



O PODER TRIBUTÁRIO PARA O SÉCULO XXI*

THE TAX POWER FOR THE 21ST CENTURY

Julio Cesar Santiago**

Resumo: Este artigo visa contextualizar o conceito tradicional de poder tributário, afastando de sua configuração ideias construídas a partir do racionalismo e individualismo, diante de novos elementos configuradores do poder.

Palavras-Chave: conceito de poder tributário – racionalismo – individualismo.

Abstract: This article aims to contextualize the traditional concept of tax power, removing from its configuration ideas built from rationalism and individualism, facing new configurators of power.

Keywords: concept of tax power - rationalism - individualism

Sumário: Introdução. 1. Poder tributário: um conceito tradicional. 2. O Estado e a soberania popular constitucional. 3. Racionalismo e individualismo como expressão do poder tributário. 4. A capacidade de agir do indivíduo como elemento configurador do poder tributário. Conclusão

* Artigo submetido em 20 jan. 2018 e aceito para publicação em 11 mai. 2018.

** Procurador da Fazenda Nacional, Doutorando e Mestre em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.



Introdução.

“E, por mais que forcejasse, não se convencia de que o soldado amarelo fosse governo. Governo, coisa distante e perfeita, não podia errar”.¹ Fabiano, retirante nordestino, fugindo da seca, com dois filhos, esposa e cachorro. Agredido por um soldado e preso injustamente. O poder é, muitas vezes, inexplicável para quem sofre sua influência. O poder está distante dos atingidos por sua força, mas, ainda sim, é idealizado como algo que é perfeito e não pode errar. “O governo”, alerta Fabiano, “não devia consentir tão grande safadeza”.

A literatura de Graciliano Ramos, em *Vidas Secas*, já revelava no final da década de 1930, a distância que o poder do Estado estava das pessoas pobres. Uma realidade que ainda se confirma nos dias atuais, constatada pelo aumento da pobreza e da desigualdade em diversas dimensões: renda, saúde, educação, segurança, política...² Condições sociais muitas vezes maquiadas pela espetacularização midiática da ascensão social de algum miserável, para justificar a pobreza como sinônimo de preguiça, malandragem, falta de esforço e ausência de mérito.

O poder, fundado na soberania estatal, em uma cultura racionalista e individualista, é distante de quem dele não participa, ainda que também sofra sua influência. Somente pessoas naturais e racionalmente capazes de agir fariam parte de sua composição. O poder não é composto por pessoas como Fabiano. Pessoas não percebidas como naturalmente capazes. Pessoas que têm como única missão sobreviver.

Essa concepção não é mais adequada para explicar a configuração atual que reservou o constitucionalismo para o exercício do poder. Um constitucionalismo que se abre aos valores. Se no passado, a concepção tradicional serviu para explicar e justificar a atuação do Estado diante das mais diversas situações, hoje deve ser refletida, contextualizada e reconfigurada juridicamente. E essa percepção atinge, também, o poder tributário, que não passa de uma especificação do poder exercido pelo Estado.

¹ RAMOS, Graciliano. *Vidas Secas*. 135 ed. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 33.

² Sobre as dimensões da desigualdade v. STIGLITZ, Joseph. *O Grande Abismo: sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso*. Tradução de Fernando Lopes. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016, p. 132.



O presente ensaio pretende refletir sobre a conceituação tradicional de poder tributário. Para isso, procura repensar o conceito tradicional de poder tributário cotejando-o com a abertura axiológica trazida pelo constitucionalismo. Com isso, pretende-se afastar da ideia de poder tributário concepções que serviram para fundamentar contextos diversos, que não mais se apresentam, tais como racionalismo cartesiano e individualismo.

1. Poder tributário: um conceito tradicional.

“Poder tributário é a faculdade de levantamento de dinheiro que tem o Estado perante seus súditos, para atender às despesas dos serviços públicos”.³ Com essas palavras, Ruy Barbosa Nogueira definia inicialmente o poder tributário, na década de 1960. Uma “faculdade” do Estado para angariar recursos dos cidadãos, para atender suas despesas com serviços públicos, baseada na soberania ou no poder de império.⁴ Nas lições de Ruy Barbosa Nogueira, ao disciplinar o exercício do poder tributário, a Constituição de 1988 deveria “catalogar, outorgar e distribuir competências tributárias, delimitá-las, classificar os tributos, dispor sobre sua partilha e arrecadações, impedir conflitos de competências e garantir o *status* do cidadão-contribuinte”.⁵

