decorram de ações bem intencionadas, desencadeiam efeitos indesejáveis até mesmo para os prolores das normas e políticas, em decorrência de sua inaptidão técnica. A idéia central a ancorar a crítica em questão é a de que questões como priorização de uma escola ou do asfaltamento de uma rua em um bairro periférico podem ser

(e é bom que sejam) objeto de uma ampla deliberação envolvendo todos os interessados no assunto. Política fiscal, por outro lado, tratar-se-ia de matéria por demais complexa, delicada e repleta de sutilezas e armadilhas conceituais, de modo que, pelo bem da sociedade, deveriam ser integralmente confiadas a quem detém conhecimento técnico específico para manejá-las.

O argumento que poderia ser empregado para objetar a democracia deliberativa se dirige, como se dá no caso da escala, ao princípio democrático como um todo, inclusive em sua aceção hegemônica. Sobre a incompatibilidade entre o primado absoluto da técnica e a democracia liberal, há de se anuir com entendimento abaixo transcrito:

“if democracy is only seen as majority voting, and expertise as a self-referential system in which only peers can recognise and judge each other, then clearly democratising expertise is a contradiction in terms” (LIBERATORE & FUNTOWICZ, 2003, p. 147).

Poder-se-ia argumentar que, ao subtrair da política o debate e a justificação das decisões por todos os potencialmente atingidos, a democracia liberal cede terreno para a prevalência da aptidão técnica, de maneira que não poderia ser alvo de críticas referentes à potencialidade inerente a seus processos decisórios de culminar em medidas inconsistentes tecnicamente, o que seria, afinal, peculiaridade do modelo deliberativo. Tal linha de raciocínio, contudo, não considera que a democracia hegemônica afasta os argumentos presentes na esfera pública, para entregar aos representantes o mister de prolatar as normas e medidas governamentais. Ocorre que tais representantes não são técnicos (ou não o são necessariamente), haja vista se revestirem de suas funções em decorrência de vencer processos eleitorais, antes de provas ou expedientes congêneres. Assim, insiste-se que, seja na democracia liberal, seja na democracia deliberativa, não é a técnica o critério de legitimação das decisões políticas.

De qualquer modo, há suficientes razões para se propor que a adequação técnica não deve ser o critério primaz de validação das decisões políticas, em acordo com o preocupante contra-exemplo que Herbert Marcuse apresenta, nos termos do trecho abaixo reproduzido:

A técnica por si só pode promover tanto o autoritarismo quanto a liberdade, tanto a escassez quanto a abundância, tanto o aumento quanto a abolição do trabalho árduo. O nacional-socialismo é um exemplo marcante dos modos pelos quais uma economia altamente racionalizada e mecanizada, com a máxima eficiência na produção, também pode operar o interesse da opressão totalitária e da escassez continuada. O Terceiro Reich é, na verdade, uma

forma de “tecnocracia”: as considerações técnicas da eficiência e da racionalidade imperialistas superam os padrões tradicionais do lucro e do bem-estar social (MARCUSE, 1999, p. 74).

A supracitada passagem é, em função da dramaticidade contida no exemplo histórico apresentado, argumento suficiente para que não se adote, como princípio a reger a política, a coibição da legitimidade democrática em favor de rigor ou adequação de ordem técnica. É necessário expor-se, no entanto, a racionalidade subjacente à conclusão de que a *expertise* não deve prevalecer, por si só, sobre o resultado de um processo deliberativo empreendido em conformidade com o princípio do discurso.

Uma boa apreensão do alcance e sentido de um argumento ou razão de índole técnica pode ser inferida da fala do Eu-lírico de *Lisbon Revisited* (1923), poema de Álvaro de Campos em que se ouve a confissão de um ser inquieto a declarar “sou um técnico, mas tenho técnica só dentro da técnica. Fora disso sou doido, com todo direito a sê-lo.” Da força lírica de tais versos é possível extrair-se a importante conclusão de que o discurso técnico não é capaz de se justificar para além de suas fronteiras, tampouco de se criticar ou de se validar reflexivamente. Toda técnica é tida apenas dentro de si e, fora disso, não encontra sentido, ou não pode, segundo seus próprios cânones, atribuir-se significação. Essa limitação do discurso técnico decorre do fato de que se trata de um emprego da linguagem restrito a um tipo de racionalidade caracterizado por Habermas como agir racional-com-respeito-a-fins, gênero em que se enquadram o agir racional estratégico e o agir racional instrumental (HABERMAS, 1975).

Habermas constata que a racionalidade entendida como adequação de fins pretendidos por um sujeito aos meios (objetos) de que se utiliza, é limitada para, por si só, justificar normas sociais ou condutas humanas, uma vez que não é capaz de conceber relações entre sujeitos iguais (mas apenas entre sujeitos e objetos) e, ademais, não consegue justificar ou emprestar razões aos fins pretendidos pelo emprego da técnica. Por exemplo, no campo da tributação, o máximo que o agir racional-com-respeito-a-fins pode obter é a constatação de que determinada norma ou política fiscal é adequada para a promoção de um interesse específico ou para a consecução de determinado resultado em termos econômicos ou sociais. O interesse e o resultado, contudo, escapam ao alcance da racionalidade em que se insere a técnica, de

modo que, nos limites de suas estreitas fronteiras, são tidos como irracionais (doidos, com todo o direito a sê-lo, para voltar à referência ao poema).

Há, para além do agir racional-com-respeito-a-fins, baseado no controle da humanidade sobre a natureza, para seu proveito (agir instrumental) e na escolha racional em relação a questões sociais, em favor dos interesses de quem procede à decisão (agir estratégico), uma racionalidade que pressupõe o uso comum da linguagem entre pessoas iguais. A primazia da razão baseada no binômio sujeito-objeto, em que aquele exerce um domínio sobre este para fins de consecução de seus desígnios (a razão a que se reporta a técnica) não esgota a idéia de racionalidade e, portanto, não pode ser suficiente para justificar decisões sociais. Assim afirma Habermas:

No nível dos subsistemas do agir racional-com-respeito-a-fins, o progresso técnico científico que já forçou a reorganização de instituições e setores parciais da sociedade, exige-se ainda em maior medida. Mas esse processo de desenvolvimento de forças produtivas pode tornar-se um potencial de liberação quando e só quando não substitui a racionalização num outro plano. A racionalização no plano do quadro institucional só se pode perfazer num meio de interação verbalmente mediatizada, a saber, por uma descompressão no domínio comunicativo. A discussão pública, que não sofre restrições e que é isenta de dominação, sobre a adequação e conveniência de princípios e normas que orientem o agir à luz dos reflexos sócio-culturais dos subsistemas progressivos do agir racional -com-respeito-a-fins -uma comunicação dessa espécie, em todos os níveis dos processos políticos e repolitizados de formação da vontade, é o único meio no qual uma racionalização é possível. (HABERMAS, 1975, p. 331-332)

A democracia deliberativa, a partir dos elementos apresentados quanto à natureza do processo decisório nos termos da seção 3.1, permite que uma racionalidade comunicativa, pautada na interação entre sujeitos livres e iguais, seja incorporada à política democrática, em complementação à racionalidade estritamente estratégica que a define no modelo liberal. Vê-se, assim, que os argumentos técnicos e a *expertise* não são afastados ou rechaçados na política deliberativa, mas são apenas complementados por um tipo de racionalidade – comunicativa – apta a dispor, mais do que sobre a adequação entre fins e meios, acerca de novas orientações teleológicas e entendimentos normativos decorrentes do acordo entre sujeitos atuantes nos processos comunicativos em que se conforma cada deliberação pública. O modelo normativo de democracia em comento não apenas reconhece a relevância da *expertise*, como a oferece para efeitos de implementação das finalidades comunicativamente

decididas. Admite-se, pois, a importância do discurso técnico sem, entretanto, ater-se aos limites do modelo de racionalidade que lhe é correspondente<sup>63</sup>. Vê-se, assim, que um processo político-tributário em conformidade com a política deliberativa não apenas limitaria (por meio da exigência de justificação pública dos interesses que, então, deixam de ser um *a priori*) a prevalência do agir puramente estratégico manifestado em pressões de grupos de interesses sobre os Estados, como atribuiria à técnica (economia, direito tributário, ciência política), um lugar a um só tempo digno e limitado, de modo a não afastar a racionalidade comunicativa indispensável à legitimidade das decisões no modelo normativo de democracia em apreço.

### 3.4 – Uma Política Fiscal Deliberativa?

No capítulo antecedente, argumentou-se em favor da hipótese de que os problemas fiscais que hodiernamente acometem os Estados nacionais se explicam consoante duas variáveis estruturais (impossibilidade de auto-regulação do capitalismo e tensão entre a democracia e o referido modo de produção), as quais podem ser contornadas, ou ao menos ter seus efeitos minorados, com o emprego de três principais linhas de ação: aperfeiçoamento gerencial, edificação de instituições tributárias transnacionais e formulação de modelos decisórios alternativos à democracia liberal. Concluiu-se, com base em elementos empíricos e elaborações teóricas, que a menos discutida linha de ação, concernente no enfrentamento da crise tributária a partir de seus aspectos político-procedimentais, se revela como a mais promissora, haja vista se tratar da única que busca um sentido e uma legitimação política às decisões tributárias para além do código da disputa eleitoral pelo poder, o qual, como se expôs, é insensível à pluralidade de idéias em circulação junto à esfera pública, atém-se a uma racionalidade estritamente estratégica ou instrumental e, assim, comporta atitudes contraditórias ou mesmo ignorantes dos cidadãos em relação à tributação..

---

<sup>63</sup>O modelo deliberativo de democracia permite uma colaboração entre a técnica (agir racional-com-respeito-a-fins) e a comunicação, de modo que o processo democrático possa contar com decisões legítimas segundo a racionalidade comunicativa e exequíveis segundo o agir racional-com-respeito-a-fins. Por outra via, Liberatore e Funtowicz parecem chancelar as conclusões aqui obtidas: “democratising expertise is an important component of guaranteeing due process. Only if the ‘ivory tower’ is opened up and experts come to ‘agora’ (meeting place) it is possible to find out what elements they provide to formulate and implement policy decisions, and how these elements are actually used. At the same time, ‘expertising democracy’, that is, providing pluralistic expert advice to democratic institutions and to the citizenry more broadly, can be seen as a way of allowing for informed debate and bargaining, and increasing the capacity of democratic institutions to discuss and eventually meet citizens expectations” (LIBERATORE & FUNTOWICZ, 2003, p.147).

Neste capítulo, confirmou-se a relevância da dimensão política da crise fiscal contemporânea e justificou-se o potencial do modelo normativo deliberativo de democracia para fins de superação do cenário atual. Conforme se argumentou, trata-se de modelo democrático em que a natureza do processo decisório encerra uma concepção de poder e uma preocupação com o oferecimento de razões entre jurisconsortes livres e iguais que permitiriam o diagnóstico e, eventualmente, a solução, por meio de trocas argumentativas e de justificação pública das decisões implementadas, de dois decisivos fatores do quadro de primazia dos mercados sobre a política, hoje não debatidos suficientemente nos limitados fóruns da democracia liberal: a) atitudes incoerentes, contraditórias ou cognitivamente precárias dos cidadãos em face da tributação e; b) o paradoxo entre a determinação formal do poder do Estado segundo a democracia eleitoral e sua determinação material segundo a acumulação capitalista. Sustentou-se, ainda, o entendimento teórico de que a democracia deliberativa, embora seja um modelo preponderantemente normativo, alheio a demonstrações empíricas, se revela factível, ao tempo em que comporta a ampla escala das sociedades modernas e que não se arrisca a incorrer em populismos tecnicamente temerários.

No capítulo seguinte, serão apresentados, com vistas a se tornar mais tangível a associação entre democracia deliberativa e tributação, elementos para uma reforma tributária no Brasil decorrentes do modelo deliberativo de democracia.

## **CAPÍTULO 4 – PERSPECTIVAS PARA UMA POLÍTICA TRIBUTÁRIA DELIBERATIVA NO SISTEMA CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO BRASILEIRO**

Nos capítulos anteriores, apresentou-se o cenário enfrentado pelas finanças públicas dos Estados nacionais sob os processos de globalização. Sustentou-se que os problemas hoje manifestados de modo mais intenso (erosão de bases de arrecadação, dificuldade de imposição de medidas extrafiscais sobre grandes contribuintes, necessidade de concessão de favores para atração de inversões, etc.) encontram sua gênese na estrutura do capitalismo e de sua relação com o Estado. Em seguida, formulou-se o argumento de que a crise em apreço não pode ser contornada nos limites do modelo democrático liberal, ora hegemônico, uma vez que a natureza do processo decisório concebida em tal marco é propícia ao quadro de submissão do Estado à lógica e aos interesses do mercado.

Em contraposição à democracia liberal, apresentou-se o modelo normativo deliberativo de democracia, pautado em pressupostos teóricos e políticos que parecem repelir aspectos do modelo hegemônico associados à crise fiscal dos dias atuais, tais como a prevalência de atitudes incoerentes e contraditórias diante de questões públicas relevantes, ou a redução do processo político a uma acomodação de interesses pré-determinados ostentados por sujeitos auto-interessados, cujas preferências seriam formuladas em um espaço pré-político. O modelo deliberativo de democracia se caracteriza, contudo, como uma formulação normativa, antes de uma descrição da realidade política empiricamente demonstrável. Ademais, cuida-se de proposta ancorada em categorias e princípios genéricos, de modo que sua aplicação para domínios específicos, como a tributação, não se dá de maneira automática ou auto-evidente.

A proposta do presente capítulo é, assim, testar, mediante lógica hipotético-dedutiva, a plausibilidade teórica de um discurso científico-argumentativo direcionado à aplicação de conceitos atinentes à democracia deliberativa para o âmbito tributário. Trata-se, portanto, de uma aferição teórica acerca da viabilidade de um direito tributário positivado e legitimado no contexto de uma concepção deliberativa da política. Nas seções seguintes verifica-se a verossimilhança e exequibilidade das conclusões obtidas no capítulo terceiro, levantando-se exemplos que pretendem atribuir tangibilidade e especificidade à política deliberativa, no tocante ao âmbito tributário. Uma circunscrição territorial se revela necessária para a abordagem específica e vinculada a exemplos aqui proposta. Destarte, serão apresentados

possíveis desdobramentos do modelo normativo deliberativo de democracia quanto à prática tributária no Brasil, país que, como se expôs no capítulo primeiro, é severamente acometido pela crise fiscal contemporânea.

A argumentação a seguir delineada estrutura-se do seguinte modo: 1) primeiramente, discute-se a proposta de *fiscalidade participativa*, da lavra de Boaventura de Sousa Santos, de maneira a se conferir seu potencial como um modelo de aplicação da democracia deliberativa para o âmbito tributário; 2) em seguida, formulam-se alguns exemplos de medidas que podem contribuir para uma opinião pública informada acerca da dimensão fiscal do Estado, forjando-se, assim, um contexto social equivalente ao que no capítulo anterior se definiu como um ambiente favorável à existência de uma constelação de discursos que, em constante confrontação recíproca, atribuem *legitimidade discursiva* às normas e políticas tributárias; 3) subseqüentemente, delineia-se um exemplo de implementação de um expediente de democracia direta (referendo) que contribui para a inclusão da questão fiscal na agenda pública, sob o propósito de se conferir visibilidade e noticiabilidade à questão, o que se distancia da idéia de se pressupor qualquer mérito intrínseco à contagem de votos subjetivos ocorrente em procedimentos da natureza de um referendo; 4) e, finalmente, aborda-se a possibilidade de os cidadãos discutirem, presencial ou virtualmente, questões tributárias hoje reservadas preponderantemente ao *lobby* de grupos de interesse, atinentes a aspectos extrafiscais do IPTU e do ICMS.

A hipótese a se testar por meio das conclusões dedutivas apresentadas em cada seção é de que o modelo normativo deliberativo de democracia reúne conceitos e categorias (deliberação, legitimidade discursiva, opinião pública, razão comunicacional, princípio “D”, etc.) que podem ser utilizados em situações específicas e bem definidas, como a tributação no Brasil, de modo que se trata de teoria apta a justificar e a auxiliar a conformação de uma *praxis* político-jurídica.

#### **4.1– A *Fiscalidade Participativa*: Transformação Deliberativa ou Reificação do Paradigma do Sujeito?**

Um aspecto do modelo liberal de democracia que se abordou tacitamente no terceiro capítulo é o fato de que a limitação do processo político à competição entre elites organizadas em

partidos políticos não contribui para que os cidadãos compreendam as normas que os obrigam e, ainda menos, para que se sintam co-autores de suas determinações. Em contraste com os dados apresentados no segundo capítulo, segundo os quais os cidadãos, em geral, anuem com os tributos que devem pagar (inobstante manifestem acordo, igualmente, com exonerações para os grandes contribuintes), há autores, como Boaventura de Sousa Santos, que identificam no elitismo do modelo hegemônico de democracia um fator propício à recusa dos cidadãos quanto ao pagamento de tributos e, por conseguinte, ao boicote à viabilidade material do Estado. O entendimento, plausível e logicamente coerente (mas não demonstrado empiricamente) é o de que a ininteligibilidade do direito tributário forjado segundo a democracia estritamente eleitoral-representativa desencadeia um sentimento de repulsa às normas impositivas das exações, cuja expressão maior seria uma generalização das práticas de evasão fiscal, a minar aquilo que o autor denomina como “capacidade extractiva do Estado”.

