

**EDUCAÇÃO FISCAL:  
TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO  
E COESÃO SOCIAL**

**ESTADO E  
TRIBUTAÇÃO**

## Sumário

1. Introdução .....	3
2. Estado do Bem-Estar Social: surgimento e evolução.....	5
3. A crise do Estado Social: causas identificadas e momento histórico .....	19
3.1 O Estado de Bem-Estar passa a ser “vítima” do seu próprio sucesso .....	23
4. A tributação no período do pós-crise do Estado de Bem-Estar Social .....	29
5. Os fundamentos constitucionais da tributação no Brasil.....	38
5.1 A Constituição do Brasil e a sua estrutura elemental .....	38
5.2 A formalização constitucional do Estado Democrático de Direito Brasileiro .....	40
6. Referências.....	51

## 1. Introdução

Quando se fala da história e relatam-se fatos, normalmente, esquece-se e desconsidera-se o alerta feito pelo arqueólogo e historiador francês Paul Marie Veyne, segundo o qual “o perigo da história é que ela parece fácil, mas não é”. Ou seja, a complexidade do passado e o poder de quem o relata convivem de uma forma contraditoriamente harmoniosa, como se a verdade fosse aquela relatada e os fatos correspondessem à singela descrição perpetuada pelos vencedores, os quais têm como prêmio “contar a história”.

Quando se fala em Estado e Tributação, tal comparação também parece ser adequada. Parafraseando Veyne, é possível afirmar que o assunto parece fácil, mas não é. É certo que a complexidade apenas poderá ser percebida ou desvelada se o Estado e a Tributação forem pensados dentro da perspectiva de serem instrumentos de produção da justiça.

Esse risco acentua-se quando aborda-se a evolução, ao longo da história, assumindo-se o risco do reducionismo histórico com o exame destituído da profundidade necessária.

Assim, pretende-se examinar como se deu o **processo de evolução do fenômeno da tributação** ao longo da história e compreender as razões pelas quais a ideia de Estado está tão umbilicalmente conectada à ideia de tributação, mediante o elo indissolúvel dos direitos fundamentais. Tudo isso permeado e harmonizado no verdadeiro contrato social, denominado “modernamente” de Constituição.



Para o contemporâneo formato do Estado, é imprescindível a arrecadação de tributos. Um dos principais deveres inerentes à cidadania consiste em pagar tributos e, com isso, o Estado assegurar os recursos necessários para garantir a realização de programas e políticas direcionadas à obtenção do denominado bem comum – razão esta da própria existência do Estado.



Ao se examinar o sentido do referido bem comum, é importante considerar que seus contornos conceituais não podem ficar à mercê de programas governamentais unilateralmente elaborados. No Estado Democrático de Direito – como o vigente no Brasil –, a ideia de “bem comum” está constitucionalmente positivada, razão pela qual existe uma vinculação e um comprometimento dos três poderes e em todas as esferas de governo com a sua realização.



### Tome Nota

Todavia, não é possível falar do atual formato estatal sem estudar sua trajetória. Houve um longo caminho, até aqui percorrido, para que este modelo de Estado pudesse alcançar o atual estágio de sofisticação. Faz-se necessário examinar como se deu tal percurso, notadamente no sentido de reconhecer a grandiosidade das ações sem descuidar dos grandes erros e atrocidades cometidos. Se a história merece ser conhecida, é justamente para não reproduzir, no presente e no futuro, tudo aquilo que no passado revelou-se humanamente inaceitável.

## 2. Estado do Bem-Estar Social: surgimento e evolução

Para examinar o surgimento do que se convencionou denominar de “Estado do Bem-Estar Social”, é necessário entender que, ao longo da história ocidental, as concepções acerca da ideia de Estado, Constituição, Direitos Fundamentais e Tributação caminharam como se estivessem de “mãos dadas” ao longo dos séculos.



Fonte: <https://blogdotarso.com/2014/04/13/noruega-um-paraiso-com-muito-estado-social-servicos-publicos-e-impostos/>

A Magna Carta Inglesa é aceita como a primeira das constituições de Estado, sendo que ela surge com o objetivo de limitar o poder do soberano, notadamente o de tributar. Ela funda os denominados direitos de primeira geração ou dimensão, os quais visam especialmente a proteger a vida, liberdade e propriedade daqueles que mereciam o rótulo de cidadão, não obstante esse estivesse restrito a parcela diminuta da população.



Rei João I assinando a Carta Magna em 1215

Fonte: <http://www.eduexplica.com/2010/05/como-funciona-o-sistema-politico-na.html>

No campo tributário, ela representa o documento fundante de proteção dos cidadãos contra o arbítrio estatal, razão pela qual é entendida como fonte de princípios tributários ainda hoje positivados na maioria das constituições ocidentais, entre elas a Brasileira, como os princípios da legalidade, segurança jurídica e proibição da utilização de tributos com efeitos de confisco.<sup>1</sup>



### Saiba Mais

Para saber mais sobre a Carta Magna, acesse os links:

<https://www.youtube.com/watch?v=ZkrqIvHykog>

<https://www.youtube.com/watch?v=GFK8VulBI3I>

Com a Revolução Francesa, outro direito adquire o status de condição de cidadania: o direito à igualdade perante a lei. Esta conquista é de tal forma importante que transformou dita revolução num marco temporal de ruptura histórica.

O direito a ser tratado pelo Estado em igualdade de condições, independentemente de classe social, representou uma verdadeira revolução no imaginário e na vida dos habitantes do século XVIII, mesmo que essa igualdade, num plano prático, também não se tratasse de algo absoluto.

<sup>1</sup> Basta examinar o disposto no artigo 150 da Constituição Brasileira de 1988.

## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira



Pintura do pintor Delacroix – intitulada: A liberdade guiando o povo (1830)

Fonte: <http://www.portaldovestibulando.com/2014/10/revolucao-francesa-questoes-de.html>



### Saiba Mais

Para saber mais sobre a Revolução Francesa, assista ao vídeo disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=VgMLv8LwkCU>

Se a Revolução Francesa – a conquista da igualdade perante a lei – decorre reconhecidamente da ascensão social de uma nova classe: a burguesia, deve-se observar que o surgimento do modelo que posteriormente se convencionou denominar de Estado do Bem-Estar Social também decorre do surgimento de uma nova classe social – forjada no âmbito da Revolução Industrial: os trabalhadores.

Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira

**REVOLUÇÃO FRANCESA = NOVA CLASSE = A BURGUESIA**



Fonte: <http://brasilecola.uol.com.br/historiag/surgimento-burguesia.htm>

**ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL = NOVA CLASSE = OS TRABALHADORES**



Quadro Os Operários (1933), de Tarsila do Amaral.

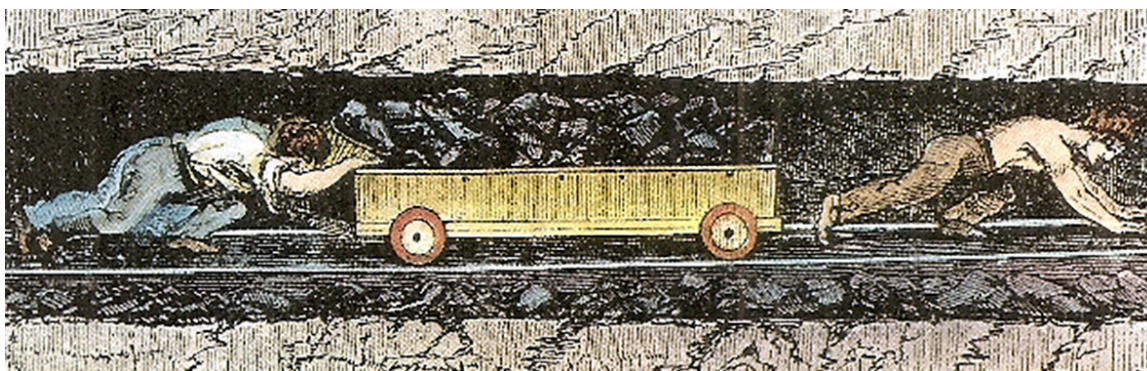
Disponível em: <http://www.fashionbubbles.com/wp-content/uploads/2008/08/00operarios1933tarsiladoamaral.jpg>



## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira



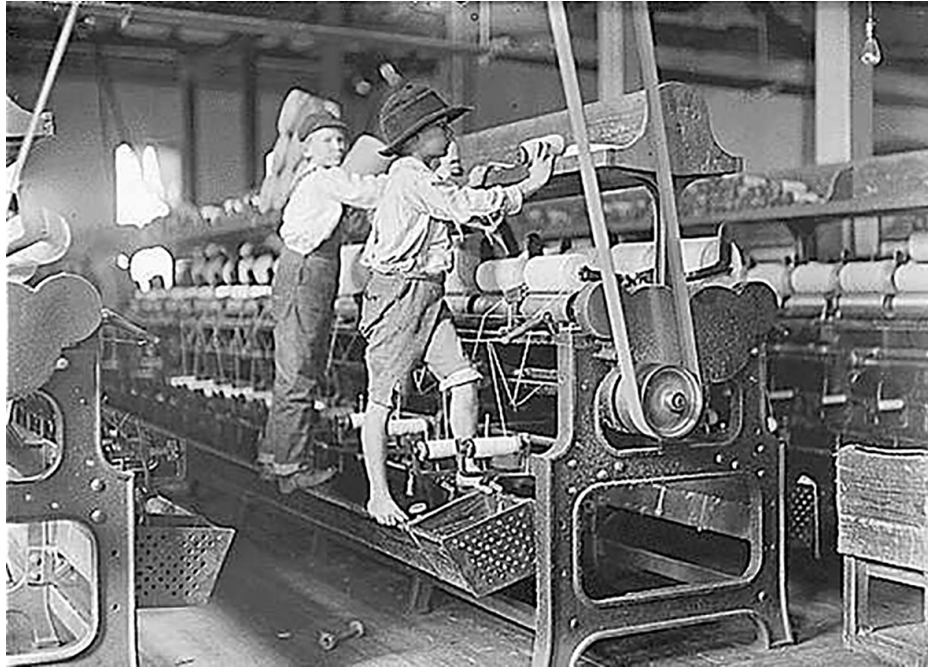
Fonte: BOULOS JÚNIOR, Alfredo. História: sociedade & cidadania 8º. ano. ed. reformulada. São Paulo: FTD, 2012. p. 74.



