
O Estado, o mercado e as transformações econômicas, políticas e sociais como determinantes de uma economia política do tributo

State, market and economic, political and social transformation as a determinant of a political economy of tax

Maurin Almeida Falcão¹

Resumo: Apesar da contribuição devidamente consolidada nos diversos períodos do século XIX, o estudo da economia política do tributo permaneceu por longo tempo restrita à abordagem clássica de Say, Smith e Ricardo, dentre outros. Com efeito, a economia política clássica analisou a repercussão do tributo na produção, circulação e distribuição da riqueza, não tendo considerado posteriormente as transformações do Estado e de suas funções após a Revolução Industrial. A ruptura entre o Estado mínimo e o Estado intervencionista inaugurou uma nova fase nas

1 Doutor em Direito Tributário Internacional pela Universidade de Paris 11. Pesquisador-visitante do Grupo Europeu de Pesquisa em Finanças Públicas - GERFIP da Universidade de Paris I, Panthéon (Sorbonne). Membro-fundador do Instituto Internacional de Ciências Fiscais em Paris. Professor do Mestrado em Direito e do Curso de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília. Coordenador do Centro de Estudos sobre os Sistemas Tributários Contemporâneos - CETRIC.

relações com o mercado. Na base de sustentação do novo Estado, o tributo foi o amálgama necessário à interação econômica, política e social, dando por isso uma nova perspectiva à economia política do tributo. Entretanto, essa nova dimensão não foi percebida de imediato. Gilpin definiu que a natureza da economia política estaria voltada para uma compreensão genérica da mudança social, destacando a interação entre os aspectos social, econômico e político da sociedade. Por sua vez, Schumpeter observou que a origem e a evolução do Estado fiscal são relacionadas à economia e às mudanças sociais. Assim, ao se relacionar os dois conceitos, torna-se possível justificar as bases de uma economia política do tributo, objetivo precípua do presente trabalho.

Palavras-chave: Estado. Mercado. Sociedade. Economia política. Tributo.

Abstract: Despite the contribution consolidated in different periods of the nineteenth century, the study of political economy of the tax remained for a long time restricted to the classical approach of Say, Smith and Ricardo, among others. In fact, classical political economy has examined the impact of taxes on production, circulation and distribution of wealth but has not considered further transformations of the State and its functions after the Industrial Revolution. The split between the minimal State and the interventionist State opened a new phase in its relations with the market. In the base of new State, the tax was the connection needed to interact economic, political and social, thus giving a new perspective to the political economy of tax. However, this new dimension of tax was not perceived immediately. Gilpin has defined the nature of political economy would be facing a general understanding of social change, emphasizing the interaction between

social, economic and political. In turn, Schumpeter noted that the origin and evolution of the fiscal State is related to the economy and social change. Consequently, if the two concepts are related, it becomes possible to justify the basis for a political economy of tax, the main object of this work.

Key-words: State. Market. Society. Political economy. Tax.

1. Introdução

O papel do tributo nas sociedades contemporâneas tem sido objeto de uma análise isolada, a qual não levou em consideração os efeitos múltiplos que este tem sobre o tecido econômico, político e social. Com efeito, a primazia tem sido dada ao aspecto legal, que tem tido o seu destaque merecido. Contudo, essa perspectiva reduziu a sua amplitude em prol de uma abordagem puramente jurídica, conforme se verifica no sistema tributário pátrio. Entretanto, é importante observar que a emergência recente da nova escola do *Law and Economics* abriu novos horizontes neste domínio.

A economia política e o tributo foram objeto, já nos séculos XVIII e XIX, de manifestações de pensadores da estirpe de Smith, Say e Ricardo, cujas obras prestaram uma grande contribuição à ciência econômica, tendo os mesmos incorporados o tributo como mecanismo capaz de influenciar os modos de produção, distribuição e circulação da riqueza. Sem dúvida, foram contribuições notáveis produzidas em uma época em que não havia estudos sistematizados acerca do fenômeno tributário, apesar da notável exceção do *Tableau Économique* de Quesnay.

Com a eclosão da Revolução Industrial, as estruturas tradicionais do Estado mínimo foram abaladas em decorrência do surgimento do proletariado, trazendo no seu bojo

novas relações econômicas, sociais e políticas. As falhas do mercado liberal levaram à formulação de uma legislação social protetora e capaz de incrementar o bem-estar dos indivíduos. A instauração da grande sociedade solidária tinha no tributo e nas funções intervencionistas do Estado o elemento de coesão social. Mann, expoente da sociologia financeira austríaca, definiu com extrema perspicácia que o tributo preservaria a estrutura social existente.

Gilpin sustentou em sua obra que a natureza da economia política estaria voltada para uma compreensão genérica da mudança social, destacado a interação entre os aspectos social, econômico e político da sociedade. Schumpeter, outro notável formulador da Sociologia Financeira, se manifestou no sentido de que a ação do Estado fiscal completaria a do mercado. É nessa inteligência que o presente desenvolvimento atua: a conexão entre as mudanças sociais e a interação entre o Estado e o mercado.

O liame entre o pensamento dos expoentes da Sociologia do Estado fiscal e a definição da natureza da Economia Política de Gilpin permite a elaboração de uma *démarche* com vistas a estruturar uma economia política do tributo. Por isso, a partir de elementos da Sociologia, da Ciência Política, da Economia e do Direito, é possível compor uma análise multidisciplinar do tributo.

