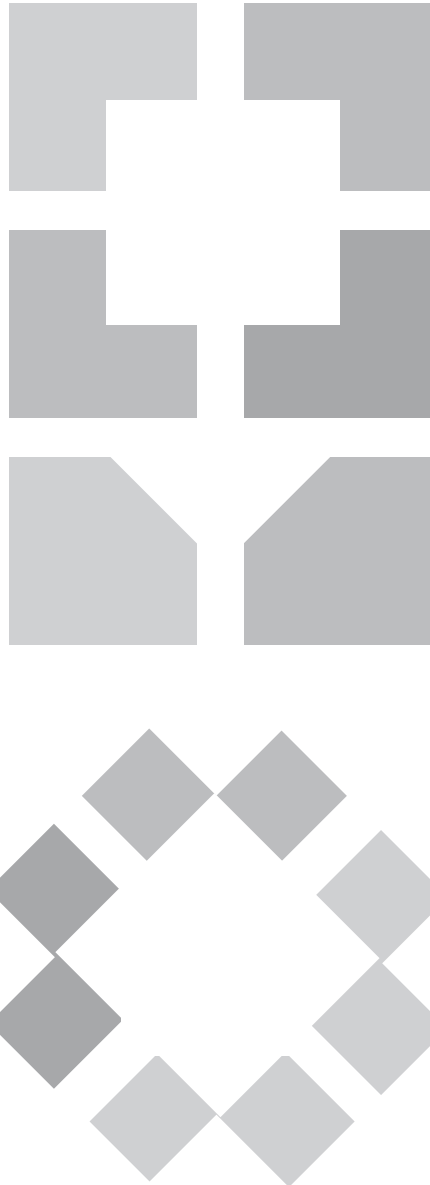


Direito Tributário e Controle Social

Antonio Henrique Lindemberg
Baltazar

A fome é a realidade, o efeito e o sintoma da ausência de cidadania.
Herbert de Souza (Betinho)



1. INTRODUÇÃO

O direito tributário sempre foi pensado sob o enfoque da relação obrigacional do cidadão-contribuinte com o Estado, a partir de uma lúdima relação impositiva, como ato de império. Nesse sentido é a gênese da expressão Fisco, proveniente de *fiscus*, que era a cesta de junco com a qual eram arrecadados pelos romanos os impostos, particularmente dos povos conquistados.

Todavia, com a constitucionalização das relações tributárias, que entre nós foi iniciada com a Emenda nº 18 à Constituição de 1946, e as posteriores reformulações ocorridas com as Constituições de 1967 e 1988, a reflexão tributária começou a se orientar pela integração do direito tributário aos direitos fundamentais, pela promoção de mudanças que venham a realizar o ideário da justiça fiscal.

A tributação, dentro do moderno Estado Democrático de Direito, afasta-se da visão meramente arrecadatória, e torna-se instrumento necessário para a execução dos princípios e objetivos da República Federativa do Brasil¹, especialmente, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades econômico-sociais.

É sob essa visão que surge o controle social das políticas públicas, do que se requer a participação efetiva da sociedade como mecanismo de democratização da democracia², permitindo que os cidadãos não só participem indiretamente da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem a aplicação dos recursos públicos obtidos através das receitas arrecadadas pelos entes federados.

2. DIREITO TRIBUTÁRIO E CONTROLE SOCIAL

Com fundamento em nossa história econômica colonial, onde todas as riquezas aqui produzidas tinham como destino certo a grande metrópole portuguesa, situada a milhares de quilômetros do Brasil, é comum a visão social da tributação como algo a ser evitado a todo custo, como uma verdadeira lesão à liberdade individual.

Antonio Henrique Lindemberg Baltazar é servidor da Receita Federal do Brasil. É pós-graduado em Direito Tributário e Finanças Públicas (IDP-DF) e Mestre em Direito Constitucional (IDP-DF).

Nesse contexto recordemos, a título de contextualização histórica, a experiência da inconfidência mineira – uma tentativa de insurreição abortada pelo governo português em 1789 – cujo principal pretexto foram as altas taxas implementadas sobre a extração do ouro (derrama). Após quase 220 anos, os brasileiros enxergam o Poder Público assim como os revoltosos de Minas enxergavam a Metrópole, como apropriadores, e, assim sendo, fazem de tudo para se eximir do pagamento dos tributos. Ocorre que, enquanto antigamente o dinheiro aqui arrecadado era gasto em terras lusitanas, hoje, os tributos servem para o financiamento do próprio Estado brasileiro.