Crianças trabalhando em mina de carvão no condado de Cheshire, Lancashire, Inglaterra, 1842.

Fonte: EDITORA MODERNA. *Projeto Araribá*: História 8º. ano. 3. ed. São Paulo: Moderna, 2010. p. 85.

## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira



Crianças trabalhando em tecelagem

Fonte: [http://historiaema.blogspot.com.br/2014/03/a-revolucao-industrial\\_2677.html](http://historiaema.blogspot.com.br/2014/03/a-revolucao-industrial_2677.html)



Crianças operárias

Fonte: <http://www.zun.com.br/fotos/2012/08/Crian%C3%A7as-operarias.jpg>

Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira



Fonte: [http://nrfacil.com.br/blog/wp-content/uploads/2010/09/rev\\_3.jpg](http://nrfacil.com.br/blog/wp-content/uploads/2010/09/rev_3.jpg)



Fonte: [http://obviousmag.org/archives/uploads/2008/08030406\\_blog.uncovering.org\\_hine.jpg](http://obviousmag.org/archives/uploads/2008/08030406_blog.uncovering.org_hine.jpg)

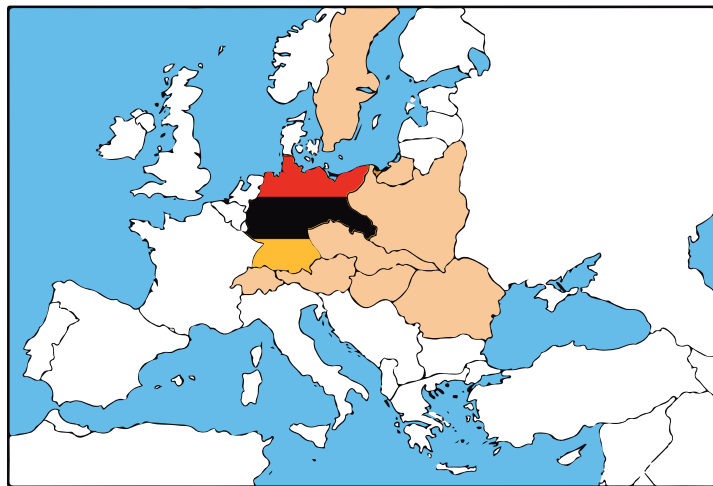
Já não bastava que o Estado assegurasse os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. Fazia-se necessário que este Estado encontrasse meios de proteção daquela nova classe, cuja vida transcorria em condições, as quais, hoje, não haveria nenhum exagero em identificá-las como análogas à escravidão.



### Importante

O advento do Estado do Bem-Estar Social representou uma espécie de ruptura significativa com os alicerces que tradicionalmente fundamentavam o Estado. Esta nova concepção caracterizava-se pela intervenção estatal nos setores econômicos, sociais e culturais.

As primeiras manifestações deste modelo de Estado podem ser percebidas na Alemanha. O modelo alemão enraíza-se no contrato de trabalho, inaugurando o seguro nacional compulsório e organizando por categorias profissionais os trabalhadores, contra o risco de perda da capacidade de gerar renda: por acidente, doença, invalidez ou idade.<sup>2</sup>



Sucessivamente, vários países implantam programas similares e, até a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), quase todos os países da Europa Central já contam com o núcleo inicial de programas sociais voltados à previdência. Os programas de seguro-desemprego são instituídos no período seguinte, ainda no primeiro pós-guerra (após 1918), e os benefícios para as famílias generalizam-se apenas no segundo pós-guerra (após 1945).

<sup>2</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 5.



## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira

Até 1900, nenhum dos países da Europa Central, exceto Alemanha e Suíça, havia alcançado a marca correspondente a 3% do Produto Interno Bruto (PIB) destinados ao gasto social público. Porém, a maioria deles já a tinha alcançado por volta de 1920. O nível de 5% do produto é ultrapassado por quase todos por volta dos anos 1930.<sup>3</sup>

### Antecedentes históricos do Estado de Bem-Estar Social

DATA	LOCAL	AÇÕES	ABRANGÊNCIA/CONSEQUÊNCIAS
1871	Alemanha	Lei para acidentes no trabalho	Previa a responsabilidade, em caso de culpa, dos industriais em acidentes dessa natureza.
1883	Alemanha	Lei do seguro-doença para trabalhadores	Tornava obrigatório o benefício do seguro-doença para os operários que recebiam até 2.000 marcos anualmente.
1884	Alemanha	Lei que aprova o Código de seguro obrigatório para acidentes de trabalho	Institui o regime de seguro social, criando o Código de Seguro de Acidentes de Trabalho. Este desenho de legislação foi a primeira no mundo, e marcou uma mudança radical, sendo referência para outras nações.
1889	Alemanha	Lei do seguro-invalidadez para trabalhadores	Aumenta a abrangência das garantias sociais dos operários/trabalhadores.
1887-1911	Áustria, Noruega, Finlândia, Itália, Dinamarca, Irlanda	Criaram seguro obrigatório contra acidentes de trabalho	Aumenta a abrangência das garantias sociais dos operários/trabalhadores.

<sup>3</sup> Ibid., p. 16.



## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira

1897	Inglaterra	Workmen's Compensation Act – Cria o seguro contra acidentes do trabalho	Cria princípios de responsabilização objetiva aos empresários.
1908	Inglaterra	Old Age Pensions – proteção na velhice	Ampliação de direitos para as populações carentes.
1911	Alemanha	Lei que institui o Código de Seguro-operário Alemão	Consolidação do modelo alemão do contrato de trabalho. Inaugurando o seguro nacional compulsório e organizando por categorias profissionais, contra o risco de perda da capacidade de gerar renda por acidente, doença, invalidez ou idade.
1913	Suécia	Leis que institui a aposentadoria e assistência social para idosos	Foi o primeiro país a introduzir a aposentadoria universal por idade e tempo contribuição, combinando com a assistência social para idosos.
1917	México	Constituição Mexicana	Foi a primeira a atribuir aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos. Tratou de direitos como: a limitação da jornada de trabalho, o desemprego, a proteção da maternidade, a idade mínima de admissão nos trabalhos industriais e o trabalho noturno dos menores na indústria.

Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira

1919	Alemanha	Constituição de Weimar	Foi o marco do movimento constitucionalista que consagrou direitos sociais, de segunda geração (relativos às relações de produção e de trabalho, à educação, à cultura, à previdência) e reorganizou o Estado em função da sociedade e não mais do indivíduo.
1921	Áustria	Institui o seguro-desemprego	Ampliação dos direitos às famílias carentes e aos desempregados.
1929	Estado Unidos e Mundo	Queda da bolsa de valores americana	Solução kenesiana: conjunto de ideias que propunham a intervenção estatal na vida econômica com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego e políticas de cunho social.


A versão britânica do Estado Social, denominada de Welfare State, surgiu com o Plano Beveridge, que, em 1942, instituía que todas as pessoas em idade de trabalhar deveriam pagar uma contribuição semanal ao Estado. Esse dinheiro seria posteriormente usado como subsídio para doentes, desempregados, reformados e viúvas.

Os subsídios deveriam tornar-se um direito dos cidadãos, em troca de contribuições, em vez de pensões dadas pelo Estado. Assim, podemos dizer que foi a base da criação de um sistema de seguridade social que apoiasse a população nos momentos




de maior dificuldade. Este representou o grande salto quantitativo e qualitativo do Estado Social.<sup>4</sup>

Vale lembrar, porém, que o termo Welfare State foi originalmente cunhado pelo historiador e cientista político britânico Sir Alfred Zimmern, nos anos 1930. Estudioso das relações internacionais, ele visava a registrar terminologicamente a evolução do Estado britânico, em seu entender positiva, de um Power State (Poder do Estado - Estado mais rígido) para um Welfare State (Estado de Bem-Estar Social).




