

# **TRIBUTAÇÃO, *GOVERNANCE* E DIREITOS FUNDAMENTAIS: QUAL A RELAÇÃO?**

*TAXATION, GOVERNANCE AND FUNDAMENTAL RIGHTS: WHAT IS THE RELATIONSHIP?*

*André Felipe Canuto Coelho<sup>1</sup>*

Resumo

O presente artigo vai procurar mostrar como a melhoria do ambiente institucional de um país pode ser um fator decisivo na efetivação dos direitos fundamentais. Nesse escopo, encontramos como elemento fundamental nesta relação a maneira como a ordem jurídica tributária foi estabelecida historicamente. Concluímos com a proposição de que a forma pela qual o poder é exercido pelas instituições políticas, econômicas e sociais de um país condiciona suas possibilidades de garantir e proporcionar o usufruto dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Instituições. Boa *governance*. Tributação

Abstract

This article will seek to show how to improve the institutional environment of a country can be a decisive factor in the enforcement of fundamental rights. In this scope, we find as a fundamental element in this relationship the way the tax law had been established historically. We conclude with the proposition that the way in which power is exercised by the political, economic and social institutions of a country affects its chances to secure and provide the enjoyment of fundamental rights.

Keywords: Institutions. Good governance. taxation

## **1. Introdução**

Um das principais preocupações dos estudiosos da Ciência Jurídica atualmente diz respeito à efetividade dos direitos fundamentais nos Estados Democráticos. Esses direitos vêm sendo codificados mediante uma grande variedade de textos da Organização das Nações Unidas e igualmente por documentos legais regionais e locais, como a Constituição de um país ou de uma confederação.

---

<sup>1</sup> Receita Federal do Brasil. Doutor em Ciência Política

O arcabouço jurídico da ONU compreende a própria Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos do Homem e seis outros tratados fundamentais: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra Mulheres; a Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial; a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes; e a Convenção dos Direitos da Criança.

Entre as diferentes maneiras de se entender os direitos humanos, Dembour<sup>2</sup> anuncia a existência de quatro diferentes escolas: a escola do direito natural, a escola do direito deliberado ou acordado, a escola do protesto e a escola da discussão.

A primeira delas, a escola natural, parte do pressuposto de que os direitos fundamentais do homem são aqueles direitos que cada um adquire simplesmente pelo fato de se constituir em um ser humano. Nesse sentido, os direitos fundamentais seriam prerrogativas absolutas fundamentadas na natureza, ou em Deus, no universo, na razão ou em alguma outra fonte transcendental.

Nas palavras de Dembour<sup>3</sup>:

A universalidade dos direitos fundamentais parte de seu caráter natural. Os estudiosos da escola do direito natural acreditam que os direitos fundamentais existem independentemente do reconhecimento social, malgrado ser o reconhecimento preferível. Eles acolhem a inscrição do direito natural nas leis positivas.

Já para a escola de pensamento deliberativa, os direitos fundamentais seriam aqueles que as sociedades resolvem adotar.

---

<sup>2</sup> DEMBOUR, Marie-Bénédictine. What are human rights? Four schools of thought. *Human Rights Quarterly* 32, 2010, p. 1-20. New York: The Johns Hopkins University Press, p. 1.

<sup>3</sup> DEMBOUR, Marie-Bénédictine. Op. cit, p. 3, tradução nossa.

Para eles, os direitos fundamentais seriam antes o resultado de uma deliberação social, um acordo. Assentem que os direitos fundamentais deveriam ser universais, mas acreditam que isto só acontecerá quando todas as sociedades estiverem convencidas de que os direitos fundamentais seriam a base política e legal dos ordenamentos sociais.

Destacamos que os adeptos desta corrente tomam o direito constitucional como uma das expressões primeiras de deliberação coletiva acerca dos direitos fundamentais de uma sociedade<sup>4</sup>.

A escola do protesto, por sua vez, está voltada para questões ligadas a injustiças sociais. Para eles, os direitos naturais seriam uma das maneiras de se promover esforços para amenizar a vida dos mais pobres e oprimidos. Em outras palavras, seriam todas aquelas aspirações às mudanças necessárias no *status quo* em favor dos mais desfavorecidos<sup>5</sup>.

Apesar de não rejeitarem a necessidade de positivação dos direitos naturais, estão os acadêmicos desta escola mais interessados na luta incessante que representaria cada conquista social, isto porque nenhuma delas implicaria o resgate de todas as injustiças. Acreditam que a fonte final dos direitos fundamentais encontra-se num plano transcendental, ainda que estejam também preocupados com a fonte real dos direitos que surge das lutas sociais.

Importa ressaltar que não obstante acreditarem ser um objetivo a positivação desses direitos, tendem a considerá-los como fruto de um processo tendente a favorecer as elites, o que afastaria qualquer positivação do verdadeiro objetivo dos direitos fundamentais<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Op. e loc. cit.

<sup>5</sup> PERRY, Michael J. *The idea of human rights: four inquiries*. Oxford University Press, 2000, p. 32.

<sup>6</sup> PERRY, Michael J. Op. cit., p. 33.

Por último, apresentamos a escola da discussão. Para os seus seguidores, a questão dos direitos naturais apenas existem porque as pessoas falam sobre ela. Discordam que os direitos naturais seriam ínsitos à natureza humana e também não encontram neles a resposta para as mazelas do mundo<sup>7</sup>.