É de se recordar, contudo, que onde se adota o sistema econômico capitalista existe poucas formas de obtenção de recursos com o intuito de financiar as atividades estatais, quais sejam: (i) tributação; (ii) intervenção direta no exercício da atividade econômica; (iii) emissão de moedas; (iv) obtenção de empréstimos. Assim, se não quisermos um Estado intervencionista, endividado ou com crise inflacionária, necessário se faz apoiarmos a tributação, pois sem esta não resta outra saída senão a exploração direta de atividade econômica pelo Estado. Nesse sentido, a tributação torna-se imprescindível à existência de um país onde as atividades econômicas são em regra executadas pela iniciativa privada, em um regime de liberdade-estatal³.

Portanto, “a liberdade é razão e limite da tributação”⁴, ou, em outras palavras, “os tributos são o preço da liberdade, no sentido de que se constituem no espaço aberto pelos direitos fundamentais e visam sua garantia”⁵.

Os tributos são responsáveis pela manutenção do Estado, mantendo os serviços e a implementação das políticas públicas, cujo escopo é permitir ao Estado alcançar o bem comum. Assim, necessário se faz o rompimento da dicotomia tributação/liberdade, de forma a possibilitar que o destino da arrecadação tributaria seja a concretização dos imperativos constitucionais. Sem isto, continuaremos a vivenciar a postura da sonegação fiscal como um fato normal na (de) formação do povo brasileiro.

É importante observar que no cenário brasileiro faz-se habitual o discurso legitimador da sonegação tributária dentro da ideia do “para que pagar se não há retorno dos serviços públicos”. Como afirma Eduardo Ribeiro Moreira, a sonegação de tributos justifica-se por um processo de racionalização, processo este que acaba por justificar qualquer ilegalidade. A racionalização das ações humanas para o comportamento ilícito é responsável pelo processo de corrupção. “A corrupção inicia-se nas pequenas condutas, como a sonegação de tributos, o uso indevido de influências e favorecimentos, estímulo de aquisição de produtos piratas, e a penetração dessas práticas ilegais faz-se com um discurso reacional de justificação”⁶.



É certo que as políticas públicas voltadas à redução da miserabilidade social, ao acesso à educação e à saúde são ainda insuficientes. Contudo, não é pela postura do não-pagamento dos tributos, do cada-um-por-si típico das classes não afetadas pelas mazelas sociais, que os problemas sociais que afetam nossa sociedade acabarão por se resolver.

A mudança de nossa realidade passa por uma postura ativa de todos os cidadãos na definição de prioridades e no controle dos gastos públicos, seja através de organizações representativas da sociedade (conselhos, sindicatos, grupos de bairros) ou diretamente através da conduta cidadã de cada um de nós. Somente quando levarmos a sério a advertência realizada pelo grande escritor russo Fiódor Mikhailovitch Dostoievski, em seu livro *Irmãos Karamázov*, no sentido de que todos somos responsáveis por tudo e por todos é que as soluções começarão a ser enxergadas. E é justamente através do controle social da arrecadação tributária e dos gastos públicos que se forma uma postura de consciência da justiça fiscal.

Muito se discute sobre a elevada carga tributária brasileira⁷, nos astronômicos valores arrecadados pela Receita Federal do Brasil, mas quase não se escutam debates sobre o orçamento público. Assim fazendo, a preocupação circunscreve em torno das receitas tributárias arrecadadas pelo Poder Público, deixando ao esquecimento a aplicação destas receitas. Evidentemente, essa realidade é muito perversa, pois, afinal de contas, a ausência de fiscalização é que abre espaço para as famosas máfia da ambulância, dos sanguessugas, dos cartões corporativos, entre tantas outras que dilapidam o patrimônio público.

Se é certo que existem órgãos de controle dos gastos públicos, como é o caso dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e da Controladoria Geral da União, também é verdade que o controle por eles exercido é insuficiente e limitado, o que faz com que o Poder Executivo elabore as políticas públicas distante de um efetivo controle exercido pela sociedade. Por isso, é essencial que a sociedade participe do controle dos gastos públicos, monitorando as ações governamentais e exigindo o uso correto dos recursos arrecadados. Tais atos

são mecanismos importantes de fortalecimento da cidadania, que, infelizmente, em nosso país acaba sendo confundida com o mero exercício, de quatro em quatro anos, do direito ao voto.