**Importante**

Esta evolução decorre do fato de que o Estado de Bem-Estar caracteriza-se pelo predomínio da lei sobre o poder, da responsabilidade sobre a força, da Constituição sobre a revolução, do consenso sobre o comando, da difusão do poder sobre sua concentração, da democracia sobre a demagogia. Nessa acepção, um Welfare State não se distinguiria muito de um Estado Democrático de Direito.<sup>5</sup>



**Consenso**



Não obstante o modelo do Estado do Bem-Estar Social adaptar-se às peculiaridades políticas, econômicas e culturais de cada região e país, é notável a existência de dois elementos comuns presentes em todos, variando apenas sua intensidade: a busca da igualdade e a proteção da sociedade. Outra característica semelhante é a intervenção estatal, presente em todos os modelos implementados no decorrer do século XX.

<sup>4</sup> Esteruelas, Cruz Martinez. *La Agonía del Estado: ¿un nuevo orden mundial?* Madrid: Laxes, S.L. Ediciones. p. 121.

<sup>5</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 1.





DIREITOS FUNDAMENTAIS			
Geração dos Direitos (Norberto Bobbio, "A Era dos Direitos")			
	1ª Geração	2ª Geração	3ª Geração
Momento Histórico	Revolução Francesa séc. XVIII	Revolução Industrial séc. XIX	Modernidade séc. XX
Direitos Tutelados	<p><b>Direitos de Liberdade:</b> ir e vir, prisão legal, juiz natural, integridade física, liberdade de expressão, religiosa etc.</p> <p><b>Direitos negativos:</b> Estado deve abster-se de fazer.</p>	<p><b>Direitos de Igualdade:</b> direitos sociais, culturais, econômicos. Direitos trabalhistas, direitos coletivos.</p> <p>Estado deve Fazer: Direitos prestacionais.</p>	<p><b>Direitos de Fraternidade:</b> direitos difusos. Direitos do consumidor, ambientais, direito à paz etc.</p>
Evolução do Estado	Estado Liberal	Estado Social	Estado Social-democrático



### Fique Ligado

Quanto aos direitos de primeira geração, é preciso lembrar que foi na Magna Carta inglesa de 1215 que deles se tratou pela primeira vez.

Entretanto, foram necessários mais de 500 anos de maturação, e somente com o advento da Revolução Francesa em 1789 é que tais direitos foram efetivamente reconhecidos.



O último passo dessa evolução do Estado Social é o chamado **Estado Democrático de Direito**, o qual passa a ter como fundamento não só a busca pela igualdade formal, mas também pela igualdade material, visando a minimizar as desigualdades sociais e os níveis de pobreza.



### Importante

Segundo Bonavides<sup>6</sup>, “o Estado social é Estado produtor de igualdade fática. Trata-se de um conceito que deve iluminar sempre toda a **hermenêutica constitucional**, em se tratando de estabelecer equivalência de direitos”. O Estado está obrigado a prover prestações positivas e os “meios, se necessário, para concretizar comandos normativos de isonomia”.

Houve uma perversa combinação de fatores que implicaram a construção de um consenso de que este modelo estatal estava em crise. Passa-se a questionar o papel que o Estado estava desempenhando e, de uma forma mais teórica do que fática, chega-se à conclusão de que a sua manutenção tornou-se inviável.

<sup>6</sup> Bonavides, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 343.

### 3. A crise do Estado Social: causas identificadas e momento histórico

Previamente, constata-se que o advento do Welfare State foi um marco importantíssimo para a evolução e universalização dos direitos sociais. Esta concepção exige a garantia de “tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político”. Tais condições mínimas são essenciais para tornar possível a plena liberdade, uma vez que não há como reconhecê-la presente em condições nas quais a vida desenvolva-se em situação precária, mesmo porque ninguém é livre numa situação de extrema pobreza.



Fonte das imagens:

<https://pt.wikipedia.org/wiki/Angola>

<http://www.planodesaude.net/falta-de-saneamento-no-brasil-piora-a-saude>

<http://radios.ebc.com.br/reporter-nacional/edicao/2014-09/o-mundo-uma-em-cada-nove-pessoas-sofre-de-fome-cronica>



## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira

A estrutura do modelo de Estado trazia consigo inúmeros direitos aos cidadãos, a fim de dissipar as desigualdades sociais existentes e garantir uma vida digna a todos. A incorporação de novas necessidades a serem providas pelo Estado, o avanço tecnológico, a globalização e, principalmente, o desemprego em massa e de longa duração não estavam nos planos do modelo do Estado-providência. Como sustentava Beveridge<sup>7</sup>, a política de segurança social só fazia sentido se ligada ao pleno emprego, razão pela qual a combinação nefasta dos fatores examinados a seguir representa uma forte agressão ao Estado de Bem-Estar Social.



### Observe

Cabe ressaltar que talvez corresponda ao aspecto mais importante desse período de crescente proteção social, testemunhar o advento de uma nova revolução: a revolução tecnológica ou cibernética.

Vive-se um momento sem precedentes na história, no qual, em um curto período, o conhecimento e a tecnologia avançam numa velocidade até então nunca vista, dando os primeiros e decisivos passos para a denominada sociedade do conhecimento que atualmente se apresenta.

Diferentemente da Revolução Industrial do século anterior, a nova era cibernética é tipicamente poupadora de mão de obra, desencadeando, em grande escala, o sintoma do desemprego em massa e de longa duração. Muitos trabalhadores tornam-se economicamente pouco úteis, à medida que o ofício laboral para o qual estavam treinados simplesmente desaparece. Assumem, assim, a condição de “inimpregáveis”.

<sup>7</sup> OST, François. *O Tempo do Direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. p. 339.



### Importante

O pós-guerra também assiste a outra revolução: a revolução feminista. Especialmente a partir de meados dos anos 1960, as mulheres desencadeiam uma crescente e irreversível reivindicação por igualdade de direitos e oportunidades. Se, durante a Segunda Grande Guerra, delas foi exigido uma participação no mercado de trabalho, essa exigência passa a ser entendida não mais como dever, mas sim como direito.

Não obstante o mercado de trabalho ainda as discrimine – especialmente no que tange à remuneração –, as mulheres passam a disputar e assumir postos de trabalho outrora reservados aos homens.



Louise Weiss, juntamente com outras sufragettes parisienses em 1935; a manchete do jornal diz "A Francesa Deve votar."

Fonte: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/57/Louise\\_Weiss.jpg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/57/Louise_Weiss.jpg)



Propaganda do governo norte-americano mostrando uma mulher trabalhando em uma fábrica em Fort Worth, Texas, Estados Unidos, durante a Segunda Guerra Mundial (1942).

## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira

A junção dos dois fatores expostos anteriormente implica uma forte pressão nas taxas de desemprego, haja vista que, mesmo com uma forte expansão econômica e prosperidade generalizada, os países centrais da Europa não conseguiram que esse processo econômico garantisse fontes de renda ao trabalho e níveis reduzidos de taxas de desemprego.

Outra consequência da forte ascensão das mulheres ao mercado de trabalho é a necessidade de o Estado dar conta da nova tarefa de proteção aos filhos das trabalhadoras. Isso se dá mediante fortes investimentos em escolas e creches públicas.



### 3.1 O Estado de Bem-Estar passa a ser “vítima” do seu próprio sucesso



Por outro lado, quase contraditoriamente, pode-se dizer que o Estado de Bem-Estar passa a ser “vítima” do seu próprio sucesso. Uma vez que ele passa a assegurar níveis de condições de vida satisfatórias, há um crescente aumento na expectativa média de vida da população, o que implica a ampliação dos ônus a serem suportados pelo Estado,

desde a óbvia aposentadoria, passando pela assistência social e os custos necessários à preservação da saúde da população com percentuais crescentes de idade avançada.

Os novos e inéditos riscos sociais que decorrem inclusive do desenvolvimento tecnológico causam também impacto nas finanças públicas. Entre outros, percebe-se o risco decorrente da degradação ambiental e exige-se do Estado políticas públicas que possam garantir um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. Inequivocamente, políticas desta natureza implicam significativo ônus econômico às já combatidas finanças estatais.

Dessa forma, conforme se verificavam novos riscos sociais, o Estado passou a ter outras obrigações, além das mínimas, decorrentes dos novos riscos, como o desemprego de longa duração, meio ambiente e necessidade de políticas públicas tendencialmente capazes de diminuir as desigualdades sociais.

### Crise do Estado Social: causas identificadas

CAUSA		SINTOMA	
	Revolução Tecnológica	Poupadora de mão de obra, desencadeando, em grande escala, desemprego em massa e de longa duração.	
	Revolução Feminista	Disputa pelas mulheres de postos de trabalho outrora reservados aos homens.	
	Necessidade de creche e escolas	A ascensão das mulheres ao mercado de trabalho leva o Estado, para dar conta da nova tarefa de proteção aos filhos das trabalhadoras, a realizar fortes investimentos em escolas e creches públicas.	
	Idade avançada da população	Estado de Bem-Estar passa a ser "vítima" do seu próprio sucesso. Ao assegurar níveis de condições de vida, o aumento na expectativa de vida da população implica a ampliação dos ônus do Estado: aposentadoria, assistência social, preservação da saúde e percentuais crescentes de idade avançada.	
	Degradação ambiental	O desenvolvimento tecnológico causa impacto nas finanças públicas. A degradação ambiental exige do Estado políticas públicas que possam garantir um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, implicando significativo ônus econômico às já combalidas finanças estatais.	