Alfredo Augusto Becker afirma que o “poder do Estado é o poder dos indivíduos que se *transindividualizou*”. A “causa originária da sociedade política está na *natureza racional* dos indivíduos que a constituem”.⁶ A razão, naturalmente existente, seria o fator que impulsiona os indivíduos a se unirem em torno de uma causa política, de modo a constituir aquilo que se chama Estado. Este Estado não é uma realidade exterior ao homem e à sua atividade. Conforme anota, “o Estado existe *nos atos e pelos atos* dos indivíduos humanos que são seus criadores; e é nesta atividade *contínua e relacionada* ao bem comum que consiste a realidade do Estado”.⁷

³ NOGUEIRA, Ruy Barbosa. Problemática do Direito Tributário no Brasil. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva e BRITO, Edvaldo Pereira de (org). *Princípios e normas gerais*; São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, (coleção doutrinas essenciais, v.1), p. 496.

⁴ NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 117.

⁵ *Curso de Direito Tributário*, p. 118.

⁶ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Tributo*. 4 ed. São Paulo: Noeses, 2007, p. 163.

⁷ BECKER, Alfredo Augusto, op. cit., p. 172.



O Estado, e seu poder, portanto, estaria em contínua imbricação com o indivíduo capaz de agir e dotado de razão naturalmente concebida.

O poder do indivíduo seria, pois, sua “capacidade de agir tomada no sentido da *força ou energia natural e racional* que está imanente em cada indivíduo humano considerado em si mesmo e isolado dos demais”. Este poder individual, uma vez reunido em torno do bem comum, “seria inatingível pelo poder de um único indivíduo”.⁸ Na medida em que essa “transindividualização” ocorre, o poder deixa de ser do indivíduo e passa a constituir em ser social, ou seja, pertencente ao Estado.⁹

As definições de poder, concebidas por dois grandes influentes tributaristas brasileiros do século passado, merecem novas reflexões, diante do panorama jurídico após a Constituição de 1988 e o advento do século XXI. A “faculdade do Estado”, a “soberania”, o “poder de império”, a “garantia do *status* do cidadão contribuinte”, em Ruy Barbosa Nogueira e a “transindividualização” do poder a partir da “capacidade de agir” do cidadão individualmente considerado, com sua “natureza racional”, em Alfredo Augusto Becker, devem ser repensadas.

2. O Estado e a soberania popular constitucional.

Quando se procura legitimar o exercício do poder do Estado na transferência de poder oriundo da capacidade de agir de indivíduos naturalmente racionais, cria-se um ser social distinto desses indivíduos capazes e dotados de razão. Se o poder se transindividualiza, não pertencendo mais ao indivíduo, como este indivíduo poderia continuar participando do poder? Como essa relação se materializaria em torno do bem comum, se o poder pertenceria exclusivamente ao Estado, um novo ser, composto pelo poder de indivíduos natural e racionalmente capazes de agir? O paradoxo está formado: indivíduos capazes – natural e racionalmente - “criam” o poder estatal, mas não podem, individualmente, contestá-lo, tendo em vista soberania estatal ser autônoma em relação ao indivíduo.

Ocorre, contudo, que o poder já não se fundamenta na soberania estatal, tampouco em um “poder de império”. Existe algo que vai além de um território dotado

⁸ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Tributo*, p. 194-195.

⁹ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Tributo*, p. 196.



de poder de guerra e apto a impedir o ingresso do inimigo em seu espaço fisicamente considerado. Existe algo que vai além de um Estado que cria suas próprias normas e escolhe as que não irá cumprir. Existe algo que vai além de um Estado fundamentado na força, em que restaria ao súdito submeter-se.¹⁰ Este Estado que se autodefine, projeta suas autodefinições sobre os súditos e considera subversivo tudo que escapa a sua ordem não existe mais. O inimigo já não é mais determinado, ou sequer existe realmente. Muitas vezes o inimigo é criado, para que o próprio criador, visto como amigo, possa existir.

