

A CAUSA IMPOSITIONIS TRIBUTÁRIA E A REDISTRIBUIÇÃO DE RIQUEZA: ENFRENTANDO A POBREZA PELAS VIAS DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA E PELO FOMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Odoné SERRANO JÚNIOR

RESUMO

O artigo tem por objetivo discutir os fundamentos da imposição tributária e a redistribuição de riqueza como instrumento para o enfrentamento da pobreza, mediante a distribuição de renda, tanto pelos programas de renda mínima quanto pelo fomento ao desenvolvimento econômico. Para tanto enfrenta a questão no pensamento da teoria clássica e moderna do Estado Contemporâneo, finalizando com uma análise do caso brasileiro.

ABSTRACT

The article aims to discuss the reasons for taxation and redistribution of wealth as a tool to combat poverty, both the minimum income programs and by promoting economic development. For both, approaches the question in the classical and modern theory of the Contemporary State, ending with an analysis of the Brazilian case.

PALAVRAS-CHAVE

Imposição tributária; redistribuição de riqueza; renda mínima; desenvolvimento econômico.

KEYWORDS

Taxation; redistribution of wealth; minimum income; economic development.

1. A *causa impositionis* tributária em Montesquieu e São Tomás de Aquino

José Luis PÉREZ DE AYALA¹ faz uma análise comparativa entre o pensamento de Montesquieu e de São Tomás de Aquino sobre os fundamentos ou

¹ Mestre pela Faculdade de Direito do Norte Pioneiro do Paraná; Doutorando pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; Professor e Pesquisador e Promotor de Justiça (PR). Artigo submetido em 28/05/2009. Aprovado em 05/07/2009.

¹ PEREZ DE AYALA, José Luis Montesquieu y el Derecho Tributario Moderno. Madrid Dykinson, 2001. p. 11 e ss.

causa impositionis, uma vez que percebe que os fundamentos da imposição tributária no “Espírito das Leis” coincidem com a teoria da *causa impositionis* da doutrina escolástica. Por esta perspectiva, o imposto justo deve atender a quatro requisitos causais: a causa final, a causa eficiente, a causa material e a causa formal.

a) Causa final: Segundo a **causa de justificação final** dos impostos, o que se arrecada dos cidadãos deve ser empregado para custear atividades que visam ao bem comum e manter gastos como privilégios de poucos. Argumentou São Tomás de Aquino que se os príncipes exigem impostos dos seus súditos para conservar o bem comum, ainda que empreguem a violência para fins de arrecadação, isto não se caracteriza com um ato de rapina. Contudo, se os príncipes tomam de seus súditos algo por meio da violência, para fins injustos, isto é um roubo. Por seu turno, Montesquieu sustentou que as rendas do Estado não devem ser medidas por aquilo que o povo possa dar, mas sim pelo quanto o mesmo deva contribuir. Com efeito, ambos defendem que a justificação e também a limitação dos impostos relaciona-se com a finalidade dos mesmos, só se legitimando na medida em que sejam necessários para financiar as atividades públicas relacionadas com o bem da sociedade, com a utilidade geral que proporcionam aos cidadãos.

b) Causas formal e material: Quanto aos **critérios formal e material**, São Tomás de Aquino defende uma dimensão de justiça distributiva na quantificação ou medida do imposto que cada cidadão tem que pagar. Deste modo, as cargas tributárias exigidas para o bem comum devem, por razões de forma (causa formal), ser exigidas dos súditos com igualdade e proporcionalidade, propiciando que cada súdito seja chamado a participar dos gastos públicos segundo a sua capacidade contributiva. Quando o imposto seleciona, adequada e justamente, as matérias imponíveis, que são os indicadores da capacidade contributiva, ele se respalda em uma justificação ou causa material.