O debate acerca da crise estrutural, decorrente da emergência de novos riscos sociais, iniciou-se no final da década de 1960 e aprofunda-se com a crise econômica internacional da década de 1970, quando passou a ganhar força a crítica ao Estado de Bem-Estar Social. Tal crise ocorreu após um período – de quase trinta anos – de inequívoca prosperidade econômica, vivenciada depois da segunda grande guerra.



No entanto, como já sustentava Rosanvallon<sup>8</sup>, a crise não está relacionada apenas com o desequilíbrio econômico entre o que o Estado arrecada e as demandas sociais que necessitam ser atendidas. O que está em causa é um abalo muito mais profundo, de forma que as relações da sociedade com o Estado passam a ser questionadas. É possível afirmar que a fonte da crise é muito mais extensa do que o simples desajuste das finanças públicas.

O Estado de Bem-Estar, à medida que vai ampliando a concretização de direitos fundamentais aos seus cidadãos, provoca, de certo modo, um esquecimento acerca dos deveres de cidadania, especialmente no que se refere à questão da solidariedade. Em vez de efetivos cidadãos, o Estado acaba por forjar o surgimento de verdadeiros “indivíduos-clientes”, que exigem, em regra, em proveito exclusivamente próprio, respostas cada vez mais significativas do Estado. Dá-se, portanto, uma quebra dos vínculos de solidariedade entre os atores sociais, que deixam de responsabilizar-se pelos efeitos decorrentes da exposição aos riscos, transferindo ao Estado e dele exigindo o cumprimento integral dessa tarefa.



<sup>8</sup> ROSANVALLON, Pierre. *A Crise do Estado-Providência*. Trad.: Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: UFG; Brasília: UnB, 1997. p. 25.

Percebe-se, também, uma clara manifestação do individualismo, a partir do qual o sentimento de coletividade perde-se, e com ele perde-se a concepção e o reconhecimento da importância da solidariedade social. Para que esse modelo de Estado se sustente, é fundamental a sobreposição do interesse público ao particular, parafraseando Tocqueville: **“o indivíduo é o pior inimigo do cidadão”**.



### Saiba Mais

Alexis de Tocqueville (1805-1859), pensador político e estadista francês. Foi considerado um dos grandes teóricos sobre a democracia americana. Especulou sobre a natureza essencial da própria democracia, suas vantagens e perigos. Publicou sua obra prima, *A Democracia na América* (1835-1840), em quatro volumes, que o consagrou e abriu-lhe as portas das mais importantes instituições, entre elas, a Academia Francesa, em 1841.



Na obra, Tocqueville especulou sobre a natureza essencial da própria democracia, suas vantagens e perigos. Interpretou o regime democrático como uma necessidade histórica, resultando inevitavelmente da difusão da ideia de igualdade. Acentuou os elementos negativos da democracia, considerava tediosa e alertava que ela poderia se tornar uma tirania de massas (regime no qual as minorias não têm direitos assegurados).

Fonte imagem: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AAlexis\\_de\\_tocqueville.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AAlexis_de_tocqueville.jpg)

Conforme exposto, os problemas de caixa do Welfare State já estão presentes na década de 1960, quando os primeiros sinais de que receitas e despesas estão em descompasso são percebidos. Os anos 1970 irão aprofundá-los, à medida que o aumento da atividade estatal e a crise econômica mundial implicam um acréscimo ainda maior de gastos, o que implicará o crescimento do déficit público <sup>9</sup>.



A crise deste modelo de Estado não foi propriamente financeira, e sim ideológica. É importante ressaltar que aquela crise não está relacionada apenas à questão da estrutura de financiamento do Estado Social. Existem outros componentes importantes nela, notadamente um abalo significativo nos laços de solidariedade que alicerçavam a concepção de Estado Social de outrora.

Em decorrência da falta de recursos para o Estado Social cumprir seus objetivos e da crescente variedade de demandas prestacionistas, começou-se a questionar suas bases ideológicas e a discutir as possibilidades de redução do Estado de Bem-Estar. Surgem crescentes críticas com relação à implementação das ações positivas, as quais o Estado havia se obrigado na busca da igualdade de direitos sociais e econômicos.



**Importante**

Esses abalos todos fizeram ruir as certezas relativamente à razão da existência, viabilidade e eficácia do Estado Social. Fizeram com que desmoronasse a crença de que o Estado pudesse ser um ator privilegiado na construção de uma sociedade menos desigual e com que a desesperança tomasse de assalto o imaginário coletivo.

<sup>9</sup> MORAIS, José Luis Bolzan de. *As Crises do Estado e da Constituição e a Transformação Espacial dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2002. p. 41/42.

## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira

Nesse cenário relatado anteriormente, foram plantados os alicerces necessários para que construíssem as razões perfeitas que levassem aos caminhos de superação do momento histórico. Naquele momento, floresceu o denominado neoliberalismo, com seus conceitos minimalistas do papel do Estado.



Adaptado de: <http://geopvs.blogspot.com.br/2013/07/neoliberalismo-e-globalizacao.html>

## 4. A tributação no período do pós-crise do Estado de Bem-Estar Social

Da análise precedente, constata-se que o Estado de Bem-Estar cumpriu relevante papel no desenvolvimento, tanto econômico como social.

Enquanto havia um acelerado crescimento da economia e níveis de emprego satisfatórios, o Estado Social pôde sofisticar-se, com serviços públicos cada vez melhores e proteção mais abrangente.



No entanto, com a combinação da crise econômica dos anos 1970 e com a emergência dos novos riscos sociais antes abordados, este modelo de Estado enfrenta o que se convencionou denominar de crise estrutural. A partir da eclosão da crise dos fundamentos que alicerçavam o Estado, em especial com o abalo do pilar da solidariedade, estavam presentes as condições necessárias para o surgimento de uma nova concepção de Estado, fortemente influenciada pelo denominado “novo liberalismo econômico”.



## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira

Vale destacar que o próprio termo neoliberalismo sequer pode ser entendido como adequado, uma vez que cria a equivocada impressão de que se está diante da reedição do liberalismo clássico, o qual surgiu como uma afirmação da liberdade e da própria igualdade formal, ante ao absolutismo reinante <sup>10</sup>. Para fins deste curso, será utilizado o termo que restou consagrado: neoliberalismo.

Para esta concepção, o mercado assumiria o papel, outrora desempenhado pelo Estado, de regulador das relações econômicas e sociais, sendo que este reduziria seu tamanho de tal forma que não representasse um ônus significativo àquele. A partir disso, “o mercado tendeu a ser reabilitado como instância reguladora por excelência das relações econômicas e sociais no capitalismo contemporâneo”. Caberia ao mercado determinar, entre outros, “o tipo e a quantidade de investimento da economia, decisão privada com profundos impactos públicos” <sup>11</sup>.



### Importante

O “vácuo teórico e a incapacidade de gestão dos Estados nacionais - fenômenos que se seguiram à crise pós-keynesiana - abriram espaço para os defensores do *Estado-mínimo*”. A ideia, segundo a qual o Estado é naturalmente ineficiente, voltou com toda a força nos discursos mais conservadores, quando se evidenciaram problemas de financiamento e gestão dos governos nos países centrais<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Como explica Maria Oliveira: “O liberalismo foi um movimento que surgiu no século XVII, com a Revolução Gloriosa (1688) da Inglaterra, tendo como seu ápice a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789). O liberalismo identificou-se com a luta da burguesia contra os privilégios da nobreza, limitando os poderes do rei, instituindo um conjunto de ideais defendidas pelos mais diferentes autores, tais como, Locke, Montesquieu, Kant, Rosseau, Benjamim Franklin, David Ricardo, Jefferson, Bentham, Stuart Mill, Smith, Tocqueville e tantos outros que influenciaram e subverteram a História da Humanidade”. Souza Oliveira, Maria José Galleno de. A Globalização da Pobreza. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo*, v. 99, 2004. p. 465.

<sup>11</sup> DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 111.

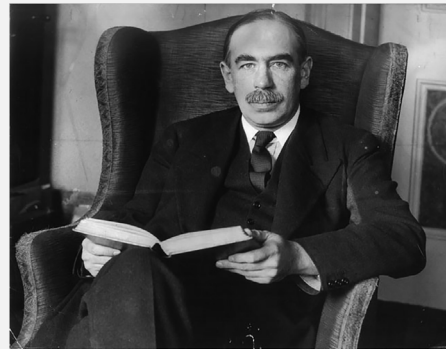
<sup>12</sup> *Ibid.*, loc. cit.

