

TRIBUTAÇÃO E LEGITIMIDADE: BREVES APONTAMENTOS DO ESTADO MODERNO AO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Thiago S. B. Buchetti¹

Introdução

O Homem é um animal político e, como tal, já vivia em sociedade quando nasce *sapiente*. Com o passar do tempo e o acúmulo não progressivo de cultura e conhecimento, passa este animal a criar organizações e institutos para sua própria gerência e de sua caravana, tribo, cidade, Estado; surgindo daí uma obviedade: tem esta organização social que se manter, ao passo que cresce e se torna cada vez mais complexo (em uma visão geral progressista). ‘Nasce’ dessas estruturas sociais, então, a Tributação; longe, porém, de ser algo tangível à nossa noção de tributos.

Metodologia

A metodologia usada é a Pesquisa Bibliográfica: por meio de referências bibliográficas buscou-se entender a legitimidade e a forma de Estado/organização social vigentes em certas épocas chaves para o desenvolvimento do chamado Ocidente.

Resultados e Discussão

Na era Clássica, a estrutura das *polis* gregas contava com tributos, contudo, com uma economia escravagista, lançava mão de uma discussão mais profunda acerca dos gastos públicos a serem coberto. Parecido ocorreu com Roma que, com uma economia ainda mais escravagista e de forte cunho imperialista, não produzia a totalidade de seu consumo, se sustentava pela conquista de povos e cobrança de tributos sobre estes². O mesmo poderia se dizer do império Pérsio, por exemplo, em que a sustentação do império à época dos ‘Rei dos Reis’ se dava ou pela pilhagem de um território que lhe opunha, ou pela cobrança de tributos por suposta vontade do conquistado, garantindo a este a entrada no comércio do império, o controle político daquela região e a proteção. Aqui o tributo tem uma característica bem clara: por confisco, era usado como forma dominação e controle, além da manutenção financeira das estruturas estatais.

Findo império romano, a estrutura escravagista deste rui e começa a dar contorno daquilo que o substituiria na Europa: o feudalismo. De pequenos tecidos sociais e uma

¹ Acadêmico do Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

² GOUVÊA, C. E. de. Justiça Fiscal e Tributação Indireta. Tese (Doutorado). Universidade De São Paulo, São Paulo, Fevereiro 1999. p. 14.

organização voltada fortemente à estrutura religiosa, o feudalismo cresce até se tornar uma complexa rede de relações entre suseranos e vassalos, passo importante à formação dos Estados Nacionais e a futura centralização. Neste período, o tributo é tomado pela forma de confisco e claramente usado como dominação de toda uma classe social que emerge do império para a servidão.

Aos poucos, porém, esta estrutura começa a esboçar relações de comércio entre si e com o resto do mundo conhecido, dando um caráter nacional à atividade. Já na Baixa Idade Média, insurgem-se contra a tributação abusiva os barões ingleses, dando força a construção daquilo que seria um marco na história do constitucionalismo e na formação dos direitos humanos: a Carta Magna. Muito embora de pouca eficácia à época, traz em seu gene o controle do Estado e clama pela máxima que cobriria a Europa mais à frente, o famigerado *no taxation without representation*. É imperioso apontar que a tributação foi o estopim para uma organização política que buscou garantir direitos individuais frente ao Estado; porém, como dito, não logrou verdadeiros louros à época, vindo a se consolidar depois.

Com a corrente prática do comércio e a estrutura cada vez menos feudal, ou seja, regionalista, começam a surgir do emaranhado de direitos e deveres acordados entre suseranos e vassalos: o Estado moderno. Com base na construção de uma identidade nacional, não apenas pelo cunho religioso ou local, cresce à um Estado absolutista que buscou se estruturar pela burocracia e manutenção dos exércitos nacionais (essenciais à manutenção do *status quo* e a inquestionável autoridade). Surge também, com Hobbes, outra questão a este Estado: os seus fins.

Com isso, o Absolutismo se construía e legitimava pelo discurso de que o Homem no seu Estado Natural vivia na insegurança e este Estado era a garantia que cada indivíduo deu de sua liberdade para a sua segurança. Fundava-se, também, no positivismo jurídico e arguia pela onipotência do legislador na tentativa de centralizar o poder na mão do príncipe. O tributo não é mais mera forma de dominação ou cobrança injustificada, mas um meio do Estado Moderno cumprir sua finalidade de dar segurança aos súditos.