A multifacetada sociedade global, em uma perspectiva ilusória, impõe que todos sejam amigos e inimigos ao mesmo tempo, a depender da perspectiva e interesse individual, ocupando um mesmo espaço público. As normas, portanto, já não são oriundas de um centro de poder, de um Estado de Força. São oriundas de uma convivência contínua no tempo, em que as relações sociais realizam um movimento dialético circular, e não linear, de modo que a cada volta se acresce experiência, em virtude da reflexão obrigatória que se opera sobre as situações passadas. Essa reflexão, conseqüentemente, amplia o círculo, ao permitir maior abrangência, ao incluir ou excluir situações que estavam fora de seu espaço de determinação. Em sociedades pluralistas, no contexto de um mundo globalizado, nenhum grupo de interesses tem força suficiente para impor a dominação total, tal qual pensada em um Estado de Força, que mascarava os grupos de dominação. Os próprios grupos de interesses já são difíceis de se identificar, dado o papel plural que cada um exerce na sociedade e a variedade de valores e princípios a que estão submetidos.

Em maio de 1968, em plena revolução estudantil na França, ao serem questionados sobre a situação do ensino no país, professores respondiam as perguntas de formas diversas e baseados em princípios variados. A depender da posição que ocupavam, respondiam as perguntas como pais de alunos e, neste caso, eram muito severos com o ensino. Ora respondiam como professores e nesse caso eram mais tolerantes com o ensino empregado. Podiam responder também como cidadãos, ou terceiros. A partir de um único ser, se exerciam diversos papéis, ainda que conflitantes.

¹⁰ Cf. ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. 9 ed. Tradução de Marina Gascón. Madri, ES: Trotta, 2009, p. 10-11.



Como assinala Pierre Bourdieu, há uma espécie de divisão do eu, que acarreta uma tomada de posições contraditórias, fazendo como que não raras vezes “os agentes concernidos ocupam posições contraditórias num campo, ou pertencem a um campo que, em si mesmo, é atravessado por contradições”.¹¹

Essa situação ocorreu recentemente no Brasil no caso de uma Desembargadora do Tribunal de Justiça que, em rede social, atribuiu informações falsas sobre cometimento de crimes por uma Vereadora, brutalmente assassinada. Ao ser severamente criticada, a Desembargadora publicou nota informando que sua opinião fora dada como cidadã e não como Desembargadora.¹² Embora a divisão do eu possa ser explicada sociologicamente, em que um mesmo indivíduo ocupa papéis sociais diferentes, o tratamento jurídico não pode ser justificado dessa forma, tratando-o de formas diferentes a partir dos papéis que ocupa. O próprio indivíduo precisa ter a consciência de que o centro de poder já não repousa no individualismo, no qual as manifestações são externadas e as justificativas são dadas a partir do papel que se ocupa e eleito pelo próprio indivíduo, como justificativa para o seu agir.

É importante perceber, então, que o poder foi transferido para uma ordem constitucional, assinada por todos os grupos, não como projeto acabado e determinado. Mas, sim, como marco referencial de um projeto inicial que se revela, conforme o tempo incorpora novas experiências e percebe novos valores.¹³ As constituições passam a ter, portanto, a missão de estabelecer as condições de possibilidades do atuar em conjunto de diversos grupos de interesses, ora conflitantes, ora convergentes. E esse atuar se relaciona com o agir do Estado. Muito diferente de uma posição hierárquica do Estado ao editar normas sem incorporar o condicionamento social. O progresso já não se faz mais com ordem, como quis nossa bandeira nacional.¹⁴ O

¹¹ BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. Tradução de Rosa Freire d’Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 423.

¹² BERGAMO, Mônica. Desembargadora diz que Marielle estava engajada com bandidos e é “cadáver comum”. Folha de São Paulo. 16 mar. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo>>. Acesso em 19 mar. 2018.

¹³ Gustavo Zagrebelsky vê as Constituições como uma “plataforma de partida que representa a garantia de legitimidade para cada um dos setores sociais.” (cf. *El derecho dúctil*, p. 13).

¹⁴ “A construção da ordem coloca os limites à incorporação e à admissão. Ela exige a negação dos direitos e das razões de tudo que não pode ser assimilado – a deslegitimação do outro” (BAUMAN,



progresso se faz caminhando junto, em colaboração, tendo como foco o bem de toda a sociedade, não só de indivíduos isolados. A soberania do Estado foi substituída pela soberania popular, fixada na Constituição. E o popular incorpora o plural.