Tendo em vista, portanto, a perspectiva da formulação de uma economia política do tributo a partir da interação entre o Estado e o mercado em face das mudanças sociais, esse trabalho se propõe a apresentar, em um primeiro momento, a natureza da economia política segundo a lição de Gilpin. Posteriormente, a análise se debruçará sobre a clássica abordagem de Smith, Say, Ricardo acerca da economia política e o tributo, quando ficará evidenciada a incidência deste último sobre os modos de produção, distribuição e

circulação da riqueza. Finalmente, na última parte, a análise proposta volta-se para o escopo do trabalho, em que serão definidos os parâmetros e as justificativas para uma economia política do tributo.

2. A natureza da economia política segundo Gilpin

A ambiguidade na definição precisa do conceito de economia política decorre do amplo espectro composto pela tríade formada pela circulação da riqueza, a criação de centros de poder e o incremento do bem-estar dos indivíduos. Essas três variáveis se reúnem em torno da economia política, gerando a partir daí diferentes probabilidades teóricas. Dentro dessa perspectiva, os novos centros de poder criados pelo processo de globalização foram responsáveis pelo surgimento de uma elite transnacional, a qual passou a decidir sobre as formas de repartição da riqueza e do bem-estar. Esses pressupostos passaram a ditar a conduta dos atores econômicos e políticos, dando origem a inúmeras teorias econômicas, as quais se encontram na base da economia política. A obra de Gilpin em análise definiu a economia política como o conjunto de questões geradas pela interação das atividades econômicas e políticas. Reforçando a ideia de ambiguidade que cerca o conceito de economia política, o autor observou que Adam Smith e os economistas clássicos a utilizaram com o sentido do que hoje chamamos de “ciência econômica”.² Contudo, em sua fase moderna, o conceito de economia política abandonou a sua noção tradicional, passando a incorporar a análise sobre a interação econômica, social e política da ação coletiva, tendo como desdobramento natural a abordagem sobre o papel do Estado e do mercado.

2 GILPIN, 2002, p. 25.

Pode-se afirmar que a economia política, por meio da teoria econômica, justifica a conduta social, o que deu origem a um número importante de escolas que buscaram explicar, sob diferentes prismas ideológicos, a ação coletiva. Por exemplo, os ensinamentos da *Public Choice* ou Escola da Virgínia, que sob a batuta de James Buchanan definiu o método e a teoria econômica para explicar o comportamento social, representou o amadurecimento de uma corrente política que marcou toda uma geração de economistas influenciados por Hayek. Expoente da Escola Austríaca de economia, Friedrich von Hayek, ao escrever a sua notável obra, *O Caminho da Servidão*, lançaria um olhar crítico sobre os excessos intervencionistas do Estado, sob a influência do seu mestre, Ludwig von Mises. Desde os anos vinte do século passado, Mises já demonstrava o seu inconformismo diante do exacerbado apego da República de Weimar ao socialismo de cátedra, tendo por isso publicado a sua antológica crítica ao intervencionismo. Hayek, após a publicação da sua memorável obra, fundou a *Société du Mont Pèlerin* com o objetivo de restabelecer os princípios do liberalismo, tendo marcado toda uma geração de economistas.

Gilpin, abrindo uma nova perspectiva teórica que lança, justamente, um novo olhar sobre a economia política, expressou de forma definitiva que “uma metodologia unificada ou uma teoria da economia política exigiriam uma compreensão genérica do processo da mudança social, incluindo-se aí os modos como interagem os aspectos social, econômico e político da sociedade”.³

As justificativas para a mudança social, decorrentes dos modos de interação apontados por Gilpin, podem ser encontradas na emergência do intervencionismo no século XIX, em oposição ao modelo do Estado mínimo, o que confirmaria os

3 GILPIN, 2002, p. 26.

pressupostos da Teoria Normativa do Estado. Não obstante o fato de que as bases dessa teoria estão voltadas para a economia do bem-estar, Wolfesperger conceituou os objetivos da Teoria Normativa como sendo o de definir o papel ideal do Estado na sociedade, ou mais exatamente, na economia.⁴ A abordagem de Wolfesperger ocorre no sentido de definir o papel do Estado a partir do fornecimento de bens públicos destinados a incrementar o bem-estar dos indivíduos. Aliás, em sua obra sobre os princípios da economia política, Gide alertou que não se deveria confundir economia política, na forma proposta por Smith, Ricardo e Say, com a economia social que busca, sobretudo, tornar os homens mais felizes.⁵ Essa observação de Gide se coaduna com a proposta deste trabalho quando se refere a uma economia política do tributo decorrente das transformações do Estado e das instituições decorrente do progresso social. Em última instância, a Teoria Normativa do Estado diz respeito à definição do papel ideal do Estado na sociedade baseada nas normas de eficiência e de justiça. Por sua vez, Gilpin, além de defender a interação entre o Estado e o mercado, inverte o seu entendimento ao questionar o efeito dos mercados e das forças econômicas sobre a distribuição do poder e do bem-estar entre Estados e outros atores políticos. Ora, a análise de Gilpin remete toda a discussão para um campo fértil da economia política, que seria a Teoria das Elites, a qual mereceria um desenvolvimento mais específico, contudo não contemplado neste trabalho. É preciso insistir, todavia, sobre o fato de que a disputa de poder gerou para o Estado uma situação de *accountability* difícil de ser exercida em face da dimensão global que os mercados vêm ganhando nas últimas décadas. Em realidade, o Estado tem se confrontado com uma globalização jurídica