Em comum com o que se afirmou no segundo capítulo do presente trabalho, Boaventura de Sousa Santos entende que há uma crise no contexto da qual o Estado tende a não contar com bases de arrecadação (“capacidade extractiva”) que o mantenham materialmente. Contudo, atribui tal crise a uma revolta generalizada dos cidadãos em face de normas tributárias incompreensíveis e ilegítimas, antes de uma evasão concentrada sobre os grandes contribuintes – *global players* – como aqui se propôs. Confira-se:

A solidariedade fiscal do Estado moderno, na medida em que existe, é uma solidariedade abstrata e, nos marcos da nova organização política, e dada a miniaturização do Estado, tal solidariedade torna-se ainda mais abstrata, a ponto de ser ininteligível ao comum dos cidadãos. Daí as muitas *tax revolts* a que temos assistido nos últimos anos. Muitas dessas revoltas não são activas, são passivas e manifestam-se pela massiva evasão fiscal”<sup>64</sup> (SANTOS, 2006, p. 373).

Boaventura de Sousa Santos também entende que a tendência à inviabilização fiscal dos Estados é permitida pelo processo decisório atinente à democracia liberal (entendida pelo autor como uma “democracia de baixa intensidade”), de maneira que a questão demanda

---

<sup>64</sup>No Primeiro Encontro Nacional sobre o Orçamento Participativo, ocorrido em S. Brás, Portugal, o autor em questão foi ainda mais explícito ao expor que as pessoas só se recusam a pagar tributos em face de não confiarem na lógica orçamentária ocorrente em seus países: “Está hoje estudado pela sociologia política que os cidadãos só fogem aos impostos porque não têm confiança em quem gasta o dinheiro deles”, o que não ocorreria “se os cidadãos pudessem decidir para onde vai o imposto e tivessem maneira de saber se o seu dinheiro era efectivamente gasto nessas áreas” (SANTOS, *apud* ASSOCIAÇÃO INLOCOIN, 2007). O entendimento em questão não condiz com os dados empíricos expostos no segundo capítulo deste trabalho, decorrentes dos estudos de TORGLER & SCHALTEGGER (2005) e TORGLER (2003).

enfrentamento de ordem política, à semelhança do que aqui se propôs no segundo capítulo. O autor preconiza, como meio de se resgatar o potencial de arrecadação dos Estados, atribuindo-se maior legitimidade à tributação, um conceito definido como *fiscalidade participativa*, nos termos da qual as pessoas poderiam influenciar diretamente a destinação dos valores referentes aos tributos que pagam. A transcrição abaixo reproduz a proposta em referência:

A fiscalidade participativa é uma via possível para recuperar a “capacidade extractiva” do Estado, vinculando-se à realização de objetivos sociais participativamente definidos. Fixados os níveis gerais de tributação, fixado, a nível nacional, e por mecanismos que combinem a democracia representativa e participativa, o elenco dos objectivos financiáveis pela despesa pública, aos cidadãos e às famílias deve ser dada a opção de, através do referendo, decidir onde e em que proporção devem ser gastos seus impostos. Se alguns cidadãos desejarem que os seus impostos sejam gastos maioritariamente na saúde, outros preferirão a educação ou a segurança social, etc., etc. Os cidadãos cujos impostos são deduzidos na fonte – em muitos países, todos os assalariados por conta de outrem – devem poder indicar, nos montantes deduzidos, as diferentes parcelas e a proporção das aplicações sociais pretendidas (SANTOS, 2006, p. 373-374).

Uma importante contribuição teórica a se inferir do excerto acima é a proposição de que a política fiscal do Estado, assim consubstanciada nos “níveis gerais de tributação” e no “elenco dos objectivos financiáveis pela despesa pública”, deve resultar de processos que adicionem novos elementos aos expedientes relacionados à democracia liberal. Boaventura de Sousa Santos enfrenta, pioneiramente, a tensão entre viabilidade fiscal e democracia liberal, apresentando a inovadora tese de que os padrões de arrecadação e gastos públicos devem obedecer a “mecanismos que combinem a democracia representativa e participativa”. Nas subseções seguintes serão apresentados exemplos de como, na esteira da ímpar contribuição teórica do autor em questão, seria possível acrescentar-se elementos deliberativos ao processo de elaboração e implementação de normas e políticas fiscais no Brasil.

Contudo, da proposta de *fiscalidade participativa* aqui em questão ressaí, além da superação dos limites da democracia hegemônica quanto ao âmbito fiscal, uma ênfase nos indivíduos como unidade principal da democracia e em suas preferências pré-políticas como medidas centrais da validade das decisões. Ao subverter a centralidade dos instrumentos associados à democracia representativa para fins de alocação de recursos públicos, o modelo teórico em apreço aposta na substituição de espaços como o Parlamento (onde orçamentos são discutidos nos países liberal-democráticos) por decisões atribuídas “aos cidadãos e às

famílias” (SANTOS, 2006, p. 374). Os indivíduos, portanto, “preferirão a educação ou a segurança social” (SANTOS, 2006, p. 374), como destino dos recursos arrecadados em decorrência dos tributos que pagam, de tal sorte que o direito financeiro não seria fruto apenas do processo legislativo-parlamentar mas, igualmente, das preferências de sujeitos e de suas famílias. Não se concede primazia, no modelo sugerido pelo autor em análise, ao processo de justificação e de fornecimento de razões quanto às decisões fiscais mas, tão-somente, ao atendimento aos interesses de todos os cidadãos, por meio de sua direta influência na afetação do produto da arrecadação dos tributos.

Trata-se de linha de raciocínio que não tem como pano de fundo teórico o modelo deliberativo de democracia, mas a concepção agregativa, nos termos da qual a participação dos cidadãos seria, por si só, um elemento legitimador das decisões políticas, de modo que o processo argumentativo nos termos do qual os indivíduos intercambiam razões não contaria com o valor central que lhe é conferido na política deliberativa.

A democracia participativa de caráter agregativo está filiada ao paradigma do sujeito e, inevitavelmente, tem como ponto de referência para o processo democrático os indivíduos e suas preferências subjetivas. Em que pese irromper para além da democracia representativa de índole estritamente competitivo-eleitoral, a democracia agregativa ainda não opera com noções como *legitimidade discursiva* ou prevalência dos melhores argumentos, de sorte que se situa, teoricamente, aquém do paradigma da linguagem. A distinção entre as premissas fundamentais das duas concepções de democracia aqui em apreço é apresentada de modo simples e claro no seguinte excerto de obra de Amy Gutman e Dennis Thompson:

The deliberative conception, as we have indicated, considers the reasons that citizens and their representatives give for their expressed preferences. It asks for justifications. The aggregative conception, by contrast, takes the preferences as given (though some versions would correct preferences based on misinformation). It requires no justification for the preferences themselves, but seeks only to combine them in various ways that are efficient and fair. Some preferences may be discounted or even rejected, but only because they do not produce an optimal result, not because they are not justified by reasons. (GUTMAN & THOMSON, 2004, p.13)

A perspectiva agregativa da democracia, ancorada na participação dos indivíduos<sup>65</sup> e na justaposição ponderada de suas preferências como critérios centrais da legitimidade dos processos decisórios, encerra em sua lógica um instrumentalismo puro (cf. COHEN, 2007), nos termos do qual há sempre o risco de que, à falta de processos públicos de argumentação e de justificação, a democracia se transforme em uma ditadura das maiorias, ou incorra contra as liberdades fundamentais daqueles cujas preferências não triunfam em determinada situação. A democracia agregativa, portanto, enfatizaria a “liberdade dos antigos”, atinente à participação e à expressão, mas não contaria com elementos que a harmonizassem com a “liberdade dos modernos”, ou seja, com os demais direitos fundamentais como, por exemplo, intimidade, honra ou devido processo legal (cf. COHEN, 2007).

Uma ponderação de preferências, desamparada de atribuições mútuas de razões e de justificações entre pessoas livres e iguais, exige que direitos ou valores infungíveis sejam convertidos segundo uma mesma escala de interesses e, assim, comparados. Tal característica da democracia agregativa pode conduzir a situações em que, por exemplo, a vida de poucas pessoas precisa ser contraposta, sob o critério dos interesses individuais, ao conforto de muitas pessoas (cf. GUTMAN & THOMPSON, 2004), reduzindo-se tais distintos e não intercambiáveis valores apenas a uma questão de intensidade de preferências subjetivas. A democracia deliberativa, por outro lado, não exige uma opção dessa natureza (proferida segundo a intensidade de preferências ocorrente em volta à comunidade política) pois, ao enfatizar a justificação pública, apresenta ao âmbito político novos elementos, o que evita que todas as opções sejam codificadas na linguagem dos interesses subjetivos, de modo a permitir, por exemplo, que as pessoas se convençam de que o valor vida prevalece sobre o valor conforto em toda e qualquer hipótese. A idéia de que o direito tributário deve resultar de uma consideração quanto aos interesses ou preferências de todos os cidadãos é, portanto, insuficiente para atender aos requisitos da *legitimidade discursiva*, tal como pormenorizados no capítulo precedente.

Salienta-se, ademais, que a proposta denominada como *fiscalidade participativa*, embora assentada em premissa agregativa (ao ampliar o espaço do Parlamento, para que os desígnios dos cidadãos possam ser diretamente considerados na alocação de gastos públicos), acaba por

---

<sup>65</sup>A ênfase na participação política não é um predicado exclusivo da democracia agregativa, haja vista que também pode se harmonizar, sobre premissas próprias, com a democracia deliberativa, tal como se dá, por exemplo, com o conceito de públicos participativos, que será perquirido adiante na subseção 4.2.4.

não adotar os cidadãos como unidade de análise (o que acarretaria apenas os problemas típicos da democracia agregativa, tal como acima expostos), mas os contribuintes, categoria que não se confunde com aquela, notadamente por encerrar estratificações de classe (os mais ricos são os contribuintes ou responsáveis pela maioria dos tributos, mesmo que não suportem os respectivos ônus econômicos) e por se estribar em um vínculo obrigacional (dever de pagar impostos<sup>66</sup>), que não pode ser confundido com um direito irrevogável (ser cidadão segundo determinada ordem jurídica). Ou seja, a proposta de Boaventura de Sousa Santos seria autenticamente agregativa caso se reportasse à consideração dos interesses de *todos os cidadãos* (conceito não equivalente ao de *todos os contribuintes*) na definição das prioridades fiscais.

A concessão de uma preferência ao contribuinte de determinado tributo no que tange à escolha da destinação dos valores a ser pagos encerra duas premissas que reforçam, antes da democracia agregativa, o liberalismo e, por conseguinte, seus problemas fiscais, tais como diagnosticados nos capítulos primeiro e segundo: 1) subentende-se que os recursos decorrentes de tributos não são inteiramente públicos, mas pertencem aos indivíduos ou às suas famílias e; 2) presume-se que o esgotamento fiscal dos Estados decorre de uma recusa generalizada ao pagamento de tributos, ante à ilegitimidade de sua imposição. A seguir, discutir-se-ão os desdobramentos teóricos da premissa exposta em “1”, haja vista que, no capítulo segundo, já foram apresentados elementos empíricos que rechaçam a constatação sumarizada em “2” (cf. TORGLER & SCHALTEGGER (2005) e TORGLER (2003)).

#### ***4.1.1 – Direitos Particulares sobre Recursos Públicos?***

Sobre o cidadão que pagou determinada soma ao Estado devem recair mais direitos do que à coletividade em geral, no que concerne à gestão de tal numerário? A resposta à indagação em tela é negativa, dada a circunstância de que o dinheiro que vai do particular para os cofres públicos, em decorrência da observância, no plano fático, da hipótese de incidência de alguma norma tributária é, sob qualquer perspectiva, dinheiro público.

---

<sup>66</sup> Ser cidadão é direito, ser contribuinte é, antes de tudo, dever, contido na idéia de cidadania, mas de alcance menos abrangente do que o compreendido no conteúdo semântico e deontico desta. Disso se depreende que os valores de tributos são direitos-créditos do Estado, de modo que ao contribuinte não devem recair direitos especiais sobre tal numerário.

Assim, não há razões para se defender que alguma pessoa, natural ou jurídica, deva possuir mais direitos sobre a destinação de recursos que se classificam como pertencentes a toda a coletividade. Conferir ao contribuinte de uma exação direitos especiais em relação à destinação do valor arrecadado implica subtrair da receita tributária a característica de recurso público.

Ou seja, mesmo que se admita que alguém possui uma renda pré-tributária<sup>67</sup> sobre a qual o Estado retira algumas porções, não é possível infirmar que tal soma apenas pertence ao contribuinte até a ocorrência da hipótese de incidência da norma tributária. Uma vez cumprido o mandamento da norma (recolher tributos), os valores não pertencem ao contribuinte mais do que a qualquer cidadão de que se compõe uma comunidade política. O entendimento de que o contribuinte (logo, quem manifesta signos presuntivos de capacidade contributiva, ou seja, quem tem mais riquezas) possui privilégios na determinação dos gastos públicos oculta uma lógica censitária do poder estatal, segundo a qual os mais abastados contam com maior poder decisório sobre as finanças públicas.

A *fiscalidade participativa*, assim entendida como a possibilidade de os contribuintes decidirem individualmente acerca da destinação dos tributos que pagam, entrega poderes decisórios excepcionais aos mais ricos (contribuintes diretos de tributos<sup>68</sup>), alijando os não contribuintes (mais pobres) de influenciarem sobre a destinação de recursos públicos que, por natureza, deveriam ter sua afetação democraticamente discutida, sem privilégios decisórios

---

<sup>67</sup>A idéia de que as pessoas ganham seu dinheiro e o Estado lhes subtrai uma parcela na forma de tributos é, na opinião de MURPHY & NAGEL (2005), não mais do que um mito. Os autores entendem que, antes de “ganhar” sua renda, cada cidadão contou com condições (polícia, estradas, escolas, contratos protegidos, etc.) que os permitiram fazê-lo. Assim, a idéia de que o Estado retira recursos gerados autonomamente pelos indivíduos não é menos correta do que o pensamento de que os indivíduos se apropriam privadamente de recursos decorrentes das condições forjadas pelo Estado. Não há que se falar, nesse marco, em renda pré-tributária dos cidadãos, mas apenas na divisão entre quais recursos uma sociedade entende como públicos e o que se pretende deixar sob o domínio privado. Assim se expressam os autores: “A análise tributária tem de libertar-se do libertarismo vulgar; este caracteriza-se como um conjunto de pressupostos irrefletidos e geralmente tácitos que não resistem a um exame atento, e tem de ser substituído pela concepção que entende os direitos de propriedade como algo que depende do sistema jurídico que os define. Uma vez que os impostos são um elemento absolutamente essencial desse sistema, a idéia de um direito natural à propriedade da renda pré-tributária – renda que nem sequer existiria sem o governo sustentado pelos impostos – simplesmente não tem sentido. A renda pré-tributária que cada um de nós ‘tem’ inicialmente, e que o governo deve tirar de nós equitativamente, só tem realidade nos livros de contas” (MURPHY & NAGEL, 2005, p. 51).

<sup>68</sup>Refere-se, aqui, a contribuinte como aquele que figura no pólo passivo da obrigação jurídica tributária (o que, em termos jurídicos, abarca as noções de responsável e de contribuinte), de modo que não se trata, necessariamente, da pessoa que suporta o encargo econômico da tributação. Se é verdade que os mais ricos são, usualmente, os contribuintes de tributos, o mesmo não se pode dizer em relação a quem, de fato, é sacrificado com as exações, indiretamente repassadas, mediante preços ou instrumentos congêneres, a quem não integra a relação jurídica tributária.

pré-determinados em favor de ninguém, notadamente das classes em situação econômica mais vantajosa. A idéia de que os contribuintes devem dispor, mesmo que parcialmente, sobre o destino dos valores equivalentes aos tributos que pagam, se desloca do marco liberal-democrático (representativo, parlamentar, estruturado segundo competições entre partidos). Contudo, tal deslocamento não caminha em direção à *legitimidade discursiva* da tributação, mas se estriba em preceitos situados aquém do princípio democrático (em quaisquer de suas variantes), ao presumir que a legitimidade da arrecadação fiscal é uma variável dependente do grau de influência dos contribuintes de cada tributo sobre a respectiva destinação, de modo que a atribuição de mais poder aos mais ricos (contribuintes de tributos) contribuiria para a superação da crise fiscal contemporânea. Trata-se de linha de raciocínio situada à margem da igualdade (mesmo que apenas formal, como no modelo liberal) indispensável a qualquer organização política democrática.

