

---

**Por que a “guerra fiscal”?**  
**Os desafios do Estado na modernidade  
líquida**

*Why the “fiscal war”?*

*The challenges of the State in the liquid  
modernity*

*Onofre Alves Batista Júnior<sup>1</sup>*

**Resumo:** A “guerra fiscal” é uma consequência da fluidez do capital mundializado e um efeito perverso da globalização das economias de mercado, que revela a possibilidade de captura da esfera governamental fragilizada pelo capital internacional. O fenômeno destrói as bases do Estado Tributário Distribuidor e fragiliza a capacidade prestacional do Estado Solidário de desiderato social.

**Palavras-chave:** Guerra fiscal. Estado tributário. *Welfare State*. Globalização. Modernidade líquida.

**Abstract:** The “fiscal war” is a consequence of the globalized capital fluidity and a rather perverse effect of the globalization of market economies, which

---

1 Professor de Direito Público da Graduação e Pós-Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Procurador do Estado de Minas Gerais.

exposes the possibility of weakened governmental spheres being corrupted by the international capital. Such phenomenon destroys the foundations of the Welfare State and weakens the giving ability of the so called Solidary State figure.

**Key-words:** Fiscal war. Tax state. Welfare State. Globalization. Liquid modernity.

## 1. A guerra e o comércio em guerra

Para Benjamin Constant, a guerra traduz o emprego da força contra a força de outrem, ao passo que o comércio nada mais é do que uma tentativa de se obter por acordo aquilo que não se deseja mais conquistar pela violência. Para o pensador liberal, a guerra é uma ocorrência anterior ao comércio e deve haver um momento em que o comércio substitui a guerra. Para o autor (nascido em 1767), a civilização já havia chegado a esse momento.<sup>2</sup>

Sigmund Freud detectou que, sequer dentro de uma mesma comunidade, nunca se conseguiu evitar a solução violenta dos conflitos de interesses. Para o pai da Psicanálise, a desigualdade inata e o instinto de destruição do homem sempre o arrastam, mais cedo ou mais tarde, para soluções violentas.<sup>3</sup>

O comércio não foi propiciar a paz e o homem, reve-renciando inerte sua essência, não foi capaz de se desviar do caminho da violência para a solução de seus conflitos

---

2 CONSTANT, Benjamin. *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Disponível em <[www.fafich.ufmg.br](http://www.fafich.ufmg.br)>. Extraído em 18. ago. 2011.

3 EINSTEIN, Albert; FREUD, Sigmund. *Por que a guerra? Indagações entre Einstein e Freud (cartas)*. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/7182942>>. Extraído em 12. nov. 2011. Como afirma Freud, a história da raça humana revela uma série infundável de conflitos entre uma comunidade e outra (entre cidades, províncias, raças, nações, impérios), que quase sempre se formaram pela força das armas.

de interesses. As guerras mundiais do século XX provaram que Constant nada tinha de profeta. O livre comércio não favoreceu o consenso, nem eliminou as guerras.

Freud acreditava que, mesmo se existissem regiões privilegiadas no planeta, onde a natureza fornecesse em abundância tudo o que fosse necessário ao homem, não reinaria a tranquilidade, porque não haveria maneira de eliminar totalmente os impulsos agressivos do homem.<sup>4</sup>

O cenário de destruição proporcionado pelas duas guerras mundiais favoreceu o desenho de Estados nacionais de índole social mais habilitados a pacificar os conflitos de interesses e a domar os instintos mais destrutivos do homem. Foi assim que a segunda metade do século XX experimentou algumas décadas de progresso econômico sem precedentes.<sup>5</sup>

---

4 Para Freud (EINSTEIN, Albert; FREUD, Sigmund. *Por que a guerra? Indagações...*, cit.), poder-se-ia, quando muito, tentar desviá-los num grau tal que não necessitassem encontrar expressão na guerra.

5 Como observa Claude Jessua (*Capitalismo*. Porto Alegre: L&PM, 2009, p. 11), tomando as palavras de David Landes, “em termos de condições de vida material, os ingleses de 1750 estavam mais próximos de um legionário dos tempos de César do que do nível de vida de que usufruíam seus bisnetos”. Zigmund Bauman (*Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001, pp. 161-162), tomando os estudos de Paul Bairoch, detectou que, “em termos dos níveis de riqueza e renda, há pouco que distinga as civilizações no auge de seus poderes: as riquezas de Roma no século I, da China no XI, da Índia no XVII, não eram muito diferentes das da Europa no limiar da Revolução industrial. Por algumas estimativas, a renda *per capita* na Europa Ocidental no século XVIII não era mais que 30% mais alta que a da Índia, África ou China daquelas épocas. Porém, pouco mais de um século foi suficiente para transformar drasticamente a proporção. Por volta de 1870 a renda *per capita* na Europa industrializada era 11 vezes maior que nos países mais pobres do mundo. No curso do século seguinte esse fator quintuplicou, chegando a 50 em 1995. Como indica o economista da Sorbonne Daniel Cohen, ‘arrisco afirmar que o fenômeno da desigualdade entre as nações é de origem recente; é produto dos últimos séculos’.” Para Claude Jessua (*Capitalismo*. cit. p. 11), a Revolução Industrial deu ensejo à maior modificação da história humana, conduzindo o Ocidente europeu a exercer um domínio sem precedentes sobre o mundo.

Entretanto, a “modernidade líquida” (do individualismo extremado), para usar a expressão de Zigmund Bauman,<sup>6</sup> já anuncia tempos mais difíceis.

Benjamin Constant afirmava que o dinheiro era a arma mais perigosa do despotismo, sendo capaz, inclusive, de escapar-se ao próprio poder, “enganando-o”. Segundo o pensador europeu, “para obter os favores da riqueza é preciso servi-la”, entretanto, a ela não se pode pedir lealdade, porque a riqueza não cria raízes, mas “os indivíduos podem transportar para longe seus tesouros”.<sup>7</sup> Quanto a essas ideias Constant estava certo.

Mesmo no século da prosperidade, a melhoria das condições de vida no Ocidente não foi capaz de reverter os instintos destrutivos diagnosticados por Freud. O comércio apenas substituiu (tendencialmente) a luta armada porque as guerras não são mais um bom negócio.<sup>8</sup> O homem não

---

6 BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. cit. *passim*.

7 CONSTANT, Benjamin. *Da liberdade...*, cit.

8 Tatiana Gianini (Guerra necessária, guerra contestada. *Revista Veja*. São Paulo: Abril, versão ipad, ed. 2233 de 07. set. 2011, ano 44, n. 36) demonstrou que a invasão do Iraque de 2003 e a Guerra do Afeganistão eram “guerras de escolha” (não vitais para a segurança norte-americana) e custaram, apenas em 2011, 191 bilhões de dólares/ano, crescendo apenas 74,5 bilhões ao PIB/ano. As duas guerras, segundo os dados da reportagem, representam cerca de 10% da dívida americana (1,2 trilhões de uma dívida de 8,6 trilhões de dólares). Sequer os acordos de petróleo foram significativos, alcançando apenas cifras da ordem de 42,7 bilhões de dólares (para diversos países do mundo). Cerca de 4.400 soldados americanos faleceram no conflito, que custou a vida de mais de 125.000 civis; o efeito democrático em cascata (que Bush acreditava) não ocorreu. Nas palavras da repórter: “os investimentos em defesa não impulsionaram a economia a ponto de compensar o custo do endividamento”. Como observa o próprio Benjamin Constant (*Da liberdade...*, cit.), as nações querem o descanso e a guerra é um meio cada vez menos eficaz de realizar seus desejos. Nas palavras do autor, as guerras “não oferecem mais, nem aos indivíduos, nem às nações, benefícios que igualem os resultados do trabalho pacífico e dos negócios regulares. Para os antigos, uma guerra feliz acrescentava escravos, tributos, terras, à riqueza pública e particular. Para os modernos, uma guerra feliz custa infalivelmente mais do que vale”.

venceu seus instintos, mas as estruturas do capitalismo moderno possibilitam uma nova guerra, que tem o dinheiro por munição. A civilização moderna não conseguiu domar as forças do mercado e o livre comércio não possibilita a mítica paz mundial. O imaginário equilíbrio automático dos egoísmos privados gera miséria e fome coletiva; a economia de mercado favorece a desigualdade social e o comércio, enquanto criação humana, reproduz os instintos mais destrutivos do homem.