4 WOLFELSPERGER, 1995, p. 105.

5 GIDE, 1913, p. 4.

que produz efeitos importantes sobre sua autonomia e capacidade de produzir políticas públicas de bem-estar. Tal dedução remete para um plano internacional a contestação do alcance do intervencionismo estatal, situação que gera o dilema entre eficiência das políticas públicas e inserção internacional. A questão deve ser analisada a partir do quadro de interdependência econômica e de política global que se instalou nas relações internacionais. Por isso, é importante enfatizar, a partir do entendimento de Gilpin, que a “[...] controvérsia sobre o papel da economia mundial na distribuição global da riqueza, do poder e do bem-estar constitui uma das questões mais controvertidas e mais intensamente discutidas da economia política”.⁶

Diante desse conflito, deve-se insistir sobre o fato de que as funções intervencionistas do Estado seriam, talvez, o fator de equilíbrio entre a *accountability* interna e os dilemas da inserção internacional, possibilitando-lhe, ainda que parcialmente, a arbitragem das relações econômicas, políticas e sociais. As funções inerentes à intervenção – alocação, redistribuição e estabilização – colocaram em lados opostos o Estado e o mercado, sendo importante notar que esse contexto proporcionou terreno fértil para a abertura de novo capítulo no estudo da economia política. A partir daí, buscou-se, de forma constante, os meios para favorecer a interação entre o Estado e o mercado, cujas relações se encontravam abaladas desde a ruptura entre o *État Gendarme* e o Estado de Bem-Estar Social no século XIX. Por estar dotado dos meios de intervenção no mercado, o Estado deteria, a princípio, a primazia absoluta das decisões sobre a conduta social e “os processos políticos conexos que afetariam a produção e a distribuição de riquezas, em particular, o modo como as

6 GILPIN, 2002, p. 31.

decisões e os interesses políticos influenciam a localização das atividades econômicas e a distribuição de seus custos e benefícios”.⁷ A primazia do Estado seria ainda mais latente se a questão fosse analisada a partir das falhas do mercado liberal, responsáveis pela edificação do intervencionismo em um momento marcado pelo desequilíbrio capital/trabalho na recente sociedade industrial do século XIX, fatos responsáveis pela ruptura apontada acima. Entretanto, não haveria como avançar a partir de um modelo político marcado por uma sociedade sem mercado. As tentativas de domínio de um sobre o outro levaram a um debate controverso e apaixonado por todo o século XX. As diferenças ideológicas entre a pregação do mercado liberal – escorado no Estado mínimo – e o Estado-Providência deram origem a um número importante de escolas econômicas com profundas repercussões na ordem política.

O comportamento do Estado contemporâneo foi marcado pelo embate entre forças conservadoras – compostas por grupos de dominação – e forças progressistas, o que expôs a disputa pelo controle do Estado e de seu espaço político, levando a uma fragmentação de interesses. Em última análise, estava em jogo o controle da produção do sistema legal enquanto bem público, o que proporcionaria aos grupos de dominação um inestimável controle sobre a própria ação intervencionista do Estado. Contudo, conforme asseverou Gilpin, a interação entre o Estado e o mercado justificaria a economia política como um conjunto de questões que deveriam ser examinadas a partir da mistura eclética de métodos analíticos e perspectivas teóricas. Em consequência, a incorporação da economia e da política no mundo moderno, a partir da lição de Gilpin, decorreria da interação entre o

7 GILPIN, 2002, p. 26.

Estado e o mercado.⁸ Kindleberger buscou uma situação conciliadora ao enfatizar que

tanto o orçamento do Estado como o mercado funcionam como mecanismo para a alocação de recursos e de produtos. Em um mundo exclusivamente político, sem mercado, o Estado distribuiria os recursos disponíveis de acordo com seus objetivos sociais e políticos, decisões que assumiriam a forma do orçamento estatal. Em um mundo sem intervenção do Estado, onde só existisse o mercado, este funcionaria na base dos preços relativos das mercadorias e dos serviços, as decisões teriam a forma da busca do interesse individual.⁹

Um dos formuladores da segunda geração da Teoria das Elites, Mills, observou juntamente com Gerth que “O Estado influencia profundamente o resultado das atividades do mercado ao determinar a natureza e a distribuição dos direitos de propriedade, assim como as regras que regulam a conduta econômica”.¹⁰ Gilpin complementou que “O Estado pode influenciar as forças do mercado, determinando o seu destino em grau significativo, é um fator importante para explicar a emergência da economia política”. Essas manifestações evidenciariam uma precedência absoluta do Estado. Entretanto, ao se deparar com a afirmação de que o mercado seria uma fonte de poder e por isso influenciaria os resultados políticos, estar-se-ia diante de uma situação ambígua, mas que atuaria de forma interdependente.

Apesar da persistência de Gilpin na busca de um quadro harmônico entre o Estado e o mercado, às vezes encontra-se em sua lição afirmativas no sentido de que o mercado teria uma obstinação em eliminar os obstáculos políticos que impediriam, por exemplo, o funcionamento normal dos mecanismos de preços. Sem dúvida, essa abordagem

8 GILPIN, 2002, p. 26.

9 GILPIN, 2002, p. 26.

10 GERTH, 1946, p. 181.

demonstraria uma crise de identidade da economia política. Todavia, a convergência de vias aparentemente distintas é reforçada quando Gilpin nota que “os mercados constituem certamente um meio de conseguir e de exercer o poder, e o Estado é usado para alcançar a riqueza. Estado e mercado interagem para influenciar a distribuição de poder e riqueza nas relações internacionais”.¹¹ Dessa feita, o cientista político arremata de forma contundente que o Estado seria o mundo puro da ciência política, responsável pela distribuição dos recursos econômicos. Por sua vez, ausente o Estado, o mecanismo dos preços e as forças do mercado determinariam o resultado das atividades econômicas, ou seja, o mundo puro do economista.

