

2022



PPGD

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO • UNIRIO

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 4, n. 1
Janeiro - Junho

Qualis B2



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
(UNIRIO)

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 rdpp@unirio.br

**REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS**
LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW

VOLUME N.º 4 – NÚMERO 1

ISSN 2675-1143

Editor-Chefe:

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vice Editor-Chefe:

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Rio de Janeiro, 2022.



Copyright Creative Commons BY-NC

Políticas públicas, tributação e direitos fundamentais: a contribuição da teoria de Amartya Sen

Public policies, taxation and fundamental rights: the contribution of the theory of Amartya Sen

Maria Lucia de Paula Oliveira¹

*Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Professora Adjunta. Rio de Janeiro (RJ).
Brasil*

RESUMO

O artigo trata de teoria da justiça tributária em articulação com o tema das políticas públicas e objetiva fazer um levantamento de algumas importantes contribuições para o debate teórico sobre o tema, numa contribuição para uma reflexão crítica sobre a atual política tributária e a efetivação dos direitos humanos. O método utilizado, em se tratando de trabalho teórico-filosófico, envolve pesquisa bibliográfica, análise de conteúdo de pensamento de autores, buscando a construção de argumentos filosóficos que permitam investigar como o fim da busca do desenvolvimento levaria a escolha de determinadas políticas públicas e de uma política tributária mais justa.

PALAVRAS-CHAVE:

Tributação; Desenvolvimento; Justiça; Políticas; Direitos.

ABSTRACT

The article deals with the theory of tax justice in conjunction with the theme of public policies and aims to survey some important contributions to the theoretical debate on the theme, in a contribution to a critical reflection on current tax policy and the effectiveness of the fundamental rights. The method used, in the case of theoretical-philosophical work, involves bibliographic research, content analysis of authors' thoughts, seeking the construction of philosophical arguments that illuminate how a search for development would lead to the choice of certain public policies and a fairer tax policy.

KEYWORDS:

Taxation; Development; Justice; Policies; Rights.

¹ Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6440521780884056>



1. INTRODUÇÃO

Quando se coloca em discussão o tema da política tributária no Brasil, relevante se torna definir a diretriz de tal política, mas também, de outro lado, estabelecer quais políticas públicas devem ser viabilizadas pelo Estado, e como deve se organizar a Administração para tanto, considerando as receitas públicas indispensáveis para o financiamento de tais políticas. Como aliás delinea o art.3º. da Constituição Federal, essas políticas devem objetivar determinados fins ou propósitos. A busca do desenvolvimento, na acepção mais profunda, como ele é vislumbrado por Amartya Sen, se coadunaria perfeitamente com os fins especificados constitucionalmente.

A definição e o meio de execução das políticas públicas, no entanto, não é algo a ser estabelecido por alguma tecnocracia ou por uma elite política ou econômica, especialmente em uma democracia política. A participação popular é imprescindível e não deve se reduzir ao momento do pleito eleitoral. A legitimidade de um sistema tributário deve assentar num debate público acerca da sua reforma, mas também em um controle no que tange aos gastos das receitas tributárias. Como se correlacionam sistema tributário, as políticas do Estado e o esperado controle popular sob tais políticas, é o que se pretende investigar nas linhas seguintes. Certamente, tal correlação somente pode se conceber de forma ótima ao se vislumbrar a conexão da participação popular com o crescimento econômico, já que o desenvolvimento humano deve ser integral, não sendo compatível com a busca do desenvolvimento uma ordem política que não valorize a participação popular no próprio estabelecimento dos limites e objetivos do Poder Público.