## 2. O Estado Tributário

O Estado Patrimonial é aquele que subsiste fundamentalmente de rendas patrimoniais ou dominiais do governante; só secundariamente se apoia na receita derivada (extrapatrimonial) de tributos. No modelo patrimonial do Absolutismo, o Estado era considerado patrimônio pessoal do governante e o exercício da soberania decorria da propriedade da terra.<sup>9</sup> O tributo ainda não havia ingressado plenamente na esfera da publicidade, sendo apropriado de forma privada, como resultado do exercício da *jurisdictio* e, de modo transitório, sujeito à renovação anual.<sup>10</sup> Os príncipes buscavam satisfazer as necessidades do Estado na base da administração dos seus patrimônios próprios que, em verdade, se confundiam com os patrimônios comuns da *res publica*.<sup>11</sup>

A partir da Revolução Francesa, desapareceram os últimos vestígios das instituições feudais, na grande fragmentação do domínio dos patrimônios imobiliários dos monarcas, aristocratas e do clero, que tiveram seus bens

9 TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, pp. 7-8.

10 TORRES, Ricardo Lobo. *Curso...*, cit. p. 7.

11 MARTÍNEZ, Soares. *Direito fiscal*. 9. ed. Coimbra: Almedina, 1997, pp. 5-6.

confiscados, vendidos e disseminados nas mãos de milhares de burgueses.<sup>12</sup> No século XIX e no início do século XX, os Estados alienaram a maior parte de seus patrimônios, ao mesmo tempo em que alargaram o feixe de suas atribuições, com a consequente majoração de suas despesas. Cada vez mais, a cobertura das despesas públicas passou a depender dos tributos.<sup>13</sup>

O Estado Absoluto foi, fundamentalmente, um Estado não tributário, da mesma forma que os Estados socialistas, que assentam sua base financeira essencialmente nos rendimentos da atividade econômica monopolizada.<sup>14</sup> O Estado Socialista é um Estado neopatrimonialista, que vive precipuamente do rendimento das empresas estatais, representando o imposto papel subalterno,<sup>15</sup> embora hoje se possa observar uma tendência de retorno à economia de mercado e à atividade financeira lastreada nos impostos.

Os Estados ocidentais modernos apresentam uma faceta que é dada pela sua atividade financeira e tributária; a receita pública se funda nos empréstimos (autorizados e garantidos pelo Legislativo) e, principalmente, nos tributos (ingressos derivados do trabalho e do patrimônio do contribuinte).<sup>16</sup> O Estado deixou de se apoiar nos ingressos originários do patrimônio do príncipe; deu-se a separação

---

12 MÁXIMO NETO. *Raízes históricas do tributo brasileiro: uma visão crítica do Sistema Tributário Nacional. O regime fiscal das contratações, dízimos e outros tributos conexos precursores da ação fiscal sobre a produção, circulação e consumo de bens, mercadorias e serviços no Brasil.* Monografia patrocinada pela Fundação Calouste Gulbenkian. Belo Horizonte, 1979, p. 19, v. II.

13 MARTÍNEZ, Soares. *Direito...*, cit. p. 6.

14 Nesse sentido, NABAIS, Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo.* Coimbra: Almedina, 1998, pp. 191-221.

15 TORRES, Ricardo Lobo. *Curso...*, cit. pp. 9-10.

16 Nesse sentido, TORRES, Ricardo Lobo. *Curso...*, cit. p. 8.

entre fazenda pública e fazenda do príncipe, entre política e economia. Assim, o Estado Tributário é a projeção financeira do Estado de Direito; é aquele cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por tributos.<sup>17</sup>

Como afirma Paul Kirchhof, a existência do Estado e o cumprimento de suas funções poderiam ser financiados por meio dos rendimentos das atividades econômicas do próprio Estado, ou, transitoriamente, pelo crédito público ou pela própria emissão de dinheiro, bem como, da maneira de outrora, por meio de “tributos de guerra” ou de prestações pessoais dos súditos. Entretanto, se o Estado capitalista garante ao indivíduo a liberdade para sua esfera profissional e sua propriedade, tolerando as bases e os meios para o enriquecimento privado, não há como o sistema financeiro se basear na economia estatal, na planificação econômica, na expropriação ou na emissão de moeda.<sup>18</sup> Em outras palavras, embora seja possível, pelo menos em tese, a existência de Estados Democráticos Não-Tributários, como Mônaco (que retira boa parte de suas receitas da exploração do jogo), ou alguns outros que retiram significativa porção de suas receitas da exploração de petróleo, pode-se afirmar que as modernas democracias capitalistas ocidentais, em regra, são Estados Tributários.

O Estado Tributário de base capitalista não pode depender de um amplo ou total controle sobre os meios de produção, nem da imposição de obrigações cívicas a seus cidadãos, nem tão pouco de sua própria atividade eco-

---

17 Para uma melhor verificação dessas ideias, recomenda-se consultar BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O Estado democrático de direito pós-providência brasileiro em busca da eficiência pública e de uma administração pública mais democrática. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, n. 98, pp.119-158, 2009.

18 KIRCHHOF, Paul. La influencia de la constitución alemana en su legislación tributaria. In: *Garantías constitucionales del contribuyente*. 2. ed. Valencia: Tyrant lo Blanch, 1998, p. 26.

nômica. Ao contrário, precisamente devido à legitimação constitucional da intervenção tributária, é possível ao Estado garantir a propriedade privada, a liberdade profissional e de indústria, assim como as demais liberdades que integram a atividade econômica privada.<sup>19</sup>

No caso brasileiro, o Estado modelado pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), agradando ou não, optou pelo regime de economia de mercado.<sup>20</sup> A CRFB/88, em uma base econômica capitalista, modela um Estado que tem suas necessidades financeiras supridas essencialmente pela tributação (Estado Tributário)<sup>21</sup> e que deve zelar pela justiça social (Estado Distribuidor<sup>22</sup> Solidário<sup>23</sup>). Em síntese, o Estado Democrático de Direito modelado pela CRFB/88 é um Estado capitalista e tributário, não patrimonial, não proprietário dos meios de produção, e que, para cumprir sua missão e fazer justiça social, necessita tributar.

---

19 Nesse sentido, PAPIER, H. J. Ley fundamental y orden económico. In: *Manual de derecho Constitucional*. Trad. esp. de *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Org. Konrad Hesse, Madrid: Marcial Pons, pp. 561-612, 1996.

20 A opção constitucional pelo capitalismo é evidente: consagra-se a propriedade privada (art. 5º, XXII e art. 170, II), a não intervenção e a autodeterminação dos povos (art. 4º); proclama-se a livre iniciativa econômica (art. 170, parágrafo único).

21 De fato, a CRFB/88 projeta um sistema tributário minucioso (artigos 145 a 161); afasta, em regra, a exploração direta da atividade econômica pelo Estado (art. 173); firma um Estado que não é senhor dos bens; estabelece uma base financeira para o Estado calcada, sobretudo, em receitas derivadas (e não originárias); etc.

22 Na expressão de WOLFF, Hans; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. *Verwaltungsrecht*. 11. ed. München: C. H. Beck, v. 1, 1999, p. 204.

23 A CRFB/88 modela, desde o Preâmbulo, um "Estado Solidário". Basta verificar que o art. 3º estabelece como objetivos fundamentais da República construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos ou discriminações.

### 3. O Estado Distribuidor Solidário

A solidariedade pressupõe o reconhecimento de que as dificuldades sociais de um indivíduo são dificuldades de todos os membros da sociedade, razão pela qual todos têm o dever de contribuir para sua superação. No Estado Distribuidor Solidário, a garantia de recursos necessários para que o Estado Tributário possa fazer frente aos dispêndios com as políticas sociais necessárias, em decorrência do estabelecimento de direitos fundamentais inarredáveis, é, a um só tempo, um problema social e uma questão jurídica. Nesse sentido, o Estado Distribuidor Solidário tem a “solidariedade social” como princípio jurídico que, por um lado, impõe deveres fundamentais, como o dever fundamental de pagar tributos, que adquirem uma função redistributiva, e, por outro, estabelece direitos fundamentais destinados a dar satisfação às necessidades básicas de todos e de cada um dos indivíduos.<sup>24</sup>

Os Estados ocidentais modernos, de desiderato social, modelados como Estados solidários, em regra, são constitucionalmente alinhavados como Estados Distribuidores. As democracias ocidentais modernas tendem a estabelecer nas Cartas Constitucionais projetos de edificação de Estados de desiderato social, que não são donos dos meios (Estados Tributários), mas que para atuarem e cumprirem seu desiderato devem arrecadar recursos de quem pode e prestar serviços a quem deles necessita, conforme as necessidades sociais (Estados Distribuidores).<sup>25</sup>

---

24 Nesse sentido, BITENCOURT NETO, Eurico. *O direito ao mínimo para uma existência digna*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, pp. 109-110. Acerca do tema, vale conferir, ainda, NABAIS, Casalta. *O dever...*, cit. *passim*.