O quadro abaixo esquematiza as diferenças entre a proposta em estudo e as conclusões obtidas ao longo dos capítulos segundo e terceiro da pesquisa aqui relatada:

<b>Característica</b>	<b>Marco Adotado</b>	<b>Fiscalidade Participativa</b>
Premissa Político-Filosófica	Paradigma da Linguagem.	Paradigma do Sujeito.
Explicação da Crise Fiscal	Atitudes contraditórias de cidadãos que pagam seus tributos, legitimam o sistema tributário, mas anuem com favores fiscais aos grandes contribuintes.	Insatisfação dos cidadãos diante do dever de pagar tributos, em face da desconfiança quanto à sua destinação ( <i>tax revolts</i> ).
Alternativas Políticas à Crise Fiscal	Complementação dos mecanismos representativo-parlamentares com instrumentos que aprimorem canais discursivos para informação, argumentação e decisão sobre questões fiscais. Ênfase na legitimidade discursiva.	Complementação dos mecanismos representativo-parlamentares mediante concessão de mais poder aos indivíduos ou famílias que são contribuintes de tributos, para que possam satisfazer suas preferências individuais quanto à destinação dos recursos públicos, sem necessidade de as submeterem ao parlamento.

Os argumentos teóricos aqui apresentados em relação à *fiscalidade participativa* encontram projeção em situações factuais nas quais políticas tributárias se submetem a parâmetros

coincidentes com aqueles formulados por Boaventura de Sousa Santos. É o caso, por exemplo, das leis de incentivo à cultura no Brasil<sup>69</sup>. Por meio desses instrumentos jurídicos, o Estado concede (mediante renúncia fiscal) recursos para custeio de projetos culturalmente relevantes, tais como peças teatrais, obras cinematográficas ou discos musicais. Contudo, a decisão última acerca de quais serão os projetos contemplados com recursos públicos destinados à cultura não costuma ser normativamente afetada a nenhum foro participativo ou representativo da República, mas ao juízo de empresas particulares. Ou seja, mineradoras, bancos, distribuidoras de combustíveis e seguradoras costumam decidir, sem mandato popular para tanto, como serão gastos os recursos públicos referentes à cultura (cf. FIUZA, 2008)<sup>70</sup>.

Uma vez constatado o inédito mérito da idéia de *fiscalidade participativa*, ao acrescentar novos elementos (e.g. decisão dos níveis gerais de tributação segundo instrumentos que complementem a democracia participativa e representativa) ao debate sobre os problemas fiscais atravessados pelos Estados atualmente, percebe-se, contudo, que sua pormenorização em termos de influência individual sobre o destino de recursos do erário distancia-se do marco teórico aqui adotado. A seguir, portanto, apresentam-se exemplos de elementos para um direito tributário deliberativamente edificado, os quais contornam os problemas aqui atribuídos à *fiscalidade participativa*.

#### **4.2 – Elementos para a Formação de uma Opinião Pública Autônoma sobre Tributos**

A agenda de uma política fiscal deliberativa não se esgota ou mesmo se referencia precipuamente no aparato burocrático estatal. Em outros termos: uma mudança política no direito tributário que aproxime seus preceitos dos processos decisórios associados ao conceito de democracia deliberativa não é matéria, tão-somente, referente a melhores arranjos institucionais, em que pese sua inarredável importância. A superação da tributação em conformidade com o modelo hegemônico (e, assim, com o seu conceito de poder, com a

<sup>69</sup>É o caso, dentre outras, da Lei Rouanet (Lei Federal 8.313/91) e da Lei do Audiovisual (Lei Federal 8.665/93).

<sup>70</sup>Quanto ao âmbito cultural, o resultado do modelo fiscal adotado no Brasil é quase o oposto de seus propósitos. Como se sabe, a produção artística e cultural encontra, historicamente, dois censores a se alternarem em distintos modelos constitucionais, obstando a manifestação de criações contra-hegemônicas: i) no paradigma liberal, o mercado censura a arte que não consegue (ou não aceita) converter-se em forma-mercadoria, como algumas obras eruditas e quase todas as criações de vanguarda opositora; ii) em um marco não-liberal, o Estado não assegura o direito fundamental à livre manifestação do pensamento e condiciona a difusão de obras à anuência governamental. As leis de incentivo à cultura instituíram a inédita dupla censura: primeiramente, o artista deve se submeter ao crivo do Estado, “habilitando” seu projeto a receber recursos públicos decorrentes de exonerações fiscais e, em seguida, deve ser aprovado pelo mercado, na chamada fase de “captação” dos recursos junto aos contribuintes que aderem a esse modelo de *fiscalidade participativa*.

ênfase em indivíduos auto-interessados como sujeitos da política e com a possibilidade de entendimentos ignorantes ou contraditórios acerca de matérias fiscais) não decorre, apenas, de alterações de índole institucional. Uma tributação deliberativa exige um ambiente social favorável, o qual encontra nas instituições condições necessárias, mas nunca suficientes, à sua ocorrência. É o que se depreende da seguinte passagem da obra de Jürgen Habermas:

Justamente os processos comunicativos de cunho político que passam pelo filtro deliberativo dependem de recursos do universo vital – da cultura política libertadora, de uma socialização política esclarecida e sobretudo de associações formadoras de opinião –, recursos que se formam de maneira espontânea ou que, em todo caso, só podem ser atingidos com grande dificuldade, caso o caminho escolhido para se alcançá-los seja o do direcionamento político. (HABERMAS, 2002, p. 284)

Em face do que acima se expôs, conclui-se que uma parte da explicação para os problemas fiscais dos países ocidentais e, em especial, do Brasil, reside na pouquíssima atenção conferida ao assunto pela sociedade civil organizada, senão por grupos empresariais em estrita defesa dos seus interesses. Há poucos movimentos sociais que se dedicam a matérias tributárias, ao passo que federações patronais têm em tal âmbito o centro de sua pauta política. Os suportes comunicacionais de massa, ao tempo em que se definem como grandes contribuintes, conferem intensa visibilidade e noticiabilidade às questões fiscais segundo o enquadramento mais adequado aos seus interesses empresariais (ou de seus anunciantes).

Enquanto a mídia não-comercial (rádios livres, jornais comunitários, sítios ou blogues ligados a movimentos sociais, etc.) e os movimentos sociais não cuidarem da questão tributária, quaisquer expedientes institucionais tendentes à edificação de práticas fiscais condizentes com uma *legitimidade discursiva* tenderão a se esvaír no código do poder (assim entendido como dominação) que define a burocracia. Uma opinião pública autônoma acerca de questões fiscais demanda, portanto, mais do que alterações normativas, uma prática social interessada em dar vazão a idéias, argumentos e conceitos referentes à tributação.

O paradoxo hoje ocorrente parece se equacionar do seguinte modo: aqueles que pagam tributos diretamente (grandes empresas, veículos de comunicação, etc.) discutem a questão tributária com frequência e conformam uma ideologia dominante sobre o assunto; enquanto aqueles que aparentemente não pagam muitos tributos (porquanto não o fazem diretamente), acreditam que o âmbito fiscal não lhes diz respeito.

Contudo, para que as práticas fiscais dos Estados possam se afastar dos aspectos da democracia liberal que a conduziram à atual tendência ao esgotamento, necessita-se, antes de tudo, de um ambiente de informações fiscais menos hermético do que o atual, em que, mesmo para especialistas, normas e políticas tributárias são freqüentemente incompreensíveis.

Estabelecidas as ressalvas acima, apresentam-se, adiante, algumas medidas institucionais que podem fomentar/estimular a sociedade civil quanto à compreensão de seus problemas tributários. São expedientes que permitem, por meio de mecanismos de *accountability* vertical, a redução da estrutural assimetria informacional entre governantes e cidadãos não assessorados (ou seja, todos os que não podem pagar por serviços de tributaristas) no que tange às finanças públicas. A presença de um Estado que fornece suficientes informações acerca do modo como arrecada recursos é um importante (embora não suficiente) elemento para a consolidação de uma opinião pública satisfatoriamente esclarecida, apta a conferir *legitimidade discursiva* à prática fiscal.

Adiante, expõem-se algumas medidas que, uma vez implementadas no Brasil, estimularão um cenário de tributação deliberativa e, ademais, contribuirão para se compatibilizar a atuação do Estado brasileiro com o mandamento constitucional de que a administração pública é regida pelo princípio da publicidade<sup>71</sup>.

Primeiramente, apresenta-se uma proposta normativa a incidir nas relações entre particulares, concernente na garantia ao consumidor de acesso ao valor referente ao tributo sobre consumo, de modo destacado, ao consultar ou receber informação sobre o preço de um serviço ou mercadoria. Em seguida, expõem-se formulações referentes à relação entre Estado (poder tributante) e cidadãos, atinentes a medidas, formais e substantivas, que permitam uma *accountability* fiscal, tanto no que diz respeito à disponibilização de suportes públicos de comunicação de massa, para fins de difusão de plurais e rivais discursos referentes ao âmbito tributário, quanto no que se atém ao simples fornecimento, de modo didático, dos dados referentes aos ingressos e gastos públicos. Posteriormente, são apresentados dois mecanismos

---

<sup>71</sup>Nem a mais conservadora hermenêutica constitucional entenderia que a publicidade dos atos da administração pública se esgota em solenes publicações nas páginas de diários oficiais ou na simples disponibilização de informações em bancos de dados. Tornar a atuação estatal pública é, necessariamente, levar à coletividade, de modo compreensível e completo, toda a informação necessária à mais ampla e efetiva compreensão da maneira como atua o Estado.

de participação direta dos cidadãos na decisão de questões fiscais, os quais, conforme argumentar-se-á, podem contribuir para uma tributação condizente com a democracia deliberativa.

#### ***4.2.1 – Discriminação dos Valores de Tributos Incidentes sobre o Consumo***

Tributos a exemplo do ICMS (incidente sobre operações de circulação de mercadorias e sobre serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação, de competência dos Estados e do Distrito Federal) e do ISSQN (incidente sobre serviços de qualquer natureza, de competência dos municípios) oneram, economicamente, os consumidores finais dos serviços ou produtos adquiridos. Ocorre, contudo, que aqueles sobre quem recai o impacto econômico das exações (ainda que tecnicamente não sejam contribuintes) freqüentemente não sabem quanto de impostos pagam junto ao preço das mercadorias que adquirem ou serviços que contratam.

Ao conhecerem o valor referente aos impostos incidentes sobre o consumo antes de pagarem por determinado bem ou serviço, os cidadãos passam a ganhar familiaridade com o âmbito fiscal e, possivelmente, sentir-se-ão mais estimulados a debater ou refletir acerca da matéria. Ademais, um sistema fiscal deliberativo, fulcrado no entendimento esclarecido das pessoas, pressupõe, no mínimo, que cada cidadão saiba, com suficiente precisão, quais são os impostos que paga e qual é o seu valor.

A discriminação do valor de impostos incidentes sobre o consumo em notas fiscais informa ao consumidor quanto já foi pago, situação rigorosamente diferente da discriminação, em quaisquer meios de informação de preços (cartazes, tabelas, peças publicitárias, etc.), dos valores que ainda serão gastos com tributos. A obrigação de se especificar o valor de impostos como ICMS e ISSQN na divulgação de preços de mercadorias ou serviços contribui, ainda, para que as pessoas possam exercer o mais amplo controle quanto à compatibilidade de tais exações com os seus princípios constitucionais como, por exemplo, a observância, na imposição do ICMS, de alíquotas seletivamente menores à razão da essencialidade das mercadorias. Diante da informação sobre o quanto de imposto sobre o consumo integra o preço de um bem ou serviço, torna-se mais provável a recusa, em meio à opinião pública, à

concessão de favores fiscais a produtos não essenciais cujas indústrias possam eventualmente contar com fortes *lobbies* junto aos Legislativos.

Um detalhe deve ser observado para que a prática informativa aqui em comento não possua o efeito de induzir os cidadãos a conclusões imprecisas acerca da natureza contábil e jurídica dos impostos incidentes sobre o consumo. É razoável supor que, diante de um valor de produto ou serviço anunciado como menor, sobre o qual os consumidores devem acrescentar o valor dos impostos, as pessoas sejam induzidas a pensar que o tributo não integra o preço<sup>72</sup> da mercadoria, tratando-se de uma figura que inflaciona artificialmente as obrigações contratuais. Assim, a divulgação, apartada, de um produto que custa, por exemplo, R\$ 100,00, sobre o qual o contribuinte deve acrescentar impostos, induz à equivocada idéia de que tributos como o ICMS ou o ISS não integram o preço das mercadorias e serviços, o que pode estimular uma queda nos níveis de *tax morale*. O mais adequado, em termos de precisão comunicacional, seria expor, para se permanecer no exemplo em tela, um preço de R\$ 118,00, com a informação destacada de que o tributo sobre consumo corresponde a R\$ 18,00.

A implementação da medida em questão, tão simples quanto necessária, depende, tão-somente, de uma sutil alteração na Lei Federal de número 10.962/2004, cujo texto dispõe sobre a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor.

#### **4.2.2 – Prestação de Contas e Publicidade de Informações Fiscais**

Conforme se expôs na introdução deste trabalho, a tributação não é uma questão menor ou incidental no Estado Moderno. Trata-se de mecanismo constitutivo da possibilidade material de existência das distintas unidades políticas e, ainda, de elemento definidor quanto aos recursos que devem ficar sob gestão privada e aqueles que serão objeto de afetação publicamente definida. Cuida-se, portanto, de instrumento mediador, no que tange aos recursos econômicos, entre o “nosso” e o “meu”. Portanto, a regular, ampla e didática

---

<sup>72</sup>O conceito jurídico de preço (que inclui os tributos sobre o consumo) foi assim apresentado pelo Superior Tribunal de Justiça brasileiro: “Dizer, ou reclamar, que nesse preço está incluído o IPI é algo de tão esclarecedor quanto dizer que nele está incluído o custo do motor do carro e de todas as demais peças que o compõe. Ou seja, não é preciso dizer. É óbvio que todo o custo do produto, somado à margem de lucro do revendedor, integra o seu preço final, pago pelo consumidor” (BRASIL, 2007). Divulgar-se um preço inferior àquele que o consumidor efetivamente paga, sobre o qual deve ser acrescentado o imposto, como ocorre nos EUA, equivale a fornecer ao contribuinte uma informação incorreta, pois incompatível com o conceito de preço vigente no direito brasileiro.

exposição de informações, por parte do Poder Público, acerca de questões fiscais, não é apenas uma faculdade de gestores, mas condição única de possibilidade da publicidade dos atos governamentais, princípio tão caro ao Estado democrático em todas as suas variantes. Se o Estado vem a público explicar a seus jurisdicionados como deve ser utilizada uma urna eletrônica, quais são as medidas profiláticas eficazes contra determinada doença endêmica ou qual é a importância do alistamento militar, também deve prestar aos cidadãos toda a informação necessária à compreensão do modo como são arrecadados e dispendidos os recursos públicos.

No contexto de uma tributação deliberativa, deve o Estado disponibilizar as informações referentes à sua atividade fiscal e, ademais, permitir, nos limites de sua atribuição funcional, que a sociedade possa dar vazão às razões, propostas e argumentos referentes às finanças públicas. Por um lado, isso implica um dever de omissão do Estado, que deve se abster, por exemplo, de qualquer censura sobre as manifestações consignadas em editoriais de jornais, falas expressadas em atos públicos, conclusões de trabalhos acadêmicos, ou quaisquer idéias que transitem junto à sociedade, de maneira a formarem uma opinião pública fiscal.

Mas é possível ao Poder Público ir além da concepção liberal de que o direito à livre expressão de idéias demanda, apenas, uma omissão estatal quanto à censura sobre o conteúdo da informação que circula socialmente. A democracia deliberativa demanda ações positivas por parte do Estado, as quais, no que tange à livre circulação de dados e argumentos sobre tributos, devem atender a dois eixos: a) sob o aspecto formal, o Estado deve colocar seus recursos comunicacionais a serviço da expressão de teses, diagnósticos e concepções (não raramente rivais) ocorrentes juntos aos distintos segmentos da população e; b) de um ângulo substancial, deve o Estado fornecer, com didatismo, completude e amplo alcance, o maior volume de dados possível acerca do modo como arrecada e gasta recursos. A seguir, expõem-se exemplos de como podem ser diligenciadas tais linha de ação no Brasil.

#### 4.2.2.1 – Instrumentos Comunicacionais de Fomento à Deliberação Fiscal

Como já se expôs, o modelo deliberativo de democracia não se implementa apenas por meio de alterações institucionais. Trata-se de proposição normativa que contempla um ambiente social não colonizado pelo Estado, em que há circulação livre de razões e dados referentes às

questões entendidas como relevantes pelo público. Sobre o ambiente informacional adequado à democracia deliberativa, assim expõe Rousiley Maia:

Se a informação é suficientemente ampla, permitindo aos representantes do governo, porta-vozes de causas cívicas e grupos de interesse defender suas posições de modo inteligível e esclarecedor, então os cidadãos podem decidir sobre as políticas que preferem. Mas se a informação é controlada, imprecisa ou inconsistente, então o debate pode ser manipulado e as alternativas se estreitam através da desinformação. (MAIA, 2002, p. 51)

O Estado, no escopo de incentivar o que se definiu acima como quadro de informação suficientemente ampla, pode disponibilizar meios de estímulo e fomento à melhor circulação de idéias. Trata-se de um poderoso comunicador<sup>73</sup>, cujos canais de difusão de expressões devem estar a serviço de toda a complexidade e pluralidade de entendimentos ocorrentes em uma sociedade. É dever da burocracia, sob o marco deliberativo, envidar todos os esforços para que informações de toda origem circulem, livremente, pelos suportes públicos de comunicação, garantindo-se um equilíbrio informacional entre governo e governados.