Na articulação com o sistema tributário, insta acrescentar a necessidade de uma percepção mais aguda da importância de que o tema da reforma tributária passe a integrar as agendas públicas, rompendo-se os maniqueísmos que contrapõem contribuinte a governo, os primeiros receosos do aumento da carga tributária, o segundo objetivando preservar patamares de arrecadação tributária. A retomada do tema gira em torno da necessidade de explicitar como o sistema tributário está em direta correlação com o nível de crescimento econômico e de desenvolvimento. O que deve ser debatido, mais do que patamares de carga tributária, é quem deve pagar os tributos e em que proporção, considerando que existem determinadas despesas públicas (já que existem bens públicos que deveriam ser assegurados a todos, cabendo ainda discutir a sustentação das políticas distributivas, bem como o papel do Estado na manutenção do equilíbrio financeiro nacional).

No que concerne ao sistema tributário, existe um déficit de legitimidade decorrente da insuficiência do controle dos gastos públicos na atualidade brasileira. Seria impossível pensar



na legitimidade de uma reforma tributária, sem considerar como os recursos arrecadados são gastos. Nossa ênfase no presente momento estará, no entanto, na necessidade de enunciação de alguns princípios compatíveis com um sistema tributário democrático comprometido com o desenvolvimento.

A par de cuidar de definir uma política pública das mais relevantes, a política tributária em sua percepção do ponto de vista da justiça política, ou seja, da sua equidade, objetiva-se identificar a correlação entre a tributação e o financiamento das várias políticas públicas.

Com esse propósito, primeiro, definiremos a noção de desenvolvimento que alicerça a presente reflexão. Endossa-se aqui uma visão do desenvolvimento que não o identifica com crescimento econômico, tendo por referencial a obra de Amartya Sen. Em seguida, a partir de tal concepção de desenvolvimento, elucidaremos as questões a serem enfrentadas para a definição de um sistema tributário democrático. Buscaremos enunciar alguns princípios centrais para construção de um sistema tributário, norteadores de uma eventual reforma tributária. Por fim, remeteremos à teoria das políticas públicas, para destacar os desafios para implementação de uma possível reforma tributária.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS, AS FINANÇAS DO ESTADO E O DESENVOLVIMENTO

Para pensar a relação possível entre finanças públicas e desenvolvimento, invoca-se nesse momento a contribuição do pensamento do economista e teórico político, ganhador do Prêmio Nobel, Amartya Sen. Para Sen, a noção de desenvolvimento deve ser relacionada com as liberdades humanas, em contraposição a algumas teorias que identificam o desenvolvimento como crescimento do Produto Interno Bruto, avanço econômico ou modernização social (SEN, 2000, p. 17). Assim, o desenvolvimento supõe a remoção das principais fontes de privação de liberdade: na relação de Amartya Sen, “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2000, p. 18). É possível vincular o gozo das liberdades substantivas com o combate da pobreza econômica ou com a existência de serviços públicos e assistência social:

Os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, que é, como observou Aristóteles, “meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”. Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode ser sensatamente considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna



nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo (SEN, 2000, p. 29).

Além disso, o desenvolvimento na perspectiva da liberdade supõe o envolvimento ativo das pessoas “ – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 71). O Estado tem um papel importante no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas; mas não é um Estado clientelista, mas sim impulsionador do exercício de liberdades. A definição de políticas públicas em prol do desenvolvimento supõe informações acerca das capacidades e dos meios para seu fortalecimento; não se trata, portanto, de um Estado clientelista, mas sim impulsionador do exercício das liberdades.

Com efeito, há de se considerar do ponto de vista do desenvolvimento como liberdade, que não haveria contradição necessariamente entre liberdade de mercado e a imposição de restrição às liberdades. Isso porque a liberdade de mercado, bem como a livre procura de emprego, tem um papel fundamental para a própria configuração do desenvolvimento. Não seriam justificáveis realidades como a manutenção de sujeição ou escravidão de trabalhadores, o trabalho infantil, a privação econômica das famílias e deficiência dos programas de educação, as restrições à participação da mulher no mercado de trabalho, dentre outras. Assim, as liberdades individuais devem ser restringidas, muitas vezes, para que haja liberdade de mercado.