3. A economia política e o tributo

O presente desenvolvimento se preocupou, desde o primeiro momento, em promover um diálogo entre diferentes teorias no intuito de definir uma economia política do tributo que não se resume apenas ao modelo clássico exposto por David Ricardo, que nos remete a uma economia política e o imposto. Ricardo dedicou uma parte importante de sua obra *Dos Princípios da Economia Política e o Imposto* para tratar sobre a teoria do valor e das vantagens comparativas, tendo inaugurado uma importante fase teoria do livre-cambismo. Ricardo ainda se preocupou com a repartição da renda entre grupos sociais, o que o colocou como um dos precursores da macroeconomia.

Outro pensador responsável por uma contribuição que transpõe os séculos foi Jean-Baptiste Say. A influência sobre as gerações de doutrinadores econômicos determinou a construção de uma crítica que vai além da atual aborda-

11 GILPIN, 2002, p. 28.

gem dogmática do tributo e que seria responsável por um aporte notável do tributo nos domínios da Economia Política. O seu antológico *Tratado de Economia Política*, ao analisar a produção, distribuição e consumo de riquezas, reservou um lugar importante para o imposto e seus efeitos gerais. Ao justificar a sua opção por uma economia política do tributo, Say ressaltou que não fazia parte do plano de sua obra o exame sobre a quem pertence o direito de votar o imposto. Para ele “A Economia Política considera o imposto apenas como algo de fato e não de direito. Ela estudou a sua natureza, procurando descobrir de onde vêm os valores de que ele se compõe e quais são seus efeitos em relação aos interesses dos particulares e das nações. É tudo o que concerne à Economia Política”.¹² Beltrame, ao analisar o pensamento liberal e o tributo no século XIX, viu em Say que “*si l’impôt produit souvent un bien quant à son emploi, il est toujours un mal quant à sa levée*”.¹³ Tal enunciado justificaria a formulação das cinco regras de Say, que marcaram o esboço de uma economia política do tributo no século XIX. Say se manifestou sobre o tributo com um pessimismo contundente, o qual pode ser verificado no enunciado de suas regras:

Se o imposto é uma parcela das propriedades particulares recolhida para o serviço público; se é um valor que jamais reverte para a sociedade depois de recolhido e se não constitui um meio de reprodução, podemos concluir que os melhores impostos, ou melhor, que os menos ruins são: 1) os de cota-parte a mais moderada; 2) os que acarretam o mínimo desses encargos que pesam sobre o contribuinte sem proveito para o tesouro público; 3) aqueles cujo peso se reparte equitativamente; 4) os que menos prejudicam a reprodução; 5) os que são favoráveis e não contrários à moral, isto é, aos hábitos úteis à sociedade.¹⁴

12 SAY, 1986, p. 410.

13 BELTRAME, 2003, p. 29.

14 SAY, 1986, p. 417.

Persistindo de forma pessimista na sua visão acerca do imposto, Say afirma, com contundência, que no momento em que o contribuinte recolhe o valor do imposto, “este está perdido para ele; no momento em que é consumido pelo Governo ou por seus agentes, está perdido para todo o mundo e jamais reverte à sociedade”.¹⁵ Como corolário de seu enunciado, Say viria ainda a cunhar a sua regra de ouro segundo a qual “O melhor de todos os planos financeiros consiste em gastar pouco, e o melhor de todos os impostos é o menor”.¹⁶

Falcão observou que Adam Smith, outro autor responsável por uma abordagem do tributo dentro da concepção dos novos modos de produção e de comercialização de sua época, formulou as quatro regras consideradas imprescindíveis de uma tributação ótima: *equality, certainty, convenience* e *economy*.¹⁷ Bastable definiu essas regras como sendo as quatro máximas de Smith, por isso consideradas como *the canons of taxation*.¹⁸

Em um primeiro momento, a análise expendida teve como foco a mudança social e a interação entre os aspectos social, econômico e político, conforme a primazia dada por Gilpin. Contudo, ao se lançar na busca da definição dos pilares da economia política do tributo, apenas o entendimento de Gilpin não bastaria. Nesse caso, a análise se direcionou para os fundamentos ensinados por Goldscheid, Schumpeter e Mann, tidos por Leroy como os fundadores austríacos da Sociologia Financeira, não obstante a valiosa contribuição italiana sobre a matéria, a qual não se constitui em objeto do presente trabalho. Tais autores enriqueceram a noção de

15 SAY, 1986, p. 417.

16 SAY, 1986, p. 420.

17 FALCÃO, 2009, p. 146.

18 BASTABLE, 1917.

ciência das finanças ao incluir em seus estudos o tributo e a sua dimensão econômica, política e sociológica.¹⁹

Como se vê, o esforço até agora desprezado demonstrou a convergência natural do tributo por uma abordagem multidisciplinar, o que lhe coloca no lugar devido. Em realidade, por ter acompanhado toda a evolução da vida coletiva, o tributo esteve presente não apenas nos primórdios dos impérios, mas também na passagem da economia medieval para a economia moderna. Posteriormente, incorporou as pregações dos fisiocratas, das doutrinas liberal e social-democrata, tornando-se, definitivamente, o amálgama da vida em sociedade. Leroy, ao estabelecer as medidas do contratualismo fiscal, considerou que tal se daria pela repartição da carga tributária entre os grupos sociais e pelo nível das transferências sociais, a partir do compromisso entre as classes de baixa renda e as classes ricas. Todavia, esse contratualismo fiscal não poderia abandonar as funções gerais do tributo em função desse compromisso entre classes sociais.²⁰

Quais seriam então as bases a partir das quais se poderia afirmar categoricamente uma economia política do tributo advinda da unicidade Estado-mercado?