Há, dessa forma, um rompimento com os fundamentos keynesianos, na medida em que se passa a negar a legitimidade do Estado de intervir para regular as distorções produzidas pelo modelo econômico. Em suma, as atividades estatais deveriam ser as menores possíveis, (re) surgindo assim a concepção do “Estado-mínimo”.



### Saiba Mais

John Maynard Keynes (1883-1946) foi um economista britânico cujas ideias mudaram fundamentalmente a teoria e prática da macroeconomia, bem como as políticas econômicas instituídas pelos governos. Ele fundamentou suas teorias em trabalhos anteriores



que analisavam as causas dos ciclos econômicos, refinando-as enormemente e tornando-se amplamente reconhecido como um dos economistas mais influentes do século XX e o fundador da macroeconomia moderna ou keynesianismo. Defendia a ação do Estado na economia com o objetivo de atingir o pleno emprego.

#### Principais características do Keynesianismo:

- Defesa da intervenção estatal na economia, principalmente em áreas onde a iniciativa privada não tem capacidade ou não deseja atuar.



## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira

- Defesa de ações políticas voltadas para o protecionismo econômico.
- Contra o liberalismo econômico.
- Defesa de medidas econômicas estatais que visem à garantia do pleno emprego. Este seria alcançado com o equilíbrio entre demanda e capacidade de produção.
- O Estado tem um papel fundamental de estimular as economias em momentos de crise e recessão econômica.
- A intervenção do Estado deve ser feita através do cumprimento de uma política fiscal para que não haja crescimento e descontrole da inflação.

\* Vale ressaltar que Keynes era contrário à estatização da economia, como havia ocorrido nos países socialistas após a Revolução Russa de 1917. Ele defendia o sistema capitalista, porém acreditava que deveria haver ações e medidas de controle por parte do Estado.

### **O keynesianismo na atualidade**

A doutrina econômica keynesiana enfraqueceu muito nas últimas décadas em função do avanço do neoliberalismo. O processo de globalização econômica mundial impôs, de certa forma, aos países, a adoção de medidas voltadas para a abertura da economia e pouca interferência estatal. A maioria dos países do mundo segue o neoliberalismo, com suas especificidades, como forma de se manterem ativos neste mundo voltado para a globalização e para a economia de livre mercado.

Fonte: <http://www.suapesquisa.com/economia/keynesianismo.htm>  
Fonte imagem: [https://commons.wikimedia.org/wiki/John\\_Maynard\\_Keynes#/media/File:Keynes\\_1933.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/John_Maynard_Keynes#/media/File:Keynes_1933.jpg)





Segundo os teóricos neoliberais, “a sobrecarga do Estado levaria impreterivelmente a ingovernabilidade das democracias”, razão pela qual “fazia-se necessidade urgente limitar a participação política, distanciar a sociedade e o sistema político e subtrair as decisões políticas administrativas ao controle público.”<sup>13</sup>



### Importante

O neoliberalismo constituiu-se em um conjunto de conceitos políticos e econômicos voltados ao capitalismo. Defende a não intervenção do Estado na economia com o argumento de que a livre concorrência gera o crescimento econômico, que, por sua vez, desenvolverá o país socialmente.<sup>14</sup>

Antes restrito ao meio acadêmico, a concepção ganha enorme importância quando passa a orientar políticas em dois países de crucial importância: Estados Unidos e Inglaterra. Como marco histórico, há um consenso que o neoliberalismo transcendeu sua condição meramente teórica, primeiramente, com a ascensão política de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e depois com a de Ronald Reagan, nos Estados Unidos.

Conforme já abordado, a partir da constatação da existência da crise estrutural, surgem concepções que preconizam soluções no sentido radicalmente oposto àquele, a partir do qual foi construído o modelo do Estado de Bem-Estar Social. Como se todo problema não passasse de uma equação matemática, discute-se se deveria ser aumentada a carga tributária, ou deveriam ser reduzidas prestações típicas do Estado de Bem-Estar.

<sup>13</sup> Souza Oliveira, Maria José Galleno de. A Globalização da Pobreza. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP*, São Paulo, v. 99, 2004. p. 465.

<sup>14</sup> BUFFON, Marciano; MATOS, Mateus Bassani de. Da crise do Estado Social ao Pós-neoliberalismo: uma breve história entre dois séculos. *EOS – Revista Jurídica da Faculdade de Direito/Faculdade Dom Bosco*. Núcleo de Pesquisa do Curso de Direito. – V.V N° 10 – ANO V (jul./dez. 2011) – Curitiba: Dom Bosco, 2007. p. 63-84. Disponível em: [http://www.dombosco.sebsa.com.br/faculdade/revista\\_direito/10edicao/index.php](http://www.dombosco.sebsa.com.br/faculdade/revista_direito/10edicao/index.php). Acesso em: 01 abr 2014.



## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira

Para a concepção denominada de neoliberal, a saída da crise desse modelo de Estado passa pela redução de tributos concomitantemente com a retirada do Estado de certos setores da vida pública, com a minimização da proteção social, deixando que o mercado assuma a responsabilidade pela organização social e pela redistribuição da riqueza.



### Saiba Mais

Como explica Michel Bouvier<sup>15</sup>, no campo tributário, os americanos Milton Friedman (Escola de Chicago), J. Buchanan (Escola de Virgínia) e o ultraliberal Murray Rothbard, apesar de seus pontos divergentes, realimentaram o antifiscalismo contemporâneo e pautaram-se pelas regras: cada vez menos impostos, menos Estado e mais mercado. A escola monetarista de Friedman defendeu o desenvolvimento livre de uma economia informal ou paralela. Essa nova concepção significou uma reação a Keynes, na era que se convencionou denominar de pós-moderna, sendo que tal reação, capitaneada por F. Hayek, preconiza uma ordem social espontânea.

<sup>15</sup> Bouvier, Michel. Introduction au Droit Fiscal Général et à la théorie de l'impôt. 6. ed. Paris: LGDJ, 2001. p. 202/206.



### Importante

Em outras palavras, percebe-se claramente que essa concepção aponta na direção do retorno ao Estado-mínimo e o consequente rompimento com os fundamentos que alicerçavam o Estado Social, sobretudo o “ pilar” da solidariedade. Isso manifesta-se em diversos campos, com a crescente transferência para a iniciativa privada de atividades típicas do Estado de Bem-Estar, tornando-se visível no modelo tributário construído em vários países, sob a influência desse paradigma liberal.

Sob a ótica da tributação, assiste-se a um processo de desintegração dos valores e princípios construídos ao longo da história do Estado do Bem-Estar Social.

Passa-se a questionar a conveniência de princípios de tributação tidos como inerentes à existência desse modelo de Estado, e também a questionar a validade de princípios como o da capacidade contributiva, até então entendido como dogma de um sistema tributário justo (adequado ao Estado Democrático de Direito).<sup>16</sup>

No cenário internacional, o atual estágio da maioria dos sistemas tributários é entendido por Michel Bouvier como o retorno à Idade Média, em face da extrema diversificação da arrecadação, associada a inúmeras diferenças de estatutos<sup>17</sup>. Tal conclusão é obtida a partir do resgate dos marcos fundantes da tributação, comparativamente aos alicerces sobre os quais a tributação vigente está posta.

<sup>16</sup> Conforme menciona Mizabel Derzi, “Robert Hall e Alvin Rabushka (The Flat Tax) sugerem substituir o imposto de renda progressivo por um meramente proporcional”. DERZI, Misabel Abreu Machado. **Pós-modernismo e Tributos: Complexidade, Descrença e Corporativismo**. In: Revista Dialética de Direito Tributário. São Paulo: Oliveira Rocha, n. 100, jan. 2004. p. 72. Isso constata-se no Brasil quando significativos atores sociais (políticos, economistas e tributaristas) sustentam a conveniência e a viabilidade de um Imposto único sobre a movimentação financeira, ou quando defendem a inexistência de alíquotas progressivas para impostos, inclusive para o próprio imposto sobre a renda.

<sup>17</sup> Bouvier, Michel. *Introduction au Droit Fiscal Général et à la theorie de l’impôt*. 6. ed. Paris: LGDJ, 2001. p. 226.

Conforme expõe Bouvier<sup>18</sup>, desde a origem, os impostos correspondiam a um instrumento de submissão ou de solidariedade entre as classes sociais, sendo que o bem comumpoderia ser alcançado, mediante a exigência de impostos, por um Estado-nação unificado e com fronteiras determinadas. Diferentemente disso, o mundo atual é composto, descrente e desencantado. Reforça-se a ideia do mero imposto-troca, a partir das concepções individualistas e às teses da fiscalidade mínima, surgidas nos anos 80. O corporativismo reforça-se, busca e obtém privilégios fiscais, notadamente em direção aos setores econômico e financeiro, o que transforma a estrutura da fiscalidade nacional e local em um verdadeiro mosaico.

Bouvier<sup>19</sup> conclui que, em tal quadro, o poder fiscal tornou-se um jogo para os múltiplos centros de decisão públicos e privados que formam o tecido social, deixando de ser um atributo de um poder universal, representado até agora pelo Estado. Os organismos profissionais (sindicatos patronais ou empregados), as associações profissionais de interesse de tal ou de parte da população, as coletividades territoriais, as instituições internacionais, todos intervêm de maneira ativa no processo de decisão fiscal, reivindicam a fiscalização de certa renda ou o poder de modular a carga fiscal, criá-la, suprimi-la ou modificá-la.