A questão, porém, é como se medirá a eficiência do mercado. Propõe Sen que ela seja medida não em função do aumento da utilidade para todos, mas sim em termos das liberdades individuais. Quanto mais os agentes forem livres, mais o mercado atende seu propósito, sendo certo que eles são mais livres quanto maior for o número opções disponíveis e atrativas para o agente. Não basta que as opções existam, é importante que sejam atrativas. Não é suficiente que elas existam formalmente, mas que elas pareçam realmente interessantes para o agente.

Afirma A. Sen que o papel desempenhado pelos mercados tem de depender não só do que eles podem fazer, mas também do que lhes é permitido fazer. Como o mercado é regulado pelo Estado, não é improvável que a influência política de grupos gerem pressões e interferências indevidas, provocando monopólios, garantindo vantagens como benefícios tributários, impondo-se sacrifício a todos, sem que haja qualquer interesse geral. Muitas vezes, a captura das políticas por grupos econômicos importantes se sustenta em práticas de corrupção política. A liberdade política é, portanto, uma auxiliar imprescindível (e guardião) para a



realização de outras liberdades (inclusive econômicas). Por isso mesmo, é preciso um exame crítico do papel dos mercados, que deve passar pelo teste da democracia aberta, do debate público. É necessário equilibrar o papel do governo – das instituições jurídicas e políticas – com o funcionamento dos mercados. Mas não se trata, simplesmente, de abrir os mercados, como pretendiam alguns economistas do passado, inclusive do Banco Mundial. “Liberalização”, sem necessária ampliação das oportunidades sociais não faz as liberdades em geral serem mais efetivas. Se, por um lado, é importante a implantação de medidas que desburocratizem o Estado, por outro lado, é imprescindível, por exemplo, maior eficiência pública nas políticas educacionais para o ensino elementar, dentre outras oportunidades sociais.

Quanto aos chamados bens públicos, elementos que contribuem decisivamente para as capacidades humanas (identificadas com a liberdade substantiva do agente capaz de exercer a mesma liberdade), além de se identificarem normalmente com serviços indivisíveis, que dificilmente podem ser oferecidos por um preço público, se constituem em gastos públicos indispensáveis para o próprio desenvolvimento. Assim, por exemplo, preservação ambiental, serviços públicos de saúde epidemiológicos, segurança pública, se constituem em bens públicos que devem ser bancados por meio de tributos. É possível incluir aqui ainda a educação básica com bem público, considerando a relevância dela do ponto de vista do desenvolvimento, já que vetor de mudança social, de redução de mortalidade, de acesso a melhores empregos, dentre outros aspectos. O problema quanto a esses gastos públicos decorre do eventual ônus fiscal excessivo do dispêndio fiscal. Nesse caso, o ônus fiscal pode levar ao déficit público, à inflação ou a uma necessidade de arrecadação tributária excessiva, cerceando indevidamente as liberdades. O equilíbrio nesse caso, na lição de Amartya Sen, passa pela resposta a duas grandes questões: 1) o grau em que os beneficiários necessitam desses serviços; 2) quanto a pessoa poderia ter pago por esse serviço (e talvez pagasse, na ausência da provisão pública gratuita.)

Por outro lado, o custeio público de serviços essenciais é uma alternativa importante e indispensável muitas vezes. O comedimento financeiro do Estado não deve inviabilizar políticas públicas que estimulem o desenvolvimento, mas na utilização de recursos públicos “para finalidades nas quais os benefícios sociais não são nada claros (SEN, 2000, p. 172)”.

Há quem entenda que para o estudo do desenvolvimento, não faria sentido a fragmentação implícita na análise de políticas públicas, pois ele pressuporia a necessidade de um planejamento abrangente (BERCOVICI, 2005, p. 34). Ocorre que uma política pública bem concebida, seja qual for e tenha a abrangência que tiver, não pode ser pensada sem uma



consideração geral acerca do sistema econômico e social e do que se planeja para ele. Fundamental seria um redirecionamento da atenção às baixas rendas, para as deficiências de capacidade. Uma série de problemas podem dificultar esse direcionamento: distorção da informação, distorção do incentivo (desestímulos à busca do emprego, por exemplo), o estigma (a importância do respeito próprio), custos administrativos e corrupção, bem como a sustentabilidade política (fraqueza dos grupos politicamente beneficiados pela política).