Daí a observação de Roque Carraza de que o mero exercício do voto, desapegado do efetivo controle social, apresenta-se despido de importância prática, gerando apenas uma democracia de fachada⁸. Iguamente, afirma Rogério Gesta Leal,

o controle de exercício do sufrágio como ato isolado de participação política tem se confundido com a delegação incondicionada de mandatos (poder) e agentes públicos por tempo certo e determinado, comodamente transferindo a estes todas as responsabilidades e liberdades à solução das mazelas sociais. Em verdade, a sociedade civil tem tido no voto, no envolver dos tempos democráticos, um dos únicos momentos espacial e temporal de vinculação e relação com a Administração Pública, após o que se ausenta do espaço público para que os donos do poder possam desempenhar seus papéis⁹.

É nesse sentido que deve ser entendido o ultimato do sociólogo Português Boaventura de Souza Santos: *Precisamos democratizar a democracia*¹⁰. É preciso mais controle social, é preciso mais cidadania.

Diversos mecanismos de participação direta da comunidade na gestão das políticas públicas vêm sendo implementados no Brasil. Orçamento participativo, criação de conselhos – tais como conselhos municipais de educação, conselho de alimentação escolar, conselhos municipais de saúde, conselho de assistência social-plebiscito e iniciativa popular legislativa são alguns dos mecanismos encontrados para efetiva prática desse espírito constitucional.

Se é certo que nossa democracia – como não poderia ser o contrário – é eminentemente representativa, também é verdade que, por razões diversas, vivencia-se, não só em terras brasileiras, mas em dimensão global, uma flagrante crise acerca da atuação dos representantes políticos. Sobre assunto, lembra José Horácio Meirelles Teixeira,

o elemento representativo, que era o 'democrático' ao tempo do absolutismo, é hoje o elemento 'não democrático', na democracia moderna. Frente ao monarca absoluto, o Parlamento aparece como se fosse o povo; frente ao povo, entretanto, na democracia moderna, o Parlamento aparece como a negação da democracia. É por isso que Rousseau já aceitava a representação como 'mal menor', procurando corrigi-la com o mandato imperativo, o *referendum*, etc¹¹.

Desse modo, para assegurar o princípio democrático é que as Constituições modernas incorporaram institutos de democracia direta ou participativa (referendo, plebiscito, iniciativa popular, ação popular, direito de petição), pois quase ninguém, com lucidez, atualmente, é capaz de afirmar que na democracia representativa a nação é efetivamente representada por seus mandatários, sendo comum o completo desvirtuamento do conceito de mandato, ou seja, delegação de poderes baseado na fidelidade, na lealdade.


Assim sendo, como instrumento de participação direta do povo surge o controle social nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de gestão e execução das políticas e programas públicos. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade, em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades.

O controle social pressupõe alterações profundas na construção de uma sociedade democrática, especialmente no comportamento entre Estado e cidadão, os quais deixam de ser vistos como oponentes e se transformam em partícipes no processo de definição, implementação e de avaliação da ação pública. A própria Carta Constitucional já estimula tal integração, seja através da obrigatoriedade da transparência das contas públicas¹², seja através da institucionalização do direito de o cidadão denunciar as irregularidades encontradas¹³. Todavia, tais instrumentos somente serão eficazes se ocorrer uma verdadeira mobilização da sociedade, na qual se assumam a tarefa de participar ativamente na construção de uma sociedade menos desigual.

Embora estejamos afundados em uma sociedade injusta, pobre e desigual, nossa cultura de controle social ainda é incipiente. Qual o motivo de nossa indiferença? Talvez nossa formação histórica, talvez a dessensibilização no olhar que o costume nos proporcionou e que abre as portas a uma sociedade imoral. Talvez! O importante é que em uma sociedade responsável não há lugar para a omissão, não há espaço para a indiferença. A insensibilidade diante das agruras alheias, em que a fome, a ausência de moradia e a miserabilidade aflitante que a sociedade convive sem se importar, e até critica quando são realizados programas públicos de distribuição de renda, faz-nos aceitar tais atos como comuns e irreversíveis. Afinal, quem se importa com o garoto que vende bala nos sinais de trânsito de nossas cidades?


E não adianta invocarmos a postura de que "sou um bom cidadão, pois pago meus impostos", como se o mero pagar impostos retirasse a nossa responsabilidade social. Isto é insuficiente, é necessário muito mais! Afinal de contas, qual foi a última ocasião em que pedimos a nota fiscal referente a um produto ou serviço adquirido? Já utilizamos nosso poder-dever constitucional de denunciar ilegalidades ou abuso de poder cometido? Já cobramos do poder público a prestação de contas de suas atividades em conformidade com o que estabelece a Constituição Federal? Já procuramos os vereadores de nossos municípios como o intuito de verificar se os mesmos estão a fiscalizar a aplicação das verbas públicas? A resposta é, quase sempre, não. Não temos uma cultura de cidadania ativa. Como dizia Raul Seixas, "sentamos no trono de nosso apartamento esperando a morte chegar". Em síntese, não basta reclamar, há necessidade de atuar.