Vê-se, portanto, que a relação entre economia política e tributo é matéria cujo entendimento foi construído a partir

19 Em obra publicada para homenagear o tributarista francês Pierre Beltrame, Marc Leroy contribuiu com o artigo *Les Fondateurs Autrichiens de la Sociologie Fiscale*, em que discorre sobre os trabalhos de Rudolf Goldscheid, Joseph Alis Schumpeter e Fritz Karl Mann. Goldscheid publicou a obra *Staatssozialismus oder Staatskapitalismus* (Leipzig: Brüder Suschitzky, 1917) e, ainda, *Sociological Approach to Problems of Public Finance*, em trabalho organizado por Musgrave e Peacock intitulado *Classics in the Theory of Public Finance* (New York: "Sr. Martin" Press, pp. 202-213, 1967). Schumpeter escreveu em 1918 *Die Krise des Steuersstaats*. Mann, por sua vez, contribuiu para a Sociologia Financeira com sua obra *The Sociology of Taxation* publicado pela *Review of Politics*, v. 5, pp. 225-235, 1943, além dos estudos publicados no periódico *Finanzwissenschaft Forschungen*, Jena: G. Fischer, 1930-1935.

20 LEROY, 2009, p. 17.

de uma doutrina de Smith, Say e Ricardo. Entretanto, busca-se por meio do presente trabalho estabelecer uma economia política do tributo calcada não nas variáveis expostas pelos notáveis pensadores acima citados, mas dentro de uma óptica que se sustenta por meio do diálogo entre Gilpin e os fundadores austríacos da Sociologia Financeira, na qual se inclui Schumpeter.

4. A construção de um horizonte mais amplo da economia política do tributo a partir da convergência dos conceitos de economia política em Gilpin e de Estado Fiscal em Schumpeter

Como exposto anteriormente, na análise de Gilpin o núcleo da economia política é construído a partir da interação entre os aspectos econômico, social e político da sociedade. Em definitivo, a construção de uma vertente da economia política por Gilpin, calcada nesses pressupostos, permite a análise da teoria do tributo a partir de uma perspectiva que levaria em consideração a relação entre Estado e mercado, tidos como os pilares da vida social. Em suma, tais considerações autorizam uma análise do tributo a partir da economia política em bases diversas daquelas preconizadas por Smith, Say e Ricardo, voltadas para os princípios da economia clássica. Trata-se aqui de realizar uma análise a partir da gênese do Estado fiscal, elemento de conexão para o entendimento de uma economia política do tributo. Dessa forma, este trabalho procura aproximar o conceito de economia política exposto por Gilpin e a noção de Estado fiscal a partir da óptica de Schumpeter, o que permitiria uma *démarche* apropriada à economia política do tributo. O economista austríaco justifica o aparecimento do Estado fiscal a partir da crise da economia

dominial no fim da Idade Média. Ao afirmar que a origem e a evolução do Estado fiscal são relacionadas à economia e às mudanças sociais, Schumpeter possibilita a elaboração de uma abordagem com vistas a justificar as bases de uma economia política do tributo.

Nos seus estudos sobre Sociologia Fiscal, Schumpeter afirmaria ainda que *“Le développement de la fiscalité n’a pas seulement participé à la création de l’État: il lui a imposé une forme déterminée”*.²¹ Em realidade, essa hipótese remete à análise do notável percurso dos tributos durante a evolução dos tempos e da vida em sociedade. Não obstante a riqueza histórica do sacrifício fiscal à época dos impérios e dos acontecimentos posteriores, o tema ganharia maior importância somente mais tarde. Os eventos que modificaram as relações de força entre os detentores do poder de coação legítima e aqueles que arcavam com o ônus fiscal levariam aos movimentos de contestação do tributo que, em diferentes momentos, resultaram no surgimento de movimentos populares, de partidos políticos e de ligas de contribuintes. As diversas formas de resistência ao tributo não se constituíram em simples movimento de rua. O pujadismo e o espírito reacionário da Escola Libertariana, sem mencionar a pregação política antiintervencionista da *Public Choice*, demonstraram a sofisticação cívica e teórica da resistência ao tributo. Samson observou que o tributo seria um marco de civilização.²² Com efeito, as transformações da vida em sociedade e do próprio Estado foram marcadas pelo desenvolvimento do tributo, cujas estruturas evoluíram ao longo da história segundo o momento econômico e político. Stetchen questionou se a história explicaria o tributo ou se o tributo explicaria a história.²³

21 LEROY, 2009, p. 295.

22 SAMSOM, 2002, p. 21.

23 STEICHEN, 2004.

Nessa hipótese, confirmou o papel do ônus fiscal na vida em sociedade e nas transformações das instituições políticas do Estado. Sevegnani, complementando a observação de Stretchen, notou que “desde os tempos mais remotos, os tributos marcaram de forma indelével os acontecimentos históricos, podendo afirmar-se que, num certo sentido, determinaram a própria direção da história universal”.²⁴

Retomando a lição de Schumpeter, deve-se acrescentar a variável política à observação sobre o papel da economia e das mudanças sociais, como responsável pela evolução do Estado fiscal. Dessa forma, tem-se como um primeiro exemplo de mudança significativa nas relações entre os detentores da coação legítima e o cidadão-contribuinte, a revolta dos barões ingleses que levou o Rei João sem Terra a promulgar, em 1215, a Magna Carta, a qual criou o primeiro princípio político da tributação a partir do brocado *no taxation without representation*: o princípio do consentimento. A partir desse fato político, o povo decidiria, por meio do princípio do consentimento, sobre a dimensão do sacrifício fiscal a ser suportado, o que legitimaria o poder tributante. É importante ressaltar que esse princípio ainda permanece nas relações tributárias contemporâneas nas quais o cidadão-contribuinte influenciaria a formulação do sistema legal tributário por meio do exercício do seu direito de voto.