Diante dessa reorganização jurídica e social do poder, com a Constituição ocupando posição central, é que não se admite uma “faculdade” de agir do Estado, no exercício do poder tributário, como parece consignar o conceito de Ruy Barbosa Nogueira. O poder tributário é delegado ao Estado pela Constituição, para que aquele possa cumprir os objetivos constitucionais. Não existe faculdade no atuar, diante da imposição ou não imposição tributária, mas, sim, dever de agir. A faculdade de agir está implícita no conceito de direito subjetivo, que permite ao titular a possibilidade de agir ou não.¹⁵

O Estado, a partir do deslocamento da soberania, em especial soberania popular, para a Constituição, não é o titular exclusivo dos direitos que exerce. Como a própria Constituição lembra: “todo o poder emana do povo”.¹⁶ Assim, quando o Estado exerce o poder, o faz em nome do povo, mediante obediência ao que determina a Constituição, não havendo, portanto faculdade. O não agir se distancia da faculdade. Trata-se de um dever. Um dever fundamental, que não se vincula exclusivamente a uma ideia contraposta de direito fundamental, como limite ao exercício do poder, para a proteção do homem individualmente considerado.¹⁷ O ser que as constituições modernas desejam proteger é o ser solidário, não isolado, livre, porém limitado por suas responsabilidades constitucionais. Assim, tanto o Estado, no exercício do poder, quanto o cidadão, em seu agir comunitário, devem observar os deveres fundamentais,

Zygmunt. *Modernidade e Ambivalência*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999, p. 16).

¹⁵ A noção de direito, em especial direito subjetivo, ainda é muito focada no ser individual, considerado em sua individualidade e ato volitivo. O que acarreta divergências em sua conceituação. Sobre a divergência do conceito de direito subjetivo (Cf. PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 22 ed. Atualizada por Maria Celina Bodin de Moraes. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 31-46.)

¹⁶ Constituição de 1988, art. 3º: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

¹⁷ Conforme nos lembra José Casalta Nabais “há que ter em conta a concepção de homem que subjaz às actuais constituições, segundo a qual ele não é um mero indivíduo isolado ou solitário, mas sim uma pessoa solidária em termos sociais... que faz deste um ser ao mesmo tempo livre e responsável”. (NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra, PT: Almedina, 2009, p. 31).



consagrados expressa ou implicitamente na Constituição.¹⁸ Dever fundamental, pois, que tem a missão de corrigir eventuais excessos que a liberdade poderia reclamar. Ao mesmo tempo que reprime eventuais impertinências que o exercício do poder pelo Estado pudesse manifestar.

Em consequência, o “status do cidadão-contribuinte” a ser garantido não pode ser a permanência em uma situação de injustiça. Seja a injustiça que mantém o indivíduo no topo da classe econômica, mediante a não tributação de determinados elementos que indicam riqueza; seja a permanência do indivíduo em condições de miséria por conta da tributação da riqueza necessária à sobrevivência e da ausência de redistribuição da renda.

O exercício do poder constitucionalmente estabelecido não é somente formal e estrutural para “catalogar, outorgar e distribuir competências tributárias, delimitá-las, classificar os tributos, dispor sobre sua partilha e arrecadações, impedir conflitos de competências e garantir o *status* do cidadão-contribuinte”. Muito mais que isso. O exercício do poder visa construir uma sociedade livre, justa e solidária, como desejou nossa Constituição de 1988. É preciso enfrentar, portanto, fundamentos do poder em concepções individualistas.

3. Racionalismo e individualismo como expressão do poder tributário.

Considerar o poder como expressão de uma natural razão, como defende Alfredo Augusto Becker, é retomar os fundamentos do pensamento revolucionário francês de 1789.¹⁹ Um pensamento marcado pelo individualismo, racionalismo cartesiano e por ideais relacionados ao liberalismo clássico, de igualdade formal, onde o povo era mero elenco de apoio do palco estrelado pela burguesia.²⁰ Em que o Estado era o fantasma que aterrorizava o indivíduo.²¹

¹⁸ “... os deveres fundamentais constituem uma categoria constitucional própria, expressão imediata e directa de valores e interesses comunitários diferentes e contrapostos aos valores e interesses individuais consubstanciados na figura dos direitos fundamentais.” (NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, p. 37).

¹⁹ “...o racionalismo cartesiano é também a causa do espírito igualmente apriorista e anti-histórico que informa todo o século seguinte e culmina de forma dramática na Revolução Francesa.” (MARÍAS, Julián. *História da Filosofia*. Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 241).