Segundo a teoria do imposto como prêmio de seguro, o preço da proteção estatal segue um critério comutativo de repartição das cargas tributárias entre os cidadãos, que se concretiza em uma porcentagem fixa sobre o valor da renda ou riqueza individual, tendo em vista o pressuposto de que a proteção que cada contribuinte recebe do Estado está em relação de proporcionalidade com a situação econômica de cada contribuinte. Nesta teoria, não há lugar para impostos progressivos.

Montesquieu, a sua vez, ao tratar sobre o critério de justiça que deve ser seguido na repartição dos impostos entre os cidadãos, não sustenta um critério relacionado com a justiça comutativa, e isto demonstra que é equivocada e superficial a opinião daqueles que entendem que Montesquieu considera o imposto como um preço que cada cidadão paga ao Estado em troca dos benefícios que auferem dos serviços públicos, notadamente a segurança que o Estado lhe propicia para desfrutar de seus bens. Se Montesquieu entendesse o imposto como preço ou prêmio de seguro, ele deveria sustentar, com efeito, que cada cidadão deveria ser tributado de acordo com o benefício obtido com a contraprestação estatal.

Todavia, Montesquieu, no “Espírito das Leis”, defende a progressividade dos impostos², com o que se afasta da teoria do imposto como preço ou prêmio de seguro.

Para o autor do “Espírito das Leis”, o cidadão deve contribuir para o Estado com seus bens em quantidade inversamente proporcional à necessidade que têm dos mesmos, com que se atende aos objetivos de justiça distributiva. Isto é, quanto mais necessita de seus bens, menos o cidadão contribuirá com impostos. Ao contrário, quanto menos necessita de seus bens, mais contribuirá.

Em razão disso, se o leitor não fizer uma interpretação sistemática, ficando apenas com a primeira frase do Livro XIII do “Espírito das Leis” – “As rendas do Estado são uma porção que cada cidadão dá de seus bens para fazer jus à segurança da outra porção, ou para que dela possa desfrutar agradavelmente” – pode chegar, nesta interpretação precipitada, a uma conclusão equivocada de que Montesquieu pode ser incluído na categoria daquelas que pensam que os tributos são um preço ou um prêmio de seguro.

Ao tratar sobre a forma mais justa (ou **causa formal**) de repartição da carga tributária, Montesquieu também aborda as matérias que podem ser objeto de gravame: os bens imóveis e os produtos objeto de comércio. Assim, Montesquieu também oferece uma teoria sobre a **causa material** da imposição tributária.

c) Causa eficiente: Quanto à **causa eficiente**, isto é, a legitimação da autoridade que estabelece o gravame tributário, Montesquieu, não define expressamente seu posicionamento, simplesmente tratando, no Livro XIII de sua obra “Espírito das Leis” dos impostos em três contextos diferentes: impostos à República, ao príncipe e ao tirano.

Enfim, PÉREZ DE AYALA consegue demonstrar que há um paralelismo entre a teoria da *causa impositionis* de São Tomás de Aquino e os critérios de justiça, os limites objetivos e subjetivos da tributação de Montesquieu, eis que este também segue o esquema de justificação quadripartida dos tributos, segundo o qual a justiça de um imposto depende do fim (causa final) para o qual o mesmo é exigido e no qual a arrecadação é empregada; da modalidade, classe ou forma do imposto em si (causa formal); da matéria sobre a qual o imposto incide (causa material), e da legitimação da autoridade que estabelece o gravame (causa eficiente).

² Nas palavras de MONTESQUIEU, a defesa da progressividade da tributação é feita da seguinte forma: “Quando em um Estado todos os indivíduos são cidadãos, e cada um deles possui por seu domínio aquilo que o príncipe nele possui por seu império, pode-se taxar as pessoas, as terras, ou as mercadorias; duas dessas coisas, ou as três conjuntamente. – No imposto sobre a pessoa, a proporção injusta seria a que seguisse exatamente a proporção dos bens. Em Atenas, os cidadãos haviam sido divididos em quatro classes. Os que extraíam de seus bens quinhentas medidas de frutos líquidos ou secos pagavam ao público um talento; aqueles que retiravam trezentas medidas deviam pagar meio talento; aqueles que extraíam duzentas medidas deviam pagar dez minas ou a sexta parte de um talento; os da quarta parte não pagavam nada. A taxa era justa, embora não fosse proporcional; e se ela não seguia a proporção dos bens, seguia a proporção das necessidades. Julgou-se que cada qual possuísse um necessário material igual; que esse necessário material não deveria ser taxado; que o útil vinha em seguida e deveria ser taxado, menos porém que o supérfluo.” In: MONTESQUIEU, *Do Espírito das Leis*. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2006, p. 223-224.