Nesse enfoque, um exemplo positivo de controle social e que vem sendo ampliado a cada ano é o que envolve o Orçamento Participativo¹⁴. A participação popular na elaboração do orçamento municipal de inúmeras cidades vem demonstrando ser esta uma forma mais democrática de decidir sobre a aplicação dos recursos públicos. Informações são recolhidas, trocam-se experiências, realizam-se pesquisas, congressos e eventos participativos para que se promova uma maior isonomia na distribuição de bens e serviços.




O Orçamento Participativo¹⁵ é um importante instrumento de democracia direta ou participativa que possibilita à sociedade influenciar o processo de fixação de despesas, no qual o cidadão torna-se responsável pelo acompanhamento da elaboração do orçamento público e da aplicação dos gastos públicos previstos no orçamento. Embora a metodologia utilizada seja diferente nos municípios que institucionalizaram o orçamento participativo, podemos apontar como atos comuns a realização de assembleias abertas em bairros ou distritos e periódicas etapas de negociação direta com o governo. Normalmente são eleitos delegados que representarão um tema ou território nas negociações com o governo, os quais ficam responsáveis pelo diálogo com os representantes da prefeitura sobre execução das obras e prioridades previstas no orçamento aprovado através da participação popular. O que ressalta desta experiência é que a participação popular permite incluir no orçamento público as demandas prioritárias na perspectiva da própria população, discutindo os problemas urbanos que mais afetam seu cotidiano, decidindo o que deve ser feito para sanar estes problemas, e mais, sua participação exala decisão, não tendo mero caráter consultivo.

Outra experiência de sucesso é a realizada pelo Programa de Educação Fiscal, programa de âmbito nacional, integrado pelos Ministérios da Educação, Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional, Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF) e Secretarias de Fazenda e de Educação estaduais. A Educação Fiscal é um processo que visa a construção de uma cidadania através do conhecimento da função socioeconômica dos tributos. O objetivo é estimular a participação cidadã como instrumento de controle social e fiscal do Estado¹⁶.



É interessante observar que o fomento ao controle social dos gastos públicos, longe de ser contrário aos interesses do Estado, na verdade contribui para a própria persecução de seus interesses tributários, pois a efetividade do sistema tributário e a redução da sonegação fiscal apenas se concretizarão com procedimentos que visem a sensibilização da função socioeconômica do tributo como mecanismo de redistribuição de renda e redução das desigualdades sociais. A partir de então, o direito tributário passará a ser visto não mais como o algoz do cidadão-contribuinte, mas como instrumento que venha assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna e pluralista.



3. CONCLUSÃO

Se é certo que em todas as regiões do País são verificados problemas de infraestrutura e oferta de serviços públicos, tais como a precariedade dos serviços de esgoto, fornecimento de água, coleta de lixo, manutenção de estradas, habitação, saúde, educação, transporte urbano, também é certo que a mudança destes problemas não ocorrerá com o discurso do “para que pagar se não há retorno dos serviços públicos”. A gestão democrática dos recursos públicos, através do controle da aplicação dos tributos arrecadados e a participação da sociedade na definição das prioridades para o gasto público, seja por meio de organizações representativas da sociedade civil ou por meio da mobilização direta da sociedade, parece-nos uma das únicas saídas possíveis.

A gestão democrática dos recursos públicos é a forma mais significativa de exercer a nossa cidadania com dignidade e responsabilidade social, de onde se torna imprescindível a participação e o controle democrático dos recursos públicos pela sociedade, os quais, conseqüentemente, serão revertidos em benefícios para a própria população.

A participação direta da sociedade possibilita o rompimento da dicotomia entre espaço público e espaço privado, possibilitando a inserção do controle do patrimônio público dentro da perspectiva do patrimônio de todos. E isto não requer muito de nós! Começemos por deixar de sermos omissos diante da sonegação, o contrabando, a pirataria¹⁷ e a corrupção. Exijamos a nota fiscal de todos os produtos e serviços que utilizemos. Um pequeno passo para cada um de nós, mas uma grande conquista na redução das mazelas sociais.

