

# A FUNÇÃO REDISTRIBUTIVA DO DIREITO TRIBUTÁRIO: UM ENFOQUE SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

\* GERALDO BATISTA JÚNIOR

**RESUMO** - O objetivo deste trabalho é investigar a função redistributiva do direito tributário por meio das contribuições de intervenção no domínio econômico. Trata-se de uma proposta baseada numa crítica à dogmática jurídica tributária, a partir de uma leitura dos postulados do Direito Constitucional e de teorias conexas. Com base em método dialético e hermenêutico-concretizador, busca-se verificar a possibilidade de uma tributação redistributiva exorbitante da finalidade meramente arrecadatória. No ensejo da discussão se propõe a reavaliação dos pontos de partida teóricos na leitura do nosso sistema tributário.

**Palavras-Chave:** Direito Tributário. Redistribuição. Contribuições.

**ABSTRACT** - The objective of this study is to investigate the redistributive function of taxation law by the contributions of intervention in the economic domain. This is a proposal based on a critique of dogmatic legal tax, from a reading of the postulates of constitutional law and related theories. Based on the dialectical method and hermeneutic-concretizing, intends to verify the possibility of redistributive taxation of exorbitant tax purposes only. On the occasion of the discussion proposes a reassessment of the theoretical starting points in reading our tax system.

**Keywords:** Tax Law. Redistribution. Contribution.

## INTRODUÇÃO

O texto que ora se apresenta tem por objetivo avaliar, em perspectiva crítica, a possível função redistributiva do Direito Tributário. A fim de especificar a abordagem, optamos pelo enfoque em torno das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico.

Entende-se que uma discussão dessa natureza não pode ser realizada, apenas a partir da ciência dogmática tributária, mas deve considerar postulados do Direito Constitucional e de áreas de conhecimento conexas.

Nas seções que seguem serão discutidos, não só a crítica ao Direito tributário visto em perspectiva dogmática, mas também elementos teóricos, de repercussão prática, no que diz respeito à intervenção do Estado no domínio econômico pela tributação.

No campo estritamente teórico, além das contribuições de juristas críticos da dogmática tributária, abordaremos uma importante contribuição da filosofia política que

possa ser aplicada à função redistributiva do sistema tributário. Trata-se da corrente comunitarista difundida, entre outros, por Michael Walzer, um dos maiores expoentes da teoria da justiça contemporânea.

Os limites deste trabalho não permitem traçar um quadro comparativo entre as diversas visões da Teoria Política sobre distribuição de bens e escolhas coletivas e individuais. Isso seria uma pretensão descomunal para ora composto.

O objetivo maior será, especialmente, suscitar a difusão de debate em torno do nosso sistema tributário a partir dos postulados teóricos críticos.

### **1. O Direito Tributário em perspectiva crítica: algumas contribuições teóricas**

Tradicionalmente o Direito Tributário é abordado a partir dos postulados positivistas quanto à construção de sentido centrada na filosofia da linguagem (CARVALHO, 2000, p. 7)<sup>1</sup> ou no normativismo com algumas ponderações quanto a valores, embora prevaleça a análise normativa da ciência do Direito tributário influenciada pelo Direito Positivo (COELHO, 2002)<sup>2</sup>. Uma das justificativas para tanto, sem pretensão de análise absoluta, é que a tipicidade legal exigida na estruturação dos elementos básicos do sistema tributário é algo, em certa medida, inafastável (AMARO, 2008, p. 4). Embora não se deixe de reconhecer, em determinados contextos da análise do

---

1

\* Bacharel em Direito pela Universidade federal de Campina Grande – UFCG; Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB; Professor da subárea de Direito Público da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Cajazeiras-PB – FAFIC.

Paulo de Barros Carvalho, por exemplo, utiliza um procedimento linguístico exagerado para a interpretação do Direito Tributário. Essa postura, invariavelmente, lança o leitor a uma espécie de obscurantismo analítico que negligencia o caráter econômico dos fins a serem alcançados na interpretação dos institutos da atividade financeira e tributária do Estado. Em oposição a esse tipo de postura, defende-se a interpretação que contemple elementos fáticos. Pois se o nosso principal parâmetro de interpretação e aplicação do Direito indica os fins sociais como objetivos a serem atingidos pelo intérprete e aplicador do Direito, não se encontra desatrelada dessa exigência, o caráter fático, social e econômico, da interpretação da legislação tributária.

