



Ministério da Educação – Brasil
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM
Minas Gerais – Brasil
Revista Vozes dos Vales: Publicações Acadêmicas
Reg.: 120.2.095 – 2011 – UFVJM
ISSN: 2238-6424
QUALIS/CAPES – LATINDEX
Nº. 06 – Ano III – 10/2014
<http://www.ufvjm.edu.br/vozes>

La mobilisation des ressources publique au Brésil après la Constitution Fédérale de 1988

Rodrigo Araújo Ribeiro

Procurador Geral Federal - MG / Brasil

Mestre em Direito Tributário - Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG - Brasil

Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade

Católica de Minas Gerais - PUC/MG - Brasil

<http://lattes.cnpq.br/7542488728843237>

E-mail: rodrigoribeiro0712@gmail.com / rodrigo-a.ribeiro@agu.gov.br

Resumo: O trabalho que temos pela frente é o de explorar atividade financeira avançada do estado democrático sob a lei brasileira, após a promulgação da Constituição de 1988, bem como as possibilidades de criação de instituições participação popular na Administração Pública Fiscal.

Palavras-Chave: A atividade financeira do Estado brasileiro. A Constituição Federal de 1988. Institutos de participação popular da Administração Pública brasileira. Orçamento Participativo. Comissão de Revisão e Simplificação da Legislação Tributária.

Préalable

Le thème , “**la mobilisation des ressources publique au Brésil**”, renvoie de fait à une multitude de débats d’importance à partir des “**enjeux de la nouvelle Gouvernance Financière au Brésil**”, notamment après la Constitution Fédérale de 1988.

La Constitution Fédérale de 1988, promulguée après vingt-quatre ans de régime d’exception, ou, pour le dire autrement, après une période de dictature militaire marquée par un profond recul des droits fondamentaux, a mis un terme au constitutionnalisme autoritaire opposé à la formation de nouveaux leaderships dans le champ du débat public affranchi d’idéologies.

On tentera dans cette étude de proposer une analyse de la formation de l’activité financière de l’Etat brésilien et ses avancées en direction de la participation populaire dans les décisions politiques fiscales à la lumière de l’actuel Etat Démocratique de Droit brésilien.

1. Le processus historique de formation de l’activité financière de l’Etat brésilien en direction au l’impôt participative

Dans le processus historique de formation de l’activité financière de l’Etat brésilien, nous constatons que la politique fiscale, depuis l’époque du Brésil colonisé jusqu’à notre Constitution de 1988, a toujours été considérée davantage comme source de ressources pour les dépenses publiques génériques du Gouvernement et, beaucoup moins, comme instrument stratégique de l’Etat dans la réalisation de politiques publiques pour le développement de la société.

L’“*histoire de l’imposition au Brésil*” montre que l’empreinte de la colonisation portugaise dans la formation et l’organisation de la société a été

malheureusement déterminante dans la constitution d'un Etat brésilien oligarchique, interventionniste et antidémocratique, ce qui, tout en rendant possible l'essor d'une pensée élitiste dominante, bureaucratique, et en favorisant le patrimonialisme, les discriminations, et, surtout l'autoritarisme, l'a éloigné des idéaux républicains de justice, d'égalité et de démocratie.

Le Droit Fiscal, fortement influencé par cette idéologie, en s'appuyant sur des règles de droit positif, a maintenu sa suprématie dans le système de recouvrement des impôts dans le but de préserver les valeurs et de satisfaire les besoins d'une élite dominante tout en négligeant les aspirations et les besoins du peuple brésilien, proprement écarté du cœur de la prise de décisions fiscales.

Selon le "préambule" de la Constitution de 1988, et tout particulièrement l'article 1^º, paragraphe unique, du texte constitutionnel, le principe démocratique lié au principe de l'Etat de Droit, impose à l'Etat le devoir de respecter les normes de la démocratie représentative (indirecte), ainsi que la participation populaire (directe) dans le contrôle des actes et des processus de prise de décision administratifs au sein de l'Administration Publique.