Para que haja uma esfera pública temática sobre as questões tributárias, livre e autônoma em relação ao Estado e ao mercado, uma medida essencial é a abertura de um recurso natural limitado, de natureza pública e sob gestão do Estado, denominado espectro de radiofrequência, para a difusão de debates, manifestos, aulas e explanações sobre questões tributárias.

O uso de um bem coletivo (as ondas de rádio ou, mais precisamente, o espectro de radiofrequência) para a difusão de argumentos e dados referentes aos recursos públicos é mecanismo tendente à promoção da *accountability* fiscal, sem a qual não se implementa uma tributação espelhada no modelo normativo deliberativo de democracia. A utilização da televisão como meio de propagação de informações e debates tributários encerra potencial para um amplo alcance perante os cidadãos, na medida em que, segundo dados do IBGE

---

<sup>73</sup>Uma vez considerada a informação que circula por meio da radiodifusão estatal, das escolas públicas, dos atos e inaugurações governamentais e dos anúncios institucionais, conclui-se que o Estado, mesmo que não censure opiniões divergentes à do respectivo governo, ainda pode exercer, caso inexistam instrumentos de *accountability*, um significativo controle sobre as opiniões que conformam a esfera pública temática sobre finanças públicas. É suficiente lembrar que, com mais recursos comunicacionais e em posição assimetricamente vantajosa sob o aspecto informacional (é o Estado que arrecada, fiscaliza e gasta tributos), as possibilidades de que dispõe a burocracia para tentar conter os fluxos comunicativos que transitam junto à sociedade são reais e potencialmente lesivas a um direito tributário deliberativamente implementado.

(IBGE, 2005), aproximadamente 90,5%<sup>74</sup> dos domicílios urbanos brasileiros possuem um aparelho de televisão a cores, índice superior ao de lares com acesso ao serviço público de água (89,6%). A prestação de contas sobre a fiscalidade se exerce, assim, com muito mais eficiência em tal suporte midiático do que em diários oficiais, boletins informativos ou textos técnicos, instrumentos importantes, mas insuficientes, na construção de uma fiscalidade deliberativa.

O quadro institucional para que o Estado brasileiro possa, utilizando-se do rádio e da televisão aberta, fomentar um ambiente informado acerca da tributação, condizente com os pressupostos atinentes ao modelo deliberativo de democracia, é favorável, conforme a seguinte enumeração atesta: a) o serviço de radiodifusão de sons e imagens – TV aberta – é de competência da União, na forma do artigo 21, XII, a, da Constituição; b) dentre as prioridades conferidas normativamente quanto ao conteúdo da programação televisiva, constam as finalidades educativas e informativas, conforme prescreve o art. 221, I, da Constituição e; c) como já exposto, a administração pública, no Brasil, deve obedecer ao princípio da publicidade dos seus atos, conforme determina o art. 37, *caput*, da Constituição (cf. BRASIL, 1988).

Diante dos elementos institucionais acima expostos, conclui-se que o Brasil conta com condições adequadas para que o rádio e a televisão sejam utilizados como meios de propagação de discursos fiscais, contribuindo-se para que haja uma opinião pública autônoma sobre os assuntos tributários.

O uso do rádio e da televisão é compatível com a promoção de uma tributação deliberativa tanto no que concerne à disponibilização de dados, quanto no que tange à difusão de idéias ou concepções rivais. Um exemplo referente à primeira perspectiva seria a divulgação periódica, em intervalos de programas televisivos, da carga tributária bruta, da carga tributária líquida<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup>No Brasil, a divulgação de argumentos e de informações sobre tributação em um suporte como a televisão se afigura como promissor mecanismo para superação, ao menos no que tange à emissão de informações, da dificuldade identificada por M. Burton quanto à implementação de um modelo deliberativo de fiscalidade. A TV dá conta do fato de que o público em geral é potencialmente interessado na questão, ou seja, de que quase todos são a audiência para quem se deve dirigir a comunicação sobre o assunto. Confira-se: “Given that taxation is fundamental to the government’s most important policy document, the annual budget, it is reasonable to expect that the target audience for consultation on tax matters will be the general public. This obviously creates problems in terms of communicating with a large target consultation audience.” (BURTON, 2006, p.180)

<sup>75</sup>Confira-se em JURUÁ (2006) e POCHMAN (2008) uma abordagem mais específica sobre os conceitos de carga tributária bruta e líquida.

(discriminando-se os valores transferidos ao setor privado por meio, por exemplo, do pagamento da dívida pública) e dos recursos arrecadados e dispendidos quanto à seguridade social<sup>76</sup>. Poucos segundos seriam suficientes para a divulgação de dados fiscais essenciais à compreensão, pelos cidadãos, do modo como o Estado arrecada e gasta recursos. Em relação à difusão de razões em circulação junto à sociedade, deve o Estado disponibilizar espaços na programação dos canais públicos e estatais para a transmissão de discussões, manifestos, entrevistas e debates acerca dos mais distintos entendimentos sobre a tributação ocorrentes no país.

As medidas aqui apresentadas como exemplos da exequibilidade de um ambiente informacional sobre finanças públicas à altura da democracia deliberativa podem contribuir para que haja, no Brasil, uma opinião pública autônoma e esclarecida acerca do direito tributário, cenário que, por si só, afasta a prevalência de atitudes contraditórias, incoerentes ou desinformadas sobre a tributação, as quais, como se sustentou no segundo capítulo, fornecem o alicerce social da legitimação de concorrências tributárias danosas entre os Estados Nacionais ou mesmo entre as unidades políticas autônomas intranacionais.

Nas subseções seguintes são apresentadas medidas que dizem respeito a uma democracia deliberativa tributária em aspectos que dependem mais especificamente do Estado e de seu perfil institucional. Conforme já se expôs, a política deliberativa não se reporta, apenas, a um modelo de Estado adequado aos seus pressupostos, à medida em que se ancora sobre a pluralidade de discursos ocorrente no âmbito da sociedade. Tal constatação, entretanto, não conduz à conclusão de que as instituições são uma variável irrelevante para a democracia deliberativa. De modo oposto, percebe-se que o modo como o Poder Público processa e recebe as opiniões ocorrentes junto à sociedade diz muito sobre a própria circulação dessas opiniões e, sobretudo, determina o sentimento de co-autoria dos cidadãos diante das normas e políticas vigentes. É o que afirma Rousiley Maia:

---

<sup>76</sup>Há, no País, freqüentes alusões a um suposto déficit previdenciário que só seria sanado mediante expedientes tendentes à supressão de direitos. Ocorre que sequer há um orçamento previdenciário no Brasil (ou seja, como predicar como deficitário um orçamento que não há?). Existe, de fato, um orçamento da seguridade social (conjunto compreendido por previdência, saúde e assistência), o qual é anualmente superavitário em mais de R\$ 45 bilhões de reais (ANFIP, 2007), e parte dos recursos que lhe estariam reservados são, inclusive, destinados a outras finalidades, dentre as quais o pagamento da dívida pública. Sobre o assunto, confira-se SPAGNOL (2002) e GODOI (2007).

Para que os fluxos comunicativos derivados das esferas públicas temáticas possam informar e subsidiar os processos de tomadas de decisão, as instâncias decisórias e institucionalizadas do Estado deverão, por sua vez, permanecer porosas a eles, dispondo-se a realizar cooperativamente negociações pragmáticas (MAIA, 2002, p. 66).

A seguir, são formulados dois exemplos de como o Estado pode se revelar poroso aos fluxos comunicativos sobre tributação advindos da sociedade. Um primeiro exemplo diz respeito a um mecanismo de estímulo ao debate fiscal e de coleta de posições dos cidadãos quanto ao sistema tributário. O segundo exemplo se reporta a espaços institucionais abertos à participação cidadã em processos de deliberação acerca de assuntos tributários.

#### ***4.2.3 – Inclusão da Fiscalidade na Agenda Política: Potencial Deliberativo de um Referendo acerca do Imposto sobre Grandes Fortunas***

Plebiscitos, referendos<sup>77</sup> e processos congêneres em que se procede à escolha direta entre normas ou políticas públicas rivais se orientam, precipuamente, à busca de legitimação dos seus resultados com base na aferição das preferências ostentadas pela maioria dos votantes. Não é da natureza de um plebiscito ou referendo constituir-se como espaço de interação entre sujeitos livres e iguais, no seio do qual opiniões e preferências, antes de contrapostas, são constituídas. Em verdade, a estrutura de um plebiscito ou de um referendo contempla opções pré-determinadas, acerca das quais as pessoas, diretamente, manifestam seu entendimento subjetivo. O resultado é sempre fruto de uma contagem de cabeças, de modo a se implementar a opção preferida pelo maior número de indivíduos.

É inegável que, em processos de democracia direta caracterizados pela ênfase no voto individual sobre opções pré-determinadas, a fonte de legitimidade dos *outputs* decorrentes da votação é, senão estritamente, em intensa medida as vontades e preferências individuais.

---

<sup>77</sup>Uma precisa distinção entre plebiscito e referendo é aquela acolhida pelo direito positivo brasileiro, na forma do artigo 2º da Lei número 9.709/98, cujo texto prescreve o seguinte: “Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. § 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. § 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.” (BRASIL, 1998). Como se vê, a precedência de um processo legislativo (com reuniões de comissões temáticas, debates entre lideranças partidárias, proferimento de discursos em plenário e, eventualmente, realização de audiências públicas) tende a emprestar maior lastro argumentativo às decisões submetidas ao referendo, em relação àquelas que, de modo direto, são proferidas em plebiscitos.

Plebiscitos, referendos e expedientes correlatos parecem, sob uma primeira análise, se filiar irremediavelmente ao paradigma do sujeito. Segundo MANIN (2007), a busca pela vontade da maioria como critério de legitimação pode ressaír de três linhas de fundamentação distintas, mas irmanadas no apelo à vontade individual como fonte precípua da obrigação legítima.

A primeira forma de se justificar o entendimento majoritário como fonte da legitimidade das decisões políticas desdobrar-se-ia, conforme expõe Bernard Manin, do pensamento de Sieyès. Para este autor, a constituição da sociedade resulta de um acordo estribado nas vontades individuais de cada componente do grupamento social ( cf. MANIN, 2007, p. 20). Assim, as decisões políticas que vinculam os cidadãos só seriam legítimas à exata medida em que expressam as vontades individuais de todos, é dizer, apenas as decisões unânimes encontrariam legitimidade (cf. MANIN, 2007, p. 20-21). O critério da maioria, sob esse prisma, seria uma aproximação empiricamente realizável da unanimidade. A decisão majoritária é legítima ao tempo em que espelha faticamente aspectos de uma decisão unânime. É o mais próximo, em termos formais e materiais, que mundo real pode chegar da unanimidade. Essa equivalência entre legitimidade das decisões políticas segundo a unanimidade e segundo a maioria (unanimidade possível) comporta lacunas e dificuldades lógicas para se justificar, conforme expõe Bernard Manin:

Obviamente é possível objetar que a diferença entre a vontade da maioria e a vontade de todos nós é um fato empiricamente incontroverso. A ingenuidade do argumento de Sieyès simplesmente apresenta a transfiguração da vontade da maioria numa vontade unânime como uma necessidade prática, da qual a única justificação é a necessidade de um princípio realista de tomada de decisão. Esse movimento permanece completamente sem relação com o restante do argumento; o princípio da maioria é uma simples necessidade de fato sem ligação racional com o princípio da legitimidade. É mera convenção conveniente. (MANIN, 2007, p. 20)

A segunda forma de se fundamentar o critério da maioria, segundo o corte analítico empreendido por Bernard Manin, decorreria do pensamento de Rousseau. Segundo a linha de raciocínio atribuída por Manin ao clássico pensador em questão, a unanimidade ainda seria o fundamento último das decisões políticas, uma vez que se definiria como o único modo de se harmonizar o princípio da liberdade individual plena com a submissão das pessoas às regras e imposições societais. O critério da maioria, contudo, não seria apenas uma adaptação à realidade dos requisitos da unanimidade, mas a expressão da vontade geral que deve espelhar

os desígnios de todos os membros da sociedade. Assim, “a opinião da minoria é, conseqüentemente, nada mais do que uma opinião errônea sobre a vontade geral” (MANIN, 2007, P. 22). Uma vez mais, permaneceria adequada a objeção de que, se os indivíduos são plenamente livres e apenas cumprem as normas com que subjetivamente anuem, então a maioria não pode substituir coerentemente a irrealizável unanimidade.

A terceira justificativa para a democracia pautada pela contagem de preferências individuais é atribuída por Bernard Manin ao pensamento utilitarista (MANIN, 2007, p. 22-23). Para o referido ideário, a maioria já não seria uma sucedânea da unanimidade, mas a resultante de preferências rivais entre indivíduos que garantiria a maior satisfação ao maior número de pessoas. Ao sacrificar as preferências das minorias, contudo, o utilitarismo se revela contraditório com a pretensa ênfase que atribui à vontade e liberdade individuais. Ora, como decisões fundamentadas em vontades individuais igualmente válidas entre si podem negar seguimento a uma parte dessas vontades, apenas por serem minoritárias?

Como se percebe, as três tentativas de legitimação das decisões públicas segundo a lógica de contagem de preferências individuais encerram inconsistências e remetem, necessariamente, ao paradigma do sujeito, aqui já afastado, nos termos da argumentação estampada ao longo do terceiro capítulo. Diante de tais assertivas, seria razoável supor que a política deliberativa rechaça, por princípio, mecanismos como plebiscitos ou referendos para fins de decisão sobre matérias tributárias.

Some-se às objeções teóricas<sup>78</sup> acima delineadas a constatação de que, empiricamente, não há acordo quanto à relação entre democracia direta e qualidade substantiva das decisões acerca de tributos. Com os olhos voltados para os Estados Unidos da América e se perguntando acerca do modo como as decisões decorrentes de plebiscitos fiscais têm ou não um conteúdo de atendimento às demandas dos mais pobres, GOLDSMITH (2005) conclui que os resultados de tais processos decisórios são significativamente mais desfavoráveis aos pobres. Por outro lado, observando a Suíça e questionando a relação entre *tax morale* e democracia direta, TORGLER (2004) identifica uma correlação positiva entre as variáveis estudadas.

---

<sup>78</sup>Para um aprofundamento da crítica à democracia direta, em acordo com as idéias de Manin aqui reproduzidas, confira-se URBINATI, 2005.

Vê-se, assim, que o resultado substantivo de procedimentos associados à democracia direta não é suficientemente claro ou pacífico, de sorte que não pode ser apresentado como argumento em favor de que os plebiscitos substituam os mecanismos da democracia apenas representativa, para fins de superação da crise global contemporânea. Sob o ângulo teórico, como se viu, melhor destino não parecem ter os referendos e plebiscitos, na medida em que se prendem ao paradigma do sujeito, alheio à democracia deliberativa e, como se expôs, alicerce político do modelo democrático que conduz ao problemático quadro atual. Há, entretanto, um lugar à democracia direta no modelo normativo deliberativo, o qual não se fundamenta nos resultados das decisões plebiscitárias, tampouco no princípio de que expedientes de votação direta sobre normas ou políticas logram medir as preferências pré-ocorrentes do maior número de indivíduos.

Um referendo sobre questões fiscais pode ser adequado à democracia deliberativa menos pelo seu resultado, ou pela possibilidade de manifestação de cada sujeito/eleitor e mais pelo processo que o acompanhará. Não é a democracia direta, enquanto tal, o que pode contribuir para a deliberação, mas os seus efeitos perante a sociedade. Em determinadas situações, a promoção de referendos acerca de assuntos tributários tem o condão de se prestar como estímulo estatal ao livre debate, à manifestação de opiniões, à troca de argumentos, à descoberta de alternativas ou, em uma palavra, à deliberação acerca do direito tributário.

O referendo promove uma tributação deliberativa sempre que contribui para que a fiscalidade possa ocupar um lugar na agenda pública. Trata-se, antes de um mecanismo de aferição da vontade da maioria, ou de convite aos indivíduos para manifestarem suas preferências, de um expediente capaz de provocar junto a distintos setores da sociedade um posicionamento e até mesmo uma interação com outros setores, de modo a forjar um contexto em que o fluxo comunicativo temático sobre a tributação tende a se potencializar, o que contribui para a constituição de uma opinião pública autônoma. Não há dúvidas de que, instadas a votar em alguma opção sobre um tema tributário, as pessoas se sentirão estimuladas a buscar algum esclarecimento quanto à questão, o que favorece a política deliberativa.