2

Devemos manter a honestidade intelectual ao deixar claro que certas posições doutrinárias arraigadas na tradição positivista não chegam a radicalizar em postulados extremamente normativistas. O Professor Sacha Calmon (2002, p. 4) admite que princípios como o da capacidade contributiva “progressivamente pela axiologia do justo foram se incorporando aos sistemas jurídicos”.

sistema tributário, uma relativa flexibilidade dos postulados normativistas (CARRAZZA, 2010).

Contudo, as recentes evoluções da Teoria do Direito e do Direito Constitucional influíram decisivamente no aporte teórico em relação ao sistema do Direito de um modo marcante<sup>3</sup>. E um aspecto importante diz respeito à abertura semântica dos textos jurídicos por meio do processo hermenêutico e a contemplação dos princípios constitucionais que qualificam, mesmo que não univocamente, o assim chamado pensamento pós-positivismo.

Aqui, abrimos espaço para uma das mais importantes contribuições quanto à abordagem do sistema constitucional tributário: a do Prof. Humberto Bergmann Ávila<sup>4</sup>.

Humberto Ávila, professor do departamento de Direito Tributário, Financeiro e Económico da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, forte na doutrina alemão, elaborou uma obra de fôlego, Sistema Constitucional Tributário, em que traça um quadro comparativo entre o Sistema Constitucional Brasileiro e o Alemão.

A obra do Professor gaúcho se estrutura em torno da construção do Sistema Constitucional Tributário, contemplando a contribuição doutrinária, naquilo que é compreendido como sistematização conceitual material (conteúdo) de caráter normativo, principiológico, hermenêutico e axiológico, pois se há uma opção pela abertura material aos princípios fundamentais e aos direitos e garantias fundamentais, a carga valorativa de um empreendimento teórico dessa envergadura não deve ser negligenciada. Ele defende, portanto, a abertura material do sistema tributário Nacional na Constituição Federal.

---

3

Ver, por todos, a evolução da teoria dos princípios, a partir da contribuição pioneira do Prof. Paulo Bonavides (2004, p. 255-295); na Teoria Hermenêutica Jurídica, as importantes as contribuições de Lênio Streck (2007).

4

□ São também importantes, as contribuições de Sacha Calmon Navarro Coelho, Roque Antonio Carrazza, e outros que não negligenciaram na interconexão do direito Tributário e o seu fundamento substancial e formal no Direito Constitucional. Seria injusto, também, deixar de reconhecer a importantíssima contribuição teórica do Professor carioca Ricardo Lobo Torres, no campo Constitucional Financeiro e Tributário. Entretanto, por uma questão de filiação teórica, optamos por nos reportar, quanto à fundamentação do tema, à obra do Prof. Humberto Ávila.

Quanto à parte sistemática da obra, o autor, faz um estudo sistemático das Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar na Constituição Brasileira e na Lei Fundamental Alemã. Aí ele trata da característica dos Sistemas Tributários em cotejo, traçando um quadro comparativo quanto às limitações formais e materiais.

Tratando da construção do Sistema Constitucional Tributário, especialmente, a partir da contribuição doutrinária brasileira, o autor é enfático ao afirmar que,

o agrupamento externo das normas tributárias na Constituição Brasileira conduz à presunção de que o sistema tributário ou está somente regulado no capítulo do `Sistema Tributário Nacional` ou não possui uma profunda relação horizontal com a Constituição toda. O sistema tributário, porém, não abrange apenas o *sistema externo* (...), que diz respeito à ordenação formal. O sistema tributário, em vez disso, engloba o *sistema interno* (...), no sentido de uma conexão interna e conteudística entre as normas jurídicas que direta ou indiretamente regulem – não apenas diretamente a matéria, mas – a relação obrigacional tributária. A influência dos princípios fundamentais ou dos direitos fundamentais sobre o sistema Tributário, ou a expressa abertura do Sistema Tributário por meio do art. 150 (*sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte*) são exemplos indicativos de que o Sistema Tributário não se confunde, quantitativa e qualitativamente, com o capítulo do Sistema Tributário Nacional: *quantitativamente* porque existem outras normas tributárias além daquelas que podem ser reconduzidas aos dispositivos contidos no capítulo do Sistema Tributário Nacional; *qualitativamente* porque as normas previstas no Sistema Tributário Nacional só ascendem a um significado normativo por meio de uma (horizontal) consideração das concatenações matérias decorrentes dos princípios e direitos fundamentais (ÁVILA, 2010, p. 23).