Exemple de cette constitution citoyenne et de la possibilité de contrôle populaire des actes des agents publics, ayant été commis avec abus de pouvoir, notamment dans les dépenses publiques, l'article 31, §3^º de la Constitution, qui prévoit l'accessibilité annuelle des comptes de l'Etat, pour une durée de soixante jours, à tout contribuable, pour examen et appréciation de sa légitimité, toujours dans les termes de la loi; et, aussi, de la même manière, l'article 74, § 2^º, qui prévoit la possibilité de dénoncer des irrégularités ou illégalités dans les comptes des agents publics devant la Cour des Comptes de l'Etat du Brésil.¹

¹Le contrôle du budget par la société française était assuré depuis la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, de 1789, article XV: "La société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration".

Du reste, à partir de la Constitution Fédérale de 1988, l'étude sur la destination de l'impôt a fini par intéresser, notamment, la science du Droit Fiscal, pour ce qui touche à l'identification des types d'impôts et au contrôle de la compétence fiscale. Il faut remarquer ici que la fonction de l'impôt dans l'Etat démocratique de droit n'a pas comme fin unique de couvrir les dépenses publiques (objectifs purement fiscaux), mais aussi d'être un instrument de la politique socio-économique de l'Etat pour la mise en oeuvre des droits sociaux et la mise en place des droits individuels.

Remarquons ici que de la même manière que le "Conseil Constitutionnel" a tranché sur ce point en indiquant que la CSG – Contribution Sociale Généralisée – faisait partie des "impositions de toutes natures", mentionnée à l'article 34 de la Constitution², le Tribunal Fédéral suprême du Brésil a normalisé le jugement selon lequel des contributions spéciales déterminées ont une qualité fiscale naturelle liée au produit du recouvrement assigné à des finalités sociales spécifiques.

En créant un Etat constitutionnel, fondé sur des principes, à l'origine d'une nouvelle herméneutique constitutionnelle³, la Constitution de 1988 a inséré dans le texte constitutionnel des éléments démocratiques directs de participation populaire, ce qui engage, de fait, une évolution vers la démocratie du système politique brésilien et l'introduction de la démocratie participative pour ce qui relève de l'impôt.

L'essor d'une démocratie délibérative, dans l'actuel état démocratique de droit brésilien, rend possible le retour du politique, titre du livre de Chantal **Mouffe**⁴, professeur de Théorie Politique à l'Université de Westminster. Ainsi, en quête d'un ample consensus du peuple autour du choix de valeurs démocratiques dans une société pluraliste et ouverte aux interprétations de la Constitution, le débat public devient possible ainsi que la participation discursive (citoyenneté active) des contribuables dans

²BOUVIER, Michel. *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*. 11^a Ed. LGDJ:Paris, 2012, p. 112

³ La Doctrine allemande de Martin Kriele, Joseph Esser et Friedrich Muller, avec sa méthode juridique, a eu un rôle important dans l'orientation du Droit Constitutionnel.

⁴MOUFFE, Chantal. *The Return of the Political*. Traduction de Ana Cecília Simões. 1^a Ed. Gradiva: Lisboa.1996.

le processus de prise de décisions politiques autour d'une "justice fiscale aux résultats socialement justes", ainsi que l'ont soutenu les professeurs américains, Liam **Murphy** et Thomas **Nagel**⁵, dans leur livre intitulé "**The myth of ownership**".

La participation discursive des citoyens contribuables, dans le processus de prise de décisions politiques fiscales, a pour objectif l'utilisation de l'impôt, non comme simple instrument de recouvrement déterminé par l'Etat patrimonialiste libéral, mais comme moyen de correction des inégalités et de respect des promesses de la modernité à l'intérieur de l'Etat démocratique fiscal social brésilien: égalité, justice sociale et garantie effective des droits fondamentaux.

La reconstruction du Droit Fiscal, qui se fait toujours à la lumière de la Constitution, est formée par le cadre organique de normes (règles et principes), qui fixe le "statut du contribuable" et qui impose des limites au Pouvoir Public, en ordonnant que l'imposition réalise l'idéal de l'Etat démocratique de droit. En effet, il convient de voir désormais l'impôt comme instrument de la mise en place de la Justice et de la transformation de la société.

Le grand défi de la démocratie actuelle au Brésil est la mise en pratique de l'équilibre entre la représentation et la participation, en perfectionnant les principes et les mécanismes de souveraineté du peuple. Et cela devient tout particulièrement important face à la crise du modèle hégémonique de démocratie (libérale et représentative), qui s'est manifesté dans les pays du centre de l'hémisphère nord à partir de la deuxième moitié du XX siècle et qui a été essentiel dans la création et la permanence de la société bourgeoise capitaliste dans les pays périphériques de l'hémisphère sud, comme c'est le cas pour le Brésil, la Colombie et aussi pour le Portugal.