Outro fato marcante que estreitaria os laços entre o tributo e a política, de uma vez por todas, seria o desdobramento dos acontecimentos que se seguiram à Revolução Francesa. Os princípios incorporados pelos artigos 13 e 14 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 consagraram o princípio da capacidade contributiva e do consentimento.

24 SEVEGNANI, 2009, p. 73.

Posteriormente, outra revolução viria a lançar as bases definitivas do trinômio formado por Estado, mercado e sociedade. De forma categórica, pode-se afirmar que a Revolução Industrial modificou as relações entre esses atores, de forma a construir um novo Estado, um novo mercado e uma nova sociedade. Os novos modos de produção e de comercialização da Revolução Industrial seriam responsáveis por uma nova configuração das relações econômicas, sociais e políticas. O conflito entre o capital e o trabalho no século XIX exigiu a intermediação do Estado, dando início ao intervencionismo estatal em oposição ao *État Gendarme* voltado exclusivamente para suas funções essenciais. Contribuíram ainda para o descortinar desse novo quadro político as falhas do mercado liberal, o qual se revelou incapaz de gerar o bem-estar dos indivíduos, levando ao desequilíbrio entre capital e trabalho, dando início assim às reivindicações sociais que marcaram o alvorecer das lutas sindicais. A intervenção estatal ocorreu com o objetivo de por fim às desigualdades sociais que tinham como origem os efeitos da Revolução Industrial sobre o proletariado nascente e despreparado para lidar com os novos modos de produção, dado que muitos de seus membros eram saídos do campo. Seria preciso, pois, oferecer políticas públicas com o intuito de trazer um paliativo para aquela situação de desigualdade. Assim, a oferta de um bem público, de um novo sistema legal composto por uma legislação de cunho social, destinada a proteger a invalidez, a doença e a velhice, estava nas bases da ação intervencionista do Estado. Tal ruptura marcou a passagem do Estado liberal para a social-democracia. Lajugie notou que a expressão “intervencionismo” foi o nome dado a uma “corrente de pensamento desencadeada em razão das misérias da Revolução Industrial e que deu origem a uma legislação moderna de proteção dos trabalhadores”.²⁵ Essa

25 LAJUGIE, 1994, p. 29.

corrente de pensamento teve como um dos seus principais formuladores Sismonde Sismondi (1773-1842), que defendia a intervenção do Estado com o intuito de frear as forças desencadeadas de forma imprudente pelo industrialismo nascente.

Revelou-se como necessária a identificação dos instrumentos com os quais o Estado poderia contar para estabelecer uma nova estrutura econômica, social e política. O intervencionismo estatal passou a ter à sua disposição as funções de alocação, redistribuição e estabilização, meios necessários para assegurar a convergência econômica, política e social. Essas funções foram consideradas por Musgrave como as funções econômicas do tributo. Por outro lado, elas formariam os alicerces das modernas finanças públicas, como alertado anteriormente. Na esteira das funções intervencionistas, a convergência pretendida seria alcançada por meio do tributo, estabelecendo a partir daí uma grande sociedade solidária. Com base nessa premissa, é possível retomar o ensinamento de Gilpin exposto anteriormente, o qual discorre sobre a vinculação entre o Estado e o mercado, tendo consolidado sua abordagem sobre a natureza da economia política a partir da interação social, econômica e política da sociedade. A construção teórica acerca do papel do tributo nesse contexto seria a premissa do presente estudo, o que nos leva, inexoravelmente, a uma economia política do tributo em via paralela àquela tradicionalmente estudada. Tal afirmativa resulta do fato de que a dimensão do papel do tributo na sociedade extrapola a sua cômoda análise jurídica. A sua permeabilidade a outros domínios do conhecimento permite a identificação de fundamentos da Ciência Política, da Sociologia e da Economia.

Mann reafirma a noção de economia política do tributo ao conferir às três funções intervencionistas do Estado um

ponto de vista de sócio-político, ao contrário de Musgrave e sua concepção sobre as funções econômicas do tributo.²⁶ Mann nota ainda que o tributo teria uma função de controle social que seria compreendida pela correção dos comportamentos não desejáveis, o reajustamento do poder econômico entre grupos sociais, a luta contra os abusos sociais do capitalismo e a transição para outra ordem econômica, concluindo que o tributo preservaria a estrutura social vigente.

Como consequência dessas contribuições, não seria difícil averiguar que os fatos econômicos, políticos e sociais descritos foram responsáveis pela definição de um novo papel do Estado. Toda produção intelectual surgida após o advento do intervencionismo esteve voltada para o embate ideológico entre diversas correntes, cada uma tentando explicar o Estado segundo sua convicção.