25 WOLFF, Hans; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. *Verwaltungsrecht*, cit. p. 204.

*O Estado Distribuidor funciona como um "intermediário", uma vez que deve tributar o excedente de riqueza de alguns, para prestar serviços a outros que deles necessitam, nos limites e à luz do princípio maior da dignidade da pessoa humana. Em uma versão simplista, pode-se afirmar que, em tese, o modelo é este: cobram-se tributos dos mais ricos para se garantir a liberdade e a propriedade, bem como para prestar serviços aos que deles necessitam.*

*O Estado Distribuidor deve ser justo na cobrança de tributos, por um lado; deve prestar eficientemente seus serviços, por outro. Se tributar mal, injustamente, o modelo fracassa; se for ineficiente ou corrupto, a máquina pública sufoca. Nesse compasso, a receita deve ser obtida com observância do princípio da capacidade econômica (justiça fiscal); por outro giro, a "massa de tributos arrecadados" deve dar suporte a uma atuação estatal que se oriente para proporcionar justiça social. Pela faceta financeira, assim, cabe às leis orçamentárias, votadas pelos legislativos, decidir e orientar os recursos arrecadados para o atendimento das necessidades da coletividade, condicionados pelo desiderato maior de propiciar justiça social.*

No Estado Distribuidor, as finanças baseiam-se no tributo, cobrado com fundamento na justiça distributiva e no princípio da capacidade contributiva. O poder de imposição tributária do Estado não se justifica pela mera existência do Estado ou por suas necessidades financeiras, mas pela concepção de um Estado capitalista, Tributário e Distribuidor, social em seu desiderato, orientado para o bem comum, que deve propiciar justiça social. Nesse compasso, a ideia de um interesse público primário (interesse da coletividade) distinto de um interesse público secundário (interesse da pessoa jurídica Estado) parece mesmo um afronta à ideia democrática e à concepção de um Estado Distribuidor (Tributário e Solidário).

Atentam contra o modelo, pela faceta tributária, a sonegação; a tributação regressiva; isenções ou anistias casuístas e injustificadas; renúncias fiscais e benefícios alheios ao desiderato de justiça social; tributos disfarçados e alheios ao ideal de justiça fiscal etc. Da mesma forma, são doenças administrativas graves, que precisam ser extirpadas, a corrupção, o nepotismo, o clientelismo, os vergonhosos acordos parlamentares para votação das leis orçamentárias (que buscam direcionar recursos para bases eleitorais) etc.

O Estado Distribuidor busca firmar uma ideia juridicizada mais alargada de igualdade, que não mais se basta meramente formal, mas social e econômica.<sup>26</sup> Nesse sentido, o Estado Distribuidor deve proporcionar a paz social mediante a promoção da justiça social (distributiva), tanto pela sua atuação interventiva, como pela prestacional.

#### **4. A face solidária do Estado Distribuidor e a pacificação do duelo capital x trabalho**

Evitando-se os riscos que uma análise estritamente materialista e histórica poderia proporcionar, é possível afirmar que a necessidade de expansão da atividade econômica foi causa marcante do surgimento do Estado Absoluto. Por outro giro, quando o Absolutismo deixou de ser interessante ao processo de acumulação do capital, o Estado Liberal firmou-se como paradigma adequado às aspirações burguesas. Da mesma forma, não se pode negar que a crise econômica do capitalismo liberal das primeiras décadas do século XX foi decisiva para a formatação de um novo paradigma de Estado.

---

26 Há de se ver, porém, como adverte Leonardo Valles Bento (*Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri: Manole, 2003, pp. 60-61), que não existem limites claramente observáveis para a ideia de igualdade econômica, no contexto de uma sociedade capitalista.

A crise econômica da década de 1920 colocou em causa as bases do Estado Liberal, uma vez que atirou ao descrédito a mítica crença na racionalidade intrínseca do mercado. Ficou evidenciado que as leis do mercado não conseguem garantir salutar competição, mas, ao contrário, favorecem abusos e a constituição de oligopólios.

Diversas razões contribuíram para que o paradigma social de Estado surgisse, entretanto, fortes são as causas decorrentes dos próprios desequilíbrios do capitalismo liberal. É verdade que a fase social do Estado de Direito parece ter surgido a partir do momento que o Estado Liberal não pôde mais ficar indiferente à crise social, sob pena de colocar em causa a paz social. A crise econômica agravada das primeiras décadas do século XX passou a exigir do Estado tanto uma atuação econômica "anticíclica" que pudesse inverter a espiral recessiva causada pelo modelo mais liberal de Estado, como mecanismos de proteção social, a fim de amortecer os efeitos perversos da crise.<sup>27</sup>

Entretanto, em linhas gerais, se a Europa Continental avançou no sentido de institucionalização de estruturas prestacionais públicas (*Welfare State* universalista e igualitário), por outro lado, os países anglo-saxônicos, em geral, fizeram opção pelo mercado, deixando a prestação de serviços públicos estatais restrita aos hipossuficientes (*Welfare State* conservador e liberal de atuação residual e seletiva).<sup>28</sup> Nesse sentido, como observa Claude Jessua,<sup>29</sup> existem pelo menos

27 Nesse sentido, BENTO, Leonardo Valles. *Governança...*, cit. p. 4.

28 Nesse sentido, Leonardo Valles Bento (*Governança...*, cit. p. 34) afirma que os Estados Unidos bem cedo consolidaram sua democracia, mas só muito tardiamente adotaram o modelo de "bem estar", se é que algum dia o fizeram. Para o autor, em regra, a sociedade civil norte-americana se mobiliza para pleitear redução da carga tributária, mas não para exigir maiores gastos do Estado.

29 Cf. JESSUA, Claude. *Capitalismo*. cit. p.110-111.

dois modelos capitalistas de Estado Tributário em oposição: o “modelo renano” (*Welfare State* universalista e igualitário) e o “modelo anglo-saxão” (*Welfare State* conservador e liberal). O “modelo renano” de social-democracia propõe um regime político e econômico de Estado Tributário Distribuidor, que se caracteriza pela adoção combinada da economia de mercado com uma forte dosagem de intervenção estatal, redistribuição fiscal e proteção social.

Não se pode deixar de registrar que comparações entre cargas tributárias de diferentes Estados Tributários não podem ser feitas com base apenas em números e relações com o PIB (Produto Interno Bruto) sem se levar em consideração o nível de desigualdade social e o papel que cabe ao Estado desempenhar (universalista e igualitário x conservador e liberal). Independentemente do padrão de eficiência relativa da máquina administrativa e do comprometimento causado pelas “doenças administrativas”, não se pode deixar de avaliar os prejuízos causados pela sonegação fiscal e pela qualidade das leis tributárias. Da mesma forma, a proximidade do modelo anglo-saxão ou do modelo renano é fundamental para que se possa verificar a carga tributária necessária para que o Estado Tributário possa bem atender sua proposta constitucional fulcral.

As políticas públicas distributivas do *Welfare State* de modelagem renana (Estado Tributário Distribuidor), desenvolvimentistas e de proteção social, na verdade, atuam, fundamentalmente, como estruturas funcionais do capitalismo mais avançado para solucionar os problemas de legitimidade do próprio capitalismo, evitando a subversão da ordem.<sup>30</sup> O capitalismo, entregue ao pretense equilíbrio do mercado, não foi capaz de garantir condições de competição, exigindo

---

30 Nesse sentido, HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação do capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980, pp. 51-54.

do Estado um papel de compensação e reconciliação dos interesses gerais da sociedade com os interesses do próprio capital, como condição de continuidade do sistema.<sup>31</sup>

O Estado Tributário Distribuidor, enquanto formatação mais madura do próprio capitalismo, porém, não propiciou a emancipação plena dos trabalhadores com relação aos seus empregadores, embora, pelo menos parcialmente, tenha favorecido que estes se tornassem fonte de poder, a partir do momento que a todos os cidadãos, independentemente de seu desempenho no modo de produção do mercado, são atribuídos direitos sociais (e direitos políticos). Nesse compasso, se, por um lado, o Estado Distribuidor se esforçou para manter sistemas previdenciários e de saúde, pensões para idosos etc., por outro, os direitos sociais não representam um processo absoluto de "desmercadorização da mão-de-obra".