²⁰ “Os homens eram iguais perante a lei e as profissões estavam igualmente abertas ao talento; mas se a corrida começasse sem *handicaps*, era igualmente entendido como fato consumado que os corredores



O racionalismo cartesiano impõe uma forma de ver a realidade muito além do sensível, tornando secundário o próprio real percebido. O que os olhos percebem já não tem primazia como fonte de conhecimento, na medida em que todo o conhecimento até então produzido se revela falso: o saber já não advém da divindade, a Terra já não é o centro do Universo. Seria preciso, então, encontrar um ponto de apoio para as verdades do mundo. Um ponto que pudesse servir de base para o novo conhecimento científico. Um ponto de partida seguro para o processo de revelação do conhecimento.²² A verdade do mundo, então, é buscada no interior do indivíduo, onde a própria experiência individual se torna filosofia, posição própria do individualismo moderno.²³ O argumento do cogito é criado por René Descartes como o método fundamental para se chegar aquilo que é verdadeiro.

O princípio do cogito que deu origem à famosa expressão “penso, logo existo” transfere toda a existência para o pensamento individual.²⁴ A existência, portanto, é consequência do pensamento individual, pois a única certeza que se tem é que “eu”, enquanto ser individual, existo, porque sou um ser pensante e disso não tenho dúvidas. O problema é que a conclusão “penso, logo existo” não pode ser a mais pura verdade do conhecimento porque até o indivíduo que pensa e tem certeza das suas crenças pode estar equivocado quanto aos seus próprios pensamentos. Para que eu possa conhecer (“eu penso”) é preciso considerar o mundo a sua volta de modo que se saiba que o ser que pensa difere de seres que não pensam. O ser pensante, portanto, nunca está sozinho ou isolado, pois necessita dos outros seres para perceber sua própria existência.²⁵

não terminariam juntos” (HOBBSAWM, Eric J. *A Era das Revoluções*. 1789 – 1848. 33 ed. Tradução de Maria Tereza Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014, p. 106).

²¹ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 40.

²² MARCONDES, Danilo. *Iniciação à História da Filosofia: dos pré-socráticos a Wittgenstein*. 9 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005, p. 163.

²³ Ibidem.

²⁴ “E, notando que esta verdade – *penso, logo existo* – era tão firme e tão certa que todas as mais extravagantes suposições dos cépticos não eram capazes de abalar, julguei que podia admiti-la sem escrúpulo como o primeiro princípio da filosofia que buscava” (DESCARTES, René. *Discurso do Método*. 4 ed. Introdução, análise e notas de Étienne Gilson. Tradução Maria Ermantina de Almeida Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 59).

²⁵ “Numa palavra, a frase ‘eu penso’ pressupõe que eu *compare* meu estado atual com outros estados já de mim *conhecidos*, para determiná-lo” (NIETZSCHE, Friedrich. *Além do Bem e do Mal: prelúdio de uma filosofia do futuro*. Tradução de Mário Ferreira dos Santos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 25).



Assim, o mundo, a realidade, o ser do outro são pressupostos para que o pensamento e a própria existência individual se conservem.

O individualismo que adveio do Iluminismo conferiu à organização humana um agrupamento a partir dos indivíduos e seus contratos.²⁶ O individualismo trouxe, assim, a fuga do ser diante do grupo a que pertence e é apontado como uma das causas para o declínio social da modernidade.²⁷ As pessoas não se percebem mais como parte de algo maior. Ser o melhor, o mais competitivo, o mais rico, o mais belo, o mais interessante, de modo que algumas formas de vida “são mais elevadas” do que outras. Esse voltar-se para si, centrado no “eu”, faz com que questões transcendentais ao próprio indivíduo deixem de ser importantes: religião, política, miséria. O importante é a autorrealização individual, fenômeno que tem sido denominado como “cultura da autenticidade”, em que se dá valor a um tipo de liberalismo da neutralidade.²⁸ Nesse ambiente, visões morais individuais não podem ser contestadas, uma vez que, com a relativização dos valores, cada indivíduo possui a sua própria percepção de certo e errado.²⁹ O modelo de vida que se deve levar é o modelo de vida encontrado no contato do meu ser comigo mesmo.

Esse ideal de autenticidade esconde, contudo, a forma como se revela a identidade humana. A identidade do ser não se revela a partir de uma interiorização, que pudesse nos dizer toda a verdade do mundo, inclusive quem somos. A identidade humana se forma, também, a partir de processos dialógicos, em interação e aquisição de linguagens de expressão em contato com outras pessoas.³⁰ Deste modo, é possível

²⁶ ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa, PT: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 35.