2. A *causa impositionis* tributária no Estado contemporâneo

A *causa impositionis* tributária no Estado contemporâneo também pode ser analisada pelas clássicas quatro dimensões de causa eficiente, causa formal, causa material e causa final.

A causa eficiente decorre da existência de competência tributária atribuída pela Constituição da República aos entes federativos, conforme a divisão feita no pacto federativo.

A causa formal espelha o princípio da legalidade, que reza que a obrigação de pagar tributos somente pode decorrer de expressa previsão legal.

A causa material é o suporte fático que se amolda na hipótese de incidência: auferição de renda, circulação de mercadoria, prestação de serviço, transferência de propriedade, ato de consumo de um bem, etc.

E a causa final é dar suporte à manutenção da estrutura estatal e à atuação estatal visando à consecução dos objetivos da República.

Sem usar especificamente o termo *causa impositionis*, Daniel GUTMANN também analisa a legitimidade de um imposto a partir da finalidade a que se destina. Nesta linha, afirma que a qualidade de um imposto não se esgota na sua justiça sob o ângulo da arrecadação.

Sem dúvida, é preciso que o rendimento do tributo (aspecto relacionado à eficiência arrecadatória) seja bom, que ele tenha um impacto positivo sobre o comportamento dos agentes econômicos, que sua incidência seja limitada, que ele seja fácil de cobrar, que ele não suscite a revolta popular etc. Porém, a preciso também que a arrecadação do tributo e sua aplicação também sejam legítimos.

Enfatiza este autor que um imposto não se legitima simplesmente por resultar de um processo democrático. Não basta a justiça procedimental; é preciso haver justiça substancial. Essa justiça substancial é apreendida por um duplo prisma: o dos fins e o dos meios.

A justiça dos meios não garante a justiça dos fins. Por exemplo: um tributo progressivo que permita tributar os altos rendimentos muito mais pesadamente que os baixos é justo do ponto de vista dos meios. Mas ele não seria mais justo se tivesse for finalidade financiar o terrorismo (finalidade injusta) ou as atividades de luxo (porque não seria redistributivo). Isto que dizer que uma justiça das hipóteses de incidência não nos dispensa de interrogarmos sobre a justiça das finalidades³.

Questiona também o Daniel GUTMANN a teoria jurídica do tributo segundo a qual a justiça da finalidade seria presumida pelo simples fato de o tributo ter sido aprovado, de que o tributo é uma obrigação fiscal sem contrapartida direta. Isso torna o tributo uma carta branca concedida ao Estado, o que evita indagar, sob o ângulo da filosofia ou da economia, se o contribuinte recebe ou não, em face de sua participação, um benefício identificável ou, ainda, avaliável.

³ GUTMANN, Daniel. *Do Direito à Filosofia do Tributo*. In: FERRAZ, Roberto Catalano Botelho (coord.) *Princípios e Limites da Tributação*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 27-42.

Explicita o autor que tal concepção de tributo supõe tanto uma confiança cega nas orientações da política fiscal decidida pelo Governo, como um civismo fiscal satisfeito com a idéia de que o tributo permite ao liame social se encarnar. Apóia-se, então, a legitimidade do tributo, em uma dupla exaltação: do legislador, como um ser iluminado diante do contribuinte cego, e do próprio tributo, como sinal e meio da solidariedade social.