O Estado Distribuidor bem atende às exigências de preservação da própria estrutura capitalista e de mercado, a partir do momento que as escolas públicas, por exemplo, capacitam o contingente humano para o mercado, tal como os benefícios previdenciários evitam o confronto entre empregados e empregadores, e assim por diante. Nesse contexto, as políticas sociais do Estado, de certa forma, deslocam a luta de classes para demandas sociais que se dirigem agora à esfera política e à burocracia estatal.<sup>32</sup>

Em outras palavras, o modelo mais social de Estado entrou no meio do confronto entre capital e trabalho, evitando que esse duelo competitivo colocasse em causa a paz social. As fagulhas resultantes do enfrentamento dos dois pólos se transformaram em reivindicações (de um) por direitos sociais e (de outro) por menores tributos. O novo pacto social

31 Nesse sentido, HABERMAS, Jürgen. *A Crise...*, cit. pp. 53-64.

32 Nesse sentido vale conferir os estudos e análises das ideias de Claus Offe feitas por Leonardo Valles Bento (*Governança...*, cit. p. 26-29).

desenhado parte do pressuposto de que o capital deve pagar tributos para que o Estado Tributário Distribuidor preste serviços necessários ao atendimento das necessidades dos trabalhadores. O entrelaço entre capital e trabalho é assim camuflado e, em nome da paz social, esse enfrentamento só deve se revelar na forma de duas lutas: capital x Estado; Estado x trabalho.

Após a Segunda Guerra Mundial, como avalia Zigmund Bauman, a desordem original da era capitalista foi substituída, nas economias mais avançadas, por “sindicatos fortes” e “corporações de larga escala” que se combinaram para dar lastro ao *Welfare State* e produzir uma “era de estabilidade relativa”.<sup>33</sup> Capital e trabalho reuniram-se em uma dependência mútua, porque nenhum dos antagonistas poderia seguir sozinho.<sup>34</sup> O *Welfare State*, nessa toada, passou a estabelecer regras para que essa união pudesse ser negociada.<sup>35</sup> Enquanto se manteve essa mútua dependência, o Estado Tributário Distribuidor pôde garantir direitos sociais financiados por tributos pagos pelas empresas, bem como firmar direitos trabalhistas que evitassem a exploração dos trabalhadores.

---

33 Cf. BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. cit. pp. 168-169. Nas palavras do autor, “os sindicatos recriaram a impotência dos trabalhadores individuais na forma do poder de barganha coletivo e lutaram com sucesso intermitente para transformar os regulamentos incapacitadores em direitos dos trabalhadores e reformulá-los como limitações impostas à liberdade de manobra dos empregadores”.

34 Cf. BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. cit. p. 168.

35 Nas palavras de Zigmund Bauman (*Modernidade líquida*. cit. p. 140): “O resultado foi muito conflito, mas também muita acomodação mútua: ácidas acusações, lutas amargas e pouco amor perdido, mas também um tremendo engenho na formulação de regras de convívio razoavelmente satisfatórias ou apenas suportáveis. Revoluções e o Estado do bem-estar foram o resultado não previsto mas inevitável da condição que impedia a separação como opção factível e viável”.

Nesse contexto, as relações econômicas se politizaram, uma vez que o funcionamento da economia passou a depender de decisões administrativas e políticas. A partir do momento que o Estado assumiu seu papel na condução da política econômica, as crises econômicas passaram a se traduzir em crises políticas e em decorrentes crises de legitimação,<sup>36</sup> uma vez que os recursos são escassos e existe uma intransponível impossibilidade financeira de se satisfazer, pela via estatal, todas as demandas geradas pela sociedade. Nesse contexto, o Estado Tributário Distribuidor passou efetivamente a amortecer, em alguma medida, os impactos negativos ocasionados pelas eventuais crises sociais decorrentes das crises econômicas cíclicas do capitalismo, deslocando o foco para questões como a inflação, o déficit público, a crise fiscal.<sup>37</sup>

Em uma linguagem coloquial, o Estado Distribuidor Solidário, colocando-se no meio do duelo "capital x trabalho" assumiu até funções que antes cabiam à família. Se antes, por exemplo, alguém desempregado ou impossibilitado para o trabalho buscava o socorro dos familiares, hoje busca seguro-desemprego, seguro-saúde, aposentadoria por invalidez; em nome do direito à saúde, é perante o Estado Solidário que o doente busca medicamentos. Se o trabalhador reclama direitos sociais, hoje o capital reclama da carga tributária.

O incremento da atividade estatal do Estado Distribuidor (Providência) proporcionou o alargamento incessante da base tributária e o crescimento da máquina burocrática, com a proliferação de órgãos do serviço público, criando um ambiente que, no final do século XX, colocou em xeque o próprio papel do Estado Distribuidor. Não foi à-toa que

---

36 Nesse sentido, BENTO, Leonardo Valles. *Governança...*, cit. p. 53.

37 Nesse sentido, BENTO, Leonardo Valles. *Governança...*, cit. pp. 56-57.

modelos de índole neoliberal foram buscados; não foi por acaso que terceirizações passaram a ser frequentes.

Nesse contexto, nos últimos 10 anos tudo parecia indicar que o modelo anglo-saxão havia superado o modelo renano. O mundo assistiu à crescente desregulamentação das atividades financeiras nos principais centros (Nova York e Londres) e ao abandono das políticas de inspiração keynesiana. Por outro lado, a globalização financeira obrigou os Estados e as empresas a adotar os padrões americanos, em especial em decorrência do sucesso da economia norte-americana, que entre 1992 e 2000 passou por um nível de crescimento sem precedentes. A tendencial prevalência do modelo anglo-americano dava sinais de que o Estado Distribuidor seria medida temporária, que apenas deveria existir até que o modelo pudesse desenvolver segurados audaciosos e recursos suficientes para que estes não mais necessitassem depender do Estado.

Entretanto, a crise desencadeada nos Estados Unidos em 2008 colocou tudo isso em questão.<sup>38</sup> O Estado da era da recessão parece mesmo não poder abdicar de seu papel de “dispositivo sanitário coletivamente financiado e administrado” que deve funcionar enquanto a empresa capitalista continuar a “gerar detritos sociais”.<sup>39</sup> Os planos governamentais, após a crise de 2008, parecem ressuscitar receitas keynesianas e propostas de regulamentação financeira,<sup>40</sup> apontando para um modelo que se afasta do anglo-americano.

---

38 Nesse sentido, JESSUA, Claude. *Capitalismo*. cit. p. 111.

39 Cf. BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. cit. p. 167.

40 Cf. JESSUA, Claude. *Capitalismo*. cit. p. 112.

## 5. O fim dos anos dourados do Primeiro Mundo

Após a crise dos anos 1920, uma maior regulamentação e algumas restrições ao movimento do capital internacional tornaram o sistema financeiro mais seguro. Esse novo sistema, como afirma Paul Krugman, protegeu a economia durante quase 70 anos. Entretanto, novos ventos bravios sopraram na década de 1990 e a expansão desregulamentada do sistema bancário paralelo norte-americano, bem como novos fluxos de capital internacional, dentre outras razões, prepararam o cenário para crises cambiais devastadoras.

A bolha habitacional norte-americana gerada pela especulativa elevação ilusória e exagerada do preço dos imóveis, especialmente a partir de 2004, foi um dos primeiros fatores disseminadores da crise de 2008.<sup>41</sup> A crise pelo menos serviu para evidenciar o fracasso da ideologia neoliberal, deixando patente que o Estado precisa fazer necessárias, incisivas e agudas intervenções. Ficou patente a exigência de um novo regime regulatório que permitisse ultrapassar, talvez, as barreiras do Estado nacional.