No entanto, concordam que o discurso que envolve os direitos fundamentais tornou-se um discurso apto para exprimir demandas políticas. Prenotamos que esta escola faz levantar justamente a discussão em torno do imperialismo que estaria por trás da imposição dos direitos fundamentais ao mesmo tempo que ressalta as limitações de uma ética fundada em direitos fundamentais individualistas<sup>8</sup>.

## 2. Dos Direitos Fundamentais

Dado que o nosso objetivo é verificar a efetividade dos direitos fundamentais positivados em nosso ordenamento, adotaremos a linha de pesquisa propugnada pela escola deliberativa, que parte justamente daqueles direitos resultantes das deliberações de cada grupo social.

Nesse sentido, apontamos para o reconhecimento de que todos os direitos fundamentais, sejam eles civis, econômicos, políticos, sociais ou culturais são indivisíveis e interdependentes<sup>9</sup>. A nenhum ramo dos direitos fundamentais deve-se dar prioridade, e cada um dos Estados soberanos tem o dever de respeitar, proteger e assegurar o gozo universal dos direitos fundamentais.

---

<sup>7</sup> DEMBOUR, Marie-Bénédictine. Op. cit., p. 5.

<sup>8</sup> DONNELLY, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca: Cornell University Press, 2003, p. 43.

<sup>9</sup> NAÇÕES UNIDAS. Conferência *Mundial dos Direitos Humanos de Viena* (1993). Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em 7 fev. 2013.

Há, entretanto, um pressuposto de que os governos democráticos devem proporcionar a efetivação de alguns direitos fundamentais de forma imediata, enquanto que alguns deles, predominantemente os de cunho econômico, sociais e culturais são para serem realizados de forma progressiva. Tais distinções são importantes quando se necessita mensurar o desempenho governamental nesse campo. Igualmente relevante se faz a distinção entre a obrigação governamental, de um lado, e o usufruto dos direitos fundamentais pelos indivíduos ou grupos, por outro. Somente então precisaremos os instrumentos meios adequados para avaliar cada um desses aspectos.

Com este objetivo, necessitamos perpassar pela noção de instituições e de como elas são determinantes no processo de tomadas de decisões.

### **3 Instituições**

Destacamos, de princípio, que a noção de instituição não era uma questão problematizada pelo velho institucionalismo, para o qual as instituições seriam as estruturas materiais das sociedades. Seriam então as constituições, os gabinetes ministeriais, os parlamentos, as burocracias, os tribunais, as forças armadas, o federalismo e, em algumas situações, os sistemas partidários. Em outras palavras, as instituições diziam respeito ao Estado, ou mais exatamente, ao “governo”.

Tal definição materialista é aceita por muitos renomados neoinstitucionalistas. Em importante obra, Steinmo e Thelen<sup>10</sup> nos remetem a regras eleitorais, a sistemas partidários, a estruturas de relacionamento entre níveis governamentais e a sindicatos. Aproxima-se, então, à definição materialista articulada

---

<sup>10</sup> STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (eds). *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*, p. 1-32. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 2.

pelo velho institucionalismo, ainda que sindicatos e partidos políticos fossem considerados como organizações sociais.

Esse posicionamento, contudo, não é compartilhado por todos os neoinstitucionalistas. Os institucionalistas de escolha racional partem de alguma forma desta definição ao focar as regras do jogo político, que tendem a estar associadas às estruturas materiais, mas que representam por si sós parâmetros independentes. A questão central para eles não é tanto quais são as instituições, mas o que elas representam: um equilíbrio<sup>11</sup>.

Outra investida que também se originou da definição materialista consiste em conceituar as instituições em termos de normas e valores. Para March e Olsen, as instituições são vistas como uma coleção de regras e rotinas inter-relacionadas<sup>12</sup>.

Na trilha de March e Olsen, os institucionalistas sociológicos definem as instituições de uma maneira não materialista, ao se reportarem a crenças, a valores e a papéis cognitivos<sup>13</sup>.

Os institucionalistas históricos tendem a ver as instituições como estruturas formais, ainda que alguns tenham trazido ideias novas sobre o assunto<sup>14</sup>. Eles, tradicionalmente, veem as ideias na forma de normas e valores cuja importância é função das instituições materiais de onde emanam, enquanto os institucionalistas sociológicos as encaram como arcabouços cognitivos separados das estruturas formais.

---

<sup>11</sup> OSTROM, Elinor. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

<sup>12</sup> MARCH, G.; Olsen, J. P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of Politics*. New York: Free Press, 1989, p. 5.

<sup>13</sup> SCOTT, W. Richard. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2nd Ed, 2001.

<sup>14</sup> GOLDSTEIN, Judith. Ideas, institutions and American trade polity. *International Organization*, 42, 1, p. 179-217, 1988.

O problema da definição se coloca como fundamental. Thelen<sup>15</sup> está certa em dizer que a dissensão principal dentro do neoinstitucionalismo concerne à visão normativa ou idealista versus a versão materialista. A versão normativa pode ser vista como uma crítica padrão do neoinstitucionalismo: a ideia de que a ênfase nas estruturas formais conduz a uma perspectiva estreita e simplista da política.

Podemos dizer que tal definição pode oferecer um tratamento multidimensional da política de uma forma mais abrangente que a materialista. A definição materialista tem a vantagem da clareza analítica já que envolve uma ontologia em que as instituições e a sociedade são mais claramente distinguidas.

