

**POLÍTICAS FISCAIS E O COMBATE À DESIGUALDADE
DE RENDA: a redistribuição da riqueza como elemento de
desenvolvimento social**

***FISCAL POLICIES AND THE DECREASE OF INEQUALITY OF
INCOME: the redistribution of wealth as an element of social development***

Pedro Dias de Oliveira Netto
Doutorando em Direito pela UFPE
Mestre em Direito pela UFPE
Conciliador voluntário do CEJUSC/JFPE

RESUMO: O artigo tem como objetivo analisar as causas e o cenário da desigualdade social da renda gerada pela economia e, por conseguinte, como melhorar a redistribuição desses recursos, de forma socialmente mais justa, por meio dos parâmetros de justiça fiscal estabelecidos pela Constituição de 1988. Assim, constatam-se as características intrínsecas às desigualdades da renda do trabalho e do capital, com o propósito de demonstrar as suas diferentes dimensões e impactos no combate à pobreza e, também, quais medidas podem ser adotadas pelo Estado.

Palavras-chave: Direito tributário. Políticas fiscais. Redução da desigualdade de renda.

ABSTRACT: *The paper aims to analyze the causes and the composition of the social inequality of income generated by the economy and how to improve the redistribution of these resources, in a socially more just way, through the fiscal justice parameters established by the Brazilian Constitution of 1988. Thus, the intrinsic characteristics of the income inequality of labor and capital are verified, with the purpose of demonstrating their different dimensions and impacts on poverty decrease, and also, what solutions can be adopted by the Government.*

Keywords: *tax law. fiscal policies. reduction of income inequality.*

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil continua sendo um dos países que mais concentra renda no topo da pirâmide social, refletindo direta e indiretamente em um cenário de perpetuação de desigualdades em diferentes aspectos e, por conseguinte, não reflete um dos principais objetivos fundamentais previstos na vigente Constituição da República: a erradicação da pobreza e da marginalização por meio da redução das desigualdades sociais e regionais.

Diversas frentes de atuação podem ser adotadas pelo Poder Público para alcançar a redução das desigualdades, sendo uma das mais importantes a desempenhada pela tributação por meio de políticas fiscais inclusivas.

Assim sendo, importante problemática pode ser identificada diante do atual cenário nacional: como é possível mitigar as desigualdades sociais e melhorar a redistribuição da renda gerada pela economia, de forma socialmente mais justa, por meio do atual modelo tributário brasileiro?

Para a análise dessa questão, o presente artigo será estruturado em 3 seções de desenvolvimento, acrescida desta introdução e das considerações finais.

Inicialmente, abordaremos brevemente a perspectiva evolutiva da formação econômica brasileira, desde o período colonial até os dias atuais, com a finalidade de identificar quais atividades econômicas e fatores permitiram uma maior concentração de renda em pequenos extratos sociais, bem como analisaremos o contemporâneo quadro de desigualdade social do Brasil.

Em sequência, serão estudadas as características intrínsecas às desigualdades da renda do trabalho e do capital, com o propósito de demonstrar as suas diferentes dimensões e impactos no combate à pobreza, e, também, quais medidas podem ser adotadas pelo Estado para tornar o sistema tributário brasileiro mais justo.

Por fim, a última seção tratará sobre a temática das políticas fiscais redistributivas e a inclusão social, analisando como a desigualdade de oportunidades e de resultados pode desestruturar as futuras gerações por meio de um círculo vicioso vinculado à ideia de pobreza, acarretando uma redução das capacidades básicas de grande parte da sociedade. Assim, pretendemos constatar que o Poder Público, mediante acertadas escolhas de políticas fiscais inclusivas, pode permitir que os indivíduos alcancem uma melhor qualidade de vida.

1. BREVES APONTAMENTOS SOBRE A FORMAÇÃO ECONÔMICA E A CONCENTRAÇÃO DE RIQUEZA NO BRASIL

O debate acerca da desigualdade social na distribuição da renda, para sua melhor compreensão, necessita de uma análise referente à perspectiva histórica da formação econômica do país, em especial, dos fatores que contribuíram para uma maior concentração de riqueza e dos meios de produção alocados em uma pequena parcela da população.

Celso Furtado¹, dentre outros importantes doutrinadores, foi um dos responsáveis por analisar a trajetória da economia brasileira desde o período da colonização por Portugal. Inicialmente, por volta dos séculos XVI e XVII, a atividade produtiva do Brasil-colônia se deu por meio da produção do açúcar para fins de exportação, cuja mão de obra utilizada decorria, majoritariamente, do mercado escravista dos países africanos controlado pelos portugueses. Nesse período, o que mais singulariza a economia escravista constitui-se, por certo, do modo como era operado o processo de criação de capital.