Todavia, o desencantamento contemporâneo não é mais propício a esta dupla exaltação. O imperativo da transparência dos atos públicos ataca a carta branca concedida ao Estado. A idéia de um legislador iluminado ou racional não resiste às incoerências da política fiscal, caso haja uma política fiscal. Por fim, o liame social deixa de ser visto como um liame abstrato e passa a ser visto como um liame concreto, isto é, um liame mais realista e individualizado entre Estado e cidadão⁴.

Portanto, mais uma vez é colocada em destaque a importância da *causa impositionis* em sua dimensão finalística como critério de legitimação da arrecadação tributária.

É importante salientar que a concepção finalista da *causa impositionis* não pode ser abandonada. Os critérios de arrecadação e suas relações com o contribuinte constituem uma dimensão importantíssima e indispensável do fenômeno tributário, porém ela sozinha não dá conta do problema da legitimidade da tributação.

Requisitos como capacidade contributiva, competência tributária, legalidade, etc. não pode ser contemplados de forma fragmentada, sem levar em conta sua relação com o todo do fenômeno, que é mais amplo, pois também envolve a destinação dada aos recursos arrecadados.

Dessa consciência advém o movimento atual de reaproximação do Direito Tributário com o Direito Financeiro, outrora artificialmente separados com vistas à consolidação da autonomia científica do Direito Tributário.

Hoje, sabe-se que a dimensão financeira do Estado contemporâneo - democrático e garantidor dos direitos fundamentais - abarca o processo de planejamento orçamentário e sua execução, de modo a proporcionar gastos públicos eficientes, suportados por uma arrecadação tributária justa. Daí as técnicas de democracia participativa e de controle social serem de primordial importância, tanto pela força de legitimação que outorgam à definição das prioridades para a atuação estatal, quanto na fiscalização, prevenção e correção de desvios que podem ocorrer durante a execução do orçamento.

Portanto, a *causa impositionis* em sua dimensão finalística atua como uma verdadeira ponte a unir esses dois mundos que foram arbitrariamente separados, o mundo do Direito Tributário (focado na arrecadação) e o mundo do Direito Financeiro (focado nos gastos públicos).

⁴ GUTMANN, Daniel. *Do Direito à Filosofia do Tributo*. In: FERRAZ, Roberto Catalano Botelho (coord.) *Princípios e Limites da Tributação*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 27-42.

3. A redistribuição de riqueza e a *causa impositionis* tributária em sua dimensão finalística

a) Em John Rawls

John RAWLS⁵ pontua que

A herança desigual de riqueza não é em si mesma mais injusta que a herança desigual de inteligência. É verdade que a primeira é mais facilmente sujeita ao controle social; mas o essencial é que, na medida do possível, as desigualdades que se fundam em ambas satisfaçam o princípio da diferença. Assim, a herança é permissível contanto que as desigualdades resultantes tragam vantagens para os menos afortunados e sejam compatíveis com a liberdade e com a igualdade equitativa de oportunidades. Como já definido anteriormente, **a igualdade equitativa de oportunidades significa um certo conjunto de instituições que assegura oportunidades semelhantes de educação e cultura para pessoas semelhantemente motivadas** e mantém as posições e os cargos públicos abertos a todos, levando em conta as qualidades e esforços razoavelmente relacionados com os respectivos deveres e tarefas.

Esta observação de RAWLS está contextualizada com as bases de sua teoria, razão pela qual nos permitimos uma pequena digressão para apresentar um pequeno esboço, com as linhas gerais de sua tese, que alcançou grande prestígio no final do século XX.

RAWLS defende que aqueles que elaboraram o acordo original definidor dos princípios de justiça válidos para a estrutura básica da sociedade são considerados pessoas livres, racionais, reunidas pelos mesmos interesses e em uma mesma posição de igualdade, a “posição original”⁶.