Isto não quer dizer que as estruturas estatais e outras estruturas materiais não sejam talhadas pela sociedade, mas sim que a existência delas não é tão dependente de um mecanismo centrado na sociedade de reprodução institucional quanto a cultura ou as ideias. Na verdade, a definição normativa esboça uma definição na qual o Estado e a sociedade são bastante próximos, indistintos até, no qual a linha ontológica, que é aparentemente central na posição analítica do neoinstitucionalismo, não fica inteiramente demarcada.

Ampliar a noção de instituições para além das estruturas formais pode servir para unir o espaço entre a abordagem institucionalista (no sentido materialista do termo) e abordagens que enfatizam normas, valores, cultura e ideias.

O argumento teórico central do neoinstitucionalismo é que as instituições moldam as ações dos indivíduos<sup>16</sup>. Os neoinstitucionalistas argumentam que a ação não ocorre num vazio

---

<sup>15</sup>THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative Politics. *Annual Review of Political Science* 2, p. 369–404, 1999.

<sup>16</sup>TARROW, Sidney. *Power in movement: social movements and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

institucional. Ao se enfatizar a importância teórica das instituições, rejeitam duas perspectivas da relação entre as instituições e a ação.

A primeira assume as instituições como um reflexo das forças sociais, não importando sua natureza (sociopolítica, econômica, cultural, ideológica,...). Tal visão é combatida, pois vê as instituições como neutras, ajustando-se mecanicamente a mudanças na sociedade de forma a sempre expressar balanço de poder corrente ou o horizonte cultural-ideológico. A segunda perspectiva considera as instituições como simples instrumentos que podem ser prontamente manipulados pelos atores, superdimensionando a capacidade dos atores em usar as instituições para servir a seus objetivos políticos. Os neoinstitucionalistas sugerem que tal visão subdimensiona as restrições à ação que a própria existência das instituições impõe.

Ao encontrarem nas instituições suas variáveis independentes, ou determinantes, os neoinstitucionalistas atribuem a elas uma força autônoma na política, acreditando que sejam decisivas tanto na ação como no resultado. Em outras palavras, o neoinstitucionalismo dá uma virada estruturalista ao enfatizar o impacto das instituições na ação. Especificamente, levantam três tipos de questões nesse aspecto: os mecanismos pelos quais as instituições modelam a ação, o peso das instituições nos agentes e a dimensão da influência institucional nos processos políticos.

Estas três questões não são respondidas da mesma maneira por todos os neoinstitucionalistas. A questão de como as instituições afetam a maneira de agir é vista de dois diferentes modos. O primeiro ressalta o mecanismo de *path dependency*, que para Pierson<sup>17</sup> seria a “importância causal dos estágios precedentes numa sequência temporal”. A ideia por trás do *path dependency* é a

---

<sup>17</sup> PIERSON, Paul . Increasing returns, path dependence, and the study of Politics. *American Political Science Review*, n. 94, p. 251–67, 2000, p. 252, tradução nossa.

de que uma vez formadas as instituições, elas têm vida própria e passam a conduzir os processos políticos.

Nessa perspectiva, mais ligada ao neoinstitucionalismo histórico, o momento em que o evento acontece é tão importante o evento em si. O conceito de *path dependency* envolve a ideia de que “uma vez que um país ou uma região começou a trilhar um caminho, os custos de uma volta é muito alto. Haverá outras escolhas, mas as bases de certos arranjos institucionais criam obstáculos para uma rápida reversão da escolha inicial”<sup>18</sup>.

Uma outra maneira que os neoinstitucionalistas abordam a questão de como as instituições afetam a maneira de agir parte da perspectiva de que as instituições moldam a ação porque oferecem oportunidades para ela e impõem restrições. Nesse contexto, a importância teórica das instituições deriva de seu efeito mediador no cálculo dos atores, e o neoinstitucionalismo se torna uma abordagem de incentivos institucionais<sup>19</sup>.

A segunda questão, concernente à extensão do peso das instituições no agir é também vista de duas maneiras. Aqueles mais racionalistas argumentam que os processos políticos são realmente conduzidos pelos atores. Ressaltam que as instituições representam muito mais um contexto para a ação que simplesmente uma força autônoma. O *path dependency* sugere que as instituições têm uma influência avassaladora e que a autonomia dos atores podem ser severamente limitada pela lógica do desenvolvimento e da reprodução institucional<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> LEVI, Margareth. A Logic of Institutional Change. In: Cook, K.S. ; Levi, M. (eds). *The Limits of Rationality*, p. 399-431, Chicago University Press, Chicago, 1990, p. 409, tradução nossa.

<sup>19</sup> OSTROM, Elinor; SCHROEDER, Larry; WYNNE, Susan. *Institutional incentives and sustentainable development: infrastructure policies in perspective*. United Kinkdom: Westview Press, 1993.

<sup>20</sup> PIERSON, Paul. *Politics in Time. History, institutions and social analysis*. University Press: New Jersey, 2004, p. 18.

O estruturalismo parece ser ainda mais forte quando as instituições são vistas em termos de ideias, cultura e normas, como no caso do institucionalismo sociológico e algumas versões do histórico. O comportamento seria conduzido por outros elementos além dos cálculos utilitários, que incluiriam princípios e valores internalizados, características culturais, identidade e costumes<sup>21</sup>.