⁵MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas . *The Myth of Ownership*. Traduction de Marcelo Brandão Cipolla. 1^a. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

L'idée de "complémentarité" entre démocratie participative et représentative dans les pays périphériques, telle qu'elle a été défendue par le sociologue **Boaventura de Sousa Santos**, professeur à l'Université de Coimbra, permet de construire une démocratie sans relever totalement de ses fonctions le régime représentatif, mais en accroissant les voies de participation populaire. Pour **Sousa Santos**⁶, ceci permet de "**Démocratiser la Démocratie**" (formule qui est le titre de son livre) à travers un débat contre-hégémonique d'organisation de la société, de développement de la citoyenneté et de l'intervention d'acteurs sociaux jusque là exclus du système.

Les espaces ouverts par la Constitution brésilienne de 1988 et conquis par la société brésilienne sont à l'origine de la création d'organes de participation populaire, tels que le budget participatif et la Commission de Simplification et révision de la législation fiscale à Belo Horizonte.

À la lumière de la théorie du discours de Habermas et de sa rationalité constructive et intersubjective dans la formation de contenus juridiques, toujours à travers les processus de participation communicative et inclusive dans l'élaboration du droit, l'Etat démocratique brésilien s'efforce de résoudre le problème de la légitimité du droit fiscal. Même en tenant compte de l'expérience française fortifiée dans et par le Conseil des impôts, créé en 1971 (conseil des prélèvements obligatoires, à partir de 2005), ou l'expérience anglaise de l' "Institute for Fiscal Studies", institut créé dans la deuxième moitié des années soixante, ou encore l'expérience espagnole du Conseil Economique et Fiscal (CES), créé en 1991, l'Etat brésilien s'efforce d'avancer dans la construction d'une réflexion sociale et politique par l'examen approfondi de l'impôt au service de la qualité de la norme fiscale.

⁶SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 4^a Ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2009.

2. L'instituts de participation populaire au Brésil

Le Budget Patricipatif (Orçamento Participativo – OP) , création brésilienne s'il en est, implanté et consacré à Porto Alegre, en 1989, est un institut de participation populaire à caractère seulement consultatif, qui a, pour objectif principal, de préparer, sous la conduite de l'Administration, le projet de loi budgétaire qui sera envoyé par le chef du Pouvoir Exécutif au Légitif, suite à la tenue préalable de séances publiques consécutives. Ce processus de gestion participative, fruit de la créativité des opérateurs juridiques brésiliens, est devenu un instrument reconnu et privilégié de redistribution du produit de l'impôt, de démocratisation de la gestion et de construction de la citoyenneté.⁷

La Commission de Simplification et de Révision de la Législation Fiscale, instituée par le gouvernement de gauche de Belo Horizonte (le maire étant alors Damata Pimentel), et par Madame Derzi, à cette époque, Procureur Général de Belo Horizonte, en 2005, est, de la même manière, un institut de participation populaire avec des caractéristiques seulement consultatives et non-constraining. Cette commission (comme la Conseil des Impôts Français) a pour mission la préparation d'un rapport annuel d'études minutieuses, devant être présenté, au mois de mars de chaque année, pour que le chef du pouvoir exécutif puisse élaborer les projets de loi en matière fiscale et budgétaire avant de les transmettre au Légitif pour les soumettre au vote.⁸

Tant le budget Participatif que la Commission de Simplification et Révision de la Législation Fiscale de Belo Horizonte, tous deux en tant qu'instituts de participation populaire de l'Administration Publique brésilienne, apparaissent, dans ce contexte d'ouverture démocratique rendue possible par la Constitution Fédérale, comme des moyens juridiques pratiques permettant de chercher des signes de reconnaissance

⁷ AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In Santos, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 4^a Ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2009.

⁸<http://www.pbh.gov.br/>

par le biais d'actions participatives dans la prise de décisions politiques fiscales dans l'Etat démocratique fiscal et social du Brésil.