Referendos e plebiscitos não devem ser uma regra na democracia deliberativa, à medida em que, como se afirmou, sua adequação só se observa em situações nas quais o debate público de um tema deve ser fomentado e há motivos para se entender que o será no contexto de

campanha política precedente à votação. É o que se sucede com a instituição do imposto sobre grandes fortunas no Brasil. Trata-se do único imposto cuja competência para instituição a União não exerceu, mesmo nos tempos do mais intenso ajuste fiscal, quando o aumento da arrecadação tributária foi praticado até mesmo por meio da reforma do texto constitucional, para que um imposto juridicamente inválido, o IPMF<sup>79</sup>, fosse introjetado no ordenamento jurídico. O imposto sobre grandes fortunas, a ter seus aspectos normativos pormenorizados em Lei Complementar, nunca foi objeto de maiores discussões junto à mídia, aos movimentos sociais ou ao Legislativo do país.

Assim, a aprovação de legislação infraconstitucional que institua o imposto sobre grandes fortunas poderia vir seguida de um referendo acerca da definitiva instituição do tributo. O debate precedente à votação direta em questão tem o potencial de trazer à agenda pública temas de ímpar relevância em direito tributário, os quais raramente podem ser suscitados no contexto da discussão de um só tributo. O imposto sobre grandes fortunas é, pois, tematicamente privilegiado e poderia fomentar o fluxo comunicacional sobre tributação, contribuindo para que fossem tornadas públicas razões acerca de questões como capacidade contributiva, intensidade da carga tributária, progressividade, exercício da competência para instituição de tributos, princípio do não confisco e vedação à dupla tributação, entre outras.

A forma de um referendo, em detrimento do plebiscito, seria mais adequada ao objetivo deliberativo de promoção do debate público, uma vez que o controle das decisões pelas minorias parlamentares já teria ocorrido no âmbito do Poder Legislativo, de modo que às pessoas em geral caberia apenas o papel de ratificar ou não a decisão do Congresso Nacional. Assim, não se perderiam nenhum dos aspectos legitimadores da democracia representativa (participação das minorias parlamentares nos processos decisórios, debates no âmbito do parlamento, etc.) mas somar-se-ia um fecundo processo de discussão, por todos os cidadãos, sobre as prioridades tributárias do país.

Finalmente, constata-se que, por se tratar o imposto sobre grandes fortunas de tributo com competência constitucional já definida (artigo 153, VII) e, igualmente, por já haver previsão constitucional (artigo 14, II) e legal (Lei número 9.709/95) para o referendo, o quadro normativo-institucional brasileiro é amplamente favorável à adoção da medida em comento,

<sup>79</sup>O STF entendeu, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade número 939-0 que o referido tributo incorreria contra a cláusula pétrea da anterioridade tributária.

por meio da qual o Estado fomentará a eclosão de razões, informações e teses acerca da tributação no Brasil, de maneira a estimular uma fiscalidade condizente com a democracia deliberativa.

Apresentada uma maneira como o Poder Público pode se mostrar poroso às razões sobre direito tributário circulantes no âmbito da sociedade e, além disso, como pode estimular o seu surgimento, por meio da promoção de um referendo que inclua a tributação na agenda pública, examina-se, na seção seguinte, um mecanismo institucional nos termos do qual a própria deliberação pode ocorrer no contexto decisório estatal, o qual, assim, não transcorre apenas a partir da primazia do parlamento mas, complementarmente, mediante processos de discussão e de decisão sobre questões tributárias abertos à participação de todos os cidadãos. Formulam-se, assim, como meio de se exemplificar a tributação deliberativa no âmbito do próprio Estado, em relação de abertura para a participação da sociedade civil, os conceitos de IPTU participativo e de ICMS participativo, concernentes em medidas que podem tornar o sistema tributário nacional mais transparente e *accountable*, além de controlar a opaca lógica dos *lobbies* de grupos de interesses.

#### ***4.2.4 – Públicos Deliberativos em Matéria Tributária: o IPTU Participativo e o ICMS Participativo***

Conforme se sustentou na subseção anterior, a democracia deliberativa pressupõe uma esfera pública livre, não regulada, informal e não vinculada ao Estado, cuja influência sobre a burocracia se revela como suficiente para fins de legitimação das normas e políticas públicas, segundo os critérios consignados no princípio do discurso. O Estado e suas instituições não devem controlar ou reprimir os fluxos discursivos ocorrentes na esfera pública e precisam respeitar a distinção entre sociedade civil e Poder Público. Disso não precisa seguir, contudo, que as instituições políticas hoje preponderantes são as que melhor possibilitam a influência, nas decisões, dos múltiplos discursos ocorrentes junto à sociedade. Há formatos institucionais que, justamente no escopo de se atribuir maior ressonância às idéias em circulação no âmbito da esfera pública, melhor se adequam à democracia deliberativa. A maior porosidade da burocracia aos discursos presentes na esfera pública demanda tanto a influência sobre o parlamento, como a existência de espaços de produção e interação discursiva abertos à direta participação dos cidadãos. É o que afirma Mariana Assis:

...[E]ncontra-se no centro da teoria deliberativa a idéia de que o processo político é um processo contínuo e ininterrupto de justificação pública das normas e valores que orientam a vida coletiva. As decisões políticas devem encontrar legitimidade no estrato social e isso só se dará na medida em que os sujeitos de direito forem incorporados no processo público de tomada de decisões, entendendo-se como co-autores das regras a que são submetidos. Tal condição pode se institucionalizar por meio da participação direta dos afetados nas deliberações do corpo político, como ocorre em experimentos participativos no Brasil – Orçamento Participativo, Conselhos de Saúde –, na Índia – sistema de governo panchayat – ou nos Estados Unidos – Neighborhood Governance Councils em Chicago –, ou pode ocorrer apenas informalmente, por meio do exercício de influência da opinião pública no sistema político, tal como concebido no modelo habermasiano (ASSIS, 2006, p. 4).

Por um lado, a burocracia deve se revelar influenciável, ou seja, conectada aos discursos que circulam livremente no âmbito da sociedade, permitindo que o maior volume possível de expressões encontre ressonância junto ao Poder Público. A democracia deliberativa, como se expôs no terceiro capítulo, não se limita a uma contagem de cabeças ou à efetiva participação de cada cidadão nos processos decisórios.

Por outro lado (e justamente para que as idéias apresentadas acima se revelem exequíveis), não é condizente com um modelo normativo de democracia que se propõe a criticar e a suceder o hegemônico paradigma liberal contentar-se com as herméticas instituições da democracia representativa, depositando toda a expectativa de legitimidade do Estado e do direito apenas na influência da opinião pública sobre o parlamento. A abertura do Estado para a participação direta dos cidadãos permite um acréscimo na *legitimidade discursiva* das decisões, ao tempo em que dá voz a idéias e expressões incapazes sequer de exercer influência sobre o legislativo, ou de se identificarem minimamente com as instituições tradicionalmente consolidadas no Estado liberal. A existência de fóruns deliberativos institucionais não é, em princípio, uma colonização burocratizante da informal e livre esfera pública mas, de modo oposto, se revela como uma abertura do Estado para que as razões em circulação junto à sociedade possam revigorar suas instituições com novos elementos discursivos. São os espaços institucionalizados de deliberação uma garantia de que discursos para os quais o Parlamento e os grandes suportes comunicacionais de massa se revelam impermeáveis se somarão às razões decisórias que devem respaldar normas e políticas.

Ademais, se a democracia deliberativa se limitar a propor uma informal influência dos cidadãos sobre as instituições já consolidadas, o modelo renunciará significativamente à sua normatividade, para apenas descrever a política tal como se dá no modelo liberal. Nesse caso, todas as peculiaridades atinentes à democracia deliberativa que permitiram sua identificação como uma solução ao quadro de crise fiscal hoje enfrentada por muitos países dissolver-se-iam em um modelo que, a partir dos mais ousados propósitos (outro conceito de poder, outro critério de legitimação das decisões, outros processos de formulação das normas e das políticas, etc.), limitar-se-ia, ao se implementar, a recomendar uma *praxis* política muito semelhante àquela ora hegemônica, sem fornecer elementos que permitam a conexão entre seus propósitos normativos e sua implementação social. Nesse tom é a crítica elaborada por Álvaro de Vita:

Alguém poderia objetar que práticas deliberativas também se manifestam naquilo que Habermas denominou “esfera pública”. Podemos conceder o ponto, mas a deliberação sobre questões públicas em uma variedade de fóruns e arenas em uma esfera pública “baseada na sociedade civil”, que exerce influência sobre (e é por ela influenciada) a “formação de vontade e de opinião institucionalizadas em corpos legislativos e tribunais, já é mais ou menos como as coisas se passam nas democracias consolidadas. Isso pode até dar uma certa relevância sociológica à concepção de Habermas de deliberação, mas não é suficiente para justificar por que deveríamos substituir a teoria da democracia competitiva por uma teoria da democracia deliberativa. (DE VITA, 2004, p. 115)

A democracia contemporânea, entretanto, conta com instrumentais analíticos que permitem alternativas alheias à dicotomia entre o institucionalismo (que se foca na democracia competitiva) e as chamadas teorias da sociedade civil que, nas palavras de Brian Wampler e Leonardo Avritzer, “falharam, também, na investigação de como novas formas de articulação com a sociedade civil afetariam a mudança e renovação institucional” (WAMPLER & AVRITZER, 2004, p.215). É possível, sem abdicação dos pressupostos atribuídos à teoria deliberativa da democracia ao longo do terceiro capítulo, conceber-se espaços públicos institucionais, abertos à participação da sociedade civil que, assim, pode se engajar diretamente em processos deliberativos que integram a burocracia estatal.

O modelo discursivo pensado por Habermas, fulcrado em uma esfera pública necessariamente informal e que jamais deve exercer *per se* o poder administrativo não deve ser afastado ou descartado, mas submetido a “correções e complementações” (AVRITZER & COSTA, 2004),

dentre as quais se inclui a atribuição de poder aos “públicos deliberativos”, ou “públicos participativos”, categoria que permite o preenchimento de uma “lacuna no modelo discursivo, insistindo na necessidade de conectar os processos de discussão e deliberação pública” (AVRITZER & COSTA, 2004). O conceito de públicos participativos/deliberativos permite, no contexto da teoria da democracia deliberativa, uma conexão entre a esfera pública informal e as instituições políticas, de modo a assegurar a porosidade do Estado aos fluxos comunicativos que emanam da sociedade. É o que se conclui da definição atribuída à categoria por Brian Wampler e Leonardo Avritzer:

A idéia de públicos participativos compreende cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, da promoção de transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas. (WAMPLER & AVRITZER, 2004, p. 215)

A democracia deliberativa, assim entendida nos termos da linha teórica que incorpora o conceito de públicos participativos / deliberativos, permite que o Estado forneça espaços e condições para que as instituições possam se renovar, de modo a ensejar que a livre discussão de razões entre juriconsortes não apenas as influencie, mas se insira em suas dinâmicas decisórias<sup>80</sup>. Os dois exemplos abaixo formulados se propõem a ilustrar de que maneira, no Brasil, seriam factíveis práticas de deliberação institucionalizada (ou seja, abertas aos públicos participativos) referentes a questões tributárias. O primeiro exemplo remete a um imposto de competência estadual, o ICMS, cujo pressuposto de validade constitucional concernente na seletividade das alíquotas em função da essencialidade das mercadorias parece não se compatibilizar com a lógica decisória estritamente parlamentar. O exemplo seguinte se refere a um mecanismo deliberativo institucional que pode, a um só tempo, forjar um quadro de maior entendimento quanto à tributação e contribuir para o melhor planejamento do espaço urbano das cidades brasileiras. Trata-se de formulação referente ao IPTU e sua progressividade. A seguir, pormenorizam-se as duas propostas.

---

<sup>80</sup>A abertura para os públicos participativos não subtrai os pressupostos discursivos aqui conferidos à democracia deliberativa que, portanto, permanece claramente distinta de outros modelos normativos de democracia, conforme esclarece o seguinte excerto: “Não se trata, naturalmente, de retomar os pressupostos teóricos dos democratas participativos dos anos 70. Para aqueles, a participação era justificada ora com o argumento pluralista que indicava a necessidade de fomentar formas neocorporativistas de representação de interesses, ora com o argumento republicano que apontava os atores participativos como legítimos *per se*. No marco atual da democracia deliberativa, trata-se, diferentemente, de buscar entender a racionalidade comunicativa aos processos decisórios, assegurando-se, institucionalmente, a existência de fóruns deliberativos.” (AVRITZER & COSTA, 2004, p. 714)

#### 4.2.4.1 – O ICMS Participativo: Um sucedâneo de *Lobbies* e de Pressões Setoriais.

Em conformidade com o que se consignou na subseção 4.2.2.1, o ICMS é um imposto de competência dos Estados e do Distrito Federal, cujo impacto econômico é suportado pelo adquirente final de mercadorias e de serviços de transporte interestadual, intermunicipal ou de comunicação. O artigo 155, inciso III, da Constituição da República do Brasil, atribui fundamento de validade à instituição do tributo em comento segundo alíquotas diferenciadas em relação a mercadorias e serviços, desde que o critério distintivo seja o da respectiva essencialidade. Ou seja, a Constituição brasileira prevê que mercadorias e serviços essenciais à população podem ser tributados a menor pelo ICMS, de modo a se provocar uma redução no respectivo preço para o consumidor final.

Os mecanismos decisórios com que conta o modelo liberal de democracia, ancorados na representação parlamentar, têm se revelado insuficientes para a eclosão de uma opinião pública autônoma e esclarecida quanto aos serviços e mercadorias que, em função de sua essencialidade, devem contar com alíquotas reduzidas de ICMS, de modo a se reduzir seus respectivos preços ao consumidor final. Como é o fornecedor quem efetivamente paga o ICMS ao Estado, de sorte que o consumidor final apenas suporta (muitas vezes sem saber) seu encargo econômico, segue que aquele, em detrimento deste, possui mais informações quanto ao peso do ICMS na composição de preços e, por conseguinte, à expansão de mercado (decorrente da maior acessibilidade dos produtos) que potencialmente advém da redução de suas alíquotas. Tal dinâmica, somada à constatação de que o Poder Legislativo é pouco permeável à multiplicidade de opiniões e demandas ocorrentes em sociedades hiper-complexas, como a brasileira, permite a inferência de que, na prática, a tributação seletiva em função da essencialidade de produtos e de serviços pode se tornar objeto de *lobbies* exercidos por interesses empresariais organizados.

A hipótese de prevalência dos *lobbies* (ou seja, ações auto-interessadas de grupos organizados, orientadas apenas à consecução de seus interesses pré-definidos) na definição das alíquotas do ICMS no Brasil é a explicação mais plausível para a constatação de que mercadorias indubitavelmente não essenciais, mas notoriamente associadas a grupos de interesses empresariais peculiarmente organizados, contam com alíquotas menores do tributo em questão.

Apenas exemplificativamente, expõe-se o caso do ICMS em Minas Gerais. No Estado, as alíquotas do imposto oscilam entre 7% (sete por cento) e 30% (trinta por cento), sob um percentual padrão (ou seja, o aplicável a qualquer operação não excepcionada expressamente) equivalente a 18% (MINAS GERAIS, 2002). Denota-se, portanto, que, em conformidade com o mandamento constitucional da seletividade das alíquotas em função da essencialidade dos produtos e serviços, as operações tributadas em menos de 18% devem corresponder a produtos essenciais e as que transcendem tal alíquota devem se referir a produtos manifestamente supérfluos. Contudo, não é possível extrair tal entendimento do texto do Regulamento do ICMS de Minas Gerais, estampado nos termos do Decreto Estadual de número 43.080/2002 e suas posteriores alterações. O ICMS incidente sobre as operações envolvendo energia elétrica para uso residencial é de 30% (trinta por cento), do que se conclui que, em tese, tratar-se-ia de produto supérfluo, ainda menos importante do que cigarros, tributados sob alíquota de 25%. Já quanto aos veículos automotores e ao serviço de transporte aéreo, a alíquota é de 12% (doze por cento), ao passo que o serviço de transporte interestadual de passageiros é tributado pelo ICMS em 18%. Em Minas Gerais, destarte, o transporte individual e aéreo seria mais essencial do que o coletivo, realidade, no mínimo, contra-intuitiva. De modo igualmente surpreendente, constata-se que operações envolvendo cachaça ou aguardente de cana, cartuchos de impressoras, couro e pele, comércio eletrônico<sup>81</sup> ou sacos de lixo contam com alíquotas privilegiadas de ICMS, correspondentes a 12% (doze por cento), sob a validação constitucional de uma suposta essencialidade correspondente a tais produtos (MINAS GERAIS, 2002).

A clássica idéia, inspiradora da independência das treze Colônias da América do Norte, segundo a qual não deve haver tributação sem representação, encerra, em termos atuais, o imperativo de que as obrigações tributárias devem ser consentidas pelos cidadãos, o que não se efetiva de outro modo, senão mediante a mais ampla publicidade dos processos de decisão que precedem à promulgação das normas de direito tributário. O Poder Legislativo e seus fóruns tradicionais (debates em comissões, audiências públicas, manifestações em plenário, etc.) são importantíssimos, mas insuficientes, como qualquer fórum tomado em perspectiva

---

<sup>81</sup>Um mesmo produto, portanto, custa menos quando adquirido por meio da internet. Assim, a minoria mais abastada da população que tem acesso ao suporte comunicacional em tela conta com favores fiscais, sob o tácito entendimento de que seus bens de consumo são mais essenciais do que os dos demais cidadãos, cujas compras se efetivam em lojas físicas.

isolada, para por si sós, processar a multiplicidade de discursos ocorrente junto à sociedade. Sob o modelo normativo deliberativo de democracia, devidamente complementado com a categoria dos públicos participativos, conclui-se que espaços institucionais orientados ao estabelecimento de critérios quanto à essencialidade de serviços e de produtos podem reforçar a legitimidade e cognoscibilidade das decisões proferidas por Assembléias Estaduais, além de inibirem interlocuções não públicas entre grupos de interesses organizados e membros do legislativo, tal como ocorrentes nas práticas de *lobby*.