As atitudes da nossa doutrina de direito tributário, como afirma Ávila, quanto a não abordagem desses aspectos representa uma falta dos tratadistas e autores nacionais. A falta de combinação entre os princípios, a falta de investigação algumas normas, também constitui, um limite doutrinário.

É inegável que houve uma evolução da Teoria do Direito Tributário. Este ramo do Direito foi um das áreas que mais se desenvolveu, “apresentando alta precisão conceptual e sofisticado controle argumentativo do seu discurso dogmático” (SANTI, CANADO, 2008, p. 609). Entretanto, tal evolução, em termos de discurso, não necessariamente contemplou tópicos importantes e fundamentais da teoria do Direito, a exemplo da Teoria Hermenêutica, mesmo considerando-se importantes capítulos sobre aplicação, interpretação e integração da legislação tributária (capítulos III e IV do Título I – Legislação Tributária - do Livro Segundo – Normas Gerais de Direito Tributário). Nesse contexto específico a dogmática não tem aprofundado de modo suficiente.

Portanto, tem sido comum, não apenas no campo específico do Direito Tributário, esse tipo de postura doutrinária (dogmática jurídica) dos chamados especialistas que tratam de determinados institutos jurídicos de modo apartado quando a própria natureza do objeto estudado é, por si mesma, aberta a incidência de outras abordagens. Não se trata de ecletismo metodológico, mas da defesa de uma postura voltada ao conhecimento dos próprios fundamentos das ações estatais, a partir do espectro jurídico, sem olvidar das teorias sociais que contribuem para a construção de sentido do direito enquanto teoria e do Direito Positivo.

## **2. O Direito Tributário tem uma função redistributiva?**

O Direito tributário não tem apenas uma função arrecadatória. Inegavelmente, ele assume através do direito positivo, a função de disciplina jurídica dos tributos (AMARO, 2008, p. 15) que, no sentido objetivo, por si mesma, já constitui uma presença marcante na sociedade na obtenção de recursos para o Estado, por força do poder de império deste numa relação jurídica que impõe a incidência do regramento composto por normas de direito público (COSTA, 2009, p. 10). Entretanto, o mesmo Direito Tributário pode conter um caráter intervencionista<sup>5</sup> (TAVARES, 2011, p. 343 e ss) que perfila uma modelagem adicional à sua feição tradicional impositiva de gerar ônus ao contribuinte<sup>6</sup>.

O Estado exerce uma função fiscal/arrecadatória quando institui e cobra impostos para fazer face às necessidades sociais básicas por meio da prestação de

---

5

As modalidades de intervenção do Estado no domínio econômico, segundo Eros Roberto Grau (2003) (por todos), são: a) Intervenção ou ação por *absorção* - a organização (Estado) monopoliza determinada atividade; b) por *participação* - o Estado participa (concorre no) processo econômico segmentado; c) Intervenção (ou ação) por *direção* - o organismo estatal pressiona a economia através de normas e mecanismos compulsórios; d) por *indução* - quando a manipulação do instrumento de intervenção se faz na conformidade das leis do mercado. As modalidades de intervenção utilizadas na seara tributária são *direção* e *indução*.

6

Os fiscos em toda parte procuraram reduzir os direitos e garantias do contribuinte e aumentar o poder do Estado na criação e arrecadação compulsória de recursos. Ao longo do tempo ocorreu uma ampliação do Poder de Tributar dentro da legalidade, exigência que só os impostos estavam sujeitos (DERZI, 2008, p. 626).

serviços públicos genéricos essenciais (segurança, saúde, educação, prestação jurisdicional, etc.).