Em síntese, o próprio delinear das políticas públicas deve ter por finalidade o desenvolvimento, compreendido como propõe Amartya Sen, como expansão das liberdades substantivas. Ademais, o próprio estabelecimento de tais políticas supõe o papel ativo dos cidadãos na definição de políticas públicas e das prioridades nos gastos públicos. A importância da democracia é inquestionável: as instituições democráticas são dispositivos para o desenvolvimento, tendo um papel instrumental (as liberdades são instrumentos para o desenvolvimento) e um papel constitutivo (por meio da discussão pública, definem-se as próprias necessidades econômicas).

3. JUSTIÇA POLÍTICA, TRIBUTAÇÃO E DEMOCRACIA

O debate acerca de uma reforma do sistema tributário está longe de ser uma discussão de natureza técnica, seja do ponto de vista de uma análise econômica da tributação, seja partindo dos princípios constitucionais tributários (ou seja, de uma dogmática constitucional-tributária). Na verdade, subjacente às abordagens econômica ou constitucional-positiva, está uma tomada de posição do ponto de vista de uma ética política ou de justiça política. Por isso que as decisões quanto ao sistema tributário não devem ser de especialistas (seja quais forem) ou dos políticos eleitos. Um dos problemas graves que se pode entrever é a falta de um debate público consciente e informado acerca da tributação no Brasil. Certamente, as opções quanto a um sistema tributário são mais bem dilucidadas a partir de uma abordagem pragmática, mas que não descure da dimensão de justiça política.

No Brasil, a exposição de ideias acerca de política tributária se circunscreve, muito comumente, a um posicionamento totalmente contrário à tributação, talvez em decorrência da alta carga tributária brasileira. Não existe, porém, na maior parte das vezes, uma reflexão mais ampla quanto ao papel dos tributos do ponto de vista das políticas públicas que eles sustentam, ou mesmo, do papel distributivo que a própria carga tributária pode exercer.



É indispensável a percepção de que as decisões quanto aos tributos se inserem num contexto maior das decisões políticas fundamentais em um Estado. Nesse sentido, Murphy & Nagel, iniciam sua obra sobre justiça tributária, salientando que os impostos:

... não são um simples método de pagamento pelos serviços públicos e governamentais: são também o instrumento mais importante por meio do qual o sistema político põe em prática uma determinada concepção de justiça econômica ou distributiva (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 5).

O livro de Murphy & Nagel foi escrito para fazer a contraposição a uma corrente de pensamento político muito influente em matéria de tributos nos Estados Unidos: a corrente libertária. Para essa corrente, quanto menos o Estado cercear as liberdades individuais, e intervir no domínio privado, melhor. Isso se traduz, evidentemente, no estabelecimento de uma carga tributária mínima, para a manutenção do Estado garantidor das liberdades. Para o libertarismo, o sistema tributário não exerce nenhum papel relevante do ponto de vista da justiça distributiva. Até porque a questão de justiça política é basicamente uma questão da liberdade o mais ampla possível, sem que para tanto se necessite de se ter liberdades em igual medida. Preconiza-se, então, um Estado mínimo, com um sistema tributário o menor possível (Hayek ou Nozick), já que os tributos nada mais seriam do que restrições aos legítimos direitos de propriedade das pessoas. Essas teorias, ainda que baseadas nas liberdades, procedem a uma absolutização delas, erigindo-se uma presunção da correção da distribuição de tais liberdades. A rigor, tais teorias são incompatíveis com a concepção de desenvolvimento como liberdade.