Por um lado, o êxito e o desenvolvimento industrial dos países asiáticos confrontam fundamentalmente a teoria neoliberal, demonstrando que a intervenção estatal pode

---

41 Nesse sentido, importante a leitura de KRUGMAN, Paul. *A crise de 2008 e a economia da depressão*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, pp. 145-201. Como afirma Claude Jessua (*Capitalismo*. cit. p. 102), toda essa montagem se baseava em uma avaliação muito ruim dos riscos, porque "empréstimos hipotecários muito elevados tinham sido concedidos a devedores de solvência duvidosa". Formou-se assim a bolha imobiliária. Para o autor, esse encadeamento de dramas financeiros foi possibilitado pela desregulamentação financeira realizada durante a administração Clinton (1993-2001), que, com a melhor das intenções, buscou permitir aos pobres adquirirem a propriedade de suas moradias. Para o autor (p. 107), "com as melhores intenções do mundo, podemos provocar catástrofes - e foi precisamente este o efeito do comunismo ao longo do século XX."

estrategicamente favorecer o desenvolvimento econômico, no contexto de uma economia globalizada. Por outro lado, a União Européia, nascida para se contrapor ao poderio norteamericano, deixa marcado exemplo de que o Estado pode não funcionar como adequado promotor do desenvolvimento, mesmo quando dispõe de capital físico e humano elevado e de qualidade.<sup>42</sup> Para comprovar, basta verificar a grave crise fiscal e de desemprego, já no início de 2010, que vêm sendo enfrentada por países como Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha.<sup>43</sup> Tais Estados, tomados recentemente como referência para o crescimento “pós-euro”, agora enfrentam déficits crescentes e elevadas dívidas públicas em razão de políticas econômicas irresponsáveis que deixaram a zona do euro em situação delicada.<sup>44</sup>

---

42 Nesse sentido, CONSTANTINO, Flávio. O reinício do debate. In: *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 23. fev. 2010, p. 9.

43 Cf. BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. Da crise financeira à crise fiscal. In: *Folha de São Paulo*, 18. fev. 2010. Disponível em <[www.clippingmp.planejamento.gov.br](http://www.clippingmp.planejamento.gov.br)>. Extraído em 19. mar. 2010. Como aponta o economista e Diretor do FMI, “a Grécia parece ser apenas a ponta de um iceberg. Os números são medonhos. Nos Estados Unidos, o déficit fiscal alcançou quase 10% do PIB em 2009. No Reino Unido, mais de 14%. Na Espanha, mais de 11%. Na França, quase 8% do PIB. A dívida pública vem aumentando rapidamente nas economias desenvolvidas. Nos cinco países atingidos por crises financeiras sistêmicas (Estados Unidos, Reino Unido, Espanha, Irlanda e Islândia), a dívida pública aumentou em média cerca de 75% em termos reais de 2007 a 2009. Menos comentados são os dados de dívida externa bruta (dívida pública e privada colocada no exterior) dos países desenvolvidos. Estudo recente de Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff, que toma por base estatísticas do FMI e do Banco Mundial, mostra que a dívida externa das economias avançadas alcança, em média, nada menos que 200% do PIB. No caso da Europa desenvolvida, a razão dívida externa/PIB chega a 266%! Na América Latina, notória por sua propensão a crises de endividamento externo, a razão dívida externa bruta/PIB está por volta de 50%. Parte considerável da dívida externa dos europeus é dentro da Europa, o que pode mitigar o problema. Mas não há dúvida de que a fragilidade das contas européias aumentou bastante nos anos recentes.”

44 Cf. CONSTANTINO, Flávio. O reinício..., cit. p. 9.

A situação fiscal anterior à crise já não era favorável em razão das políticas prestacionais dos Estados Distribuidores europeus, em especial em decorrência do impacto do envelhecimento da população sobre os gastos públicos com previdência e saúde. Com a deflagração da crise (2007-2009), as contas governamentais foram fortemente afetadas pelas medidas de socorro ao sistema financeiro, bem como pelos programas de estímulo fiscal e pela própria recessão, deixando os mercados cada vez mais inquietos quanto à sustentabilidade das contas públicas.<sup>45</sup>

Como afirma Claude Jessua,<sup>46</sup> o mundo escapou por um triz de uma crise sistêmica e fatal, uma vez que todas as operações de crédito estiveram na iminência de serem bloqueadas, entretanto, os efeitos dessa crise “estão longe de se esgotarem”. De fato, a recuperação da atividade econômica ainda está longe de ser consolidada e, nesse contexto, o dilema atual está em que os cortes de gastos ou aumentos de impostos podem reforçar a confiança na solvência do governo, mas podem provocar uma recaída na recessão.<sup>47</sup>

Os Estados nacionais, com apoio do G20 e ampla concordância internacional, vieram em socorro das finanças, porque o aval desses era o único que ainda merecia alguma confiança.<sup>48</sup> Nesse contexto, já não se pode mais falar em “Estado mínimo”, mas o desenho e o tamanho do Estado

---

45 Cf. BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. Da crise financeira..., cit. s./p.

46 Cf. JESSUA, Claude. *Capitalismo*. cit. p.53.

47 Nesse sentido, BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. Da crise financeira..., cit. s./p.

48 Como lembra Claude Jessua (*Capitalismo*. cit. p. 53), “a criação do G20, um grupo econômico formado nessa ocasião pelo G8, com o acréscimo dos mais importantes dentre os países emergentes, e sua reunião em caráter de urgência em Washington, permitiu que se evitasse a catástrofe. O G20, de acordo com uma segunda reunião ocorrida em Londres, em abril de 2009, terá no futuro uma função permanente”.

são condicionados por uma variedade de circunstâncias, sendo clara a necessidade de intervenção estatal na economia para corrigir externalidades do mercado e potencializar sua eficiência.<sup>49</sup>

Nos países em desenvolvimento, a primeira década de 2000 já termina propondo o reinício do debate.<sup>50</sup> Seja qual for o modelo político ou econômico, toda discussão deve se dar em meio a um confronto inarredável: de um lado, uma massa significativa de hipossuficientes que clama por condições de vida digna e a cobrança popular para que se aprimore e melhore a prestação dos serviços públicos; de outro, o desejo do mercado de ver a carga tributária minimizada e certa tentativa de resguardo dos fundamentos do liberalismo. Uma questão, porém, pode ser considerada certa: a desigualdade social reclama a manutenção do modelo de Estado Distribuidor, que não pode (democraticamente) ver arredado seu cunho social. Nesse compasso, as dificuldades decorrentes da manutenção da carga tributária (elevada) devem dar ensejo a embate aceso entre capital e Estado.

---

49 Nesse mesmo sentido, BENTO, Leonardo Valles. *Governança...*, cit. pp. 76-77.

50 Como ensina Giovanni Clark (Política econômica e Estado. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovanni (orgs.). *Questões polêmicas de direito econômico*. São Paulo: LTr, 2008, p. 75), a economia de mercado e o Estado são simbioticamente interdependentes. Através dos tempos, em razão dos mais diversos fundamentos, o Estado ora agrava a intervenção no domínio econômico, como no período das políticas econômicas mercantilistas patrocinadas pelos Estados absolutistas do século XVII, ora restringe sua atuação, como no Estado Liberal do século XIX. Por outro giro, como afirma Paul Singer (*Desenvolvimento: significado e estratégia*. Texto para discussão. Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. Maio/2004. Extraído do site: <[www.mte.gov.br/geral/publicacoes](http://www.mte.gov.br/geral/publicacoes)>. Consultado em 29. out. 2010], a estratégia de desenvolvimento depende do momento histórico, uma vez que resulta do acúmulo de experiências de desenvolvimento e das instituições econômicas, sociais e políticas vigentes.

No chamado “Primeiro Mundo”, a partir da crise de 2008 as políticas econômicas estatais já vêm sinalizando certa tendência de intervenção firme dos Estados, que, pelo menos nos últimos anos, vêm injetando grande soma de recursos públicos na economia. Por outro giro, são patentes os sinais de retração nos gastos estatais com a prestação de serviços públicos.

Nos países em desenvolvimento, o quadro não é menos alarmante. A pressão do capital financeiro tem obrigado os governos a negar emprego, educação, saúde e outros serviços sociais à população, impondo sofrimento além do suportável aos hipossuficientes. Não é à-toa que propostas de modelos alternativos de governo, muitas vezes de cores populistas e de índole pretensamente socialista, vêm sendo moldados na América Latina.

Na era da recessão, as limitadas possibilidades das prescrições neoliberais, além de traduzir retrocessos sociais, já colocam em causa a paz social e, da mesma forma, corroem a estabilidade dos governos, uma vez que os eleitores não tendem a manter ininterruptamente representantes políticos sempre propensos a tomar medidas recessivas.