A função fiscal através da arrecadação de impostos, poderia ser pensada, também, como um sistema de transferência de rendas de implemento estatal, respeitado o parâmetro da capacidade contributiva, consistente na disponibilidade de meios econômicos para se arcar com a tributação e concorrer para o custeio das despesas públicas (VELLOSO, 2007, p. 36). Mas isso não é suficiente para o alcance de uma função redistributiva<sup>7</sup>.

O Direito Tributário deve ir além da função meramente arrecadatória. O sistema tributário, tradicionalmente, contempla outras funções como objeto de sua atuação: a extrafiscalidade e a parafiscalidade<sup>8</sup>, que exorbitam da função meramente fiscal.

No entanto, é na modalidade extrafiscalidade, que ressalta de importância a função intervencionista do Poder de Tributar (VELLOSO, 2007, p. 88) o que configura uma exigência específica sobre o estudo do Direito Tributário retirando-o das amarras positivistas e normativistas para alcançar uma dimensão ampliada, a partir da Constituição Federal e da nova teoria do Direito Constitucional, recaindo sobre as bases de um Estado que intente promover a justiça social (art. 3º, da CF/88).

---

7

O sentido de redistribuição através da tributação aqui adotado tem inspiração na *teoria comunitarista da justiça* de Michael Walzer (2003, p. 165). O autor ressalta o vínculo moral que existe na base do contrato social – que nada mais é do “o acordo de redistribuir os recursos dos membros segundo alguma definição consensual de suas necessidades, sujeito a constantes determinações políticas em suas minúcias. O contrato é um vínculo moral. Liga os fortes aos fracos, os afortunados aos desafortunados, os ricos aos pobres, criando uma união que transcende todas as diferenças de interesses ...” (2003, p. 110). Interessantes e, não menos importantes, são as lições sobre a história da evolução dos sistemas econômicos feitas por Karl Polanyi. Ele faz menção a diferentes épocas e em diversos contextos (sociedades “primitivas” e sociedades “civilizadas”) sobre os diversos sistemas redistributivos (2000, P. 70 e ss).

8

A *fiscalidade* traduz a exigência de tributos com o objetivo de abastecimento dos cofres públicos, sem que outros interesses interfiram no direcionamento da atividade impositiva. Significa olhar para o tributo, simplesmente, como ferramenta de arrecadação, meio de geração de receita; A *extrafiscalidade*, por sua vez, consiste no emprego de instrumentos tributários para o atingimento de finalidades não arrecadatórias, mas, sim, incentivadoras ou inibitórias de comportamentos, com vista à realização de outros valores, constitucionalmente contemplados. Já a *parafiscalidade* se relaciona com a capacidade tributária ativa. Traduz a delegação, pela pessoa política, por meio de lei, de sua *capacidade tributária ativa*, vale dizer, das aptidões de arrecadar e fiscalizar a exigência de tributos a outra pessoa, de direito público ou privado (COSTA, 2009, p. 48-49).

Uma função redistributiva do Direito Tributário, seria concretizável com uso eficiente e razoável de técnicas de tributação que tornaria possível a criação de um conjunto de regras aptas a alcançar valores constitucionalmente contemplados através da extrafiscalidade (COSTA, 2009).

A concretização da redistribuição de rendas pelo Direito Tributário ultrapassa, portanto, a função meramente arrecadatória. Isso porque a função arrecadatória por ser a técnica de transferência de rendas do contribuinte para o Estado, constituindo as receitas públicas, não é suficiente para corrigir distorções ocasionadas pelo mercado.

Deve-se ressaltar a importância da relação do Direito Tributário com outros ramos do Direito, tais como: O Direito Constitucional, o Direito Financeiro e o Direito Econômico para o atingimento da função extrafiscal redistributiva<sup>9</sup>. Com o primeiro, não apenas pela conformidade formal da legislação infraconstitucional ao Sistema Tributário Nacional (art. 145 e ss. da CF/88), mas pela conformidade material aos valores e princípios consagrados no texto da Constituição (ÁVILA, 2010). Com o Direito Financeiro, a partir da proposta inovadora de Eurico de Santi e Vanessa Canado (2008) da releitura do conceito de tributo que contempla a destinação da arrecadação como elemento essencial da sua definição jurídica e pelo controle que pode ser exercido quanto à aplicação de recursos obtidos pelos tributos.