No cenário internacional, multiplicaram-se exações que se fundamentam na ideia de que a proporcionalidade (alíquotas idênticas independentemente da base tributável) seria mais adequada, prática e eficaz do que a lógica da progressividade. Isso significa um incremento substancial na carga tributária<sup>20</sup>, não obstante nesse processo seja desconsiderada a capacidade de contribuir da cada cidadão.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Ibid., p. 225.

<sup>19</sup> Ibid., p. 226.

<sup>20</sup> Ainda no que tange à França, Rosanvallon informa que esse implemento na tributação deve-se, basicamente, às cotizações sociais (contribuições), vez que, em 1959, elas representavam 9,7% do PIB, saltando para 12,7% em 1970 e 20% em 1990, enquanto que a pressão fiscal (demais tributos não vinculados com a seguridade) permanecia quase estável (23,1 do PIB em 1959, 23,3% em 1970 e 25% em 1990). ROSANVALLON, Pierre. *A Crise do Estado-Providência*. Trad.: Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: UFG; Brasília: UnB, 1997. p. 14.

<sup>21</sup> Conforme relata Mizabel Derzi: “diversos países, embora mantenham a progressividade inerente aos tempos intervencionistas, instituem paralelamente tributos proporcionais de bases amplas, com que elevam a arrecadação a patamares antes inusitados. A França cria a *Contribution Sociale Généralisée*, destinada à manutenção da assistência social, incidente sobre a receita bruta das famílias e receita de capital, com alíquota meramente proporcional. [...] De fato, a criação em França da chamada *Contribution Sociale Généralisée* obedeceu aos parâmetros da Flat Tax e vem igualando com alíquota de 7% a arrecadação do imposto sobre a renda (que tem alíquotas progressivas muito elevadas, de 50%). A partir dela, a arrecadação chegou a mais de 46% do PIB francês”.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *Pós-modernismo e Tributos: Complexidade, Descrença e Corporativismo*. In: Revista Dialética de Direito Tributário. São Paulo: Oliveira Rocha, n. 100, jan. 2004. p. 72.



## Tome Nota

Isto tem sido objeto de intensos debates, a partir da crise que se iniciou em 2008 nos Estados Unidos e, paulatinamente, foi contaminando as economias europeias, sobretudo a Grécia, Espanha, Portugal, Irlanda e Itália. Essa crise, que ainda não alcançou seu ponto definitivo de superação, está alimentando discussões no campo da tributação. De um ponto de vista lógico, as soluções propugnadas devem apontar caminhos diversos daqueles adotados até o momento, especialmente no sentido de recuperarem-se mecanismos típicos de um Estado de Bem-Estar Social keynesiano.

## 5. Os fundamentos constitucionais da tributação no Brasil

### 5.1 A Constituição do Brasil e a sua estrutura elemental

O Estado constitui-se de quatro elementos: povo, território, poder soberano e finalidade. Esses elementos são “alinhavados” em um documento chamado Constituição.



É assim chamado porque declara, alinha e formaliza os elementos constitutivos do Estado. “Constituição” significa formação.

Assim, se pudéssemos substituir o nome da Constituição da República Federativa do Brasil, para melhor explicar o conceito, diríamos que ela é a Lei de Formação da República Federativa do Brasil.

Veja como a [Constituição Brasileira de 1988](#) é sistematizada:

República		a) Do art. 1º ao 4º, ela apresenta a República e os seus princípios fundamentais;
Povo		b) Do art. 5º ao 17, retoma a concepção de Marshall (1967) sobre cidadania para descrever os direitos e deveres individuais e coletivos do cidadão. Pinto Ferreira* (1962. p. 54) diz que POVO é a expressão que designa o coletivo de CIDADÃO. * FERREIRA. Luis Pinto, Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno, Tomo I, 4ª edição, SP. Saraiva, 1962.
Território		c) Do art. 18 ao 43, o texto constitucional trata da distribuição política do TERRITÓRIO, distinguindo as ordens NACIONAL, FEDERAL, ESTADUAL/DISTRITAL e MUNICIPAL.
Poder		d) Do art. 44 ao 135, o texto constitucional estrutura os poderes correspondentes às funções essenciais da República (Legislativa, Executiva e Judiciária) e os órgãos que lhe são correlatos; e
Finalidades		e) Do Art. 136 ao 144 e do Art. 170 ao 232, o texto legal cuida de relacionar as finalidades para as quais a República foi constituída.
Meios de realização		Após esta cuidadosa arquitetura, do art. 145 a 169, a CRFB descreve os meios necessários a que tudo se realize, determinando como vai ser planejada a operação do Estado (Orçamento) e como ele vai obter meios materiais (Arrecadação tributária) para realizá-la.

Aqui é importante observar que a Constituição Federal da República, embora nomine textualmente a criação de um Estado Democrático de Direito, adota substancialmente a forma de um Estado Democrático de Direito Socioeconômico- Cultural (CANOTILHO, 1993) no qual se destacam como instrumentos integrantes do conceito os princípios da segurança jurídica (Estado de Direito), da participação popular (Estado Democrático), da solidariedade (Estado Socioeconômico) e da igualdade (Estado Cultural).



Os textos constitucionais tradicionais dos Estados de Direito Liberais (onde impera a lei), ainda que democráticos (onde a lei que impera é feita segundo a vontade do povo), são montados segundo a lógica textual:

- a) descrição das feições fundamentais do Estado;
- b) descrição do elemento subjetivo (povo);
- c) descrição da distribuição da ordem jurídica centralizada ou não (território);
- d) descrição do elemento político (poder); e
- e) descrição do elemento finalístico (finalidade, no caso do estado liberal consiste na defesa das instituições estatais, da soberania e da ordem).

## 5.2 A formalização constitucional do Estado Democrático de Direito Brasileiro

A Constituição Brasileira de 1988 instituiu formalmente um Estado Democrático de Direito, cuja implementação fática está condicionada, fundamentalmente, à busca de uma igualdade substancial, não meramente formal. Ou seja, não basta que todos aqueles que estejam em situação equivalente sejam tratados de forma igual. Faz-se necessário que o tratamento desigual, aplicável aos desiguais, tenha como norte a redução das desigualdades fáticas (sociais e econômicas).



A Constituição traz, entre seus princípios fundamentais: a soberania, a busca pela efetivação da cidadania, a Dignidade da Pessoa Humana e dos valores sociais do trabalho, em paralelo com a livre iniciativa e o pluralismo político. (art. 1º). Também adota como objetivos fundamentais: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento social; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem de todos (art. 3º).





## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira

Com relação aos Direitos Econômicos e Sociais, institui o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à assistência aos desamparados, entre outros (art. 6º), referindo, ainda, que a saúde é direito de todos e dever do Estado (art. 196), assim como a educação (art. 205), a cultura (art. 215), e o desporto (art. 217).



Fonte: Creative Commons - CC BY 3.0 - Precariedade no atendimento leva Defensoria Pública a hospitais no Ceará

Sob a perspectiva da ordem econômica, está esculpido que a República tem por fim assegurar a todos a existência digna, de acordo com os ditames da justiça social, e, entre vários princípios, a redução das desigualdades regionais e sociais, como balizamentos da livre iniciativa (art. 170).



### Importante

Quanto à importância, eficácia e vinculação dos referidos dispositivos constitucionais, cabe lembrar que a constituição de um Estado deve ser entendida como algo que constitui, ou seja, dá existência ao Estado Assim, para que seja eficaz, a Constituição não pode ser vista como um mero texto programático, não vinculativo.

Muito embora nem todos os preceitos constitucionais tenham o mesmo grau de concretização, já não cabe falar das constituições como meras declarações programáticas ou de princípios: toda constituição é uma norma jurídica e como tal goza da qualidade de exigibilidade e coerção para seu cumprimento.<sup>22</sup> Ou ainda, nas palavras de Gregório Robles,<sup>23</sup> a Constituição “é uma fonte de direito, a de maior grau hierárquico, que, como o Sol, ilumina os bons e os maus, os felizes e os desgraçados”. Como aduz o referido autor, “seu papel consiste em integrar todos em convivência, permitindo a estabilidade do sistema político e, conseqüentemente, também do sistema global da sociedade”.

O Estado Democrático de Direito Brasileiro, fundado em 1988, difere substancialmente do modelo de Estado até então vigente. Esse novo modelo foi inspirado nas constituições dirigentes, surgidas na Europa do pós-guerra.<sup>24</sup> Conforme explica Gomes Canotilho,<sup>25</sup> uma constituição dirigente “pressupõe que o Estado por ela conformado não seja um Estado-mínimo, garantidor de uma ordem assente nos direitos individuais e no título de propriedade, mas um Estado Social, criador de bens coletivos e fornecedor de prestações”.

<sup>22</sup> CHULVI, Cristina Pauner. *El Deber Constitucional de Contribuir al Sostenimiento de los Gastos Públicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2001. p. 51.