Não deixa, porém, de ser menos conflituoso e com o fomento do mercantilismo por parte do Estado absolutista (que perdeu a luta contra este modelo inicial de capitalismo), refina-se a tributação. Passa-se a pensar mais nas finanças públicas e na necessidade de mantê-las. Com forte teor mercantilista, Jean-Baptiste Colbert, por exemplo, buscou a

elaboração de um imposto (por meio de confisco aduaneiro) que trabalharia de forma indireta nos preços dos produtos, sendo impossível escapar da tributação aqueles que detinham tais prerrogativas em um Estado de privilégios que era³.

Com o *Bill of Rights* (1689), o Parlamento Inglês legitima um novo rei em uma aliança que restringia os poderes do Estado absolutista. Dentre outros, traz a necessidade de aprovação pelo parlamento antes da cobrança de qualquer imposto e a delimitação temporal da cobrança previamente designada. Já em uma época do fim do renascimento, com o florescimento do pensamento racionalista e do liberal, com um sistema econômico que crescia, garante-se aos súditos a aprovação por vontade de seus representantes e a segurança da certeza da época em que se cobrará tal imposto. É um novo paradigma que vem se formando em direção à limitação do poder estatal e a instituição de garantias e direitos individuais frente ao Estado. Já não era possível sustentar um Estado tão centralizado e despótico que, muito embora o dito até aqui, não deixava de ser autoritário e explorador. Em um momento pré-revolução na França, também outras figuras tentaram cobrar impostos do clero e nobreza, como Necker e Turgou (ambos forçados à renúncia).

O pensamento liberal, então, se constrói justamente na luta contra este modelo de Estado grande, cheio de privilégios, engessado de burocracia e discricionariedade do príncipe. Na estrutura central do Estado Liberal podemos contar com a ideia finalística dos Estados modernos, a questão da vontade geral como legitimador da atuação do Estado e o limite deste perante direitos ditos naturais e invioláveis (propriedade, vida, segurança, etc.). Na síntese de Lênio Streck⁴ este pensamento Liberal tem como núcleos: a) o moral, na afirmação de valores e direitos básicos e intrínsecos à natureza humana; b) político quando resguarda o consentimento individual, a representatividade política da vontade geral, o constitucionalismo na limitação do Estado e a soberania popular; e, por fim, c) econômico ao tratar das liberdades de acordo entre as partes e da propriedade privada. Assim, o Estado liberal se legitima pela vontade geral expressa por meio da atividade legislativa onipotente na construção de leis que deveriam ser o máximo da racionalidade e vontade daquela sociedade.

A tributação aqui era vista como forma de garantir o funcionamento mínimo daquele corpo político legitimado pela representação política, trazendo à tributação a ideia de

³ GOUVÊA, C. E. de. *Justiça Fiscal e Tributação Indireta*. Tese (Doutorado) — Universidade De São Paulo, São Paulo, Fevereiro 1999. p. 31.

⁴ MORAIS, L. L. S. J. L. B. de. *Ciência política e teoria do estado*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 56-58.

autotributação com cunho finalístico. No paradigma liberal, quando levada à prática do Estado, mesmo sendo restringido por Direitos Morais, advinha da construção racional de uma norma emanada do legislativo: a tributação era mera técnica, mero cumprimento de disposição legal óbvia, clara, racional de um poder soberano e, no caso, onipotente. O poder do Estado de tributar era genérico e não havia maiores preocupações em construir uma estrutura lógica, racional e jurídica para a cobrança e a garantia ao, agora, cidadão; muito embora Adam Smith já delimitasse a necessidade de impostos seguirem direitos naturais claros a fim de evitar o arbítrio do Estado: atender à capacidade contributiva; evitar o arbítrio; buscar o melhor momento ao que deve pagar o tributo; gravar a atividade produtiva o menos possível.

O segundo momento do Estado Liberal, no período pós-clássico, já foi marcado pela questão da Justiça Social e uma flexibilização dos direitos à propriedade (Stuart Mill chega a propor um imposto para propriedades ociosas), passando a assumir cada vez mais um papel intervencionista e de prestação positiva⁵. Assim, a mudança do paradigma do Estado como mero facilitador econômico e protetor se chocam com Direito: não mais se busca concretizar um Estado observador, mas intervencionista, que se constrói como meio de garantir direitos positivos e negativos.