E, por fim, com o Direito Econômico, porque a técnica de intervenção racional (art. 174, da CF/88) pelo planejamento e pela função fiscalizatória do Estado (TAVARES, 2011) e pela utilização razoável das contribuições de intervenção no domínio econômico (art. 173, § 4º, da CF/88), além de outros instrumentos conformadores do exercício da atividade econômica.

Importa, também, reconhecer que a perspectiva teórica tradicional do Direito Tributário poderá limitar uma visão de conjunto interdisciplinar aqui cogitada. Para o alcance de uma postura que avance em outra perspectiva, uma visão crítica, se faz necessária.

---

9

Essa interação aqui proposta considera a interpretação sistemática e unitária da Constituição Federal.

### 3. Notas sobre os fundamentos constitucionais das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico

Oportuno, aqui, tratar dos fundamentos constitucionais das contribuições, para determinar a linha de argumentação a partir da perspectiva teórica adotada neste trabalho.

O que está em vista, em primeiro plano, a partir do texto da Constituição, é o tratamento das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico como espécie tributária apta a promover uma redistribuição de renda, dentro da função extrafiscal do Estado.

Desse modo, a existência de fundamento constitucional não apenas garante, formalmente, o seu caráter jurídico e confere um regime de natureza constitucional tributária, mas permite, inclusive, um aporte axiológico a partir da moderna teoria constitucional, naquilo que influencia o Direito Tributário na Constituição e no CTN – Código Tributário Nacional e legislação tributária infraconstitucional (ÁVILA, 2010).

As Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico são, na verdade, subespécies das Contribuições Especiais genericamente previstas no art. 149 da Constituição. Tal fundamento constitucional coloca as Contribuições Especiais enquanto espécies tributárias imunes a dúvidas (CARRAZZA, 2009, p. 93)<sup>10</sup>; de outra parte, no tocante às contribuições de Intervenção no Domínio Econômico elas estão resguardadas por fundamento constitucional específico (art. 177, § 4º)<sup>11</sup>.

---

10

Constituição Federal: “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo;”.

11

Constituição Federal: “art. 177, § 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos: I - a alíquota da contribuição poderá ser: a) diferenciada por produto ou uso; b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, b; II - os recursos arrecadados serão destinados: a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; c) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes.” A [Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001](#), instituiu a Cide-Combustíveis, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de gasolina e suas correntes, *diesel* e suas correntes, querosene de aviação e outros querosenes, óleos combustíveis (*fuel-oil*), gás liquefeito de petróleo (GLP), inclusive o derivado de gás natural e de nafta, e álcool etílico combustível.

Deve-se lembrar que, na Constituição de 1988 as contribuições (e os empréstimos compulsórios) passaram a ser considerados espécies tributárias (DERZI, 2008, p. 626-27), mas pode-se afirmar que desde a Constituição de 1967 já se tinha a presença das Contribuições especiais e as próprias Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (SANTI, CANADO, 2008, p. 615).

É importante, ainda, reconhecer que as contribuições já existentes antes da Constituição de 1988<sup>12</sup>, denominadas parafiscais (especialmente as contribuições sociais), constituíam uma forma peculiar de financiamento de alguns gastos sociais por meio da arrecadação de elevadas somas de recursos. Estes recursos, não incluídos nos orçamentos da União, eram recolhidos por órgãos da administração indireta e geridos com independência pelo Poder executivo (AFONSO, ARAÚJO, 2005, p. 271).

Com a Constituição de 1988 as contribuições ganharam novas finalidades (art. 149), a principal, está centrada na destinação dos seus recursos (caso especial das CIDES) para a construção do Estado Democrático de Direito, ou melhor, a atuação da União nessa construção (DERZI, 2008, p. 652). Desiderato este, fundado essencialmente na solidariedade dos contribuintes (DOMINGUES, 2007, p. 110).

Tais subespécies tributárias, quanto à estrutura enunciativa, que descreve a sua hipótese de incidência relativa aos elementos necessários para o nascimento da sua imposição, não destoam das demais contribuições especiais previstas no art. 149 da Constituição Federal.