Os empresários açucareiros, diante do oligopólio das atividades controladas por poucos², atuavam no Brasil em escala relativamente grande, pois as condições do meio não permitiam pensar em pequenos engenhos, necessitava haver uma grande mão de obra disponível. Desse modo, o trabalho indígena também passou a ser utilizado para manter a produção açucareira, ainda que em tarefas não especializadas de instalação.

Do ponto de vista da relação entre os produtores e trabalhadores, a mão de obra escrava, segundo nos aponta Celso Furtado³, poderia ser comparada às instalações de uma fábrica: a inversão financeira consistira na compra do escravo e a sua manutenção representaria custos fixos. Destarte, como os fatores de produção, em sua grande totalidade, eram controlados pelos empresários, a renda obtida no processo de cultivo do açúcar se concentrava nas mãos de poucos.

Ainda nesse período, diante do reflexo positivo da produção açucareira, a economia brasileira apresentou um novo sistema econômico em fase inicial, qual seja, a criação de gado, cuja condição para existência e expansão era a disponibilidade de terras, aspecto favorável no Brasil diante da propícia

1 FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 31-36.

2 O acesso legal à posse de terra, desde o período colonial, foi apanágio de uma minoria, e a massa rural tem sido sempre constituída, inclusive, até os dias atuais, de pessoas ligadas ao proprietário da terra por um vínculo de dependência. (FURTADO, Celso. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 156-157).

3 FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 85-87.

extensão territorial. Entretanto, o desenvolvimento da pecuária se deu em escala relacionada à própria subsistência da população, sendo fonte de alimento e de importante matéria-prima para exportação do couro.

Já no século XVIII, a crise na produção da cana-de-açúcar acarretou uma busca por alternativas econômicas, dentre as quais podemos destacar a ampliação do desenvolvimento da atividade pecuária na região sul, e, também, a busca por metais preciosos, em especial, nas regiões meridionais do país como, por exemplo, em Minas Gerais. Assim, a exportação do ouro atingiu um breve ápice em meados das décadas de 1750 e 1760, angariando um mercado maior que o da produção açucareira.

Diante da crise da extração do ouro no país, o século XIX foi marcado pela circunstância em que o governo central se encontrava, isto é, em uma grande escassez de recursos financeiros, uma fase em que as dificuldades econômicas incentivaram um ambiente de insatisfação social em praticamente todas as regiões do país. É nesse contexto de queda nos preços do açúcar, pecuária e extração do ouro, que a produção do café se torna uma das novas fontes de riqueza e produção econômica do país. Já nos anos de 1830, no primeiro decênio da independência do Brasil, o café é considerado como principal produto de exportação.⁴

Não obstante, o principal acontecimento econômico situado nos últimos vinte anos do século XIX se cinge na transição para o trabalho assalariado, sendo possível dividir a sua análise em dois grupos: a renda dos proprietários e a renda dos assalariados⁵. Enquanto a renda destes é revertida quase que em sua totalidade para o sustento pessoal e familiar por meio de gastos de consumo, a renda daqueles, os proprietários, é suficiente para o autossustento, e ainda sobra um grande excedente que é destinado ao aumento de capital.

Celso Furtado⁶ ressalta que, em momentos nos quais havia uma melhora da produtividade por meio da alta cíclica na exportação do café, esse lucro ficava em posse dos empresários, ampliando a concentração de renda. De igual modo, em períodos de baixa cíclica na exportação, os prejuízos eram absorvidos apenas em parte pelos proprietários, pois com a queda da produção, dada a natureza da atividade econômica, em que há uma grande imobilização de capital, a única forma de lograr aumentos de produtividade física, em curto prazo e sem ter que abrir mão do empreendimento, seria “cortando” na folha de salários, o que não constituía uma solução certa do ponto de vista da coletividade.

Desse modo, para a manutenção do nível de emprego era necessário

4 FURTADO, op. cit. p. 146-147.

5 FURTADO, op. cit. 219.

6 FURTADO, op. cit. 240-241.

que o impacto da baixa exportação cafeeira não se concentrasse no lucro dos empresários, pois se assim ocorresse, esses tenderiam a paralisar suas atividades para não ter de enfrentar maiores reduções de lucros.