Por óbvio, muda-se a forma de pensar a tributação, já em um momento consolidado do direito tributário ‘como matéria autônoma’. Persiste o cunho finalístico do tributo, mas cresce sua importância. A Constituição de Weimar, por exemplo, buscou não mais nas atividades coloniais e de exploração o sustento de sua estrutura, mas na tributação como papel central no financiamento do Estado. Começou, então, a estruturar o tributo de maneira mais formalista na tentativa de dar forma racional e lógica ao processo de tributar e não apenas ao tributo em si. Pensa, então, que a forma deve ser garantida frente a onipotência do legislador que, veio a se tornar óbvio, não representava e nem servia os cidadãos de fato.

Contudo, o formalismo para cobrança do tributo encerra-se em si mesmo: tem sua validade afirmada apenas pelo fato de existir, independentemente de seu conteúdo. O que antes era afirmação da legalidade se transforma em expressão absoluta de um parlamento e o que era constitucional vira apenas mera plataforma programática⁶: não havia limites materiais

⁵ GOUVÊA, C. E. de. *Justiça Fiscal e Tributação Indireta*. Tese (Doutorado) — Universidade De São Paulo, São Paulo, Fevereiro 1999. p.42.

⁶ CARVALHO, A. R. *Constituição e Jurisdição: legitimidade e tutela dos direitos sociais*. Curitiba: Juruá, 2015. p. 84.

para a produção deste Estado de Direito, em contraste com a característica clara de limitação ser, tornou-se apenas um nome para um poder juridicamente organizado. O pior surgiu e o mundo se viu posto em situações absurdas.

Foi com o surgimento das constituições rígidas do pós-guerra que tal situação começa a tomar outros contornos em direta afronta à onipotência de um poder legislativo e a submissão de todo Estado a uma lei superior a ser reforçada por uma atuação jurisdicional encarregada de garantir o conteúdo daquela Constituição. Como assinala Boldin e Lenio Streck⁷, os princípios do Estado Democrático de Direito seriam: a) constitucionalidade; b) organização democrática da sociedade; c) sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos; d) justiça social; e) divisão de poderes e funções; f) legalidade; g) segurança e certeza jurídicas.

Ou seja, um Estado onde o poder emana do povo e a legitimidade advém de representatividade e atuação democrática, em um Estado enraizado por uma Constituição e pelo direito na limitação e coordenação de se concretizar suas finalidades e suas garantias fundamentais (função social).

Assim, ao passo que o Estado Democrático de Direito vê a tributação com um sentido clássico de legitimidade por autotributação, não mais está livre o legislador para que a efetue ao bel prazer: mas deve-se atentar aos limites impostos pela constituição: “O Estado de Direito não é mais considerado apenas como um dispositivo técnico de limitação [...] é, também, uma concepção de fundo acerca das liberdades públicas, da democracia e do papel do Estado [...]”.⁸ Com isto, a tributação neste Estado não é mais mera técnica ou mero formalismo. Tem carácter finalístico de financiar os objetivos do Estado (levando ao aumento da importância de tributos fundados no interesse e benefício auferido pelos beneficiários como taxas e contribuições, por exemplo), mas agora se vê limitado por direitos que vão desde sua possibilidade de existir à pormenores na sua execução:

“(...) ações que – por dever para com a sociedade – o Estado execute, respeitando, valorizando e envolvendo o seu SUJEITO, atendendo ao seu OBJETO e realizando os seus OBJETIVOS, sempre com a prevalência do social e privilegiando os valores fundamentais do ser humano”.⁹

Conclusão

⁷ MORAIS, L. L. S. J. L. B. de. Ciência política e teoria do estado. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p.83-84

⁸ Ibidem, p.60.

⁹ PASOLD, C. L. A Função Social do Estado Contemporâneo. Florianópolis: Editora do Autor, 1984.p. 56 e ss.

A legitimidade de tributar em um Estado Democrático de Direito vem da ideia de autotributação por meio de um parlamento democrático e representativo que não onipotente, mas regido por uma constituição que limite o poder de tributar e garanta àquele tributo tanto forma quanto conteúdo material em consonância com os direitos e garantias fundamentais postos em um Estado de Direito no afã de concretizar seus objetivos de maneira a respeitar e respaldar a dignidade humana.

Referências

CARVALHO, A. R. Constituição e Jurisdição: legitimidade e tutela dos direitos sociais. Curitiba: Juruá, 2015.

GOUVÊA, C. E. de. Justiça Fiscal e Tributação Indireta. Tese (Doutorado) — Universidade De São Paulo, São Paulo, Fevereiro 1999.

MORAIS, L. L. S. J. L. B. de. Ciência política e teoria do estado. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. Citado 2 vezes nas páginas 3 e 5.

PASOLD, C. L. A Função Social do Estado Contemporâneo. Florianópolis: Editora do Autor, 1984.