Nesse ambiente de crise, já se assiste ao confronto, em muitos países, de forças favoráveis e contrárias ao keynesianismo. Se, por um lado, a Europa explode em protestos e a “zona do euro” vem exigindo uma política econômica recessiva e de contenção, por outro lado, China, Índia, Malásia e Taiwan continuam a crescer e todos aplicam políticas que constam do receituário intervencionista.<sup>51</sup>

---

51 Nessa mesma direção, SINGER, Paul. *Desenvolvimento: significado...*, cit. s./p.

## 6. O papel dos Estados Nacionais

Os mercados financeiros adquiriram um lugar proeminente no mundo globalizado, submetendo a “economia real” à “ditadura do dinheiro”, introduzindo um elemento de instabilidade que sequer os governos conseguem administrar.<sup>52</sup> Os ciclos econômicos, cada vez mais curtos em face da aceleração da história, são cada vez mais afetados pelo fenômeno da “financeirização da economia”, justamente porque o espaço em que se manifestam se tornou planetário.<sup>53</sup> Nas palavras de Claude Jessua, *verbis*:<sup>54</sup>

Em um sistema econômico de caráter mundial, os governos nacionais não mais dispõem de instrumentos de regulamentação à medida dos novos problemas [...]. Ora, o perigo de instabilidade naturalmente existe, já que os operadores desses mercados internacionais realizam decisões arbitrárias muito rápidas e frequentemente muito arriscadas; seu comportamento tende a ser imitativo e a se “desprender” dos princípios fundamentais da economia. Desse modo, a especulação constituiria um perigo permanente para a economia real, porque sempre existe o risco de se formarem bolhas especulativas. [...] A amplitude da crise atual parece confirmar a validade desses temores.

Por outro giro, investidores de um país mantêm parcela considerável de suas riquezas em investimentos no exterior; da mesma forma, investidores de diversos países mantêm investimentos consideráveis naquele. Nesse sentido, como ensina Paul Krugman, quando as coisas dão errado em um país (mesmo nos Estados Unidos), esses investimentos

---

52 Basta verificar, como afirma Claude Jessua (*Capitalismo*. cit. p. 101), “que os fluxos financeiros diários são cinquenta vezes mais importantes do que as transações realizadas sobre bens e serviços”. Da mesma forma, as reservas dos bancos centrais “não representam em seu total senão a metade do volume diário de transações no mercado de ações”.

53 Cf. JESSUA, Claude. *Capitalismo*. cit. p. 53.

54 Cf. JESSUA, Claude. *Capitalismo*. cit. pp. 101-102.

transfronteiriços atuam como “mecanismo de transmissão”. Assim, uma crise que eclode no mercado habitacional dos Estados Unidos, por exemplo, desencadeia sucessivas outras no exterior e vice versa.<sup>55</sup>

O Estado foi, por muitas décadas, mesmo com os avanços do capitalismo, a única organização capaz de conter os excessos do mercado; entretanto, na atual economia globalizada e “financeirizada”, sequer os Estados nacionais, muitas vezes, têm a possibilidade de zelar pelo mito da felicidade de seus cidadãos.

Os Estados nacionais, diversas vezes, não são capazes de resistir às jogadas e às especulações do capitalismo “selvagem”, em especial pelos efeitos reflexos que as “corridas aos bancos”, “operações de manada” ou movimentos similares podem causar às economias nacionais. Basta verificar o que a operação financeira levada a cabo por apenas um grupo capitaneado pelo mega-investidor George Soros foi capaz de fazer com a libra inglesa, em agosto de 1990, em um exitoso ataque à moeda, que resultou em agigantada queda, com severos prejuízos para a nação e lucros estratosféricos para um grupo de especuladores inescrupulosos. Da mesma forma, basta verificar as dificuldades do governo de Hong Kong, em 1998, para resistir a similar investida.<sup>56</sup>

A acelerada evolução da tecnologia; a redução dos custos tanto dos transportes, como da comunicação; os meios informatizados recentes de transmissão de dados; a *internet* e as possibilidades que ela trouxe de interligação acelerada e *on-line* do mundo fizeram a integração e a globalização da economia mundial. Por sua vez, a “financeirização” da economia e a globalização reduziram substancialmente a

---

55 Cf. KRUGMAN, Paul. *A crise...*, cit. p. 186.

56 Nesse sentido, vale conferir KRUGMAN, Paul. *A crise...*, cit. pp. 123-143.

condição dos Estados nacionais de controlarem, regularem ou mesmo planejarem suas economias.<sup>57</sup>

Nesse cenário, a legitimidade dos Estados passa a depender cada vez menos de sua capacidade gerencial, planejadora e organizatória, e cada vez mais os Estados nacionais ficam a mercê do capital internacional de horizonte planetário e do poder que dispuserem de captação de investimentos. Fica difícil atribuir-se as causas do crescimento econômico à atuação de um determinado governo.<sup>58</sup>

Nesse compasso, se muitas vezes os Estados não conseguem dar respostas suficientes para as necessidades sociais de seus administrados,<sup>59</sup> como acontece nos países em desenvolvimento, outras vezes, o poderio regulador dos Estados nacionais isolados não é suficiente para conter o abuso por parte de mega-investidores ou o interesse de grandes conglomerados econômicos que, ademais, em outras situações exercem poderosa influência sobre a esfera governamental ou sobre o Legislativo e o Judiciário.

O que chama a atenção é a efetiva “perda de tração das políticas públicas”. Em outras palavras, as políticas

---

57 Em direção próxima, SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995, pp. 87-89.

58 Como observa Giovanni Clark (Política econômica..., cit. p. 69), de fato, as políticas econômicas estatais não podem ser mais analisadas isoladamente, fora de um contexto internacional, em virtude da influência crescente do poder econômico transnacional dos Estados desenvolvidos (e comunitários) e dos entes internacionais (OMC, FMI, Banco Mundial). Da mesma forma, não se pode desprezar a interdependência das políticas estatais com relação às políticas econômicas do capital privado nacional.

59 Como bem avalia Giovanni Clark (O genocídio econômico. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovanni (orgs.). *Questões polêmicas de direito econômico*. São Paulo: LTr, 2008, p. 38), o Brasil gasta, em média 4% do PIB com a educação, enquanto o ideal seria aproximadamente 10%. Da mesma forma, possui 62 milhões de analfabetos com idade acima de 10 anos, além de 18 milhões de adultos que não sabem ler e escrever (isso sem incluir os analfabetos tecnológicos).

públicas dos Estados nacionais isolados, na atualidade, dão severos sinais de impotência para conter crises como a que se verificou em 2008 e, da mesma forma, por vezes, são débeis perante “efeitos de ressonância”, corridas e “operações de manada”. Entretanto, apesar do poderio do capital na economia globalizada, existe a possibilidade da formulação de “políticas econômicas endógenas” por parte dos Estados nacionais, distintas das engendradas pelo poder econômico internacional, passíveis de garantir uma adequação aos comandos das Constituições Econômicas e às necessidades de atuação, com vistas a suprir as carências socioeconômicas de seus povos.<sup>60</sup>

Nessa linha de ideias, efetivamente, apenas com a articulação entre Estados nacionais será possível regulamentar o mercado globalizado, de forma a conter os ímpetus abusivos do capitalismo. Por outro lado, resta claro que o Estado nacional deve ser reorganizado para atuar sobre a eficiência econômica, em um cenário de “competitividade sistêmica”, alinhando Estado e mercado funcionalmente, buscando a otimização das condições de competitividade do país.<sup>61</sup> Apenas com a intervenção decisiva dos Estados nacionais reorganizados e reforçados é possível, nesse contexto, propiciar uma condição de vida digna para a pessoa humana.

A crise de 2008 impõe novos modelos regulatórios e novos formatos de Estado; da mesma maneira, a sociedade globalizada da era da recessão reclama políticas prestacionais eficazes e exige o atendimento do mínimo existencial para uma vida digna. O problema é que o dinheiro público, pelo menos nas iniciativas mais recentes, que poderia ser investido em prol dos necessitados, vem sendo usado para sanar problemas estruturais do próprio mercado, isto é, pagam a

---

60 Cf. CLARK, Giovanni. *Política econômica...*, cit. p. 74.

61 Nesse sentido, BENTO, Leonardo Valles. *Governança...*, cit. p. 78.

conta da crise, mais uma vez, os mais carentes, os miseráveis, que se veem privados, gradativamente, das prestações mais elementares por parte dos Estados.

## 7. O voo do capital na modernidade líquida

Se a globalização e a economia “financeirizada” já impõem dificuldades para a era da recessão, a “modernidade líquida” propicia dificuldades adicionais para os Estados Nacionais.