As diferentes abordagens do fenômeno tributário foram trazidas à luz da análise multidisciplinar de uma economia política do tributo com sustentação no pensamento de Gilpin sobre a natureza da economia política. Ora, sendo o tributo um fato social, o que foi cabalmente demonstrado, a origem e a evolução do Estado fiscal são ligados à economia e às mudanças sociais. Resta então definir a dimensão desse caráter multidisciplinar da exação fiscal, o que permitiria estabelecer uma economia política do tributo. Todo processo de evolução da vida em sociedade, até o Estado moderno, foi acompanhado pela evolução dos modos de financiamento da ação coletiva. A passagem do absolutismo para o Estado moderno veio acompanhada do princípio político do consentimento juntamente com o princípio da capacidade contributiva, inscritos na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Enfim, o fato de que o tributo esteve presente em todos os momentos da evolução

26 LEROY, 2010, p. 297.

da vida em sociedade, em seus diversos estágios, o coloca em um campo disciplinar pertencente ao mundo da Ciência Política. Pode-se afirmar então que o princípio do consentimento seria primordialmente um princípio mais político do que jurídico na relação entre o Estado e o contribuinte.

Em outro domínio dessa relação, Durkheim definiu a Sociologia como a ciência das instituições, da sua gênese e do seu funcionamento. Sem esforço, vê-se que o tributo e as relações sociais que o acompanham contribuiriam também para uma abordagem sociológica do sacrifício fiscal. As bases da grande sociedade solidária erigida a partir dos movimentos sociais do século XIX, como explicado anteriormente, foram responsáveis por grandes transformações do modelo de Estado e suas instituições. O tributo passou a ser um meio de solidariedade e de coesão social, ditando o comportamento do Estado intervencionista e do mercado até os nossos dias. Tem-se, portanto, um outro campo disciplinar que confirma uma economia política do tributo: a Sociologia.

Não obstante o largo horizonte que constitui a análise econômica do tributo e de seus efeitos, o presente trabalho restringe-se à citação da abordagem microeconômica e macroeconômica no intuito de firmar o entendimento de uma economia política do tributo. Na óptica microeconômica, voltada para os preceitos da justiça fiscal e da repartição dos ônus tributários de forma equânime, nos seus aspectos horizontal e vertical, está incluída ainda a capacidade contributiva. Na análise macroeconômica, o tributo está destinado a ser o paliativo dos desequilíbrios do mercado, sejam eles conjunturais ou estruturais.²⁷ Em suma, a análise econômica do tributo, a partir da abordagem microeconômica e macroeconômica, confirma as funções intervencionistas do Estado.

27 STERDYNIK, 1991, p. 29.

Por sua vez, a disciplina do Direito, que se constitui na quarta variável da economia política do tributo, volta-se para a normatização das relações entre Estado e contribuinte, decorrendo da proposição por parte do Estado do bem público chamado de sistema legal. Os princípios consagrados seriam assim uma decorrência da própria evolução do Estado e das relações sociais que o acompanham. Para cada estrutura econômica, política ou social existente, corresponde uma estrutura jurídica específica, a qual evolui no tempo juntamente com o Estado e suas instituições. A incorporação de princípios gerais da tributação em distintos ordenamentos jurídicos decorreu justamente da consolidação dos direitos e das obrigações estabelecidas entre o Estado e o cidadão-contribuinte em momentos nos quais prevaleceu o direito como fato social.

5. Os fundamentos sócio-políticos do tributo

A tributação seria, conforme Leroy, um indicador essencial da legitimidade do Estado. Essa postura decorreria de toda a estrutura legal criada em torno do tributo como produto da vida em sociedade. Pela via do princípio do consentimento, as sociedades contemporâneas experimentaram o ápice da evolução do processo democrático. Acompanhando esse périplo, o tributo sai de seu estágio inicial de dominação, passa pela fase dominial e regaliana até chegar à forma atual, esteado no consentimento. A partir da notável contribuição da Magna Carta inglesa de 1215 até à afirmação política outorgada pela Revolução Francesa, os contornos políticos do tributo foram sendo paulatinamente delineados. Entretanto, o advento da grande sociedade solidária fundada no intervencionismo estatal em meados do século XIX, surgido dos embates entre capital e trabalho, na esteira da Revolução Industrial, exporia as funções sociopolíticas do

tributo. A preservação da paz social proporcionada pela nova doutrina da social-democracia tornou-se o objetivo político dominante. O concerto de toda a sociedade em prol do bem-estar comum desfraldou bandeiras políticas e sustentou a emergência de uma nova classe dominante composta não pelos sindicatos, ainda em afirmação, mas dentro do próprio Estado, o provedor natural dos indivíduos segundo o discurso do socialismo de cátedra.

Após as transformações sóciopolíticas do século XIX, o papel político do tributo nas sociedades contemporâneas foi reafirmado em momentos cruciais da história. Não apenas o reforço dado a esse papel pelo keynesianismo, mas os fatos determinantes de uma nova ordem internacional do pós-guerra viriam a consolidar o tributo como um importante instrumento de política. O fenômeno da globalização decorrente do impulso das empresas transnacionais e dos investimentos, da conexão dos mercados financeiros e do multilateralismo comercial teve sua evolução atrelada, dentre outros, às questões tributárias, visto que os agentes econômicos pugnavam por uma ordem jurídica internacional. O pujante processo de integração econômica identificou, desde os seus primeiros momentos, as necessidades de se proceder a uma convergência de sistemas tributários a fim de assegurar a livre circulação de fatores de produção. Tratava-se, antes de tudo, de uma questão política.