Em conclusão, uma sociedade verdadeiramente democrática, cujo pilar é a promoção do bem de todos, requer, para a concretização de seus objetivos, uma postura que denote a etimologia da palavra república¹⁸, qual seja, a de que todos tratem os bens públicos como pertencentes a cada um de nós. Assim sendo, nesta perspectiva é que se insere o controle democrático da gestão pública, no qual os cidadãos devem pressionar o Poder Público para que haja transparência em seus atos¹⁹, além de promover ações coletivas próprias para sanear irregularidades e responsabilizar os agentes políticos. Enfim, o controle das receitas e gastos públicos são meios pelos quais os cidadãos organizados verdadeiramente exercem a sua cidadania.

REFERÊNCIAS

CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GARCIA, Maria. *Os poderes do mandato e o "recall"*. Revista dos Tribunais, São Paulo, Ano 13, jan./mar., 2005.

LEAL, Rogério Gesta. O controle jurisdicional das políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). *Jurisdição e direitos fundamentais*: anuário 2004/2005. Porto Alegre: Livraria do Advogado; AJURIS, 2005-2006.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

MOREIRA, Eduardo Ribeiro. *Neoconstitucionalismo: a invasão da constituição*. São Paulo: Método, 2008. (Coleção Professor Gilmar Mendes; 7)

SÁNCHEZ, Félix R. *Orçamento participativo: teoria e prática*. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Reinventar a emancipação social para novos manifestos; 1)

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. A constitucionalização do direito financeiro. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord). *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p. 961-986.

NOTAS

- 1 Cf. art. 1º e 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- 2 SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa. Col. Reinventar a Emancipação Social, vol.1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, in passim.
- 3 CF/88 Art. 173 - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.
- 4 MOREIRA, Eduardo Ribeiro. Neoconstitucionalismo: a invasão da Constituição. São Paulo: Método, 2008, p.149.
- 5 TORRES, Ricardo Lobo. A constitucionalização do direito financeiro. In: SARMENTO, Daniel. (coord). A constitucionalização do direito. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p.982.
- 6 MOREIRA, Eduardo Ribeiro. Neoconstitucionalismo: a invasão da Constituição. São Paulo: Método, 2008, p.139.
- 7 A carga tributária em 2007 foi de 34,79% do PIB brasileiro, e a arrecadação total brasileira de R\$ 903,64 bilhões. Cf. Receita Federal do Brasil: Carga Tributária no Brasil 2007. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/EstTributarios/Estatisticas/default.htm>>, acesso em: 15 set. 2008

- 8 CARRAZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 67.
- 9 LEAL, Rogério Gesta. O controle jurisdicional das políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. In: SARLET, Ingo (org.) Jurisdição constitucional e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 162.
- 10 SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa. Col. Reinventar a Emancipação Social, vol.1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, in passim.
- 11 APUD GARCIA, Maria. Os poderes do mandato e o recall. Revista dos Tribunais: São Paulo, Ano 13, jan./mar., 2005. p. 3.
- 12 Dois instrumentos eficazes de controle da arrecadação e dos gastos públicos acessíveis ao cidadão são os sítios do Tesouro Nacional, onde se encontram dados referentes às transferências obrigatórias e voluntárias das receitas tributárias e o Portal da Transparência, onde se encontram dados consolidados da receita recebida pelos Estados e Municípios e o modo como esta receita foi utilizada. Cf. < www.tesouro.fazenda.gov.br> e < www.portaldatransparencia.gov.br>.
- 13 Cf. art. 5º, XXXIV da CF/88 onde se assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.
- 14 Segundo José Afonso da Silva, "orçamento é o processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programa de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa de receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro". SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 23 ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2004. p. 718. No Brasil, o orçamento é realizado através de três peças orçamentárias, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOAs). A análise do programa orçamentário e a verificação de sua execução é um imperioso instrumento de fiscalização do poder público. No plano constitucional o assunto é tratado nos arts. 163 a 169 da CF/88.
- 15 SÁNCHEZ, Félix R. Orçamento participativo - teoria e prática. São Paulo: Editora Cortez, 2002.
- 16 As informações sobre o programa de educação fiscal podem ser obtidas no sitio < <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/index.htm>>.
- 17 A pirataria, segundo dados da CPI da pirataria, é responsável pelo fechamento de postos formais de trabalho na indústria nacional, com a exploração subumana de trabalhadores responsáveis pela confecção dos produtos falsificados, pelo financiamento de organizações criminosas, especialmente as ligadas ao narcotráfico.
- 18 Etimologicamente, do latim, Res significa Coisa e Publica significa Pública.
- 19 Se de um lado deve ser estimulado o controle social das políticas públicas, de outro lado é dever do Estado a transparência da gestão pública através da publicação, em linguagem clara, das informações necessárias à fiscalização do cidadão.