Respeitante à questão da dimensão da influência institucional, está ela relacionado aos dois problemas anteriores. Para os neoinstitucionalistas mais racionalistas, o impacto das instituições é sentido apenas nas estratégias. Os interesses e preferências dos atores são formados independentemente da especificidade do ambiente institucional já que eles seguem uma lógica da maximização de poder. Na verdade, a formação de preferências e a definição de objetivos aconteceria, em termos analíticos, antes que o peso institucional fosse sentido.

De uma perspectiva institucionalista sociológica, como também de uma perspectiva institucionalista histórica, as instituições afetam não apenas as estratégias e os interesses, mas também o padrão de relacionamento entre os atores, preferências, objetivos, identidades e até mesmo a própria existência dos atores<sup>22</sup>.

Sob esse ângulo, as instituições não representam simplesmente restrições ou encarnam oportunidades de ação; as instituições são atores centrais no processo de formação de preferências. Temos, então, que as instituições estão presentes em todas as dimensões da política, e elas modelam os processos políticos em todas as suas etapas.

---

<sup>21</sup> MARCH, J. G.; OLSEN, J.P. *Democratic governance*. New York: Free Press, 1995.

<sup>22</sup> PIERSON, Paul. Op. cit.

Após essas definições preliminares na busca de uma conceituação para as instituições e no como elas interagem na ação, verifiquemos como o termo *governance* se origina e de que forma ele se relaciona com as instituições.

#### 4 *Governance*

Mister destacar que vários foram os estudos que encontraram no ambiente institucional uma explicação para os diferentes patamares de desenvolvimento dos países<sup>23 24 25</sup>. Tais trabalhos não colocaram um ponto final no debate sobre os determinantes do desenvolvimento, mas contribuíram para difundir um amplo consenso em torno da ideia de que a qualidade das instituições é um dos principais fatores a considerar.

Por outro lado, chegou-se a um consenso entre os cientistas sociais de que boas instituições, particularmente aquelas do setor público, são fundamentais para o crescimento. Entre essas instituições, destacamos: a existência de um governo limitado, administrações públicas honestas, arcabouço jurídico apto a proteger o direito de propriedade e o cumprimento dos contratos. A presença dessas instituições garantiria o que muitos alcunharam de um “bom governo”.

Um bom governo tem sido visto como fator significativo para o desenvolvimento dos países europeus no último milênio<sup>26</sup>, para o crescimento diferente de países nos

---

<sup>23</sup> NORTH, D. *Institutions, institutional changes and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

<sup>24</sup> RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A.; TREBBI, F. Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. *National Bureau of Economic Research* 9305, Cambridge, MA., November, 2002.

<sup>25</sup> EDLIN, A. S.; STIGLITZ, J. E. Discouraging rivals: managerial rent-seeking and economic inefficiencies. *American Economic Review*, vol. 85(5), p. 1301-12, December 1995.

<sup>26</sup> NORTH, D. *Growth and structural change*. New York: Y. W. Norton, 1981.

últimos quarenta anos<sup>27 28 29</sup> e para a transição bem sucedida do socialismo para o capitalismo<sup>30</sup>. A importância de um bom governo para o crescimento parece ser já uma proposição empírica bem-estabelecida<sup>31</sup>.

Estabelece-se, por conseguinte, a concordância de que a qualidade das instituições, a existência de um bom governo importa<sup>32</sup>. Em outras palavras, as diferentes maneiras pelas quais o poder é exercido pelas instituições políticas, econômicas e sociais de um país é capaz de determinar o seu desenvolvimento de forma sustentada e equitativa.

Neste momento, precisamos estabelecer qual a relação de qualidade institucional com a noção de *governance* e, depois, o que o próprio termo *governance* quer dizer. Neste diapasão, se observarmos que as instituições estão tendo desempenhos efetivamente bons, inferimos que as pessoas estarão se comportando de forma apropriada, no que diz respeito a todas as regras da sociedade. Boa *governance* e instituições apropriadas seriam, então, conceitos equivalentes.

---

<sup>27</sup> KNACK, S.; KEEFER, P. Institutions and economic performance: cross country tests using alternative institutional measures. *Economic and Politics*, 7, p. 207-117, 1995.

<sup>28</sup> MAURO, P. Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, p. 681-712, 1995.

<sup>29</sup>EASTERLY, W.; LEVINE, R. Africa's growth tragedy: policies and ethnic divisions. *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1203-1250, 1997.

<sup>30</sup> WEINGAST, B. The Economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics and Organization*, p. 1-31, 1995.

<sup>31</sup> LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. ; VISHNY, R. The Quality of Government. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15, 222-278, 1999.

<sup>32</sup> KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATÓN, P. Governance matters. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2196, Washington, D.C, 1999.

Repisamos, então, que a *governance* asseguraria que uma série de instituições apropriadas para o desenvolvimento de um país esteja presente, quer na esfera pública, quer na privada. Nada obstante, persiste uma pergunta: o que *governance* quer significar?

Nos últimos anos, as organizações multilaterais transformaram-se em uma das principais fontes de reflexão sobre a matéria, e a discussão sobre o alcance do conceito de *governance* remete-nos necessariamente a este tipo de fonte.

Em termos gerais, pode-se afirmar que a maioria das definições de *governance* refere-se, num sentido amplo, à forma como o poder estatal é exercido<sup>33</sup>. Esta primeira definição mínima, no entanto, não dá conta de certas questões centrais na hora de definir a qualidade institucional que a democracia requer.