As contribuições nascem para alcançar um fim específico e a sua hipótese de incidência já estabelece a destinação dos seus recursos obtidos com sua exação tributária. Assim, são os casos das contribuições sociais para o financiamento da seguridade Social (COFINS, CSLL), as contribuições corporativas para os Conselhos Profissionais, etc.

O que existe de diferente entre as hipóteses de incidência das diversas espécies de contribuições é o fato de que a destinação dos recursos contemplará um setor

---

12

São os casos dos seguintes Diplomas Legais: Lei Complementar n. 7/1970 (institui o Programa de Integração Social - PIS); Lei Complementar n. 8/1970 (Institui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP); Decreto-Lei 1940/1982 - (Institui a contribuição social, cria o Fundo de Investimento Social). Ver os dados sobre a evolução arrecadatários do Estado por meio das contribuições em: (AFONSO, ARAÚJO, 2005, p. 271 e ss.)

específico diverso em relação a cada uma das subespécies (Sociais, Corporativas e de Intervenção no Domínio Econômico).

No caso das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico, elas são destinadas a financiar atividades vinculadas às sujeitos que atuam em determinada área, setor econômico etc., ou se destinam a reduzir os impactos causados por determinadas atividades sempre em consideração a uma ação intervencionista do Estado.

Por oportuno, entendemos que o tratamento da estrutura, natureza jurídica ou elementos essenciais sobre as contribuições de um modo geral e, em especial as Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico, não devem ser aqui abordados por uma questão de objeto e espaço. Para isso, ou seja, para uma compreensão dogmática sobre as contribuições, remetemos os leitores às doutrinas tributárias aqui referidas.

O intento maior é ressaltar, como destaque específico objetivo deste trabalho, a destinação dos recursos arrecadados por essas espécies tributárias, direcionados a redistribuição de renda, conforme a linha argumentativa aqui adotada.

#### **4. A destinação específica das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico como instrumento tributário redistributivo**

As contribuições especiais, repisamos, previstas no art. 149 da CF/88, como espécies tributárias distintas das demais (Impostos, taxas, contribuições de melhoria e empréstimos compulsório), são gravadas por um elemento que as diferencia daquelas outras espécies de tributos (STF). É a assim denominada destinação específica do produto da arrecadação (SANTI, CANADO, 2008) ou referibilidade contida na norma (CARRAZZA, 2009; CAMARGOS, 2008).

Apesar das respeitadas opiniões, em sentido contrário, não considerando as contribuições especiais como espécies tributárias autônomas (CARRAZZA, 2010; CARVALHO, 2000; COLEHO, 2002) o seu elemento diferenciador, *a destinação específica do produto da arrecadação*, torna suficiente a diferença específica que tem as contribuições em relação às demais espécies tributárias integrando uma das cinco espécies de tributos (AMARO, 2008, p.28; COSTA, 2009, p. 110; MACHADO, 2006, p. 84; SABBAG, 2009, p. 353; SANTI, CANADO, 2008, p. 609; VELOSO, 2007, p. 16;).

A estrutura enunciativa dessas espécies tributárias define tal elemento essencial criando uma feição própria às contribuições especiais de modo a caracterizá-las como espécie tributária autônoma em relação às demais.

Para que as contribuições possam ter uma existência idônea de conformidade constitucional e legal, no pertinente à sua estrutura interna, é exigida que a destinação dos recursos obtidos com a sua instituição alcance necessariamente o fim específico cogitado pela norma instituidora da mesma (CARRAZZA, 2009, p. 96).

Esse é o diferencial constitucional das contribuições e das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico: a destinação específica a que se propõe (SANTI, CANADO, 2008, p. 616).

Assim sendo, a destinação dos recursos das contribuições proverão o Estado de recursos que serão objetivamente empregados em determinadas atividades que exigem do Estado uma atenção especial.

No caso das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico a sua instituição se justificaria sempre que um setor específico da sociedade exija investimentos do Estado para o fim de reduzir as falhas econômicas e sociais causadas pelo setor sujeito à imposição tributária. De outra parte essa ação tributária deverá beneficiar os segmentos sociais atingidos pelas atividades estatais ou privadas alvo desta modalidade de intervenção econômica do Estado.

A contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, em uma de suas formas mais eficaz, pode ter uma importante externalidade<sup>13</sup> social positiva. Pode contribuir para reequilíbrio de setores em que especiais condições de mercado criam benefício adicional para determinados agentes econômicos. É o que ocorre quando há necessidade de regulação de monopólios formados a partir de redes. O titular de direito sobre as redes

□ O conceito de **externalidade** é bem conhecido. Há externalidade sempre que uma determinada relação jurídica produz efeitos geralmente não-mensuráveis a sujeitos que não participam daquela determinada relação jurídica. Exemplo típico é a poluição, externalidade (negativa) causada pela produção industrial, que não atinge os produtores ou os consumidores diretos do produto fabricado (partes da relação econômica), mas sim os moradores de áreas próximas à indústria (terceiros). Na área social externalidades são benefícios ou malefícios causados pela relação jurídica a grupos sociais menos favorecidos ou à organização da sociedade (SALOMÃO FILHO, 2001, p. 27-28).

parte de uma imensa vantagem inicial; pode proporcionar lucros extraordinários; esses lucros podem ser compensados tanto por uma obrigação direta de provimento, quanto para acudir a distorções causadas pela atividade econômica em questão (SALOMÃO FILHO, 2001, p. 59).

Saliente-se, entretanto, que um programa redistributivo via tributação não consistiria em um aparato técnico jurídico para fazer caridade aos mais necessitados. A ideia central da presente proposta teórica não é essa.

Um sistema de tributação redistributivo visa a instrumentalidade das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico propensa a obtenção de êxito no combate às externalidades negativas provocadas por vultosos empreendimentos.

Emerge dessa discussão aquilo que se deve entender por redistribuição tributária que promova a justiça na alocação de recursos para determinados setores no combate às externalidades negativas que configuram verdadeiras falhas mercadológicas.

A discussão até aqui, em sentido mais amplo, considera a função redistributiva do Direito Tributário atrelado ao modelo de um Estado Social de Direito que justifique a sua função intervencionista no processo de redução das desigualdades sociais.

Em sentido mais estrito, no desiderato de aperfeiçoar tal função redistributiva do Direito Tributário, considera-se que as Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico constituem elemento de grande valia a redução das disparidades econômicas e sociais.

Resta identificar quais os critérios devem nortear, em contexto específico de incidência dessas contribuições, a escolha de atividades passíveis de exação por essa via tributária e os beneficiários do produto da arrecadação que possam promover situações de bem-estar.

Por quais razões ocorrem assimetrias entre os interesses em jogo em um sistema redistributivo? Esse é um dilema que vem ocupando as mentes de grandes pensadores desde Aristóteles. O crucial não é ter uma resposta para a questão em termos formais. Certamente, não se deve cogitar de um sistema que observasse apenas as escolhas coletivas de modo a configurar decisões arbitrárias.

Mais importante deve ser a consideração em torno de opções coletivas que considerem as diferentes situações individuais, ou grupais, sem ascensão por sobre o

indivíduo. Afinal seria uma medida extrema o Estado não permitir uma margem existencial mínima ao próprio indivíduo. De modo diverso, importa sim, em certa medida, o reconhecimento da igualdade complexa<sup>14</sup> que leva em conta uma pluralidade inevitável em uma comunidade (WALZER, 2003, p. 6-7), o que não significa uniformizar as pessoas; ela precisa fundamentalmente evitar que prospere a injustiça (SOBOTTKA & SAAVEDRA, 2012, p. 129).

Assim sendo, um sistema tributário redistributivo não pode ser qualificado como eficiente, apenas, por exemplo, quanto à redução da pobreza. A própria função fiscal visa a fins como este. O sistema de transferência de renda é, de certa forma, implementado pela tributação via impostos que, mesmo sem a destinação específica para determinado setor, deve ser justificado prestação de serviços básicos genéricos e essenciais à comunidade.

No campo específico das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico outras deficiências podem ser reduzidas com a sua incidência. É o caso da diminuição dos impactos ambientais causados pela indústria do petróleo que é a destinação específica dos recursos obtidos por meio da CIDE – combustíveis.