Sessões públicas organizadas em distintas regiões dos Estados, abertas à participação dos cidadãos e de suas organizações civis, no escopo de se estabelecer balizas quanto às mercadorias e serviços compreendidos como essenciais por determinada coletividade têm o potencial de atribuir ao Legislativo permeabilidade para argumentos, discursos e idéias que, de outro modo, não o alcançariam ou mesmo não existiriam, haja vista que, no âmbito dos fóruns participativos acerca dos critérios para fins de gradação das alíquotas do ICMS, novas razões podem eclodir. Desse modo, a vetusta palavra de ordem “no taxation without representation”, readquire sua profundidade semântica, uma vez que as decisões sobre o ICMS voltam a ser influenciadas por espaços públicos e abertos à manifestação dos cidadãos, o que inibe a opaca lógica dos *lobbies* setoriais. Esta assertiva se fundamenta na idéia de que, uma vez ocorridas assembléias sobre o ICMS em distintas cidades, abertas à participação de todos os interessados, torna-se deveras constrangedor (inclusive sob o prisma eleitoral), o simples não acolhimento das decisões ali proferidas, em favor de pressões não públicas exercidas por lobistas.

O ICMS participativo, destarte, se define como um espaço institucional, aberto à participação de todos os cidadãos, mediante o qual o Poder Legislativo promove sessões públicas voltadas à deliberação sobre a concretização do conceito constitucional de essencialidade de mercadorias e serviços. O espaço público em tela operaria de modo complementar ao Legislativo que, assim, sempre teria a última palavra no que concerne às decisões quanto às alíquotas do tributo estadual incidente sobre o consumo. Trata-se, com efeito, de mecanismo que rivaliza com as arenas ocultas e opacas de influência sobre Assembléias, tal como os *lobbies* e não com a representação parlamentar enquanto tal. Coerentemente com a premissa deliberativa de que o Poder Público deve ser influenciado por discursos e argumentos proferidos em processos transparentes e igualitários, propõe-se que os fóruns participativos do

ICMS lograrão, por um lado, influenciar o Legislativo e, por outro lado, munir os cidadãos de maior compreensão quanto ao sistema tributário nacional.

Em suma, trata-se de prática que não pretende subtrair a legitimidade dos deputados estaduais mas, ao invés, presta-se a reforçar a aceitação de suas decisões, ao tempo que passarão a ser proferidas em processos decisórios nos quais as razões dos cidadãos devem ser diretamente apreciadas, ainda que não sejam acolhidas. Enfim, pode-se entender que o ICMS participativo se orienta teleologicamente para substituir ou se contrapor às influências não públicas que hodiernamente precedem às decisões legislativas (consubstanciadas em *lobbies*), de modo a emprestar-lhes maior legitimidade. Não se trata, destarte, de ameaça à legalidade tributária, mas de um reforço em termos de *legitimidade discursiva* às leis que dispõem sobre alíquotas do ICMS.

Espaços participativos em que as alíquotas de ICMS são objeto de deliberação já se verificaram no âmbito do Orçamento Participativo do Estado do Rio Grande do Sul. Cláudia Feres Faria (FARIA, 2003) identificou que, ainda quando o Legislativo não acatou as decisões tributárias proferidas no âmbito de fóruns participativos organizados por iniciativa do Poder Executivo (o que ocorreu em relação ao exercício fiscal de 2001), tal prática procurou se respaldar na realização de debates que procuravam replicar a *legitimidade discursiva* decorrente do Orçamento Participativo. Confira-se o emblemático exemplo apresentado pela autora:

Dado que a mudança na Matriz Tributária já tinha sido vetada pelo Legislativo no ano anterior, o governo introduziu esse debate nas assembleias do OP-RS/ 2000 argumentando que as mudanças, realizadas através da Matriz Tributária, seriam essenciais para o cumprimento das despesas do Orçamento. Embora contando com o apoio do COP-RS e de parte dos prefeitos que seriam beneficiados com o aumento seletivo do ICMS, o Executivo não conseguiu implementar sua proposta. A Assembleia Legislativa-RS, que considerava uma “chantagem” do governo vincular o aumento das alíquotas do ICMS ao cumprimento do projeto orçamentário, vetou o projeto por ampla maioria. Entretanto, antes de fazê-lo, os deputados realizaram, no interior do estado, uma série de debates sobre o tema reunindo no Fórum setores como entidades empresariais e trabalhistas, entidades civis, representantes do OP, representantes do governo, da oposição e a mídia (FARIA, 2003, p. 234).

A passagem supracitada empresta lastro empírico à hipótese de que, mesmo quando o Parlamento não acolhe as decisões proferidas em espaços associados à idéia de “ICMS participativo”, fazem-se necessárias formas de legitimação de suas decisões que encontrem igual respaldo em termos de razões e de co-autores. Em qualquer caso, as herméticas fronteiras da democracia apenas representativa se abrem para novos públicos e argumentos e, assim, para uma lógica decisória mais próxima dos pressupostos do modelo normativo deliberativo de democracia. É o que se pode concluir da seguinte interpretação do Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul, no contexto do qual foram discutidas questões referentes às alíquotas do ICMS:

Na busca de legitimidade para as suas ações tanto o Executivo quanto o Legislativo resgataram um componente importante da democracia: o debate público. Tal debate acabou conformando a ação dos representantes públicos. [...] Na medida em que influenciaram a ação dos deputados e dos administradores, tais fóruns permitiram aos cidadãos desse estado tomar parte do processo decisório. A legitimidade destes desenhos residiria exatamente aí, na ampliação de espaços efetivos onde os cidadãos têm a possibilidade de ser co-gestores da decisão pública. (FARIA, 2003, p. 245)

Também no âmbito municipal é possível aplicar-se o conceito de públicos participativos para fins de formulação de normas e políticas tributárias. É o que se propõe na subseção a seguir, formulando-se um mecanismo que pretende, concomitantemente, incrementar a legitimidade do IPTU e democratizar o planejamento social e ambiental dos espaços urbanos brasileiros.

#### 4.2.4.2 – IPTU Participativo: A Cidade Deliberativamente Planejada

O ingresso dos públicos participativos no espaço institucional de tomada de decisões no Brasil se deu primeira e principalmente no âmbito dos municípios, por meio da inovadora experiência do Orçamento Participativo. Trata-se de um expediente por meio do qual os cidadãos influenciam diretamente, em fóruns públicos e abertos, as decisões acerca da alocação de parte dos recursos públicos municipais e de prioridades quanto às políticas governamentais do Município. Nos termos de Leonardo Avritzer, trata-se de “um novo formato deliberativo, que incorpora atores sociais em um processo que, ao longo de um ano, produz decisões baseadas em negociações e deliberações a respeito da distribuição de bens públicos” (AVRITZER, 2004, p. 221). Este é o conteúdo central de uma proposta de processo

participativo de deliberação orçamentária, cuja implementação, segundo inúmeras variantes<sup>82</sup>, representou uma importante conquista da democracia brasileira.

Eleger prioridades, abdicar do próprio interesse em favor da necessidade do vizinho, esvaziar a máquina clientelista de alguns legislativos municipais e obter o atendimento de reivindicações não mais por favor ou em função de *lobby*, são alguns dos atributos, normativamente, relacionados à experiência do orçamento participativo.

Nem todas as orientações teleológicas do orçamento participativo se tornaram fatos, de maneira que inúmeras críticas e propostas, desde pequenos ajustes até a sua supressão, tiveram lugar. É especialmente interessante, aqui, para situar o argumento que se desenvolverá adiante, a áspera crítica elaborada por Francisco de Oliveira, cujo teor, em síntese, dá conta de que "[...] a anulação do OP se dá exatamente pela irrelevância dos montantes do orçamento do município que lhe são incluídos: no fundo o OP não está decidindo sobre a economia da cidade [...]" (OLIVEIRA, 2003)<sup>83</sup>.

Para Francisco de Oliveira, um procedimento democrático-participativo que se dedique a distribuir apenas escassa parcela de recursos da administração municipal, sem ostentar, efetiva e significativamente, um potencial de redistribuição de riquezas e inversão de prioridades políticas, tende a esvair-se, haja vista que "não se sustentará a médio prazo no valor meramente simbólico, se a desigualdade não for fortemente atenuada" (OLIVEIRA, 2003).

Há o risco, acompanhando-se a linha de raciocínio de Francisco de Oliveira, de que Orçamento Participativo se torne arena de combate entre pobres e marginalizados, a disputar entre si poucos recursos, sempre insuficientes para o atendimento de suas demandas, enquanto

---

<sup>82</sup>Os critérios decisórios oscilam significativamente em função da localidade onde se implementa o orçamento participativo. Igualmente cambiantes são os valores financeiros disponíveis e as matérias passíveis de deliberação. Um estudo das experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre pode ser encontrado em AVRITER (2002). Quanto à experiência de São Paulo, confira WAMPLER (2004).

<sup>83</sup>A crítica tecida por Francisco de Oliveira pode ser levada em conta apenas para fins argumentativos, ou seja, como estímulo lógico-formal à concepção de aperfeiçoamentos nos Orçamentos Participativos, uma vez que seu pessimista conteúdo não se projeta, necessariamente, na experiência dos municípios. É o que se infere de minucioso estudo empírico empreendido por Adalmir Marquetti e Duílio Bêrni, cujas conclusões dão conta de que "os resultados mostram que a política fiscal parece melhor se aproximar das escolhas dos cidadãos nos municípios que utilizam democracia participativa. Mais importante, essa aproximação resulta em uma oferta de serviços públicos mais adequada à realidade dos municípios e em um efeito redistributivo" (MARQUETTI & BÊRNI, 2006).

vultoso numerário permanece sob controle do legislativo e de sua dinâmica de *lobby*, barganha e clientelismo.

A efetividade distributiva do orçamento participativo, contudo, não é uma variável atrelada, estritamente, ao *quantum* financeiro que lhe é afetado, uma vez que é matematicamente impossível redistribuir recursos com grande êxito atentando-se, apenas, para as despesas, em detrimento das receitas. Explica-se.

Suponha-se um fictício município chamado Participalândia, onde rigorosamente todos os recursos do Poder Público local são empregados consoante processos decisórios que contam com a participação direta dos cidadãos. O OP daquela cidade encontra um grau de efetividade redistributiva significativamente maior do que se vê em outras experiências brasileiras, de maneira que, em parte, dá-se uma resposta à crítica apresentada por Francisco de Oliveira. Curiosamente, entretanto, especuladores imobiliários, proprietários de empresas de *outdoors* e executivos de indústrias altamente poluentes, estão satisfeitos e realizados com a dinâmica fiscal-orçamentária daquela cidade. Habitantes de áreas de risco, mães que necessitam de creches públicas e catadores de papel, dentre outros, por outro lado, estão revoltados com a situação e já gostariam, se oportunidade houvesse, até mesmo de voltar para suas terras de origem, como Clientelismoburgo e Representópolis. O que explicaria tal quadro, se todos os recursos são objeto de discussão participativa?

A primeira pergunta que se deve fazer com vistas ao deslinde do caso em questão é: quanto vale *todos os recursos*? A segunda é: de onde são retirados *todos os recursos*? Na alegoria criada, tem-se que, tão logo movimentos sociais conquistaram a plena destinação de valores para o orçamento participativo em Participalândia, os setores insatisfeitos com tal política de redistribuição decidiram direcionar seus esforços não mais para os gastos públicos (batalha, naquele caso, já perdida), mas para a arrecadação fiscal. Lograram, assim, aprovar leis de conteúdo tributário que isentaram de IPTU todos os lotes vagos dedicados à especulação, além de suprimirem o ISSQN de serviços de criação, confecção e divulgação de *outdoors*. Não satisfeitos, decidiram, por meio dos vereadores, impor uma alta alíquota de ISSQN para o serviço de coleta de material reciclável (tributando duramente os catadores de papel), além de instituírem e elevarem em demasia o IPTU dos barracos situados em áreas de risco. Como resultado, nada além de uma vitória de Pirro aos setores excluídos que, ao final, lutavam nas

assembléias do orçamento participativo pela distribuição de poucos recursos, advindos exatamente dos mais pobres. Nenhuma redistribuição de riquezas, nenhuma amenização de desigualdades, sob um quadro em que todos os recursos foram destinados ao orçamento participativo.<sup>84</sup>

O aperfeiçoamento do Orçamento Participativo não demanda, estritamente, ou sequer prioritariamente, o acréscimo dos valores a ser dedicados a tal processo decisório. A questão é mais complexa. Por um lado, na forma do exemplo acima exposto, a eficácia redistributiva do OP pode ser elevada por meio de sua extensão à arrecadação dos recursos municipais, em complementação à já existente deliberação sobre sua afetação. Por outro lado, é preciso que o Orçamento Participativo não se concentre apenas sobre questões imediatamente materiais, conforme aponta Leonardo Avritzer:

O segundo limite do OP que nos parece bastante claro é a sua concentração na questão da redistribuição de recursos materiais. Evidentemente, tal como sustentamos nesse texto, tal dimensão tem uma importância central em âmbito local no Brasil. No entanto, as políticas públicas em âmbito municipal não se limitam e não podem se limitar à distribuição de bens materiais (AVRITZER, 2002, p. 41).

A idéia de um IPTU participativo encerra um potencial apto a permitir, por um lado, maior eficácia redistributiva aos arranjos participativos municipais e, por outro lado, sua extensão a aspectos que não dizem respeito, diretamente, à alocação de recursos materiais. Por se tratar de um imposto incidente sobre a propriedade, não há dúvidas do potencial do IPTU em termos de aprimoramento dos mecanismos participativos de distribuição de recursos nos municípios. Já no que concerne ao IPTU participativo como mecanismo de promoção de políticas urbanas não associadas diretamente à alocação de recursos do erário, é preciso expor a sistemática extrafiscal que, constitucionalmente, se associa ao tributo.

Mais do que um meio de custeio do aparato burocrático dos Municípios, o IPTU se configura, no sistema constitucional tributário brasileiro, como um importante mecanismo de planejamento do espaço urbano. Suas alíquotas podem ser progressivas no tempo, conforme prescreve o artigo 182, parágrafo 4o, da Constituição, em razão da não utilização,

---

<sup>84</sup>É claro que este é um exemplo alegórico. Na realidade brasileira, princípios constitucionais como capacidade contributiva e progressividade impediriam (claro, se assim os tribunais decidissem, o que nem sempre ocorre), um cenário de tal modo iníquo.

subutilização ou não edificação de imóveis, para que promovam seu adequado aproveitamento, desde que haja lei específica para a área incluída no plano diretor da cidade. Ademais, as alíquotas do IPTU também podem oscilar em razão do valor dos imóveis e de seu uso e localização, conforme dispõe o artigo 156, parágrafo 1o, da Constituição.

O perfil constitucional do IPTU, acima brevemente sumarizado, revela um intenso potencial em termos de planejamento econômico, social e ambiental da cidade por meio da definição de suas alíquotas, em conformidade com o plano diretor dos municípios. Desde a coibição da especulação imobiliária, passando pela preservação de áreas que garantem o equilíbrio climático do tecido urbano, até a priorização de determinadas atividades econômicas em locais pré-definidos, a gradação das alíquotas do IPTU, em conformidade com o Plano Diretor das cidades, se presta a promover políticas públicas que vão muito além da simples distribuição de recursos do erário, de modo, até mesmo, a resolverem problemas que, mediante simples alocação orçamentária, dificilmente contornar-se-iam.

Por exemplo, o IPTU progressivo no tempo participativamente implementado pode protagonizar a superação do quadro experimentado por Belo Horizonte, cidade que conta com um déficit habitacional de 53.201 (cinquenta e três mil duzentos e um) domicílios, enquanto, concomitantemente, 83.148 (oitenta e três mil cento e quarenta e oito) imóveis domiciliares permanecem desocupados.<sup>85</sup> Ciente de tais dados, a administração pública municipal se orgulha<sup>86</sup> do fato de ter distribuído, por meio de todos os seus programas habitacionais, 6.896<sup>87</sup> unidades habitacionais desde 1996. Neste ritmo e mantido constante o déficit habitacional da cidade, em 76 (setenta e seis) anos a política pública em comento terá logrado cumprir o dever estatal consignado no art. 6o da Constituição da República, de garantir que todos os cidadãos tenham acesso à habitação. Uma simples regulamentação da progressividade no tempo do IPTU, não implementada no Município, poderia fazer toda a diferença, porquanto induziria a ocupação das unidades imobiliárias vazias, antes de gastar recursos públicos na construção de casas, política dispendiosa e de eficiência questionável.