O duro embate entre liberais e sociais-democratas se arrastou por todo o século XX. Hayek, com sua célebre obra *O Caminho da Servidão*, publicada em 1944, convocou os liberais de todas as matizes a se reunirem no Mont-Pelérin, de onde traçariam as diretrizes de uma nova arquitetura para o Estado. Em meados dos anos setenta, o triunfo de seus seguidores lançou o Estado-Providência em profunda crise de identidade, dando então início aos debates sobre

os rumos da pós-modernidade. O viés político incorporado pelos *policy makers* passou a influenciar os novos rumos do financiamento do Estado, só que dessa vez havia um quadro internacional a ser observado. Com efeito, a regulação internacional passou a ser um traço marcante após a construção da ordem internacional do pós-guerra.

Após amargar o ostracismo gerado pela rejeição ocorrida nos anos setenta, o keynesianismo voltou com força, reforçando as funções intervencionistas do Estado, com repercussões sobre o perfil dos sistemas tributários. Em realidade, a instauração de uma concorrência fiscal global acarretou a mobilidade das bases tributáveis, levando assim à mudança do perfil dos sistemas tributários. Esses efeitos não ocorreram apenas na esfera política, mas também nas esferas econômica e jurídica. Se durante a expansão dos gastos sociais ao final da Segunda Guerra Mundial, influenciada pelo modelo beveridigiano, ocorreu a renovação do contratualismo, posteriormente a crise do Estado-Providência, nos anos setenta, significou mais uma vez a renovação do contrato social, só que agora em proporções inversas àquela do pós-guerra. Esse contexto demonstrou que Hayek tinha razão. Não por acaso o economista austríaco viria a ser laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1974. Essas transformações dariam lugar, segundo Rosanvallon, à nova questão social.²⁸ A crise econômica internacional que se instalou a partir dos anos setenta daria início a uma profunda transformação do Estado e de suas instituições em consequência da pregação neoliberal, sendo que esta já experimenta o seu ocaso em face da transição para a pós-modernidade.

28 ROSANVALLON, 1995, p. 36.

6. Conclusão

Ao longo desta análise procurou-se confrontar a pujante doutrina sobre a economia política e uma nova perspectiva voltada para a economia política do tributo. Sem dúvida, trata-se de concepções bastante próximas, o que, em um primeiro momento, levaria à suposição de que se confundiriam. Entretanto, a valiosa contribuição de Smith, Ricardo e Say, exaustivamente dissecada durante quase dois séculos, estaria voltada, como dito anteriormente, à repercussão do tributo sobre as formas de produção, circulação e distribuição da riqueza. Por sua vez, a convergência do pensamento de Gilpin e dos fundadores da Sociologia Financeira – Goldscheid, Mann e Schumpeter – levou à indagação que se buscou responder durante o presente trabalho: haveria ainda espaço na doutrina para se discutir uma economia política do tributo? A hipótese inicialmente defendida foi confirmada a partir de uma análise que levou em consideração que apenas o processo de produção, circulação e distribuição de riqueza não demonstraria a exata dimensão do tributo. Por isso foi preciso definir os parâmetros que permitissem um prolongamento da análise até às razões das mudanças sociais e das transformações do Estado e suas instituições. Dessas constatações emergiu a conclusão de que o tributo, enquanto amálgama das variáveis econômicas, políticas e sociais, estaria estreitamente vinculado a um contexto sociopolítico que permitiria sustentar uma economia política do tributo.

A estrutura de uma economia política do tributo discutida neste artigo não levou em consideração os problemas de redistribuição, vertente que recentemente vem se constituindo em objeto de pesquisa e que talvez se incorpore ao debate sobre a matéria.

Referências

BELTRAME, Pierre. La pensée libérale et l'impôt au XIX^e siècle en France. In: *Revue Française de Finances Publiques*, n. 84, pp. 23-41, 2003.

FALCÃO, Maurin Almeida. *A construção doutrinária e ideológica do tributo: do pensamento liberal e socialdemocrata à pós-modernidade*. Marília: Universidade de Marília, 2009.

GERTH, Hans Heinrich; MILLS, Carl Wright. *From Max Weber: essays in sociology*. New York: Columbia University, 1946.

GIDE, Charles. *Principes d'économie politique*. Paris: Recueil Sirey, 1913.

GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

LAJUGIE, Joseph. *Les doctrines économiques*. 15. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1994.

LEROY, Marc. La sociologie fiscale. In: *Socio-Logos: Revue de l'Association Française de Sociologie*, n. 4, 2009.

LEROY, Marc. Les fondateurs austrochiens de la sociologie fiscale. In : *Mélanges en l'honneur de Pierre Beltrame*. Aix-en-Provence: Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2010.

ROSANVALLON, Pierre. *La nouvelle question sociale: repenser l'État-providence*. Paris: Seuil, 1995.

SAMSON, William D. History of taxation. In: LYMER, Andrew; HASSELDINE, John. *The international taxation system*. Boston: Kluwer Academic, 2002.

SAY, Jean-Baptiste. *Tratado de economia política*. Trad. Balthazar Barbosa Filho. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

SEVEGNANI, Joacir. *A resistência aos tributos no Brasil: estado e sociedade em conflito*. Florianópolis: Conceito, 2009.

STERDYNIAK, Henry. *Vers une fiscalité européenne*. Paris: Economia, 1991.

WOLFELSPERGER, Alain. *Économie publique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1995.

Recebido em 28/05/2012.

Aprovado em 02/08/2012