A bem da verdade, a atual economia brasileira do século XXI não destoa desse cenário que vem se perpetuando. O papel das mercadorias de origem primária (*commodity*⁷) reflete no cenário econômico e repercute na balança comercial do país. A exploração de produtos agrícolas e da pecuária corresponde, também, a uma das principais fontes de criação de riquezas e concentração de propriedade agrária que são acumuladas por um seleto grupo de produtores.

Acompanhando uma tendência mundial do século XXI, constituída na financeirização da economia, também surge no Brasil a prática de um capitalismo financeiro-rentista que, conforme aponta Bresser-Pereira, consiste numa sociedade onde os proprietários de capital, em sua grande maioria herdeiros, são predominantemente rentistas que passam a ser assessorados por agentes financeiros dos principais bancos do país, com a finalidade de elevar o rendimento do capital por intermédio de juros, dividendos e rendas imobiliárias elevadas.⁸

Destarte, considerando a própria herança da formação econômica do país, surge um importante questionamento: a distribuição da riqueza produzida no Brasil é justa? Caso você seja brasileiro, ou estrangeiro residente no país há um bom tempo, certamente chegará à resposta de negação, pois o Brasil é marcado por uma grande e real desigualdade social que transcende gerações.

A título de exemplo, no ano de 2017 foi realizada uma pesquisa de opinião organizada pelo Datafolha/Oxfam Brasil na qual se constatou que nove em cada dez brasileiros percebem que o país é muito desigual. Ainda, segundo os dados apresentados, é possível verificar que 79% dos entrevistados consideraram como papel do Estado o combate às desigualdades sociais.⁹

A Constituição Federal de 1988, após completar 30 anos de vigência, corresponde a um importante instrumento na redução de desigualdades. Trata-se, em verdade, de normas constitucionais revestidas por características de

7 Commodity pode ser definida, segundo Sinnott, Nash e De La Torre, como produto transacionável, sem marca, a granel com baixo processamento, sua qualidade e características podem ser objetivamente estabelecidas e são ofertadas sem diferenciação qualitativa através do mercado. (SINNOT, Emily; NASH, John; DE LA TORRE, Augusto. *Natural Resources in Latin America and The Caribbean: beyond booms and busts?* Washington: World Bank, 2010, p. 2).

8 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Capitalismo financeiro-rentista. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 32, n. 92, p. 17-29, Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142018000100017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 de Jan. de 2019.

9 OXFAM BRASIL. *Nós e as desigualdades: pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha – percepções sobre desigualdades no Brasil*, 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/nota_informativa_Oxfam_Datafolha_Nos_desigualdades.pdf>. Acesso em: 5 de Jan. de 2019.

um Estado social, ao prever entre os objetivos fundamentais do Brasil, por exemplo, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais etc.

O papel desempenhado por um Estado social, no âmbito da tributação, não se limita apenas à preocupação em arrecadar para a manutenção de atividades típicas da Administração Pública. Busca-se, também, realizar a redistribuição da riqueza para reduzir as desigualdades sociais. Por oportuno, mencionamos interessante remate lançado por Saldanha Sanches¹⁰ que, ao abordar a temática do processo social de redistribuição de riqueza, aduz que a justiça na tributação e a justiça na distribuição adquirem o mesmo grau de importância, pois quando uma pessoa utiliza gratuitamente um serviço público, o Estado está concedendo um rendimento em espécie que foi redistribuído da esfera patrimonial dos contribuintes de maior capacidade econômica, reduzindo, assim, a desigualdade social na distribuição da riqueza com o provimento dos direitos sociais.

No atual contexto de redução de gastos em políticas públicas sociais em que o Brasil se encontra, se faz importante conhecer e analisar dados sobre o cenário de estagnação da redução de desigualdades, em grande parte, por consequência das políticas de austeridade.¹¹

O índice de Gini, desenvolvido pelo matemático italiano Corrado Gini, é utilizado como unidade de medida da concentração de riqueza e da desigualdade social nos países. O coeficiente varia entre 0 e 1, no entanto, quanto mais próximo de 1 for o resultado, mais desigual será a concentração de renda dessa nação.