Uma função redistributiva deve ser buscada na realização do bem-estar em sentido amplo, não só quanto aos impactos que possam gerar desigualdades, mas também atribuir ônus a sujeitos responsáveis por atividades causadoras de externalidades e fazer repercutir os bônus de um processo econômico que compromete a todos.

“A **igualdade simples** é uma situação distributiva simples: se tenho quatorze chapéus e você tem quatorze chapéus, somos iguais. E será excelente se os chapéus forem predominantes, pois então a nossa igualdade se amplia a todas as esferas da vida social. Da perspectiva que adoto aqui, porém, temos simplesmente o mesmo número de chapéus, e é improvável que os chapéus sejam predominantes por muito tempo. **A igualdade é uma relação complexa** de pessoas, medidas por bens que criamos, compartilhamos e dividimos entre nós: não é uma identidade de posses. Requer, então, uma diversidade de critérios distributivos que expresse a diversidade de bens sociais” (WALZER, 2003, p. 21).(destaques nossos).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da exposição teórica aqui levantada, entendemos que existe a possibilidade de investigação mais aprofundada e ampliada sobre o campo teórico que tenha por objetivo estudar as relações entre o Direito Tributário e o domínio econômico.

Entendemos, inclusive, que o Direito Tributário, em perspectiva crítica, aberto materialmente a influências de setores diversos da Teoria do Direito, é o instrumento hábil a um procedimento investigatório desse campo.

Do ponto de vista da pragmática do direito positivo, alguns pontos podem ser sujeitos à inovação dentro de limites e em respeito aos princípios e garantias do contribuinte.

Afinal, a intervenção do Estado no domínio econômico não pode ser desarrazoada e desproporcional.

Os parâmetros de justiça distributiva devem ser considerados, assim entendemos, dentro de uma opção comunitarista, plural em seus fundamentos, que possa resguardar opções coletivas sem desconsiderar individualidades e escolhas econômicas. Pode até cogitar-se de relativos prejuízos dos mais fortes em favor de grupos não apenas economicamente mais frágeis.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Érika Amorin. Contribuições sociais, mas antieconômicas. In.: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do setor público no brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 270-289.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ÁVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. A contribuição para o instituto nacional de colonização e reforma agrária (incra) à luz da emenda constitucional nº 33/2001. **R Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 156, p. 71-79, set./2008.

CARRAZZA, Roque Antonio. Contribuições de intervenção no domínio econômico – perfil constitucional – inexigibilidade da *contribuição para o Incra* – questões conexas. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 170, p. 93- 128, nov./2009.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional tributário.** 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário.** 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

COELHO, Sacha Calmon Navarro Coelho. **Curso de direito tributário brasileiro.** 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário: constituição e código tributário nacional.** São Paulo: Saraiva, 2009.

DERZI, Misabel Abreu Machado. A causa final e a regra matriz das contribuições. In.: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). **Curso de direito tributário e finanças públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva/FGV, 2008, p. 626-652.

DOMINGUES, José Marcos. O controle do desvio de finalidade das contribuições. **Revista Tributária e de Finanças Públicas, RT,** São Paulo, ano 15, n. 75, p. 102-144, ago./2007.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988.** 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2003

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário.** 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época.** 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário.** São Paulo: Saraiva, 2009.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos.** São Paulo: Malheiros, 2001.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; CANADO, Vanessa Rahal. Direito tributário e direito financeiro: reconstruindo o conceito de tributo e resgatando o controle da destinação. In.: \_\_\_\_\_. (Coord.). **Curso de direito tributário e finanças públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva/FGV, 2008, p. 608-625.

SOBOTTA, Emil A; SAAVEDRA, Giovani A. Justificação, reconhecimento e justiça: tecendo pontes entre Boltanski, Honneth e Walzer. **Civitas,** Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 126-144, jan./abr. 2012.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**. 7 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional econômico**. 3 ed. São Paulo: Método, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: os tributos na constituição**. Vol. IV. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

VELLOSO, Andrei Pitten. **Constituição tributária interpretada**. São Paulo: Atlas, 2007.

WALZER, Michael. **Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.