Esta suposta “posição original”, correspondente ao estado da natureza do liberalismo clássico, na qual há uma simetria entre as relações de um para outro. Nessa posição original, os indivíduos, agindo como seres racionais, livres e interessados em si mesmos, acordariam as bases para a sua convivência futura, desconhecendo quais serão suas respectivas posições nessa sociedade futura. A essa situação de desconhecimento, RAWLS denomina “véu da ignorância”, na qual, não sabendo como as várias alternativas afetarão o seu caso particular e sendo obrigados a avaliar os princípios tão-só com base em considerações gerais, os homens escolheriam, inevitavelmente, ainda que motivados pela defesa de seus próprios interesses, princípios moderados, pois esta seria a única escolha racional,

⁵ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 306-

⁶ PARDO, David Wilson de Abreu. *Os direitos fundamentais e a aplicação judicial do direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 23.

possibilitando a todos o maior equilíbrio. Daí defender que a justiça é a equidade.

Os princípios de convivência, estabelecidos por consenso, constituiriam normas perpétuas para uma sociedade bem ordenada, podendo ser resumidos em dois princípios fundamentais, a saber:

Primeiro: cada pessoa há de ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdade para as outras.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos⁷.

O sistema de liberdades básicas protegidas pelo primeiro princípio – denominado princípio da liberdade – expressa uma manifestação de direitos que possui uma força especial contra a qual os outros valores não podem prevalecer, normalmente.

O conjunto de liberdades básicas somente pode ser restringido em favor das liberdades em si mesmas. Tal restrição somente se justifica em dois casos, expressos no segundo princípio, chamado de princípio da diferença: 1) para reforçar o sistema geral de liberdades; 2) quando é aceita pelos prejudicados por razões de interesse coletivo. Assim,

Todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da auto-estima – devem ser distribuídos igualmente e não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores traga vantagem para todos.

A injustiça, portanto, se constitui simplesmente de desigualdades que não beneficiam a todos⁸⁻⁹

Voltando a questão tributária, especificamente sobre seu papel na redistribuição de riqueza, RAWLS entende que os tributos e as normas do setor de

⁷ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 64.

⁸ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 66.

⁹ PARDO, David Wilson de Abreu. *Os direitos fundamentais e a aplicação judicial do direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 26, apresenta os dois princípios de justiça de John Rawls em uma de suas últimas formulações, constante da obra *“Political Liberalism”*, datada de 1996, com a seguinte enunciação: “1. Cada pessoa tem igual direito a exigir um esquema de direitos e liberdades básicos e igualitários completamente apropriado, esquema que seja compatível com o mesmo esquema para todos; e neste esquema, as liberdades políticas iguais, e só essas liberdades, têm de ser garantidas em seu justo valor. 2. As desigualdades sociais e econômicas só se justificam por duas condições: em primeiro lugar, estarão relacionadas com postos e cargos abertos a todos, em condição de justa igualdade de oportunidades; em segundo lugar, estas posições e estes cargos deverão exercer-se no máximo benefício dos integrantes menos privilegiados da sociedade.”

distribuição devem evitar que haja uma excessiva desigualdade de riquezas, o que coloca em risco a liberdade política e o governo representativo¹⁰.

Para tanto, RAWLS defende a distribuição de parte dos recursos arrecadados com tributos, afirmando que: “O governo deve receber uma parte dos recursos da sociedade, para que possa fornecer os bens públicos e fazer os pagamentos de transferência necessários para que o princípio da diferença seja satisfeito”¹¹.

As técnicas tributárias sugeridas por RAWLS para realização de tais tarefas são o emprego de alíquotas progressivas no imposto sobre herança e a renda, tributação proporcional sobre as despesas (ou sobre o consumo) com isenções comuns para dependentes. Os impostos proporcionais sobre herança e renda são utilizados para evitar a concentração excessiva da propriedade de terras e de capitais, enquanto que os impostos proporcionais sobre as despesas (ou sobre a renda) devem fornecer receita para manter os bens públicos, o setor de transferências e o estabelecimento da igualdade equitativa de oportunidades na educação, e em outros campos.