A questão dos custos dos direitos, aliás, é central para a outra obra citada como relevante no aprofundamento do tema da justiça tributária, da autoria de Stephen Holmes e Cass R. Sunstein. (HOLMES; SUNSTEIN, 1999, p. 104). A tese fundamental é de que os direitos de liberdade, tão valorizados, dependem da existência de um governo que as garanta, o que tem um custo (identificado aqui com o custo orçamentário). Os direitos são compreendidos aqui não como direitos morais, mas como direitos previstos no sistema de direito constitucional positivo. A relevância da questão é que indagar acerca do custo dos direitos, não é a mesma coisa que definir o seu valor. O valor do direito não é, e não pode ser, medido pelo custo; existe aí uma necessária questão de avaliação moral e política.

Algumas teses apresentadas no decorrer da obra de Holmes&Sunstein são relevantes para nosso tema. A primeira delas é o equívoco da distinção entre direitos positivos e direitos negativos. Essa dicotomia pretenderia diferenciar direitos que supõem prestações pelo Estado de outros que são assegurados independentemente destas. Em geral, se suporia que as liberdades seriam direitos negativos. Ocorre que a garantia das liberdades supõe um custo para o Estado,



como por exemplo, a garantia judicial das liberdades. Outra afirmação criticada é de que o sistema legal simplesmente protege e defende a propriedade; o próprio direito de propriedade é definido e criado por esse sistema legal. Isso significa que o direito de propriedade depende do sistema legal e tem um custo, não podendo existir sem que o Estado existisse. A tese libertária do direito moral de propriedade é infundada, na avaliação de Holmes&Sunstein. Talvez a tese mais conhecida da obra de Holmes& Sunstein, e por isso mesmo a transposta de forma mais equivocada, é aquela que constata como a escassez afeta a liberdade, levando à conclusão de que os direitos não são absolutos. Numa associação com as obras que se dedicam à análise econômica do direito, se supõe equivocadamente que ela pretenda subordina os direitos aos seus custos econômicos. Não é, em absoluto, esse o propósito do Holmes& Sunstein. Pelo contrário, na lição dos autores, os direitos não perdem seu valor intrínseco, e não se justificaria a sua não proteção, a não ser diante de outros interesses constitucionais mais relevantes. No entanto, numa visão pragmática do direito não se pode ignorar os custos orçamentários:

A resposta é sim: alguns interesses têm valor intrínseco. Mas mesmo valores intrínsecos têm custos; eles não podem existir sem o esforço público e um gasto substancial de recursos. Proteger direitos que são válidos por eles mesmos, envolverá perigos, reversões, efeitos colaterais não desejados, custos de oportunidade e outros problemas, para eles há poucos ganhos sem perdas (HOLMES; SUNSTEIN. 1999, p. 104).⁵

O que se coloca como central para Holmes& Sunstein em sua *The Cost of Rights*, é a necessidade de repensar o sistema tributário, considerando os custos dos direitos para o Estado. Talvez uma das melhores conexões entre os custos dos direitos fundamentais e a realidade do estado fiscal é a proposta por José Casalta Nabais, em um texto amplamente publicado no Brasil *A Face Oculta dos Direitos Fundamentais: Os Deveres e os Custos dos Direitos* (NABAIS, 2005, p. 5). Uma das ideias expressas por Casalta Nabais é a necessidade de superar o esquecimento dos deveres fundamentais:

De resto as constituições, mesmo quando não o dizem, integram diversos deveres fundamentais. A este respeito, podemos mesmo considerar que historicamente se foram formando tantas camadas de deveres fundamentais quantas as camadas de direitos. E assim temos os deveres que vêm da época liberal, como os deveres de defesa da pátria e de pagar impostos; temos os deveres que são o contributo da “revolução democrática”, consubstanciada na conquista do sufrágio universal, que nos deixou os deveres políticos como os deveres de sufrágio e de participação política; temos, enfim, os deveres que constituem o *apport* do estado social, ou seja, os deveres econômicos sociais e culturais, como os deveres de subscrever um sistema de segurança social, de proteger a saúde, de frequentar o ensino básico, etc (NABAIS, 2005, p. 15).