A “modernidade sólida” do capitalismo pesado e do engajamento umbilical entre capital e trabalho interdependentes vem, nos dias de hoje, cedendo lugar, gradativamente, para uma “modernidade líquida”. Na “modernidade sólida”, os trabalhadores dependiam do emprego para sobreviver e o capital dependia de empregá-los para crescer, tudo isso com um “endereço certo”, uma vez que nenhum dos dois podia se deslocar com facilidade para outros lugares.<sup>62</sup>

O capitalismo da “modernidade líquida”, mais leve e flutuante, rompe unilateralmente os laços que o prendiam ao trabalho e o submetiam ao Estado; o capital se liberta de sua dependência com relação ao espaço, rompe o pacto de “estabilidade relativa” celebrado com o trabalho e flutua para outros lugares.<sup>63</sup> Como afirma Zigmund Bauman, “em seu

---

62 Nas palavras de Zigmund Bauman (*Modernidade líquida*. cit. p. 166), “os muros da grande fábrica abrigavam e mantinham os parceiros numa prisão compartilhada. Capital e trabalhadores estavam unidos, pode-se dizer, na riqueza e na pobreza, na saúde e na doença, até que a morte os separasse. A fábrica era seu *habitat* comum – simultaneamente o campo de batalha para a guerra de trincheiras e lar natural para esperanças e sonhos.”

63 Cf. BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. cit. p. 171. Como observa o autor (p. 141), “o capital se livrou do peso e dos custos exorbitantes de mantê-lo; o capital ficou livre da tarefa que o prendia e o forçava ao enfrentamento direto com os agentes explorados em nome de sua reprodução e engrandecimento”.

estágio pesado, o capital estava tão fixado ao solo quanto os trabalhadores que empregava". Hoje, porém, o capital viaja leve, mas o trabalho permanece tão imobilizado quanto no passado.<sup>64</sup>

As empresas, em franca competição capitalista, tendem a reduzir seu tamanho, em uma "tendência de emagrecimento", dando ensejo a "rodadas de cortes",<sup>65</sup> ou seja, favorecem a automação e a eliminação de postos de trabalho. As fusões, tendencialmente levadas a cabo, servem para incrementar o poder de barganha do capital e favorecer a redução do tamanho relativo dos empreendimentos. Em consequência, novas formas de exploração, favorecidas pela desregulamentação do trabalho e pelo desenvolvimento do trabalho temporário, fazem-se presentes. Nesse cenário, a "modernidade líquida" já anuncia tempos de incertezas, onde a ideia de bem comum fica cada vez mais nebulosa.<sup>66</sup>

Como avalia Zigmund Bauman, as empresas capitalistas transnacionais da era da globalização alimentam interesses e compromissos locais dispersos e cambiantes e, para elas, o mundo ideal deve mesmo ser um "mundo sem Estados".<sup>67</sup> Nesse contexto, os Estados nacionais, incapacitados economicamente, competem entre si para "implorar, adular ou seduzir" o capital globalizado a mudar de rumo e vir para suas terras. Como adverte o autor,<sup>68</sup>

os poucos entre eles que são lentos, míopes ou orgulhosos demais para entrar na competição enfrentarão sérios problemas por não terem o que dizer a seus eleitores que "votam com suas carteiras", ou então serão prontamente condenados e relegados ao ostracis-

---

64 Cf. BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. cit. p. 70.

65 Cf. BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. cit. p. 143.

66 Cf. BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. cit. pp. 170-172.

67 Cf. BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. cit. p. 219.

68 Cf. BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. cit. p. 220.

mo pelo afinado coro da “opinião mundial”, para serem depois varridos (ou ameaçados de serem varridos) por bombas capazes de restaurar seu bom senso, trazendo-os (de volta) ao redil.

O capital, livre de maquinário pesado e volumoso, viaja e busca locais onde o pacto lhe seja mais favorável e lucrativo. Aos Estados resta apenas oferecer ao capital garantias de que poderá partir quando desejar, usando todo seu poder de regulação a favor da desregulação, desmantelando os estatutos e leis restritivos à liberdade das empresas, de modo a, assim, comprar credibilidade e garantir que suas terras são hospitaleiras (ou mais hospitaleiras que as terras dos vizinhos).<sup>69</sup> Da mesma forma, cabe ao Estado, de pires na mão, em troca da garantia de empregos para sua gente – cada vez mais reduzidos –, oferecer afagos em forma de menos regras e baixos impostos.

Na “modernidade líquida”, o capital, sempre em busca de maiores lucros, rompeu o pacto que perdurou no *Welfare State* e se liquefez, fugindo para outras fronteiras, deixando o Estado Distribuidor sem condições de fazer frente às necessidades e aos anseios sociais da massa (servil) de trabalhadores. O capital escapou do poder estatal e, assim, a massa de cidadãos (trabalhadores) se rende impotente e desamparada ao grande capital fluído, reverenciando e servido à riqueza. O capital leviatã, sem face e sem pátria, sem compromisso ético,<sup>70</sup> buscando saciar seu apetite por lucros, rompeu a “estabilidade relativa” dos “anos dourados”.

---

69 Cf. BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. cit. p. 172. O tênis do brasileiro, na maioria das vezes, é “made in Taiwan” ou mesmo “made in Cingapura”. O capital voa para onde os lucros podem ser majorados, mesmo para locais onde os direitos sociais não são assegurados ou a questão ambiental não é objeto de cuidados.

70 Para autores como Claude Jessua (*Capitalismo*. cit. p. 106), é injusto retirar qualquer preocupação ética do capitalismo. Para o autor, existem ligações estreitas entre o capitalismo e os valores da liberdade, a tal ponto que o

### Nas palavras de Zigmund Bauman:<sup>71</sup>

O capital viaja esperançoso, contando com breves e lucrativas aventuras e confiante em que não haverá escassez delas e de parceiros com quem compartilhá-las. O capital viaja rápido e leve, e sua leveza e mobilidade se tornam as fontes mais importantes de incerteza para todo o resto. Essa é hoje a principal base da dominação e o principal fator das divisões sociais.

A "modernidade líquida", assim, favorece o enfraquecimento do Estado Tributário e, como adverte Otfried Höffe, embora os Estados tenham a responsabilidade de assegurar a existência de seus cidadãos, seu poder de organização e de intervenção tem sofrido forte enfraquecimento com a globalização da economia mundial.<sup>72</sup>

Se a crise econômica reduz postos de trabalho (e o volume de tributos) e o progresso tecnológico vagarosamente avança substituindo o homem pela máquina, a "modernidade líquida", com o capital flutuante, agrava o desemprego nos Estados Distribuidores, tornando-o um vício estrutural.<sup>73</sup> Por outro lado, os Estados fragilizados pela crise de 2008 têm suas receitas tributárias reduzidas e as demandas prestacionais majoradas.

O trabalho (sem emprego), atordoado, pede socorro ao Estado Distribuidor Solidário; entretanto, na "modernidade líquida", o Estado impotente, privado de tributos, não dá sinais de que conseguirá cumprir seu papel.

---

capitalismo não poderia funcionar fora de um sistema democrático. Para o autor, do mesmo modo, "um sistema democrático implica necessariamente o exercício das liberdades econômicas, ou seja, do capitalismo".

71 Cf. BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. cit. p. 141.

72 Cf. HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 478.

73 Cf. BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. cit. pp. 170-171.

## 8. O capital que voa e as guerras fiscais

A “modernidade líquida” assiste aos anos dourados da fase social do Estado de Direito se encerrarem com guerras comerciais que transformaram o dinheiro na grande arma de destruição das esperanças da massa que clama por melhores condições de vida. Mesmo a era de prosperidade não foi capaz de impedir o voo do capital, que se liquefez e rompeu o pacto de estabilidade dos anos dourados. Nas palavras de Zigmund Bauman:<sup>74</sup>

Mas o capital se tornou extraterritorial, leve, desembaraçado e solto numa medida sem precedentes, e seu nível de mobilidade espacial é na maioria dos casos suficiente para chantagear as agências políticas dependentes de território e fazê-las se submeterem a suas demandas. A ameaça (mesmo quando não expressa e meramente adivinhada) de cortar os laços locais e mudar-se para outro lugar é uma coisa que qualquer governo responsável, em benefício próprio e no de seus concidadãos, deve tratar com a maior seriedade, tentando subordinar suas políticas ao propósito supremo de evitar a ameaça do desinvestimento.

Na atualidade, guerras comerciais travadas entre Estados nacionais vêm colocando de joelhos democracias sociais do Ocidente que antes eram o modelo e as depositárias das esperanças de uma “vida boa”. A crise de 2008 e o “fenômeno China” já despertaram os Estados nacionais e as organizações internacionais (como a OIT e a OMC) para a necessidade de se buscar um novo ponto de equilíbrio e de se regulamentar o capital transnacional.

Acontece que, se internacionalmente os Estados nacionais não vêm exitosamente conseguido conter o ímpeto dos grandes grupos econômicos, nos países em desenvolvimento, muitas vezes, a fraqueza dos laços federativos permite uma verdadeira captura pelo mercado da esfera governamental.