Quando o Estado consegue, com seu sistema tributário e financeiro, impedir que um setor muito pequeno controle a maior parte dos recursos produtivos e oferecer um sistema de educação eficiente e acessível, consegue-se neutralizar muitas das críticas socialistas à economia do mercado.

Sem dúvida, é um grande desafio, mormente quando o Governo tem que trabalhar com recursos escassos.

b) Em José Casalta Nabais

José Casalta NABAIS¹² trata da política fiscal e a possibilidade desta vir a contribuir com a luta contra a pobreza, observando que esta pode operar por dois meios: pelo fornecimento aos pobres dos bens que lhe fazem falta ou pela concessão de subsídios para que possam comprar esses bens. Este subsídio foi chamado de “imposto negativo de rendimento”, que tem lugar quando os contribuintes tenham rendimento inferior ao mínimo existencial. O imposto negativo é uma prestação pecuniária concedida pelo Estado à pessoa carente em quantidade proporcional à diferença negativa entre o mínimo existencial e o rendimento que ela dispõe.

Percebe-se que os princípios do imposto negativo de rendimento são os que regem a lógica dos programas de renda mínima adotados pelo Governo federal brasileiro, com os diversos benefícios pecuniários pagos às pessoas carentes (o atual “bolsa família” e os anteriores “bolsa escola”, “vale-gás”, “vale-leite”, bem como o “benefício de prestação pecuniária continuada aos deficientes”, etc.)

¹⁰ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 307.

¹¹ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 307.

¹² NABAIS, José Casalta. *Estudos de Direito Fiscal: Por um Estado Fiscal suportável*. Coimbra, Almedina, 2008, p. 60-63.

NABAIS vislumbra que esse imposto negativo pode ter o efeito de desincentivar seu beneficiário para o trabalho, razão pela qual deve ser concedido com muita moderação.

Além disso, esse imposto negativo apresenta um grande impacto no orçamento, sendo demasiadamente dispendioso, mesmo para os países ricos.

Ademais, nos países pobres ou de intensa desigualdade social, onde esse imposto negativo se mostra mais necessário, ele também é inexecutável, na medida que o volume de encargos financeiros se mostra insusceptível de ser coberto pelos impostos arrecadados do reduzido número de contribuintes das classes ricas.

Por fim, sustenta o autor que a avaliação dos rendimentos das pessoas pobres é bastante dificultosa para a Administração, tendo em conta que grande parte dos rendimentos auferidos pelas pessoas pobres são rendimentos *in natura*, de difícil fiscalização.

Por essas razões, José Casalta NABAIS conclui que “a luta contra a pobreza não encontra na política fiscal um instrumento adequado”. O máximo que se consegue, com tais políticas, é apenas reduzir ou atenuar a pobreza, nunca eliminá-la. Ademais, para o autor,

as múltiplas exclusões sociais do nosso tempo requererem, mais do que prestações pecuniárias ou mesmo em espécie do estado ou de outras instituições, o contacto e o calor humanos que promovam a recuperação do sentido útil da vida, reconduzindo os excluídos ao seio da família, ao mundo do trabalho, ou ao exercício duma actividade socialmente útil¹³.

c) Em Luciano Benetti Timm

Para Luciano Benetti TIMM¹⁴, o melhor mecanismo de justiça social é um sistema tributário que subsidie a prestação de serviços públicos e a assistência social pelo Estado ou por suas concessionárias ou permissionárias. Para ele, a tributação, especialmente a de renda, atinge a desigualdade com precisão, incidindo sobre todos.

Preocupado com a excessiva judicialização das políticas públicas e com seus possíveis efeitos colaterais, esse autor defende que as políticas públicas sejam conduzidas, em regra, pelo Poder Executivo, com lastro na arrecadação tributária, pois esse poder tem melhores condições de escolher o emprego dos recursos escassos, obtidos dos agentes privados, e que serão alocados para as necessidades sociais prioritárias.