<sup>23</sup> ROBLES, Gregorio. *Os Direitos Fundamentais e a Ética na Sociedade Atual*. São Paulo: Manole, 2005. p. 121.

<sup>24</sup> Como explica Bolzan de Moraes, ao tratar do conceito de Estado Democrático de Direito: “E é este conceito que, vindo estampado no texto constitucional (art. 1º) define os contornos do Estado brasileiro, a partir de 1988, tendo-se presente que o constituinte nacional foi buscá-lo em Constituições produzidas em situações similares à nossa, como é o caso da Constituição Portuguesa pós-Revolução dos Cravos e da Constituição Espanhola seguinte à derrubada do regime franquista, ou seja, documentos legislativos produzidos no interior de processos de redemocratização”. BOLZAN DE MORAIS, José Luis. *Revisitando o Estado!: da crise conceitual à crise institucional (constitucional)*. In: *Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado/Doutorado*. São Leopoldo: Unisinos – Centro de Ciências Jurídicas, 2000. p. 82.

<sup>25</sup> GOMES CANOTILHO, José Joaquim. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001. p. 391.



### Importante

Também é certo que esse Estado Democrático de Direito tem princípios que lhe são peculiares, entre os quais, principalmente, o princípio da dignidade da pessoa humana, que pode ser entendido como valor-guia do Ordenamento Jurídico de um Estado dessa natureza e corresponde – em menor ou maior grau – ao elemento comum dos direitos fundamentais.

Dentre os princípios do Estado Democrático de Direito, destaca-se o da dignidade da pessoa humana, que pode ser entendido como valor-guia do Ordenamento Jurídico de um Estado dessa natureza e corresponde ao elemento comum dos direitos fundamentais. Ingo Sarlet<sup>26</sup> – citando Bleckmann – no seu livro **“A Eficácia dos Direitos Fundamentais”**, lembra que “é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o homem constitui finalidade precípua e não meio da atividade estatal”.

Todos os seres humanos são iguais em dignidade, ninguém pode ser tratado como mero objeto. A dignidade é essencial à condição humana, é irrenunciável e inalienável, razão pela qual Ingo Sarlet<sup>27</sup> reconhece ser esse princípio o valor-guia constitucional. Menciona ainda que “na condição de princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana constitui valor-guia não apenas dos direitos fundamentais, mas de toda ordem constitucional, razão pela qual se justifica plenamente sua caracterização como princípio constitucional de maior hierarquia axiológico-valorativa”, ou seja, princípio positivado como de maior expressão no Estado Democrático de Direito.

Embora esse princípio não esteja diretamente relacionado, na mesma intensidade, com os direitos fundamentais – entendidos estes como “direitos positivados no seio de um ordenamento constitucional”, pode-se entender que – em maior ou menor grau – tal princípio constitui elemento comum em um Estado Democrático de Direito.

<sup>26</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 106-107.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 115.



## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira

Importante ressaltar que a ideia de igualdade, num Estado Democrático de Direito, supera a ideia de igualdade concebida em um simples Estado de Direito do liberalismo clássico.

Segundo Bonavides, no livro **Curso de Direito Constitucional**, “Deixou a igualdade de ser a igualdade jurídica do liberalismo para se converter na igualdade material da nova forma de Estado”.

Essa nova definição de igualdade exige que o Estado trate os iguais como iguais e os desiguais como desiguais. Trazendo também o anseio de que as desigualdades econômicas e sociais sejam combatidas, minimizadas e eliminadas.

Num Estado constituído de acordo com os princípios, a partir dos quais, por exemplo, foi constituído o Estado Brasileiro de 1988, a ideia da igualdade transcende a clássica ideia de igualdade formal, que alicerçou a Revolução Burguesa de 1789, na França.<sup>28</sup>

O tratamento formalmente desigual deve visar à redução das desigualdades fáticas ou materiais, o que equivale a uma nova concepção de justiça, a qual sempre esteve intrinsecamente vinculada a ideia de igualdade.<sup>29</sup>

Nessa nova organização social, o Estado assume um papel decisivo no sentido de não apenas assegurar a igualdade formal, aquela estabelecida pelas normas constitucionais, mas principalmente de alcançar a igualdade material, que visa garantir a concretização da liberdade, como uma das principais ações a efetivação dos direitos das minorias.

Verificamos que a “Dignidade da Pessoa Humana” é componente próprio, incontestável e intransferível do ser humano, devendo sempre ser perseguida como propósito maior do Estado Democrático de Direito.

Esse dever do Estado é incisivamente cobrado por Dworkin<sup>30</sup>, ao sustentar que “nenhum governo é legítimo a menos que demonstre igual consideração pelo destino de

<sup>28</sup> Segundo Bonavides: “Deixou a igualdade de ser a igualdade jurídica do liberalismo para se converter na igualdade material da nova forma de Estado. Tem tamanha força na doutrina constitucional vigente que vincula o legislador, tanto o que faz a lei ordinária nos Estados-membros e na órbita federal, como aquele que no círculo das autonomias estaduais emenda a Constituição ou formula o próprio estatuto básico da unidade federada”. Bonavides, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 341.

<sup>29</sup> Ricardo Lobo Torres (1999) sustenta que: “embora entre igualdade e justiça exista um relacionamento íntimo e profundo, as mesmas não se confundem. A igualdade, como princípio vazio é medida de justiça, vez que está se torna impensável sem a igual repartição das cargas fiscais. Todavia a igualdade transcende a justiça, eis que penetra também em outros valores e pode estar presente na própria injustiça”. Torres, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. v. III: Os Direitos Humanos e a Tributação: imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 333.

<sup>30</sup> DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Trad.: Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. IX.



## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira

todos os cidadãos sobre os quais afirme seu domínio e aos quais reivindique fidelidade”. O referido autor afirma ainda ser “absurdo que o governo não demonstre consideração pela vida de seus cidadãos, e imoral que demonstre mais consideração pela vida de alguns do que pela de outros”.<sup>31</sup>

O objetivo da construção da igualdade pode e deve ser visado por todos os poderes constituídos. Assim, no exercício das prerrogativas constitucionalmente estabelecidas, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário devem buscar, incondicionalmente, a concretização da igualdade, nos moldes consagrados pelo novo modelo de Estado ora vigente.



### Importante

A efetivação da igualdade substancial é tarefa inalienável dos três poderes, isto é, se cabe ao Executivo desenvolver políticas públicas para reduzir as mazelas sociais, cabe ao Legislativo a tarefa de legislador no sentido de caminhar na direção apontada pela Carta Magna, e cabe ao Judiciário, juntamente com os demais poderes, a tarefa de fazer valer os princípios que alicerçam o Estado Democrático de Direito,<sup>32</sup> sobretudo, o princípio da dignidade da pessoa humana e a consequente redução das desigualdades econômicas e sociais. Só assim será possível efetivar a Constituição.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Ibid., p. IX e 172.

<sup>32</sup> Ferrajoli é enfático quando trata do papel do Judiciário na democracia substancial: “É nesta sujeição do juiz à constituição e, portanto no seu papel de garantir direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, que reside o principal fundamento atual da legitimação da jurisdição e da independência do Poder Judiciário frente aos poderes Legislativo e Executivo, embora estes sejam – e até porque são – poderes assentes na maioria. Precisamente porque os direitos fundamentais em que se baseia a democracia substancial são garantidos incondicionalmente a todos e a cada um, mesmo contra a maioria, eles constituem o fundamento, bem mais do que o velho dogma juspositivista da sujeição à lei, da independência do Poder Judiciário, que para a sua garantia está especificamente vocacionado”. FERRAJOLI, Luigi. O Direito como Sistema de Garantias. In: OLIVEIRA JUNIOR José Alcebiades de (org.). **O Novo em Direito e Política**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 101.

<sup>33</sup> Conforme explica Scaff, “a praxis é fundamental para o desenvolvimento do Direito, o que não ocorre apenas com a instauração de normas. Daí porque não basta a criação de normas – como efetuado através da Constituição de 1988 -, mas é necessário que a cultura das pessoas também mude, a fim de que tais normas (que por si só já revelam uma mudança) possam ser por elas implementadas, de conformidade com os novos paradigmas existentes”. Scaff, Fernando Facury. **Responsabilidade Civil do Estado Intervencionista**. 2. ed. rev. e ampl., Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 159-160.



## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira

Não se pode vislumbrar incompatibilidade entre o princípio da igualdade no Estado de Direito e o princípio da igualdade que visa à redução dos contrastes econômico-sociais e à redistribuição da renda, enfim, o princípio da igualdade que serve ao Estado Social ou a democracia concreta. O conceito é uno, assim como é una a ideia de Estado Democrático de Direito.<sup>34</sup>

O conceito de justiça formal, segundo o qual seres de uma mesma categoria devem ser tratados da mesma maneira, conforme formulou Perelman,<sup>35</sup> também não entra em conflito com a igualdade material. Esta é possível de ser aferida através de critérios de comparação, os quais permitem agrupar os seres em iguais e desiguais, conforme os princípios que norteiam a Constituição.