---

<sup>85</sup>Dados encontrados em minucioso e profícuo trabalho da Fundação João Pinheiro (FJP, 2005).

<sup>86</sup>É o que se pode inferir da seguinte afirmação contida na página oficial da Prefeitura de Belo Horizonte: “Os programas habitacionais têm se destacado como referência para outras prefeituras e órgãos federais ligados à questão habitacional. Isso se deve ao fato de constituir-se desde a sua criação, há mais de 10 anos, num conjunto articulado de princípios, diretrizes e instrumentos, formulados e implementados com a participação popular e com resultados consistentes” (PBH, [s.d])

<sup>87</sup>Dados disponíveis em: <http://www.pbh.gov.br>. Os números em questão estão certamente inflados, uma vez que contemplam unidades cuja construção sequer se iniciou, como as 733 moradias em fase de planejamento, referentes ao Orçamento Participativo da Habitação.

A discussão sobre os parâmetros de implementação extrafiscal das alíquotas do IPTU, conjugada com a elaboração ou rediscussão do Plano Diretor das cidades, deve ser introjetada aos fóruns já existentes do Orçamento Participativo, de modo a se aperfeiçoar o funcionamento deste vanguardista mecanismo decisório, contribuindo-se, ademais, para a efetivação de uma tributação deliberativa no país.

Salienta-se que o mecanismo participativo em questão corrobora a idéia, preconizada na Lei número 10.257/2001, o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), de que a gestão da cidade deve ser democrática e efetivada “por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, conforme se extrai do inciso II, do artigo 2º da referida Lei.

No mesmo tom do que acima se expôs, constata-se que todas as exemplificações referentes a uma política tributária deliberativa aqui apresentadas prescindem de alterações no texto constitucional, o que revela duas fundamentais conclusões: 1) uma profunda alteração do sistema tributário brasileiro, apta a aproximá-lo do modelo deliberativo de democracia, se revela, sob o aspecto jurídico, como medida de implementação mais simples do que as incontáveis propostas hoje em tramitação no Brasil, todas circunscritas ao modelo liberal de democracia, de Emenda Constitucional em matéria tributária e; 2) a política deliberativa não se efetiva apenas por meio de alterações institucionais (as quais, como visto, são simples e sutis), mas demanda uma sociedade civil animada e atenta, no seio da qual as informações e argumentos possam fluir ampla e livremente. Tal constatação não infirma, contudo, que o Estado deve impulsionar essa sociedade civil, auxiliando no processo de inclusão da questão fiscal na agenda pública, conforme os exemplos aqui apresentados sugerem.

## CONCLUSÕES

A pesquisa científica cujos resultados aqui se apresentam procurou entender e criticar, com fulcro em marco metodológico e conceitual advindo da ciência política, o momento histórico atual, em que, sob os processos de globalização, os Estados Nacionais tendem a oferecer tributação cada vez menor aos grandes contribuintes, como expediente direcionado a evitar que inversões sejam aportadas na jurisdição concorrente.

Primeiramente, ainda na introdução, apresentou-se a idéia de que a tributação define e condiciona o direito e a política, do que se extrai a conclusão de que uma mudança nos padrões de arrecadação do Estado implica, irremediavelmente, uma alteração na maneira como os cidadãos se relacionam com o Poder Público e como os direitos são garantidos em determinada ordem jurídica. O direito tributário não é apenas um aspecto, dentre tantos outros, a compor o Estado Moderno, mas a medida material de qualquer direito ou decisão política. Em última análise, é a própria distinção entre os âmbitos público e privado a resultante de uma mediação protagonizada pelos tributos. Um quadro histórico de tendente erosão da *capacidade extractiva* dos Estados Nacionais se projeta, destarte, como algo sobremaneira mais relevante e dramático do que um problema conjuntural de política econômica, à medida em que está sob ameaça a viabilidade material do Estado moderno, não por acaso definido por Joseph Schumpeter como *Tax State*. Em suma: tributos importam, não obstante sejam recorrentemente negligenciados pela ciência política.

Uma vez justificada a relevância dos tributos para a ciência política, assim como a importância da ciência política para – sob perspectiva interdisciplinar – se efetivarem com maior rigor os estudos jurídicos, contábeis e econômicos acerca da tributação, buscou-se, com base em dados empíricos obtidos a partir de fontes secundárias, um diagnóstico quanto ao momento histórico atravessado pelas finanças públicas dos Estados Nacionais. Identificou-se que o fim da Guerra Fria, a crescente liberalização do comércio mundial, o salto paradigmático no âmbito tecnológico propiciado por novas tecnologias da informação e a facilitação da circulação global de investimentos são variáveis que influenciaram o surgimento do presente contexto, em que os Estados Nacionais, limitados territorialmente, não têm êxito na regulação da atividade econômica privada, cujo teatro de operações, ao menos para os grandes contribuintes, é o Planeta. Em síntese: sob os processos de

globalização, a capacidade da política e do direito, situados localmente, de regradar e limitar a economia, cujo palco é global, se vê constantemente sob ameaça.

O quadro supracitado se expressa, quanto ao âmbito fiscal, na constatação de que a baixa tributação é o segundo fator crítico (com apenas 1% de referências a menos em relação ao principal fator, concernente no potencial de expansão de crescimento do mercado onde se investe) a orientar a decisão de grandes empresas estadunidenses quanto à efetivação de investimentos em determinada praça. Nesse contexto, ocorre o acirramento de práticas de concorrência tributária danosa entre Estados Nacionais (ou entre entes federados de um Estado), de maneira que são oferecidas vantagens fiscais recorrentemente desproporcionais, como meio de atração de recursos para determinadas localidades. A reiteração dessas vantagens e a rivalização entre Estados no escopo de atenderem aos anseios do capital tende a reduzir, senão a anular, globalmente, a intervenção estatal sobre o domínio econômico. Tal tendência impacta o custeio das atividades estatais, tais como serviço de segurança pública, administração da justiça, garantia de acesso à saúde e fornecimento de infra-estrutura de transportes. Um elucidativo signo da proliferação das concorrências tributárias danosas é o crescimento do volume de recursos remetidos a paraísos fiscais ou a jurisdições *offshore*.

Um emblemático caso de manifestação nacional da crise fiscal contemporânea é o Brasil. Trata-se de país cuja Constituição, promulgada em 1988, prevê um ambicioso regime de direitos sociais, com fontes de recursos devidamente reservadas, conformando-se um coerente e viável sistema de seguridade social, devidamente refletido no sistema tributário. Nos últimos anos, contudo, o país tem oferecido progressivas vantagens aos grandes atores privados do mercado global, seja na forma de benesses tributárias, seja como pagamento de elevados juros da dívida pública. Até mesmo o sistema constitucional foi reformado, de modo que o Estado abdicou de parte das receitas normativamente afetadas ao custeio de direitos sociais, permitindo sua destinação, por exemplo, para o pagamento de juros ao capital particular. Conclui-se que o Brasil é um país engajado nas concorrências tributárias globais, de maneira que tem extraído recursos de sua população mais pobre (em um sistema fiscal regressivo), reduzido fontes de financiamento dos direitos sociais e repassado cada vez mais riquezas, por meio do endividamento público, ao capital que circula por todo o globo, alheio aos controles do direito e da política.

Os problemas abordados empiricamente no primeiro capítulo (mediante exposição de dados acerca da importância dos tributos na alocação de recursos, do crescente envio de valores para paraísos fiscais e jurisdições *offshore* e do exemplo brasileiro, em que o Estado abdica de recursos em favor do capital global) receberam um tratamento teórico-político ao longo do segundo capítulo. Fundamentou-se, inicialmente, a proposição de que as iniquidades decorrentes da exacerbação das concorrências tributárias danosas não são suscetíveis de contenção por meio de expedientes intrínsecos ao mercado. A economia capitalista não conta com elementos que lhe permitam uma auto-regulação da acumulação e, por conseguinte, de práticas como as pressões sobre os Estados em busca de tributos sempre menores. Concluiu-se que, por razões estruturais, o mercado não é apto a refrear suas externalidades negativas e, desse modo, não é prudente supor-se o deslinde dos problemas fiscais hodiernamente ocorrentes por meio de uma simples exortação à consciência dos capitalistas, o que se faz, freqüentemente, ao se empregar categorias como *responsabilidade social*, como expedientes aptos a assegurarem a viabilidade da arrecadação fiscal. Em resumo, concluiu-se que o mercado não é capaz, *per se*, de contornar a tendência à erosão das bases de arrecadação dos Estados Nacionais.

Também no segundo capítulo pontuou-se que, fruto da organização política dos trabalhadores e de intensas mobilizações sociais ocorrentes ao longo do século XX, o *Welfare State Keynesiano* logrou estabilizar, ainda que de maneira efêmera, a tensão estrutural entre o modo de produção capitalista e a política democrática. A regulação do mercado, o dirigismo contratual, a instituição de tributos progressivos, a implementação de direitos sociais e a imposição de relações equânimes de trabalho são, dentre outros, indicadores do modo como a primazia dos mercados sobre a política, tal como hoje observada, não ocorria no paradigma antecedente. Contudo, a priorização do espaço parlamentar como âmbito decisório das questões públicas obstou a discussão do conflito distributivo entre capital e trabalho, além de ter reservado à política um papel preponderantemente formal na determinação do poder do Estado, nutrido materialmente do processo de acumulação. Denota-se, assim, que a contenção das concorrências tributárias que levam o Estado à inviabilidade material é um problema cujo enquadramento político demanda soluções que não impliquem um giro reverso na roda da história mas, de outro modo, o apontamento de alternativas que permitam o alcance dos objetivos igualitários do *Welfare State Keynesiano*, por meio de expedientes que conduzam ao

êxito que a política centrada na competição partidária e nos parlamentos nacionais não conseguiu obter.

Com vistas a se obter vias teórico-científicas que apontem para os objetivos supracitados, foram considerados três complementares eixos explicativos, correspondentes aos seguintes desdobramentos normativos: i) aprimoramentos gerenciais na condução das finanças públicas; ii) instituição de tributos globais e; iii) ampliação da política democrática para além de lógica estritamente eleitoral-representativa hodiernamente hegemônica.

Quanto à primeira linha de ação, concluiu-se que, em que pese ser indispensável uma gestão eficiente e racional da máquina estatal, tal variável, por si só, não conduz à superação do fenecimento da *capacidade extractiva* dos Estados Nacionais, haja vista se tratar de questão intrínseca aos sistemas fiscais que, como tal, não lhes pode atribuir sentido ou validação.

Em relação às instituições tributárias transnacionais, diagnosticou-se que, de fato, para que a tributação logre alcançar dimensão territorial equivalente à dos fatos tributáveis, tem-se a implementação de tributos globais como condição necessária. Não se trata, todavia, de condição suficiente, haja vista que um sistema tributário transnacional, assim como sistemas nacionais tributários baseados no federalismo fiscal (como é o caso brasileiro), não asseguram, por si só, o fim das danosas concorrências por fatos tributáveis. Ademais, instituições tributárias globais demandariam, antes de tudo, legitimidade local para a respectiva implementação, o que, portanto, exige uma abordagem da política em relação à tributação.

Ao se perscrutar os aspectos políticos que contribuem para a explicação dos problemas fiscais atravessados sob os processos de globalização, concluiu-se que o modelo hegemônico de democracia permite e estimula as concorrências tributárias danosas, seja porque tais disputas se amoldam à lógica da busca por êxito em processos eleitorais, seja por se tratar de processo decisório compatível com atitudes cidadãos incoerentes e contraditórias diante da tributação. Assim, alcançou-se o entendimento de que a menos investigada das facetas da problemática tributária de nossos dias – a política – encerra o mais promissor potencial para fins de compreensão e de solução deste momento histórico em que os Estados perdem recursos e, por

decorrência, poder de ação. Concisamente: não é possível dirimir-se a crise fiscal contemporânea nos limites do modelo hegemônico de democracia.

Seguindo-se a via aberta pela conclusão acima exposta, cogitou-se de um modelo de democracia alternativo à lógica estritamente eleitoral-representativa hoje prevalecente. Sob formato comparativo, pesquisou-se a natureza do processo decisório na política deliberativa e na democracia liberal, apresentando-se, em relação àquela, categorias como *paradigma da linguagem, princípio d e poder como interação*. A exposição destes conceitos conduziu à percepção de que no modelo deliberativo de democracia é menos provável que os cidadãos tenham atitudes incoerentes ou contraditórias diante da tributação, como igualmente improvável é a determinação meramente formal do poder por meio dos processos democráticos. Assim, a democracia deliberativa encerra premissas que, ao menos conceitualmente, logram afastar as condições sociais e políticas que ensejam o atual quadro de concorrências tributárias danosas, ao dotar a política de um sentido externo ao sistema codificado segundo o poder alocado segundo interstícios .eleitorais, o qual provém de uma opinião pública autônoma, gestada no âmbito de uma esfera pública para cujos fluxos comunicacionais o Estado se revela poroso, evitando-se, destarte, a seletividade que obsta a cogitação e superação das concorrências tributárias danosas.

O modelo normativo deliberativo de democracia, em que pese dar conta de um processo decisório cuja natureza repele as condições conformadoras da crise fiscal contemporânea, possui problemas específicos, em razão dos quais é freqüentemente criticado, em especial o de não se revelar viável em amplas escalas e o de desprestigiar a *expertise* e os argumentos técnicos. Quanto à primeira objeção, percebeu-se que o problema da escala também ocorre no modelo liberal de democracia e, aliás, só pode ser efetivamente solucionado na democracia deliberativa, por meio da categoria *legitimidade discursiva*, a exigir a cogitação das idéias e dos argumentos, antes das pessoas em sentido físico-molecular, nos processos políticos. Em referência à segunda objeção, concluiu-se que a democracia deliberativa permite uma complementariedade entre argumentos técnicos (agir-racional-com-respeito-a-fins) e a comunicação (justificação dos fins), de modo que a *expertise* não é afastada da justificação pública de decisões políticas mas, apenas, enquadrada em seu devido limite de saber instrumental. Chegou-se, assim, à constatação de que a democracia deliberativa é uma promissora alternativa teórica à erosão da política nos mercados globais, ao menos no que

tange à sua manifestação quanto à tributação, que se dá na forma de exacerbação das concorrências tributárias danosas.

Finalmente, procurou-se argumentar em favor da plausibilidade fática de uma política tributária deliberativa, o que se fez com foco no sistema constitucional tributário brasileiro. Primeiramente, abordou-se a pioneira idéia de *fiscalidade participativa*, cuja formulação dá conta de uma democracia tributária que transcende os limites do Parlamento e da competição partidária. Ofereceu-se, todavia, um destaque quanto à proposta em comento, porquanto se identificou uma concepção agregativa da democracia (pautada no paradigma do sujeito), além de um risco de subversão da natureza pública das receitas tributárias, em benefício das classes que figuram no pólo passivo das obrigações fiscais, ou seja, dos mais ricos.

Assim, foram apresentadas outras alternativas, inspiradas no modelo deliberativo de democracia: i) discriminação dos valores dos tributos incidentes sobre o consumo; ii) prestação de contas e publicidade de informações fiscais; iii) utilização intensa e compulsória do rádio e da TV para debates e apresentação de informações tributárias; iv) realização de um referendo prévio à instituição do imposto sobre grandes fortunas e; v) instituição do IPTU e do ICMS participativos. Estas proposições dependem, em igual medida, do Estado e de um ambiente cívico que lhes seja favorável. É a complementariedade entre uma sociedade civil repleta de “potenciais de inovação cultural” (AVRITZER, 2002, p. 43) e o “papel desempenhado pelos arranjos institucionais e pela sociedade política” (AVRITZER, 2002, p. 43), que podem trazer as idéias aqui apresentadas ao mundo dos fatos.

Enfim, à indagação que motivou a pesquisa apresentada nesta dissertação responde-se que a política pode desempenhar um papel primordial na superação da crise fiscal ocorrente nos Estados Nacionais sob os processos de globalização, uma vez que, repensada a tributação sob o prisma do modelo deliberativo de democracia, em detrimento do marco hegemônico, surgem promissoras possibilidades quanto à não incidência das condições sociais que hodiernamente têm levado os Estados a se comportar de modo semelhante a empresas que competem entre si no mercado dos fatos tributáveis. Por inferência indutiva, pode-se afirmar que a democracia deliberativa tem muito a dizer na construção de uma outra globalização, orientada à inclusão social e à equitativa distribuição das riquezas.

## REFERÊNCIAS

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Análise da Seguridade Social 2006*. Brasília: ANFIP, 2007.

ARBIX, Glauco. Políticas do Desperdício e Assimetria entre Público e Privado na Indústria Automobilística. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, n. 48, fev. 2002.

ASSIS, Mariana Prandini Fraga. Deliberação, Diferença e Reconhecimento: da esfera pública neutra à participação paritária. In: I CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES DE COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 2006, Salvador-BA. Disponível em: [www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2006/Assis\\_2006.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2006/Assis_2006.pdf). Acesso em: 05 de junho de 2008.

ASSOCIAÇÃO INLOCOIN. Resultados do Primeiro Encontro Nacional sobre o Orçamento Participativo. *Boletim São Brás Solidário*, n. 10, abr. 2007.