Avançando nessa direção, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, por exemplo, sustenta que, sob os parâmetros do paradigma do desenvolvimento humano sustentável, o conceito de *governance* faz referência a um marco para a gestão pública, baseado no império da lei, num sistema legal justo e eficiente, e num amplo envolvimento popular no processo de governar e ser governado<sup>34</sup>.

Foi a partir desse balizamento que o PNUD definiu *governance* como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para manejar os assuntos de um país em todos os níveis, incluindo todos os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e os diversos grupos sociais articulam seus interesses, exercem seus direitos legais, cumprem com suas obrigações e resolvem suas controvérsias<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> KAUFMANN, D.; KRAAY, A. Governance indicators: where are We, where should We be going? *Policy Research Working Paper* 4370, Washington, DC, 2006.

<sup>34</sup> PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 1997*. Nova Iorque. Oxford University Press.

<sup>35</sup> KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATÓN, P. Op. cit.

Aprofundando o tema, Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton associam o termo às tradições e instituições por meio das quais a autoridade dos países é estabelecida. Estariam incluídos, então, o processo pelo qual o governo é eleito, monitorado e sucedido, as capacidades governamentais para desenhar e implementar políticas e também o respeito dos cidadãos e do Estado pelas regras e instituições que norteiam as relações econômicas e sociais.

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a noção de *governance* implica uma democracia efetiva capaz de garantir equilíbrio na relação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. Sua “Estratégia de Modernização do Estado”<sup>36</sup> aduz que o desenvolvimento sustentado e equitativo requer um Estado democrático, moderno e eficiente, que promova o desenvolvimento econômico; que proporcione um marco regulatório promotor de um bom funcionamento dos mercados; que garanta um entorno macroeconômico estável e confiável, capaz de proporcionar previsibilidade legal e segurança jurídica; que seja capaz de adotar políticas econômicas e sociais apropriadas para a redução da pobreza e para proteção do meio ambiente; e que implante essas políticas de uma forma eficiente, transparente e responsável.

É necessário, nesse ponto, ter cuidado com a abrangência da definição de *governance* porque, como salienta Keefer<sup>37</sup>, se seu estudo estende-se para todas as questões relacionadas a como grupos de pessoas são governados, então

---

<sup>36</sup> Apud BIRD, R. M. (2003). Taxation in Latin America: reflections on sustainability and the balance between equity and efficiency, *ITP Paper* 0306, International Tax Program, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto, June, 2003.

<sup>37</sup> KEEFER, P. A review of the political economy of governance : from property rights to voice. *World Bank Policy Research Working Paper*, 3315, Washington, DC, 2004, p. 17.

existem poucos campos de atuação da ciência política e da economia política que não estejam no domínio de estudo da *governance*. Isso nos leva a um ponto que será discutido mais adiante: o fato de que alguns componentes da *governance* importam mais que outros.

Outro ponto importante em não se adotar uma definição muito ampla para *governance* é não incorrer em tautologias, tais como: *governance* é um conceito multifacetado que incorpora todos os aspectos do exercício da autoridade, por meio dos quais as instituições formais e informais gerenciam as dotações de recursos de um Estado.

A qualidade da *governance* é, por conseguinte, determinada pelo impacto desse exercício de poder na qualidade de vida dos cidadãos. Chegamos à tautologia: o que é necessário para uma boa qualidade de vida dos cidadãos? Qualidade na *governance*. O que é necessário para a qualidade da *governance*? Aquilo que promova a qualidade devida.

Podemos, considerar, no entanto, que a grande abrangência do conceito de *governance* não impede que se coloquem limites – ainda que arbitrários – para trabalhar com *governance* enquanto variável importante para o estabelecimento de políticas tributárias.

Conquanto não exista uma única definição de *governance*, haveria, pelo menos, um certo consenso em torno de seus principais elementos, a saber: i) um efetivo marco democrático e pluralista que regule o acesso e o controle do poder político; ii) vigência do império da lei como instância de resolução de conflitos entre os indivíduos e entre o Estado e a sociedade (Estado e direito); iii) capacidade institucional e técnica do Estado em transformar as decisões do sistema político em boas políticas, bens e serviços públicos (efetividade do aparato burocrático do Estado).

Essas dimensões nas quais se pode desagregar o conceito de *governance* são, ainda, conceitos gerais e amplos que continuam difusos. No entanto, podemos lembrar que todos eles referem-se a normas, a instituições e a práticas mediante as quais uma sociedade se organiza social, econômica e politicamente, para tomar e implementar as decisões coletivas, articulando os diferentes interesses que existem nela e mediando os conflitos.

### **5 Boa *governance* e tributação: qual a relação?**

Há uma longa história por trás da ideia de uma relação consistente entre a maneira pela qual os governos são financiados e a maneira pela qual eles são governados. De forma particular, isto é fundamental para as interpretações anglo-americanas prevaletentes da emergência de um governo representativo e da democracia na Grã-Bretanha e nos EUA.

Os relatos britânicos enfatizam como, numa série de lutas contra a dinastia dos Stuarts no séc. XVII, o Parlamento assegurou sua dominância sobre a monarquia, ao assumir o controle das finanças públicas e ao restringir as fontes de financiamento para a burocracia, para as Forças Armadas e para a própria monarquia, advindas da arrecadação de impostos<sup>38</sup>.