⁵ “The answer is yes: some interests do have intrinsic value. But even intrinsic goods have costs; they cannot exist without public effort and a substantial expenditure of resources. Protecting rights that are valued for their own sake will entail dangers, downsides, unintended side effects, opportunity costs, and other troubles, for there are few gains without losses”.



No que tange ao regime de tais deveres fundamentais, ensina-nos o mestre luso que é o mesmo dos direitos fundamentais. Ao contrário, porém, dos direitos fundamentais, os deveres não teriam, via de regra, o seu conteúdo concretizado na Constituição, demandando concretização legal. A concretização dos deveres, e dos direitos também, geram custos. Os custos podem ser classificados: existem aqueles ligados à própria existência e sobrevivência do estado (por exemplo, o dever de defesa da pátria), os ligados ao funcionamento democrático do Estado (v.g., o dever de votar) e, ainda, os chamados custos em sentido estrito ou custos financeiros públicos (concretizados no dever de pagar impostos). Citando Holmes & Sunstein, Casalta Nabais reitera que todos os direitos têm custos financeiros públicos, “Por conseguinte, não há direitos gratuitos, direitos de borla, uma vez que todos eles se nos apresentam como bens públicos em sentido estrito” (NABAIS, 2005, p. 21).

Não vivemos em um estado patrimonial, em que as receitas advêm do patrimônio público, mas de um estado cujas receitas são originadas de tributo. Vivemos em um Estado fiscal:

O que significa que os actuais impostos são um preço: o preço que todos, enquanto integrantes de uma dada comunidade organizada em estado (moderno), pagamos por termos a sociedade que temos. Ou seja, por dispormos de uma sociedade assente na liberdade, de um lado, e num mínimo de solidariedade, de outro (NABAIS, 2005, p. 26).

É possível falar de uma cidadania fiscal, na qual todos os cidadãos suportam o Estado, sendo destinatários do dever de pagar impostos, na lição de Casalta Nabais. Os cidadãos têm o dever de pagar impostos, mas tem o direito de opinar sobre a questão dos impostos e acerca da justiça ou injustiça fiscal.

Retomando os aspectos apresentados no transcorrer do presente artigo, é possível concluir com a afirmação do papel central do cidadão no controle da gestão pública e do sistema tributário. A cidadania fiscal supõe o controle social e não pode ser concebida sem ele. Ademais, se partirmos da concepção de Amartya Sen de desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas, mas ainda avulta tal importância, pois que as políticas públicas são sustentadas pelos recursos arrecadados por meio de tributos e devem ser eleitas pelos cidadãos e geridas com a participação e controles populares. No que tange à definição da própria política tributária, também a participação dos cidadãos é decisiva na legitimidade de todo o sistema tributário.



Essa participação não deveria se dar somente através do processo de representação política no parlamento, mas através do debate público e esclarecimento acerca dos temas concernentes à tributação. Veicula-se, muitas vezes, a concepção de que tais questões são por demais herméticas para suscitarem o interesse dos cidadãos leigos; ocorre que, subjacente às opções técnicas, estão sempre decisões políticas sobre o que é relevante para uma sociedade. Tais decisões, portanto, não devem ser tomadas por razões oportunistas ou sem um debate amplo e democrático.

É bom lembrar que a definição da justiça do sistema tributário não pode ser pensada de forma dissociada das próprias políticas empreendidas, visando o desenvolvimento como liberdade.

4. CONCLUSÃO

Como proposto, se cuida de compreender a conexão entre políticas públicas, tributação e desenvolvimento, trazendo tal reflexão para uma apreciação dos caminhos de uma reforma tributária no Brasil. Seria possível enunciar algumas considerações finais, à guisa de conclusão, suscitadas pela relação entre justiça política e tributação, pela necessidade de reforma tributária, e da conexão indispensável dessa questão com as temáticas do desenvolvimento e das políticas públicas.