²⁷ “Nós vivemos em um mundo no qual as pessoas possuem o direito de escolher por si mesmas o próprio modo de vida, de decidir conscientemente quais convicções abraçar, de determinar o formato de sua vida em uma série de maneiras que seus antepassados não podiam controlar. E esses direitos geralmente são defendidos por nossos sistemas legais.” (TAYLOR, Charles. *A Ética da Autenticidade*. Tradução de Talyta Carvalho. São Paulo: Realizações, 2011, p. 12).

²⁸ TAYLOR, Charles. *A Ética da Autenticidade*, p. 27.

²⁹ TAYLOR, Charles. *A Ética da Autenticidade*, p. 23.

³⁰ “A gênese do espírito humano é, nesse sentido, não monológica, não algo que cada pessoa realiza por si mesma, mas dialógica” (TAYLOR, Charles. *Argumentos Filosóficos*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 246).



formar comunidades, na medida em que um determinado número de pessoas ajustam e coordenam suas condutas “segundo padrões de condutas comunicáveis”.³¹

Importa ressaltar, ainda que sucintamente, que o ser do indivíduo não advém da natureza. Não dessa natureza que tem no indivíduo o principal *locus* da razão. Embora se possa argumentar que o ser, biologicamente considerado, possui uma razão natural, onde o natural se confunde com o biológico, não é dessa razão que se fala quando se refere à concepção do poder. É de uma razão social, de uma razão que se forma no convívio com os outros seres. Uma razão que vai além do mundo físico do ser individual e incorpora o sentimento da coletividade ao perceber no outro o seu igual.³² Esse sentimento social, por sua vez, é incorporado nas normas que visam regular o atuar em conjunto.

O ser do indivíduo se forma, portanto, em sociedade, coletivamente considerada de modo que a capacidade de agir deve ser verificada em um dado contexto social, a fim de que se aproxime da realidade daqueles que deveriam compor e sofrem a influência do poder.

4. A capacidade de agir do indivíduo como elemento configurador do poder tributário.

Alfredo Augusto Becker leciona que o poder do indivíduo, que faz nascer o poder do Estado, está ligado à capacidade de agir individual. Ao ser institucionalizada, a capacidade de agir individual se transindividualiza, originando um novo ser social, representado pelo Estado. A partir dessa transindividualização, o poder do Estado não pode ser refutado pelo indivíduo.

Esse pressuposto da capacidade de agir, baseada na natural razão, fruto do individualismo, se distancia da realidade do mundo atual. Certos cidadãos não possuem a capacidade de agir, ou ao menos a possibilidade de escolher entre agir ou não agir, diante da ausência de recursos materiais para o exercício da cidadania. Considerar, então, a capacidade de agir individual como um elemento exclusivo da composição do

³¹ ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*, p. 45.

³² Para Hegel, a natureza é o momento do absoluto. Um ser para o outro. “A natureza é o que é outro, o que não é si mesmo”. (Cf. MARÍAS, Julián. *História da Filosofia*, p. 354).



poder é condenar tais pessoas ao não exercício desse mesmo poder. O poder restaria incompleto, já que formado apenas por seres individuais naturalmente racionais e capazes de agir, excluindo da composição do poder seres que não são socialmente capazes de agir, por conta de contingências não escolhidas.

O poder advindo da razão natural individual ignora, também, os processos sociais de formação dessa razão. Faz parecer que seres racionais são naturalmente desenvolvidos e não socialmente condicionados. Seres naturalmente inteligentes, de modo que aqueles que não alcançam determinado *status* social – em especial o econômico – é porque não se esforçaram suficientemente ou são desprovidos de inteligência. O problema é que a condição social, na atualidade, tem sido reprodutora de desigualdades entre as gerações, de modo que a família em que o indivíduo nasce pode determinar seu futuro de riqueza ou de miséria.³³ Esta situação coloca em debate a extensão do mérito individual. O quanto ele depende exclusivamente do indivíduo e o quanto ele é condicionado por fatores sociais.

Ao analisar economicamente a questão do impacto dos bens do passado em relação aos bens que são produzidos no presente, Thomas Piketty afirma que quando a taxa de crescimento do capital é muito mais alta que a taxa de crescimento da economia, há uma predominância da herança – bens do passado – em relação à poupança – bens originados no presente. Em síntese: as riquezas oriundas do passado progredem mais rápido que as riquezas produzidas pelo trabalho.³⁴ Aquele que pode herdar bens, consequentemente, pode ter maiores condições de acumular capital, e alcançar determinado *status* reclamado pelo individualismo, independente do esforço para produzir aquele bem. Herdeiros milionários, então, são mais capazes de agir, do que aqueles que nada herdaram. São mais capazes de influenciar o poder.