Já a versão norte-americana ressalta a rejeição da autoridade colonial britânica, em 1770, depois que Londres violou um princípio essencial do bom governo e buscou tributar os colonos americanos sem pedir sua permissão, numa legislatura em que estes últimos eram representados (“Nenhuma tributação sem representação”).

A relação entre as fontes de renda do governo e a *governance* de um país adentrou, não obstante, apenas há pouco nos debates de políticas de desenvolvimento. Ainda assim, permanece sem a devida importância. O termo *tributação* aparece na literatura

---

<sup>38</sup> MOORE, M. How does taxation affect the quality of governance? *IDS Working Paper*, 280, Sussex, 2007, p. 8.

de desenvolvimento associada às seguintes proposições: “Quanto um governo deveria arrecadar de tributos?” “Como deve a carga tributária ser distribuída entre os contribuintes?” “Como poderiam os custos econômicos adversos da tributação ser minimizados?”<sup>39</sup>.

Tais questões são vistas como muito especializadas e técnicas, e não relacionadas com os debates centrais sobre o processo de desenvolvimento. Mesmo as agências de ajuda e desenvolvimento, conhecidas pela sua capacidade de proporcionar e usar pesquisas sobre políticas públicas, continuam a fazer afirmações sobre *governance* que ignoram as questões de receita e tributação<sup>40</sup>.

Duas publicações foram fundamentais para colocar as questões na agenda para os historiadores acadêmicos e os cientistas políticos. A primeira delas é o estudo comparativo de Tilly<sup>41</sup> acerca da formação dos Estados na Europa Ocidental.

Esse autor argumenta que os Estados mais eficazes nas guerras, mais prestadores de contas e mais responsáveis perante seus cidadãos foram aqueles em que, em vez de simplesmente tributar coercivamente, os seus governantes foram motivados a chegar a um consenso acerca da tributação, do financiamento do Estado e das políticas públicas com as pessoas que controlavam grandes quantidades de capital.

A segunda obra é a análise de Chaudhry<sup>42</sup> acerca dos efeitos contrastantes das fontes de receitas públicas – a renda do petróleo em um caso, e a remessa de divisas dos cidadãos que trabalham no exterior no outro, para a formação do Estado

---

<sup>39</sup> MOORE, M. Op. cit., p. 9, tradução nossa.

<sup>40</sup> Op. cit.

<sup>41</sup> TILLY, C. *Coercion, capital and European states, AD 990-1992*. Cambridge, MA and Oxford UK: Blackwell, 1992.

<sup>42</sup> CHAUDHRY, K. A. The price of wealth: business and state in labor remittance and oil economies. *International Organization*, n. 43.1, p. 101-45, 1989.

contemporâneo, e especialmente no desenvolvimento das capacidades estatais, na Arábia Saudita e no Iêmen.

A autora realiza a explicação convincente de como, numa questão de anos e não de décadas ou séculos, as mudanças nas fontes de receita pública podem vir a moldar o aparato governamental, a maneira pela qual as autoridades estatais interagem com os grupos sociais e a própria capacidade estatal.

Foi com base nessas evidências que alguns autores começaram a sublinhar a importância da tributação para a questão de *governance*, com mais ou menos ênfase na noção de que níveis mais elevados de tributação são capazes de proporcionar mais capacidade (*capability*) e responsabilidade (*responsiveness*) por parte dos governos. Da mesma forma que as generalizações de Tilly acerca dos padrões históricos de formação dos Estados europeus, tais assertivas geraram críticas e foram testadas por outros acadêmicos<sup>43</sup>. Como sempre, os especialistas em estudos de caso pontificaram que as generalizações são apenas generalizações, e que o quadro é muito mais complexo<sup>44</sup>.

Não obstante, alguns pesquisadores questionaram a ênfase que se começava a dar aos efeitos sobre a *governance* advindo da tributação. Apontavam, nesse sentido, para a predominância de práticas mais ou menos coercitivas de tributação em países pobres, os quais apresentavam, em sua grande maioria, baixos níveis de arrecadação<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup>Ver, nesse caso, as obras de ROSS, M. L. Does Taxation Lead to Representation? *British Journal of Political Science*, 34, p. 229-249, 2004 e MAHON, J.E. Causes of tax reform in Latin America, 1977-1995. *Latin America Research Review*, 39, p. 3-30, 2004.

<sup>44</sup> Para as críticas, ver ERTMAN, T. Birth of the Leviathan. *Building States and Regimes in Mediaeval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

<sup>45</sup> MOORE, M. Op. cit.

Segundo eles, a causação, nesses países, seria inversa: melhor *governance* é que vai proporcionar melhoria na capacidade tributária dos países, tanto no nível da arrecadação quanto na qualidade arrecadatória. Quando analisamos esse tema, havemos sempre de ser cautelosos antes de dizer qual a variável determinante, mas podemos com certeza afirmar que haveria um ciclo virtuoso em que uma boa tributação poderia proporcionar uma *governance* melhor e vice-versa.

## **6 Uma última relação: direitos fundamentais e *governance***

Boa *governance* e direitos fundamentais estão mutuamente relacionados. Ora, de um lado os princípios dos direitos fundamentais proporcionam uma plexo de valores que norteiam as atividades governamentais e dos vários atores políticos e sociais. Proporcionam, por outro lado, um conjunto de padrões de desempenho em que esses atores podem se lastrear para verificar se estão exercendo suas atividades de forma transparente, eficiente e responsável.