¹³ NABAIS, José Casalta. *Estudos de Direito Fiscal: Por um Estado Fiscal suportável*. Coimbra, Almedina, 2008, p. 65.

¹⁴ TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 55-68.

Quando for inevitável a judicialização, o meio processual adequado, na visão deste autor, é o das ações coletivas.

d) Nosso posicionamento

Entendemos que o enfrentamento do problema da pobreza pode se dar em múltiplas vias.

Uma tributação progressiva sobre a herança, a renda e o consumo pode contribuir para evitar concentração excessiva da propriedade das terras e dos meios produtivos, e conseqüente concentração do poder privado, que tem efeitos nefastos para a democracia e a liberdade.

O fornecimento de serviços públicos universais (notadamente a educação de qualidade), ao lado de um inteligente sistema de assistência social, que não apenas “dê o peixe” e crie dependentes, mas “ensine a pescar”, dando condições da pessoa carente superar suas dificuldades e se reinserir na vida ativa, capacitando-a para realizar atividades socialmente úteis e que possam garantir seu sustento e alavancagem financeira, também são importantes.

Por fim, o fomento as atividades econômicas que gerem emprego e respeitem as necessidades de sustentabilidade socioambientais é um caminho valioso, pois como bem demonstra Amartya SEN¹⁵, o desenvolvimento promove a ampliação das liberdades e pode propiciar o empoderamento das classes outrora excluídas.

A determinação da medida distributiva sempre será objeto do campo da política. É claro que as ciências podem auxiliar, com seus embasamentos técnicos, para que as escolhas possam atender aos ideais de eficiência e justiça.

A tendência atual é de cada vez mais realizarmos análises multidisciplinares, razão pela qual todas as ciências podem contribuir, especialmente as das áreas das humanidades, como a Antropologia, Sociologia, Psicologia, Economia, Ciência Política e a própria Ciência Jurídica.

O enfoque interdisciplinar pode ajudar uma melhor compreensão dos limites e possibilidades da redistribuição de riquezas e as melhores técnicas e instrumentos para fazê-lo de modo a progressivamente se atingir níveis mais justos de distribuição de bens pelo corpo social.

4. A redistribuição de riqueza e a *causa impositionis* tributária no contexto da República do Brasil contemporânea

No caso da República do Brasil, a justiça na tributação e no emprego da arrecadação tributária, segundo a dimensão finalística da *causa impositionis*, se revela na medida em que há atendimento aos princípios fundamentais e aos objetivos da República, notadamente a promoção da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, visando a

¹⁵ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que busca, pela via do desenvolvimento sustentável do ponto de vista socioambiental, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção de uma vida boa para todos (CF/88, arts. 1º e 3º).

Vale a pena destacar que, se um dos objetivos da nossa República é a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais pela via do desenvolvimento sustentável do ponto de vista socioambiental, a distribuição de riqueza arrecadada através de impostos mostra-se legítima sob o ângulo da *causa impositionis* finalística.

A redistribuição de riqueza é um valioso instrumento de realização de justiça redistributiva¹⁶, evitando concentração excessiva de propriedade de bens e, conseqüentemente, de poder econômico. Além disso, a concentração excessiva de riqueza e seu contraponto (a dispersão excessiva de pobreza) gera violência e insegurança social.

A questão nodal nesta seara, no entanto, é definir os limites para essa redistribuição, para não sufocar a atividade econômica ou desestimular o empreendedorismo, com cargas tributárias excessivas ou excesso de protecionismo. Neste sentido, pode-se vislumbrar que ultrapassados esses limites, tributações excessivas em Estados Liberais podem constituir-se no “Cavalo de Tróia do Socialismo”.

5. Programa de renda mínima e fomento ao desenvolvimento da economia como técnicas de redistribuição de riqueza

O programa de renda mínima é um excelente instrumento de redistribuição de riqueza que, se bem empregado, pode permitir que os mais necessitados saiam da linha da indigência.