Os Estados Fiscais, por sua vez, parecem estimular ainda mais essa situação desigual entre o rendimento do capital em detrimento do rendimento do trabalho. A

³³ Segundo aponta Camille Peugny, analisando a sociedade francesa, “sete de cada dez filhos de executivos exercem uma função de comando alguns anos depois do término de seus estudos. Inversamente, sete de cada dez filhos de operários continuam enquadrados em função de execução” (PEIGNY, Camille. *O Destino Vem do Berço: desigualdades e reprodução social*. Tradução de Vanina Carrara Sigrist. Campinas, SP: Papyrus, 2014, p. 19).

³⁴ PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 368-369.



simples ameaça de demissão em massa e de fuga de investimentos, faz surgir políticas fiscais direcionadas ao grande capital com medo de perdê-lo, tornando-as lucro desse mesmo capital. Essa situação foi muito bem definida por Onofre Alves Batista Júnior como uma “corrida ao fundo do poço” pelo viés tributário.³⁵ Os Estados passam a adotar, assim, critérios utilitaristas, abandonando a justiça fiscal e capacidade contributiva.³⁶ O que leva a políticas fiscais cada vez mais complexas, entendidas somente por especialistas. Fenômeno que acarreta insegurança jurídica e ausência de controle eficaz em virtude da limitada capacidade institucional dos Poderes para lidar com determinados temas.³⁷

De outro lado, uma vez que se transindividualiza o poder, que passa a pertencer exclusivamente ao novo ser social criado, um aspecto importante da capacidade de agir é perdida: a responsabilidade pelo agir.³⁸ Assim, a reponsabilidade pelo exercício do poder passa a ser exclusiva do Estado, de modo que o indivíduo se exime de responsabilidades pela conduta do Estado, ainda que, em verdade, possa ser o grande influenciador da atividade estatal. O acontecer social passa a ser responsabilidade exclusiva do Estado ou do indivíduo socialmente incapaz.

No Iluminismo só pagava imposto quem estava representado.³⁹ Atualmente, quem está substancialmente representado tem condições de influenciar o poder tributário para, ao inverter a lógica iluminista, não pagar imposto e deturpar o sistema tributário. Volta-se, assim, à lógica do liberalismo, em seu aspecto individualista, em

³⁵ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *O Outro Leviatã e a Corrida ao Fundo do Poço*. São Paulo: Almedina, 2015, p. 303.

³⁶ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Tributação e Desigualdade Social no Brasil. In: QUEIROZ, Luís Cesar Souza de; ABRAHAM, Marcus; CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo (org.). *Estado Fiscal e Tributação*. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2015, p. 127-154.

³⁷ Para Sergio André Rocha, o ponto mais falho do Direito Tributário Brasileiro é “a falta de um órgão de aplicação do direito que tenha condições de exercer a função de solucionar as controvérsias tributárias” (ROCHA, Sergio André. *Da Lei à Decisão: a segurança jurídica possível na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 50).

³⁸ “Uma vez que uma capacidade é o poder de fazer algo, a responsabilidade que emana dessa capacidade – desse poder – é uma parte da perspectiva das capacidades, e isso pode abrir espaço para demandas do dever” (SEN, Amartya. *A Ideia de Justiça*. Tradução de Denise Bottmann; Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 49).

³⁹ SALDANHA, Nelson. Ethos Político, Direitos e Cidadania. In: TORRES, Ricardo Lobo. (Org.). *Legitimação dos Direitos Humanos*. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 459-465.



que o poder de tributar é o poder de destruir.⁴⁰ O problema é que os que estão sendo destruídos não estão representados.

Conclusão.

O objetivo deste ensaio foi alertar para o fato de que é preciso refletir sobre uma nova ideia de poder tributário, que se afaste do individualismo e racionalismo cartesiano e inclua o condicionamento social em sua configuração.

O conceito de poder tributário, baseado na soberania do Estado e poder de império, com fundamento no racionalismo e individualismo, não consegue mais justificar uma sociedade pluralista e globalizada como a do século XXI. A possibilidade de participação no poder apenas de pessoas naturais e racionalmente capazes faz com que a legitimidade do exercício do poder pelo Estado não seja completa. Uma vez que esse Estado é composto somente por uma parte da população, se torna interessante para a parte da população contemplada que nenhum poder individual possa isoladamente contestar esse novo ser social transindividualizado.