Le budget et, par voie de conséquence, l'impôt participatif, montrent, sans possibilité d'erreur, comment il est possible de mettre en place des formes plus étendues de souveraineté au niveau local et comment le remplacement du concept élitiste de démocratie, de clientélisme, d'efficacité de l'administration, du manque de capacité de pression de la part de la population, de l'inégale distribution de biens publics et des vieilles pratiques de la démocratie par des formes élargies de discussion et prises de décisions est parfaitement viable. Ces nouvelles pratiques démocratiques constituent une réponse différente au problème de la justice redistributive dans un Etat démocratique fiscal et social comme le Brésil et, conséquemment, ouvrent la voie au perfectionnement de la relation entre le fisc et le contribuable.

Notons que ces deux instituts de participation démocratique (**Budget Participatif et Commission de Simplification et de Révision de la Législation Fiscale**) ne sont pas l'unique résultat de la lutte collective pour la reconnaissance, comme l'a soutenu le Professeur de philosophie de la faculté de Francfort, Axel Honneth⁹, en faveur des contribuables lésés face aux nouveaux espaces ouverts par le développement de la démocratie participative, et requis par des groupes sociaux, locaux, en quête de leur émancipation face à la domination et à la recherche de contrats sociaux plus inclusifs et équitables.

Conclusion

Quoi qu'il en soit, pour conclure, ces deux forces de mobilisation publique au Brésil sont sur le point de permettre la légitimation des gouvernements dans la réalisation des décisions politiques fiscales par la possibilité de satisfaction des demandes populaires dans la réalisation des objectifs fondamentaux de la république

⁹HONNETH, Axel. *Kampf um Anerkennung*. 2^a Ed. Traduction de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2009.

fédérative du Brésil et de la protection du contribuable contre l'utilisation de l'impôt comme instrument d'idéologie de l'Etat, car, comme l'a dit le juge John **Marshal**, président du Tribunal Suprême des Etats- Unis: “**The power to tax involves the power to destroy**”¹⁰

Dans ce contexte, les normes et les principes constitutionnels de 1988 ont un rôle important en ce qu'ils garantissent, notamment, des formes élargies de participation pour une plus grande légitimité de l'activité financière de l'Etat Démocratique de Droit brésilien.

Abstract: The work we have before us is to explore advanced financial activity of the democratic state under Brazilian law, after the promulgation of the 1988 Constitution, and the creation of opportunities in institutes of popular participation in the Tax Public Administration.

Key - Words: The financial activities of the Brazilian state. The Federal Constitution of 1988. Institutes of popular participation of the Brazilian Public Administration. Participatory Budget. Simplification Committee and Revision of Tax Legislation

Referências

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil.** In Santos, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** 4^a Ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2009.

BACQUÉ, Marie – Hélène, SINTOMER, Yves. **La démocratie participative inachevée.** Paris: éditions Yves Michel, 2010.

BOUVIER, Michel. **Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt.** 11^a Ed. LGDJ:Paris, 2012.

¹⁰LINCOLN, Abraham. Great Speeches. Nova York: Dover, 1991.

- LINCOLN, Abraham. Great Speeches. Nova York: Dover, 1991.
- Transformar BH é uma escolha sua : orçamento participativo 2011/2012 (metodologia e diretrizes). <http://www.pbh.gov.br/>
- FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 4^aEd., Editora Globo: São Paulo, 2008.
- MULLER, Friedrich. **Metodologia do Direito Constitucional.** Trad. Peter Naumann. 4^a Ed. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2011.
- MOUFFE, Chantal. **The Return of the Political.** Traduction de Ana Cecília Simões. 1^a Ed. Gradiva: Lisboa.1996.
- MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **The Myth of Ownership.** Traduction de Marcelo Brandão Cipolla. 1^a. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** 4^a Ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2009.
- HONNETH, Axel. **Kampf un Anerkennung.** 2^a Ed. Traduction de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2009.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro.** 6. Ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

Texto científico recebido em: 17/07/2014

Processo de Avaliação por Pares: (*Blind Review - Análise do Texto Anônimo*)

Publicado na Revista Vozes dos Vales - www.ufvjm.edu.br/vozes em: 31/10/2014

Revista Científica Vozes dos Vales - UFVJM - Minas Gerais - Brasil

www.ufvjm.edu.br/vozes

www.facebook.com/revistavozesdosvales

UFVJM: 120.2.095-2011 - QUALIS/CAPES - LATINDEX: 22524 - ISSN: 2238-6424

Periódico Científico Eletrônico divulgado nos programas brasileiros *Stricto Sensu*

(Mestrados e Doutorados) e em universidades de 38 países,

em diversas áreas do conhecimento.