Os perigos da utilização de subvenções individuais a agentes econômicos são vários. Além do risco de se descambar no “clientelismo” e “protecionismo”, elas podem, não simplesmente impulsionar determinado segmento econômico, mas sim gerar um quadro de dependência às benesses estatais, a partir de condições artificialmente criadas e não sustentáveis no longo prazo. Nos casos em que essa forma de redistribuição de riquezas é mal empregada, uma vez suprimida, seus beneficiários entram em ruína, o que mostra que os beneficiados com subvenção estatal nunca teriam condições de “andar com as próprias pernas” no ambiente competitivo do mercado. Por isso, tais políticas de subvenção devem ter muito embasamento em critérios técnicos.

Há quem defenda, inclusive, que o programa de renda mínima seja universal, pagando a todo e qualquer cidadão o mesmo benefício, seja ele rico ou pobre, ao

¹⁶ Chaïm PERELMAN, em seu livro *Ética e Direito* (Tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fonte, 2000, p. 3-33) trata dos vários sentidos possíveis da noção de Justiça, enumerando, como os mais usuais o atribuir: 1) a cada qual a mesma coisa; 2) a cada qual segundo seus méritos; 3) a cada qual segundo suas obras; 4) a cada qual segundo suas necessidades; 5) a cada qual segundo sua posição; 6) a cada qual segundo o que a lei lhe atribuir. O critério de justiça redistributiva visa a dar a cada um segundo suas necessidades, de modo a, paulatinamente, ir superando as desigualdades sociais.

argumento que dar a todos é mais eficiente do que dar somente aos pobres porque elimina os custos e o burocrático sistema operacional de controle da necessidade do beneficiário. Outra vantagem do sistema universal é que afasta o estigma ou eventual sentimento de vergonha de quem recebe a renda mínima¹⁷.

Outra forma de propiciar a redistribuição de riqueza é pela via do fomento do desenvolvimento econômico. Esse fomento pode ser dado não só através de benefícios tributários ou concessão de subsídios pelo Estado a agentes econômicos, mas também através do oferecimento da infra-estrutura necessária para bom desempenho das atividades econômicas.

A modalidade de fomento econômico pelo Estado baseada no oferecimento de infra-estrutura é bastante interessante, na medida em que os benefícios são universalizados, podendo ser desfrutados por todos os agentes econômicos.

Com relação ao fomento ao desenvolvimento social, é importante observar que a redistribuição de riqueza arrecadada não precisa necessariamente se dar através de prestações pecuniárias. O oferecimento de bons serviços públicos universais de educação, formação profissional, capacitação para o exercício de alguma atividade útil à sociedade e que garanta o sustento financeiro, quando atinge parcelas da população menos favorecidas, induz ao desenvolvimento pessoal, ao empreendedorismo, sendo excelente estratégia para promoção de condições que permitam essas pessoas emanciparem-se das dificuldades iniciais ou intercorrentes, como ter nascido em uma família pobre, ter sofrido um revés econômico durante a vida, como desemprego, falência, etc.

Referências Bibliográficas

PERELMAN, Chaim. *Ética e Direito*. Tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fonte, 2000

GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GUTMANN, Daniel. *Do Direito à Filosofia do Tributo*. In: FERRAZ, Roberto Catalano Botelho (coord.) *Princípios e Limites da Tributação*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

MONTESQUIEU, *Do Espírito das Leis*. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2006.

¹⁷ GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 278.

NABAIS, José Casalta. *Estudos de Direito Fiscal: Por um Estado Fiscal suportável*. Coimbra, Almedina, 2008.

PARDO, David Wilson de Abreu. *Os direitos fundamentais e a aplicação judicial do direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

PÉREZ DE AYALA, José Luis. *Montesquieu y el Derecho Tributario Moderno*. Madrid: Dykinson, 2001.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TIMM, Luciano Benetti. *Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia*. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano BENETTI (Org.). *Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 55-68.