Ademais, os princípios dos direitos fundamentais muitas vezes indicam, determinam qual o conteúdo de uma boa *governance*, quais os seus elementos fundamentais. Nesse sentido, chegam a indicar a necessidade de um ordenamento jurídico mais preciso, políticas públicas mais extensivas e novas alocações orçamentárias

Podemos até afirmar que sem uma boa *governance*, os direitos fundamentais não podem ser respeitados e protegidos de uma maneira efetiva. Até porque a sua implementação somente seria possível num ambiente institucional favorável. Para isso, pressupõe-se um aparato legal apropriado, instituições fulcradas no interesse coletivo, mas também processos políticos, gerenciais e administrativos encarregados de responder às necessidades e direitos da população.

Apresentamos um relacionamento entre uma boa *governance* e os direitos fundamentais em torno de quatro diferentes

áreas. A primeira delas ressalta a existência de instituições democráticas. Quando guiados pelos princípios dos direitos fundamentais, uma reforma visando a uma boa *governance* requerirá uma efetiva participação popular no processo de formulação de políticas públicas seja mediante instituições formais ou mecanismos de consultas informais.

Estabelecem igualmente mecanismos para a inclusão de distintos grupos sociais nos processos de tomadas de decisões. Podem, inclusive, estimular que a sociedade civil e as comunidades locais expressem suas posições em questões de grande relevância.

Instituições que respeitam as preferências dos cidadãos terão apoio maior das pessoas do que um Estado que atua como um Leviatã<sup>46</sup>. Um governo que se submete a regras democráticas acaba por impor a si mesmo restrições no uso de seu poder, enviando, assim, um sinal de que os cidadãos são vistos como pessoas responsáveis. Além disso, quanto mais participativa for uma democracia, menos os eleitores serão ignorantes, o que pode vir a criar ou manter um estoque de capital social.

Ampliando esse direito, podemos dizer que a capacidade de escolher e retirar seus governantes, de serem os cidadãos ouvidos em suas demandas, de terem canais para que suas demandas sejam expressas - que a imprensa seja capaz de expressar essas demandas livremente e que estas, ao final, tenham, ao menos, dado ensejo a modificações nas políticas públicas - tudo isso representa a consecução dos direitos fundamentais.

Um segundo conjunto de fatores, que poderíamos designar como o fornecimento de serviços públicos estaria por trás da relação. Acreditamos que uma melhor *governance* proporcionaria um maior usufruto dos direitos fundamentais quando levasse o Estado a efetivar seu papel no fornecimento daqueles bens e

---

<sup>46</sup> PRINZ, A. *A moral theory of tax evasion*. Unpublished manuscript, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2002, p. 09.

serviços essenciais para a proteção dos direitos fundamentais, como o acesso à educação, à saúde e a uma alimentação digna.

Nesse escopo, seriam bem recebidas qualquer iniciativa para implementar mecanismos de transparência, responsabilização e prestação de contas, além de instrumentos culturalmente apropriados para assegurar que tais serviços sejam acessíveis e aceitáveis para todos.

Por outro lado, indicamos que os contribuintes estariam mais inclinados a obedecer à lei se a contrapartida dos tributos pagos forem bons serviços proporcionados pelo Estado. Então ações positivas por parte do governo tenderiam a proporcionar maior compromisso para com o sistema tributário e com o pagamento de tributos, incentivando um comportamento que visaria ao cumprimento das obrigações tributárias, o que resultaria em instituições cada vez mais fortes na consecução dos direitos fundamentais.

No que concerne ao *rule of law*, a relação dos direitos humanos com uma boa *governance* faz surgir iniciativas buscando melhorar tanto a legislação penal como os tribunais e as casas legislativas, de forma a melhor implementar a legislação. As iniciativas advindas de uma boa *governance* podem incluir incentivos para as reformas legais, uma maior sensibilização dos cidadãos para o arcabouço jurídico nacional e internacional, a criação de uma capacidade institucional ou a reforma delas.

A partir daí estabelecer-se-ia uma maior confiança nos tribunais e no sistema legal, bem como na maneira pela qual a relação entre o Estado e os cidadãos é estabelecida. A confiança pode reforçar a cooperação, mantendo, então, o contrato psicológico entre o Estado e os cidadãos<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> TORGLER, B. Speaking to theorists and searching for facts: tax morale and tax compliance in experiments. *Journal of Economic Surveys*, 16, p. 657-84, 2002.

O poder discricionário sobre a alocação de recursos pode induzir à corrupção. Especialmente em países mais atrasados, agentes como a elite política, a administração pública e os legisladores possuem alto poder discricionário, já que as instituições não são confiáveis nem funcionam bem. Uma regulação em excesso por um lado e uma falta de procedimentos democráticos por outro oferecem bom terreno para atividades ilegais.

Na luta contra a corrupção, os esforços para uma boa *governance* assentam-se em princípios como a transparência, *accountability* e participação nas medidas anticorrupção. As iniciativas podem criar instituições como as comissões anticorrupção, mecanismos de compartilhamento de informações, ademais do monitoramento público dos gastos governamentais.

### **Referências**

BIRD, R. M. (2003). Taxation in Latin America: reflections on sustainability and the balance between equity and efficiency, *ITP Paper* 0306, International Tax Program, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto, June, 2003.