Dentro dessa nova concepção, a igualdade tributária, por sua vez, deve ser pensada a partir da ideia de que o Estado Brasileiro só pode ser considerado legítimo se visar a substancializar a igualdade fática.



### Importante

A tributação constitui-se num dos principais instrumentos à redução das desigualdades sociais e, via de consequência, à efetivação do próprio (novo) Estado Democrático de Direito.

A igualdade material deve ser vislumbrada como um caminho atual, real e factível para a concretização/efetivação do Estado Democrático de Direito e, por consequência, do princípio basilar que o sustenta: dignidade da pessoa humana. Esse novo caminho pode e deve ser construído a partir da utilização de conhecidos instrumentos, tais como uma adequada interpretação do princípio da capacidade contributiva e a utilização da extrafiscalidade como meio de concretização dos direitos fundamentais, entre outros.

<sup>34</sup> Neste sentido é o entendimento de Mizabel Derzi ao atualizar a obra de Aliomar Baleeiro. BALEEIRO, Aliomar. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. 7. ed. Atual. Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 530.

<sup>35</sup> Perelman desenvolveu o conceito de justiça formal, a partir da análise das diversas concepções de justiça historicamente consagradas, tendo concluído que justiça formal é um princípio de ação, segundo o qual os indivíduos de uma mesma categoria (por isso, denominada de essencial) devem ser tratados da mesma forma. PERELMAN, Chain. *Ética e Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 26.



### Saiba Mais

Nessa linha, Klaus Tipke<sup>36</sup> entende a igualdade tributária como corolário da justiça, razão pela qual o tratamento desigual – a priori injusto – apenas se fundamenta quando o objetivo visado é a efetiva busca do bem comum. Neste sentido, afirma que “o princípio da igualdade é uma decorrência do postulado da justiça”.

Pode-se sustentar que, na Constituição Brasileira de 1988, o “bem comum”, pensado por Tipke, corresponde aos fundamentos e objetivos positivados no texto da Carta, entre os quais, principalmente, o disposto nos artigos 1º e 3º, porquanto, em última análise, pode-se afirmar que tais fundamentos e objetivos constituem a razão da existência desse Estado.

Por outro lado, o tratamento discriminatório não poderá ser arbitrário. Essa vinculação da igualdade com a proibição da arbitrariedade, como refere Alexy,<sup>37</sup> foi construída pela jurisprudência do [Tribunal Constitucional Alemão](#).

<sup>36</sup> TIPKE, Klaus. Sobre a Unidade da Ordem Jurídica. In: Schoueri, Luiz Eduardo; Zilveti, Fernando Aurélio (coords.). **Direito Tributário: Estudos em Homenagem a Brandão Machado**. São Paulo: Dialética, 1998. p. 69.

<sup>37</sup> ALEXY, Robert. **Teoria de Los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003. p. 388.



### Importante

De acordo com o entendimento do referido Tribunal, o tratamento desigual viola a igualdade quando for entendido como arbitrário. Por decorrência, conforme explica, o legislador está proibido de tratar os iguais desigualmente, os essencialmente iguais desigualmente e os essencialmente iguais de uma forma arbitrariamente desigual.<sup>38</sup>

Nesse sentido, mostram-se plenamente compatíveis com esse modelo de Estado as discriminações fundadas na manifestação de diversidade de riqueza, isto é, discriminações concretizadas mediante a exigência de tributos, de uma forma mais elevada, em relação aos cidadãos que possuem maior capacidade de contribuir para com a coletividade, e, via de consequência, um tratamento mais favorável para aqueles que possuem uma menor capacidade contributiva.



<sup>38</sup> Ibid., p. 389/390.



Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira



Fonte imagem: <http://institutofisiomar.com.br/blog/wp-content/uploads/2016/01/hospitais.jpg>

Fonte imagem: <http://www.sintsaf.org.br/uncategorized/o-drama-de-quem-espera-atendimento-nos-corredores-dos-hospitais-publicos-do-ceara/>

Outro critério que legitima o tratamento diferenciado reside na extrafiscalidade, isto é, quando – além do objetivo arrecadatório – o Estado utiliza a tributação para atingir determinados fins, os quais, sem demagogia, devem necessariamente ser aqueles que assegurem a concretização dos **direitos fundamentais** e, por consequência, do princípio da dignidade da pessoa humana.

Pode-se dizer que, como o denominado Estado Democrático de Direito é financiado, basicamente, pelo pagamento de tributos não vinculados a uma atuação estatal específica, sendo que sua própria concepção encerra a ideia de solidariedade, pois acarreta um dever solidário de contribuir para a manutenção e desenvolvimento da sociedade.



## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira

Isso ocorre mediante a utilização do mecanismo da fiscalidade e da extrafiscalidade.

Em relação à primeira, o Estado exige do cidadão o pagamento de tributos não vinculados (especialmente impostos), tendo por fim precípua a obtenção de receitas, sendo que, nessa atividade, dispensa ou concede um tratamento menos gravoso àqueles cidadãos ou grupos com menor capacidade econômica. Se, por um lado, a ideia de solidariedade social implica tratamento menos gravoso, por outro, impõe a assunção de um ônus mais significativo para aqueles cidadãos com maior capacidade econômica, especialmente pela via da progressividade de alíquotas.

A extrafiscalidade, por sua vez, acontece quando a imposição fiscal não tem por objetivo direto a obtenção de receitas, mas sim a realização de determinado fim no campo social, econômico ou cultural. Em relação à extrafiscalidade, a ideia da solidariedade mostra-se presente – tanto no viés da oneração, como no viés da redução da carga – mediante a concessão de benefícios fiscais. Seja no caso do agravamento, seja no caso da desoneração fiscal, a presença da ideia de solidariedade é reconhecida, desde que o objetivo visado seja constitucionalmente justificável. No primeiro caso, aqueles que suportam uma tributação mais expressiva estão cumprindo o dever de solidariedade com o restante da coletividade; no segundo caso, toda sociedade divide o ônus decorrente da concessão do benefício fiscal respectivo, de uma forma solidária.



## 6. Referências

ALEXY, Robert. **Teoria de Los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. 7. ed. Atual. Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOUVIER, Michel. **Introduction au Droit Fiscal Général et à la theorie de l'impôt**. 6. ed. Paris: LGDJ, 2001.

BUFFON, Marciano; MATOS, Mateus Bassani de. Da crise do Estado Social ao Pós-neoliberalismo: uma breve história entre dois séculos. **EOS – Revista Jurídica da Faculdade de Direito/Faculdade Dom Bosco**. Núcleo de Pesquisa do Curso de Direito. – V.V Nº 10 – ANO V (jul./dez. 2011) – Curitiba: Dom Bosco, 2007. p. 63-84. Disponível em: [http://www.dombosco.sebsa.com.br/faculdade/revista\\_direito/10edicao/](http://www.dombosco.sebsa.com.br/faculdade/revista_direito/10edicao/). Acesso em: 01 abr 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

CHULVI, Cristina Pauner. **El Deber Constitucional de Contribuir al Sostenimiento de los Gastos Públicos**. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constituionales, 2001.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Pós-modernismo e Tributos: Complexidade, Descrença e Corporativismo**. In: Revista Dialética de Direito Tributário. São Paulo: Oliveira Rocha, n. 100, jan. 2004.

DUPAS, Gilberto. **Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Trad.: Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ESTERUELAS, Cruz Martinez. **La Agonía del Estado: ¿un nuevo orden mundial?** Madrid: Laxes, S.L. Ediciones.

FERRAJOLI, Luigi. O Direito como Sistema de Garantias. In: OLIVEIRA JUNIOR José Alcebíades de (org.). **O Novo em Direito e Política**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.



## Unidade 1 - Do Estado Liberal à contemporaneidade brasileira

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As Crises do Estado e da Constituição e a Transformação Espacial dos Direitos Humanos.** Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2002.

\_\_\_\_\_. Revisitando o Estado!: da crise conceitual à crise institucional (constitucional). In: **Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado / Doutorado.** São Leopoldo: Unisinos – Centro de Ciências Jurídicas, 2000.

OST, François. **O Tempo do Direito.** Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

PERELMAN, Chain. **Ética e Direito.** São Paulo: Martins Fontes, 1996.

ROBLES, Gregorio. **Os Direitos Fundamentais e a Ética na Sociedade Atual.** São Paulo: Manole, 2005.

ROSANVALLON, Pierre. **A Crise do Estado-Providência.** Trad.: Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: UFG; Brasília: UnB, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** 3. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SCAFF, Fernando Facury. **Responsabilidade Civil do Estado Intervencionista.** 2. ed. rev. e ampl., Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SOUZA OLIVEIRA, Maria José Galleno de. A Globalização da Pobreza. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP,** São Paulo, v. 99, 2004.

TIPKE, Klaus. Sobre a Unidade da Ordem Jurídica. In: Schoueri, Luiz Eduardo; Zilveti, Fernando Aurélio (coords.). **Direito Tributário: Estudos em Homenagem a Brandão Machado.** São Paulo: Dialética, 1998.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário.** v. III: Os Direitos Humanos e a Tributação: imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.