A não contemplação de parte da população na composição do poder e a ausência de possibilidade de que o poder possa ser contestado pelo indivíduo isolado faz com que o *status* dos contemplados se torne perene. Políticas fiscais, por isso, são direcionadas à manutenção desse *status*, “conquistado” por seres naturalmente racionais e capazes de agir. Políticas fiscais que, diante da faculdade de agir atribuída ao Estado, não são facilmente contestadas.

A realidade social, contudo, não é feita somente por indivíduos. A realidade social existe em coletividade. A existência do indivíduo não é possível sem a consideração do outro, em que a comunicação se desenvolve e faz com que o próprio ser individual seja percebido socialmente. Essa dialética da convivência, que transforma um ser individual em ser coletivo - que percebe e cuida do outro - foi refletida na norma constitucional. Nem um indivíduo naturalmente racional pode transferir o poder para o Estado. É a convivência social e o diálogo dos grupos que constroem a norma constitucional e definem o poder, exercido pelo Estado em nome

⁴⁰ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*, vol. I. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 377.



de todos. Nenhum grupo, portanto, é capaz de efetivar sua dominação em relação ao outro que participa e dialoga no espaço público. A dominação de um leva à inexistência do próprio ser, leva à inexistência do outro, leva à inexistência do humano.

É importante, assim, fundamentar e justificar o poder de modo que todos os seres sejam contemplados. Seres socialmente excluídos, portanto, devem ser considerados na definição de poder. Por isto, o conceito de poder, em especial de poder tributário, deve ser revisto para que as percepções sociais possam se fazer presentes e a ideia de poder tributário possa ser atualizada.

É preciso que mais pessoas como Fabiano, que tenta sobreviver em *Vidas Secas*, possam participar e ter a oportunidade de dialogar com o poder.



Bibliografia.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *O Outro Leviatã e a Corrida ao Fundo do Poço*. São Paulo: Almedina, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade e Ambivalência*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Tributo*. 4 ed. São Paulo: Noeses, 2007.

BERGAMO, Mônica. Desembargadora diz que Marielle estava engajada com bandidos e é “cadáver comum”. Folha de São Paulo. 16 mar. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo>>. Acesso em 19 mar. 2018.

BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. Tradução de Rosa Freire d’Aguilar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

DESCARTES, René. *Discurso do Método*. 4 ed. Introdução, análise e notas de Étienne Gilson. Tradução Maria Ermantina de Almeida Galvão. São Paulo. Martins Fontes, 2009.

HOBSBAWM, Eric J. *A Era das Revoluções. 1789 – 1848*. 33 ed. Tradução de Maria Tereza Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

MARÍAS, Julián. *História da Filosofia*. Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra, PT: Almedina, 2009.

NIETZSCHE, Friedrich. *Além do Bem e do Mal: prelúdio de uma filosofia do futuro*. Tradução de Mário Ferreira dos Santos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. Problemática do Direito Tributário no Brasil. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva e BRITO, Edvaldo Pereira de (org). *Princípios e normas gerais*; São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, (coleção doutrinas essenciais, v.1), p. 493-505.

PEIGNY, Camille. *O Destino Vem do Berço: desigualdades e reprodução social*. Tradução de Vanina Carrara Sigrist. Campinas, SP: Papirus, 2014.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 22ed. Atualizada por Maria Celina Bodin de Moraes. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RAMOS, Graciliano. *Vidas Secas*. 135 ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Tributação e Desigualdade Social no Brasil. In: QUEIROZ, Luís Cesar Souza de; ABRAHAM, Marcus; CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo (org.). *Estado Fiscal e Tributação*. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2015, p. 127-154.



ROCHA, Sergio André. *Da Lei à Decisão: a segurança jurídica possível na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SALDANHA, Nelson. Ethos Político, Direitos e Cidadania. In: TORRES, Ricardo Lobo. (Org.). *Legitimação dos Direitos Humanos*. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 459-465.

STIGLITZ, Joseph. *O Grande Abismo: sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso*. Tradução de Fernando Lopes. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

TAYLOR, Charles. *A Ética da Autenticidade*. Tradução de Talyta Carvalho . São Paulo: Realizações, 2011.

_____. *Argumentos Filosóficos*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*, vol. I. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. 9 ed. Tradução de Marina Gascón. Madri, ES: Trotta, 2009.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa, PT: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.