Vislumbrando-se o desenvolvimento como liberdade, como formulado por Amartya Sen, afere-se que o reconhecimento da condição de agente do cidadão, leva à afirmação da importância de que os próprios cidadãos participem da gestão da política tributária. A política tributária, além da sua possível dimensão distributiva ou redistributiva, é também a grande forma de receitas fiscais, indispensáveis para viabilizar as políticas públicas essenciais, como aqueles na hora de saúde, educação, segurança pública.

Além disso, a matéria tributária envolve uma tecnicidade, que parece afastar o tema do controle popular. As grandes escolhas, os grandes temas, devem ser submetidos ao debate público, não se justificando a não participação popular. Ao contrário do que se coloca no senso comum, não há como pensar a existência do Estado contemporâneo sem as receitas tributárias. Não é possível pleitear, por exemplo, significativas políticas sociais e imaginar que elas se conceberão sem custos. E havendo custos, depende-se de receitas tributárias. A tese libertária equaciona tributação mínima com Estado mínimo, supondo que exista uma justiça na



propriedade antes da incidência da tributação, o que não é verdade, como nos mostra Nagel & Murphy. Nem se imagine que as liberdades fundamentais possam ser fruídas sem que haja custos para o Estado. Holmes & Sunstein, em obra já clássica, demonstraram que os direitos têm custos, já que a efetiva liberdade supõe a sua garantia pelas instituições públicas. No mesmo sentido, Casalta Nabais que se refere à tributação como a face oculta dos direitos fundamentais. O jurista luso, ao pensar um sistema tributário mais justo, preconiza a exclusão de critérios puramente subjetivos de incidência, sendo relevante bem definir os limites mínimos e máximos da tributação, respeitando-se o mínimo existencial e evitando-se o confisco dos bens ou a inviabilização da atividade a ser tributada.

É possível identificar algumas questões que poderiam nortear o debate público acerca de uma reforma tributária: quais são os bens públicos, que devem ser bancados pelos tributo; considerando que o sistema tributário também pode ter um papel redistributivo, quem pagará por tais bens públicos; e finalmente, levando em conta que as políticas tributárias podem elas mesmas ser redistributivas, por meio de transferências redistributivas (recursos que são tirados de um e mantidas com outros), devem ser discutidos benefícios específicos, de natureza tributária ou não, sustentados pela arrecadação tributária.

Por fim, levando em conta as dificuldades políticas para buscar uma reforma tributária ampla, efetiva na consecução da justiça tributária, propõe-se a discussão pública sobre algumas iniciativas “exemplares”, que possam chamar a atenção para o papel transformador da democratização da política tributária. A busca do sistema tributário justo se mostra tão distante que devemos utilizar a imaginação política para encontrar soluções viáveis politicamente, seja do ponto de vista da criação da agenda política democrática, seja do ponto de vista da sua implementação.

4. REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.

HOLMES, Stephen. SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights*. W.W. Norton&Company: Nova Iorque, 1999

MERINO, Mauricio, La importancia de la ética em el análisis de las políticas públicas. *In: Revista de CLAD Reforma y Democracia*, nº.44, p.7/32, Jun, 2008.



MURPHY, Liam. NAGEL, Thomas. *O Mito da Propriedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NABAIS, José Casalta. *Estudos de Direito Fiscal – Por um Estado Fiscal Suportável*. Coimbra: Almedina, 2005.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 2004.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta, São Paulo: Companhia das Letras, 2000

Sobre os autores:

Maria Lucia de Paula Oliveira | E-mail: maria.l.oliveira@unirio.br

Possui graduação em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1990), mestrado em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1999), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1995) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006). Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e professor agregado da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Procuradora da Fazenda Nacional - Procuradoria da Fazenda Nacional no Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Filosofia do Direito e Direito Constitucional.