---

74 Cf. BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. cit. p. 172.

No Brasil, por exemplo, o povo assiste sem entender bem a uma “guerra fiscal” entre os Estados da Federação. Esse é o reflexo de uma União Federal frágil e que não consegue zelar pela harmonia do pacto federativo, mas que favorece, por sua omissão e por seus próprios interesses políticos, o confronto entre Estados-Membros de uma mesma Federação, em detrimento dos interesses maiores da coletividade.

Em uma linguagem habermasiana, pode-se afirmar que, inarredavelmente, a realidade de um cenário de “guerra” denuncia a fraqueza dos mecanismos jurídicos necessários à construção do consenso democrático. Se há guerra entre Estados-Membros (seja ela a guerra que for), duas conclusões são inevitáveis: em primeiro lugar, os mecanismos de formatação do consenso (tão caro à democracia) são inadequados; em segundo lugar, a União falha absurdamente no cumprimento de seu papel de responsável pela harmonia na Federação.

Os Estados-Membros do Brasil, com o objetivo de atrair empresas e investimentos para seus territórios, vem concedendo benefícios fiscais e praticando sistemática renúncia de receitas. As empresas, guiadas pelo desiderato de lucro majorado, caminham, em um verdadeiro “jogo de quem dá mais”, para o Estado-Membro que oferece melhores possibilidades de lucro.<sup>75</sup> A guerra entre Estados-Membros, assim,

---

75 Guerra, enquanto ausência de consenso, é sempre o caminho mais danoso e destrutivo. Isso os tribunais já reconhecem. No caso da guerra fiscal entre Estados-Membros, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se pronunciou pela inconstitucionalidade de diversas normas estaduais. A propósito, vale a leitura do relato de Amanda Amaral Ramos Ferreira (*Guerra fiscal no ICMS em decorrência da concessão de crédito presumido*. Monografia apresentada ao Curso de Pós Graduação em Direito Tributário da Faculdade de Direito Milton Campos como requisito parcial à obtenção do título de Pós-Graduada em Direito Tributário, 2011), orientada pelo sempre brilhante e digno Professor Doutor André Mendes Moreira.

é apenas uma versão interna da mesma guerra que ocorre entre Estados nacionais no cenário macro. O fenômeno é o mesmo e os efeitos danosos também.

Na “modernidade líquida”, a guerra fiscal é decorrência da fluidez do capital migrante e sintoma da ruptura do pacto social produzido pelo Estado Tributário Distribuidor. Na realidade, a chamada “guerra fiscal” revela uma espécie de captura da esfera governamental pelo capital. Em Estados em desenvolvimento, o fenômeno pode vir agravado pela fraqueza do pacto federativo e pela eventual tendência (histórica) centrípeta de um federalismo frágil de predomínio da União.<sup>76</sup>

Por certo, a independência do capital líquido não é tão completa como quer o capital globalizado (ou pelo menos não é ainda). O capital não é tão volátil quanto tenta ser e nem independe, em outras paragens, da mão-de-obra. Fatores territoriais locais ainda são variáveis que interferem no cálculo dos lucros. Por outro giro, mesmo nos horizontes mais remotos, as conquistas sociais, mais cedo ou mais tarde, se globalizam. A propósito, a desigualdade entre os povos, tão acentuada no século XX, não pode se perpetuar na economia globalizada.

Em uma economia globalizada, na qual os seres humanos de uma nação podem em um clicar de *mouse* saber o que se passa do outro lado do mundo, apenas com a igualdade das condições de vida dos povos poder-se-á pensar em uma estabilidade mais duradoura. Por certo, essa é a tendência mais longínqua, embora se saiba que, no curto prazo, as associações e as organizações mundiais deverão buscar caminhos de preservação do *status quo* de desigualdade e exploração.

---

76 União muito interessada, por certo, na implantação de um IVA federal em substituição ao ICMS dos Estados-Membros, centralizando em suas mãos, mais uma vez, o poder de tributar.

Esse é o jogo instintivo da dominação descrito por Freud, que mostra que muito ainda merece evoluir o ser humano antes de se tornar mais ético.

Pelo menos internamente, o caminho da guerra fiscal favorece somente o grande capital, uma vez que a eliminação da desigualdade interna entre os Estados-Membros deve contar só com os mecanismos constitucionais. Apenas o consenso democrático em deliberação colegiada dos Estados-Membros ou a atuação harmonizadora da União podem reverter o quadro de captura dos interesses da coletividade.

Enfim, a chamada “guerra fiscal” reflete uma tendência das economias de mercado na globalizada “modernidade líquida” e revela as possibilidades de captura de esferas governamentais fragilizadas pelo grande capital internacional. Essa é uma realidade que precisa ser banida. Os efeitos da “guerra fiscal” subvertem a lógica do Estado Distribuidor e são nefastos para a economia do Estado Solidário. O povo (trabalho) sofre com a falta do tributo e os contribuintes com a insegurança jurídica.

## Referências

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O estado democrático de direito pós-providência brasileiro em busca da eficiência pública e de uma administração pública mais democrática. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, n. 98, pp.119-158, 2009.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. Da crise financeira à crise fiscal. In: *Folha de São Paulo* de 18. fev. 2010. Disponível em <[www.clippingmp.planejamento.gov.br](http://www.clippingmp.planejamento.gov.br)>. *Extraído em 19. mar. 2010.*

BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri: Manole, 2003.

BITENCOURT NETO, Eurico. *O direito ao mínimo para uma existência digna*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

CLARK, Giovani. O genocídio econômico. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani (orgs.). *Questões polêmicas de direito econômico*. São Paulo: LTr, 2008.

CLARK, Giovani. Política econômica e Estado. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani (orgs.). *Questões polêmicas de direito econômico*. São Paulo: LTr, 2008.

CONSTANT, Benjamin. *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Disponível em <[www.fafich.ufmg.br](http://www.fafich.ufmg.br)>. Extraído em 18. ago. 2011.

CONSTANTINO, Flávio. O reinício do debate. In: *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 23. fev. 2010, p. 9.

EINSTEIN, Albert; FREUD, Sigmund. *Por que a guerra? Indagações entre Einstein e Freud (cartas)*. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/7182942>>. Extraído em 12. nov. 2011.

FERREIRA, Amanda Amaral Ramos. *Guerra fiscal no ICMS em decorrência da concessão de crédito presumido*. Monografia apresentada ao Curso de Pós Graduação em Direito Tributário da Faculdade de Direito Milton Campos, como requisito parcial à obtenção do título de Pós-Graduada em Direito Tributário, 2011.

GIANINI, Tatiana. Guerra necessária, guerra contestada. In: *Revista Veja*. São Paulo: Abril, versão ipad, ed. 2233 de 07. set. 2011, ano 44, n. 36.

- JESSUA, Claude. *Capitalismo*. Porto Alegre: L&PM, 2009.
- HABERMAS, Jürgen. A crise de legitimação do capitalismo tardio. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.
- HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- KIRCHHOF, Paul. *La influencia de la constitución alemana en su legislación tributaria*. In: Garantías constitucionales del contribuyente. 2. ed. Valencia: Tyrant lo Blanch, 1998.
- KRUGMAN, Paul. *A crise de 2008 e a economia da depressão*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- MARTÍNEZ, Soares. *Direito fiscal*. 9. ed. Coimbra: Almedina, 1997.
- MÁXIMO NETO. *Raízes históricas do tributo brasileiro: uma visão crítica do sistema tributário nacional. O regime fiscal das contratações, díizimos e outros tributos conexos precursores da ação fiscal sobre a produção, circulação e consumo de bens, mercadorias e serviços no Brasil*. Monografia patrocinada pela Fundação Calouste Gulbenkian. Belo Horizonte, v. II, 1979.
- NABAIS, Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 1998.
- PAPIER, H. J. *Ley fundamental y orden rconómico*. In: Manual de derecho constitucional. Trad. esp. de *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Org. Konrad Hesse, Madrid: Marcial Pons, pp. 561-612, 1996.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.
- SINGER, Paul. *Desenvolvimento: significado e estratégia*.

Texto para discussão. Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. Maio/2004. Extraído do site: <[www.mte.gov.br/geral/publicacoes](http://www.mte.gov.br/geral/publicacoes)>. Consultado em 29. out. 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

WOLFF, Hans; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. *Verwaltungsrecht*. V. 1. 11. ed. München: C. H. Beck, 1999.

---

*Recebido em 17/11/2011.*

*Aprovado em 29/11/2011.*