CHAUDHRY, K. A. The price of wealth: business and state in labor remittance and oil economies. *International Organization*, n. 43.1, p. 101-45, 1989.

CONVENTION AGAINST TORTURE AND OTHER CRUEL, INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT. G.A. res. 39/46, annex, 39 U.N. GAOR Supp. (No. 51) at 197, U.N. Doc. A/39/51 (1984), entered into force June 26, 1987.

CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. G.A. res. 34/180, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) at 193, U.N. Doc. A/34/46, entered into force Sept. 3, 1981.

CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD. G.A. res. 44/25, annex, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 167, U.N. Doc. A/44/49 (1989), entered into force Sept. 2, 1990.

DEMBOUR, Marie-Bénédicte. What are human rights? Four schools of thought. *Human Rights Quarterly* 32, 2010, p. 1-20. New York: The Johns Hopkins University Press.

DONNELLY, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

EASTERLY, W.; LEVINE, R. Africa's growth tragedy: policies and ethnic divisions. *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1203-1250, 1997.

EDLIN, A. S.; STIGLITZ, J. E. Discouraging rivals: managerial rent-seeking and economic inefficiencies. *American Economic Review*, vol. 85(5), p. 1301-12, December 1995.

ERTMAN, T. Birth of the Leviathan. *Building States and Regimes in Mediaeval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

GOLDSTEIN, Judith. Ideas, institutions and American trade policy. *International Organization*, 42, 1, pp. 179-217, 1988.

INTERNATIONAL CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF RACIAL DISCRIMINATION. 660 U.N.T.S. 195, entered into force Jan. 4, 1969.

INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS. G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No.16) at 52, U.N. Doc. A/6216 (1966), 999 U.N.T.S 171, entered into force March 23, 1976.

INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N.GAOR Supp. (No.16) at 49. U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S 3, entered into force January 3, 1976.

- KAUFMANN, D.; KRAAY, A. Governance indicators: where are We, where should We be going? *Policy Research Working Paper* 4370, Washington, DC, 2006.
- KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATÓN, P. Governance matters. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2196, Washington, D.C, 1999.
- KEEFER, P. A review of the political economy of governance : from property rights to voice. *World Bank Policy Research Working Paper*, 3315, Washington, DC, 2004.
- KNACK, S.; KEEFER, P. Institutions and economic performance: cross country tests using alternative institutional measures. *Economic and Politics*, 7, 207-117, 1995.
- LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. ; VISHNY, R. The Quality of Government. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15, 222-278, 1999.
- LEVI, Margareth. A Logic of Institutional Change. In: Cook, K.S. ; Levi, M. (eds). *The Limits of Rationality*, p. 399-431, Chicago University Press, Chicago, 1990.
- MAHON, J.E. Causes of tax reform in Latin America, 1977-1995. *Latin America Research Review*, 39, 3-30, 2004.
- MARCH, G.; Olsen, J. P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of Politics*. New York: Free Press, 1989.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J.P. *Democratic governance*. New York: Free Press, 1995.
- MAURO, P. Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, 681-712, 1995.
- MOORE, M. How does taxation affect the quality of gover-nance? *IDS Working Paper*, 280, Sussex, 2007.
- NAÇÕES UNIDAS. *Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena* (1993). Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em 7 fev. 2013.

NORTH, D. *Growth and structural change*. New York: Y. W. Norton, 1981.

\_\_\_\_\_. *Institutions, institutional changes and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OECD. *The OECD Global Project on Measuring Societies*, Paris, 2007

OSTROM, Elinor. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

OSTROM, Elinor; SCHROEDER, Larry; WYNNE, Susan. *Institutional incentives and sustentainable development: infrastructure policies in perspective*. United Kinkdom: Westview Press, 1993.

PERRY, Michael J. *The idea of human rights: four inquiries*. Oxford University Press, 2000.

PIERSON, Paul . Increasing returns, path dependence, and the study of Politics. *American Political Science Review*, n. 94, p. 251–67, 2000.

\_\_\_\_\_. *Politics in Time. History, institutions and social analysis*. University Press: New Jersey, 2004.

PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 1997*. Nova Iorque. Oxford University Press.

PRINZ, A. *A moral theory of tax evasion*. Unpublished manuscript, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2002.

RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A.; TREBBI, F. Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. *National Bureau of Economic Research* 9305, Cambridge, MA., November, 2002.

ROSS, M. L. Does Taxation Lead to Representation? *British Journal of Political Science*, 34, p. 229-249, 2004.

SCOTT, W. Richard. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2nd Ed, 2001.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Eds). *Structuring Politics:*

*historical institutionalism in comparative analysis*, p. 1-32. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TARROW, Sidney. *Power in movement: social movements and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative Politics. *Annual Review of Political Science* 2, p. 369–404, 1999.

TILLY, C. *Coercion, capital and European states, AD 990-1992*. Cambridge, MA and Oxford UK: Blackwell, 1992.

TORGLER, B. Speaking to theorists and searching for facts: tax morale and tax compliance in experiments. *Journal of Economic Surveys*, 16, p. 657-84,

UNITED NATIONS CHARTER. June 26, 1945, 59 Stat. 1031, T.S. 993, 3 Bevans 1153, entered into force Oct. 24, 1945.

UNIVERSAL DECLARATION ON HUMAN RIGHTS. G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810 at 71 (1948).

WEINGAST, B. The Economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics and Organization*, 1-31, 1995.