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

AVI-YONAH, Reuven S. Globalization and Tax Competition: implications for developing countries. *Cepal Review*, n.74, p. 59-66, Agosto 2001.

AVRITZER, Leonardo. *A Moralidade da Democracia: Ensaio em Teoria Habermasiana e Teoria Democrática*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996.

\_\_\_\_\_. O Orçamento Participativo: As Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.17-45.

AVRITZER, Leonardo & COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

BANCO MUNDIAL & INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. *Doing Business in 2008: Fazendo Negócios em 2008*. Tradução de Nivaldo Montingelli. São Paulo: Nobel, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: As conseqüências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BECK, Ulrich. *Liberdade ou Capitalismo: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms*. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2003.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1972.

BENHABIB, Seyla. Sobre um Modelo Deliberativo de Legitimidade Democrática. In: WERLE, Denilson Luis & MELO, Rúrion Soares. *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007. p. 47-80.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 06 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. *Lei número 8.994/94*. Brasília: 1994. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 06 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. *Lei número 9.249/95*. Brasília: 1995. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 06 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. *Lei número 9.790/98*. Brasília: 1998. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 06 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. *Lei número 10.257/2001*. Brasília: 2001. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 06 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. *Lei número 10.962/2004*. Brasília: 2004. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 06 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. *Lei número 11.312/2006*. Brasília: 2006. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 06 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. STJ. Recurso Especial 665.126. Morandi de Marco S/A Comércio de Veículos e Outros versus Fazenda Nacional. Brasília, Acórdão de 21 de agosto de 2007. *Diário da Justiça*, 1o de outubro de 2007, Brasília.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia Pública e Reforma Gerencial. *Revista do Serviço Público*, número comemorativo dos 70 anos da Revista do Serviço Público, p. 29-48, 2007.

BURTON, Mark. Citizens as Partners? Foundations for an effective tax system in the new democratic era. *Law in Context*. Edição Especial Tax Law and Political Institutions, v, 24, n. 2, p. 169-193, 2006.

CAMARGO, Guilherme Bueno de. A Guerra Fiscal e seus efeitos: autonomia X centralização. In: CONTI, José Maurício (org.). *Federalismo Fiscal*. Barueri: Manole, 2004. p. 191-222.

CHRISTENSEN, John & KAPOOR, Sony. Elisão Tributária, Competição Tributária e Globalização: trazendo a justiça tributária para o foco do ativismo global. *Tributação em Revista*, Brasília, n.47, janeiro-março, 2005.

CHRISTIANO, Thomas. A Importância da Deliberação Pública. In: WERLE, Denílson Luis & MELO, Rúrion Soares. *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007. p. 81-114.

COHEN, Joshua. Procedimento e Substância na Democracia Deliberativa. In: WERLE, Denílson Luis & MELO, Rúrion Soares. *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007. p. 115- 144.

COMPARATO, Fábio Konder. Marinheiro sem rumo nem vento ajuda. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 22 de novembro de 2007. Caderno de Opinião.

DAHL, Robert A. *Democracy and Its Critics*. New Haven and London: Yale University Press, 1989.

DE VITA, Álvaro. Democracia Deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? In: COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 107-130.

DHAMI, Sanjit & AL-NOWAIHI, Ali. Why do People pay Taxes: an explanation based on loss aversion and overweighting of low probabilities. *Discussion Papers in Economics*, Department of Economics – University of Leicester, n. 18, 2003.

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 41-62.

DULCI, Otávio Soares. Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 18, jun. 2002.

EDLUND, Jonas. Attitudes Towards Taxation: Ignorant and Incoherent? *Scandinavian Political Studies*, vol.26, n.2, p.145-167, 2003.

ELEY, Geoff. *Forjando a Democracia: A história da esquerda na Europa, 1850-2000*. Tradução de Paulo César Castenheira. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.

ESPING-ANDERSEN, Gösta. *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

FARIA, Cláudia Feres. Do Conflito Jurídico ao Consenso Democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 217-248.

\_\_\_\_\_ Complexidade Social e Soberania Popular: uma tensão constitutiva na teoria democrática. *Teoria e Pesquisa: Revista de Ciências Sociais*, vol. XVI, n. 01, jan./jun. 2007.

FERES JR., João. Aprendendo com os Erros dos Outros: O que a História da Ciência Política Americana tem para nos Contar. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.15, p. 97-110, nov. 2000.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício & NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Limite Prudencial: os Limites Máximos Transitórios. In: NASCIMENTO, Carlos Válder do (coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. p. 1-24.

FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, Democracia de Legitimidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2008 (no prelo).

FIUZA, Carlos Azenha. Palestra de Lançamento do Filme 5 Frações de uma Quase História. In: 1968: SEJAMOS REALISTAS. Belo Horizonte, Centro Universitário UNA, armazenado em vídeo-DVD, Produtora Experimental FCA/UNA, mai. 2008.

FSF – Financial Stability Forum. *Report of the Working Group on Offshore Centres*. [s.l]: abril, 2000. 68p. Disponível em: [www.fsforum.org](http://www.fsforum.org). Acesso em: 05 de junho de 2008.

FJP – Fundação João Pinheiro. Déficit Habitacional em Minas Gerais. *Informativo CEI*, Belo Horizonte, agosto, 2005. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em: 19 de junho de 2008.

FRIEDMAN, Milton. The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits. *The New York Times Magazine*, New York, 13 de setembro de 1970.

FRIEDMAN, Milton et. al. *Economist Letter to the President George W. Bush*. Washington D. C., 31 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.freedomandprosperity.org>. Acesso em: 03 de julho de 2008.

GAIGNE, Carl & RIOU, Stephane. *Globalization, Tax Competition and Fiscal Equalization*, out., 2004. Disponível em: [dossier.univ-st-etienne.fr/creuset/www/pubwp/Riou\\_08102004.pdf](http://dossier.univ-st-etienne.fr/creuset/www/pubwp/Riou_08102004.pdf). Acesso em: 04 de junho de 2008.

GENSCHEL, Philipp. Globalization, Tax Competition and the Welfare State. *Politics and Society*, v. 30, n.2, p.245-275, Jun, 2002.

GODOI, Marciano Seabra de. O Déficit da Previdência Social sob a Ótica da Constituição Federal. *Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT*, Belo Horizonte, n. 26, p. 169-182, mar./abr. 2007.

GOLDSMITH, Arthur A. Plebiscites, Fiscal Policy and the Poor: Learning from US Experience with Direct Democracy. *Development Policy Review*, v. 23, n. 5, p. 553-566, 2005.

GUIMARÃES, Juarez. Debate: A Estratégia da Pinça. *Revista Teoria e Debate*, n.12, out./dez. 1990.

GUTMAN, Amy & THOMPSON, Dennis. *Why Deliberative Democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, Jürgen. Técnica e Ciência como Ideologia. In: BENJAMIN, Walter et. al. *Textos Escolhidos*. 1.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1975. Coleção Pensadores, v. XLVIII.

\_\_\_\_\_*A Crise de Legitimação no Capitalismo Tardio*. Tradução de Vamireh Chacon. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1980 (a).

\_\_\_\_\_*O Conceito de Poder de Hanna Arendt*. In: FREITAG, Barbara & ROUANET, Sérgio Paulo. *Habermas: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1980 (b). p. 100-118.

\_\_\_\_\_*Pensamento Pós-Metafísico: Estudos Filosóficos*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

\_\_\_\_\_*Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_*Crossing Globalization's Valley Of Tears. New Perspectives Quartely*. [s.l], v.17, n. 4, p.51-56, 2000.

\_\_\_\_\_*A Constelação Pós-Nacional: Ensaio Político*. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

\_\_\_\_\_*A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Sperber. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_*A Era das Transições*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HUBERMAN, Leo. *A História da Riqueza do Homem*. Tradução de Waltensir Dutra. 21.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

HANSEN, Philip. *Taxing Illusions: Taxation, Democracy and Embedded Political Theory*. Manitoba: Fernwood, 2003

HOBBS, Thomas. *Do Cidadão*. Tradução de Renato Janine Ribeiro. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HOLMES, Stephen & SUSTEIN, Cass R. *The Cost of rights: Why liberty depends on taxes*. New York: Norton, 1999.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Em 2030, cerca de 40% da população brasileira deverá ter entre 30 e 60 anos*. [s.l.], 13 de abril, 2004. Disponível em: [www.ibge.com.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=132&id\\_pagina=1](http://www.ibge.com.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=132&id_pagina=1). Acesso em: 06 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. *Síntese de Indicadores Sociais 2004*. Brasília, 24 de fevereiro de 2005.

\_\_\_\_\_. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2006*. Brasília, 2007.

IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. *Carga tributária atinge o índice de 36,08% em 2007, crescendo mais de 1 ponto percentual*. São Paulo, 12 de março de 2008. Disponível em: [http://www.ibpt.org.br/home/publicacao.view.php?publicacao\\_id=6221&PHPSESSID=05c689dbcee9d45173c57cecc6f262b8](http://www.ibpt.org.br/home/publicacao.view.php?publicacao_id=6221&PHPSESSID=05c689dbcee9d45173c57cecc6f262b8). Acesso em: 05 de junho de 2008.

JURUÁ, Cecília Vieira. *Demagogia Neoliberal e Classes Médias: pato e patinho feio. Outro Brasil*: Laboratório de Políticas Públicas da UERJ, 15 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil>. Acesso em: 08 de junho de 2008.

KANT, Immanuel. *Fundamentos da Metafísica dos Costumes*. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2003.

LENIN, V. I. *Ilusões Constitucionalistas*. 2.ed. São Paulo: Kairós, 1985.

LIBERATORE, Angela & FUNTOWICZ, Silvio. Democratising expertise, expertising democracy: what does this mean and why bother? *Science and Public Policy*, v. 30, n.3, p. 146-150, jun. 2003.

LUHMAN, Niklas. *Sociologia do Direito I*. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

MAIA, Rousiley C. M. Redes Cívicas e Internet: do Ambiente Informativo Denso às Condições de Deliberação Pública. In: EISENBERG, José & CEPIK, Marco (orgs). *Internet e Política: Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 46-72.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.29, p. 5-34, out. 1995.

\_\_\_\_\_. Legitimidade e Deliberação Política. In: WERLE, Denílson Luis & MELO, Rúrion Soares. *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007. p. 15-46.

MARCUSE, Herbert. Algumas Implicações Sociais da Tecnologia Moderna. In: KELLNER, Douglas. *Tecnologia, Guerra e Fascismo*: Coletânea de Artigos de Herbet Marcuse. São Paulo: Unesp, 1999. p. 71-104.

MARIANO, Márcia. 15 anos da Textília reuniu empresariado têxtil em evento histórico. *Portal Textília*. [s.l], 2006. Disponível em: [www.textilia.net](http://www.textilia.net). Acesso em: 10 de maio de 2008.

MARQUETTI, Adalmir & BÊRNI, Duilio. Democracia Participativa, Performance Fiscal e Distribuição: a evidência dos municípios gaúchos. In: TERCEIRO ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 2006, Porto Alegre. *Anais do Terceiro Encontro de Economia Gaúcha*, v. 1, p. 1-28, 2006.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a Revolução Gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, ano 48, n. 1, p.42-78, jan./abr. 1997.

MINAS GERAIS. *Decreto número 43.080/2002*. Belo Horizonte: 2002. Disponível em: <http://www.alemgo.gov.br>. Acesso em: 19 de junho de 2008.

MÜLLER, Cristoph. Tax Competition and Direct Democracy in Swiss Cantons. *Swiss Political Science Review*. v.9, n. 102, p. 107-120, jul. 2003.

MURPHY, Liam & NAGEL, Thomas. *O Mito da Propriedade*: os impostos e a justiça. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

O' CONNOR, James. *Usa: A Crise do Estado Capitalista*. Tradução de João Maia. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. [s.l]: OCDE, 1998.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus & RONGE, Volker. Dominação de Classe e Sistema Político. Sobre a Seletividade das Instituições Políticas. In: OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 122-139.

OLIVEIRA, Francisco de. Orçamento Participativo ou Saint-Simonismo Requentado? In: NOVOS DESAFIOS DA ESQUERDA NA AMÉRICA DO SUL, 2003. Disponível em: <http://www.rls.org.br/>. Acesso em: 02 de agosto de 2006.

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte. Programas Habitacionais são Exemplos para Gestores Públicos. Belo Horizonte, [s.d]. Disponível em: [http://portal2.pbh.gov.br/pbh/index.html?id\\_conteudo=11860&id\\_nivel1=-1](http://portal2.pbh.gov.br/pbh/index.html?id_conteudo=11860&id_nivel1=-1). Acesso em: 10 de junho de 2008.

PERELMAN, Chaïm & OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado da Argumentação: a nova retórica*. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

POCHMAN, Márcio. *Desigualdade e Justiça Tributária*. Brasília: IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008. Disponível em: [www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/DesigualdadeJusticaTributaria\\_CDES.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/DesigualdadeJusticaTributaria_CDES.pdf). Acesso em: 05 de junho de 2008.

PT – Partido dos Trabalhadores. *Resolução sobre o Socialismo Petista aprovada no 3o Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores*. Disponível em: [http://www.pt.org.br/portalpt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=8395&Itemid=319](http://www.pt.org.br/portalpt/index.php?option=com_content&task=view&id=8395&Itemid=319). Acesso em: 05 de junho de 2008.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REDE JUBILEU SUL. *ABC da Dívida: Sabe quanto você está pagando?* [s.l.]: Rede Jubileu Sul, 2008.

ROBERTS, Michael L. *et. al.* Understanding Attitudes Toward Progressive Taxation. *Public Opinion Quarterly*, v. 58, n. 2, p. 165-190, verão, 1994.

RORTY, Richard. Validade, universalidade e política democrática. In: SOUZA, José Crisóstomo de (org.). *Filosofia, Racionalidade, Democracia: Os Debates Rorty & Habermas*. São Paulo: Unesp, 2005. p. 103-162.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: *A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

\_\_\_\_\_ Os Processos da Globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *A Globalização e as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 25-94.

\_\_\_\_\_ *A Gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa & AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para Ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SCHUMPETER, Joseph A. The Crisis of The Tax State. In: SWEDBERG, Richard (org.) *Joseph A. Schumpeter: The economics and sociology of capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SPAGNOL, Werther Botelho. *As Contribuições Sociais no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

STÉDILE, João Pedro *et. al.* Por uma Reforma Tributária Justa. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 de janeiro de 2008. Caderno de Opinião.

STEINMO, Sven. *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing Modern State*. New Haven: Yale University Press, 1993.

TAVARES, Francisco Mata Machado. A Concorrência Tributária como Signo de Descaracterização dos Estados Constitucionais nos Processos de Globalização. *Revista Internacional de Direito Tributário*. Belo Horizonte, v.4, jul./dez. 2005, p.263-283.

\_\_\_\_\_ Comunicação Política, Televisão e Entendimento Esclarecido: um exame da compatibilidade de uma mídia com a política democrática. In: I CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES DE COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 2006, Salvador-BA. Disponível em:

www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2006/Tavares\_2006.pdf. Acesso em: 05 de junho de 2008.

TJN – Tax Justice Network. *Identifying Tax Havens and Offshore Finance Centres*. [s.l.]: jul., 2007. Disponível em:  
www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying\_Tax\_Havens\_Jul\_07.pdf. Acesso em: 03 de junho de 2008.

TOBIN, James. A Proposal for international monetary reform. *Eastern Economic Journal*. [s.l.], vol. 4, p.153-159, 1978.

\_\_\_\_\_. Tobin Sees no Chance of Tax Being Adopted. *World Bank Development News*, 4 de setembro de 2001. Disponível em:  
<<http://www.globalpolicy.org/socecon/glotax/currtax/2001/0904tobin.htm>>. Acesso em: 29 de maio de 2008.

TORGLER, Benno. Tax Morale in Latin America. In: THIRD INTERNATIONAL RESEARCH CONFERENCE – RESPONSIVE REGULATION: INTERNATIONAL PERSPECTIVES ON TAXATION. 2003. Disponível em:  
<http://dspace.anu.edu.au/manakin/handle/1885/42025?show=full>. Acesso em: 08 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. Tax Morale and Direct Democracy. *European Journal of Political Economy*, v.31, p.525-531, 2005.

TORGLER, Benno & SCHALTEGGER, Christoph H. Tax Morale and Fiscal Policy. *CREMA Working Paper Series*, n. 30. Center for Research in Economics, Management and the Arts, 2005.

UNAFISCO – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal. *Arrecadação Tributária e os Gastos em Serviço sobre a Dívida*. Brasília, 2006 (a). Disponível em:  
www.unafisco.org.br. Acesso em: 05 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. *Dez anos de derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil*. Brasília: Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal, 2006 (b).

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? In: ENCONTRO ANUAL DA AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, Washington, setembro de 2005. Tradução de Mauro Soares.

WAMPLER, Brian. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004, p.371-408.

WAMPLER, Brian & AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 173-209.

WAHL, Peter. *International Taxation: Regulating Globalisation – Financing Development*. Berlin: WEED, 2005.

WEBER, Max. A Política como Vocação. In: *Ciência e Política: duas vocações*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2004. p. 55-124.