Conforme aponta o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), órgão da ONU, por meio da divulgação do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), para o ano de 2016, no qual há uma importante análise sobre o quadro de estagnação no combate às desigualdades sociais no Brasil, constatou-se que o índice de Gini brasileiro, em 2015, ficou estabelecido em 0,515, sendo, nessa época, o 10º país mais desigual do mundo¹². Entre os países no topo do ranking da desigualdade,

10 SANCHES, Saldanha. *Justiça fiscal*. Lisboa: FFMS, 2010, p. 14-15.

11 Entretanto, não é possível negar a importância da responsabilidade fiscal para a sustentabilidade do Estado, pois esta vai repercutir, inclusive, na manutenção dos direitos sociais. É objeto de crítica o fato de que, ao congelar um limite geral de gastos, conforme prevê a Emenda Constitucional nº 95, sem ressaltar qualquer despesa que repercute em direitos sociais, tal situação irá acarretar numa redução da capacidade de atuações diretas do Estado em encontrar mecanismos no combate à redução das desigualdades sociais.

12 É importante ressaltar que, ao considerar o índice de Gini do Brasil no ano de 1990, calculado em 0,607 pelo IBGE/PNAD, houve uma considerável melhora na redução da concentração de riqueza nos anos subsequentes até os dias atuais. Ressalta-se, no entanto, informações divulgadas por órgãos especializados como, por exemplo, o Oxfam Brasil, cujo relatório “País Estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras”, apresentado em 26 de novembro de 2018, aponta que o combate às desigualdades da renda se encontra

o relatório da ONU apontou que a África do Sul é a nação com maior concentração de riqueza em um pequeno extrato social, com índice Gini de 0,634, logo em seguida apareceriam a Namíbia, índice de 0,610, e, em terceiro lugar, o Haiti com 0,608.¹³

No que tange aos dados de 2017, a organização não governamental Oxfam Brasil, em recente relatório divulgado sobre a concentração e distribuição de riqueza no país, identifica que foi interrompida, pela primeira vez, nos últimos 15 anos, a redução da desigualdade, em decorrência da recessão econômica vivenciada nos últimos anos, do aumento do nível de desemprego e das políticas de austeridade.

Ademais, segundo os dados mais recentes divulgados pelo PNUD para o ano de 2018, a estagnação fez com que o Brasil caísse da 10ª posição para a 9ª posição entre os países mais desiguais do mundo.¹⁴

Entre os principais números divulgados pela Oxfam Brasil, destaca-se, outrossim, o fato de que o número de pessoas pobres (segundo critérios definidos pelo Banco Mundial, são considerados pobres aqueles que sobrevivem com renda de até US\$ 1,90 ao dia) também foi elevado no Brasil nos últimos anos. Havia 15 milhões de pessoas pobres no país em 2017, correspondendo a 7,2% da população, representando um aumento de 11% em relação ao ano de 2016, quando havia 13,3 milhões de pessoas nessa situação, um total de 6,5% da população.¹⁵

Os rendimentos obtidos pelos 10% dos brasileiros mais ricos cresceram 6% de 2016 para 2017. No entanto, entre os 50% mais pobres, a renda caiu em 3,5%. Nesse período, pela primeira vez em vinte e três anos, a renda média das mulheres caiu em relação à dos homens, de 72% para 70% e, também, a diferença salarial entre brancos e negros se agravou, pois, em 2017, estes ganhavam em média 53% dos rendimentos médios daqueles, ante 57% no ano de 2016.¹⁶

Há de se indagar, no entanto, diante do atual cenário de estagnação na redução das desigualdades sociais no Brasil, onde existe uma tendência econômica ao favorecimento do acúmulo de renda e patrimônio em uma pequena parcela da sociedade: como o Estado pode combater essa concentração de riqueza e, conseqüentemente, a redução das desigualdades?

inerte e sem perspectivas de avanço.

13 PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Human Development Report*, 2016. Disponível em: < <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-2016-human-development-report-2017.pdf>>. Acesso em: 6 de Jan. de 2019.

14 OXFAM BRASIL. *País Estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras*, 2018, p. 26-27. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/pais-estagnado>>. Acesso em: 6 de Jan. de 2019.

15 OXFAM BRASIL, op. cit. p. 16.

16 OXFAM BRASIL, op. cit. p. 18-25.

Por certo, existem diversas formas e áreas de atuação que precisam ser providas pelo Poder Público e, portanto, estão inseridas em um contexto de dispêndios de recursos públicos. A arrecadação dos tributos é imprescindível para que o Estado tenha condições de adotar as adequadas políticas fiscais para reduzir as desigualdades de renda e a redistribuição da riqueza gerada pela economia. Deve-se estabelecer uma distribuição igualitária da carga tributária, onde esta é evidenciada ao se garantir a efetividade dos princípios da capacidade contributiva e da isonomia material, reduzindo os tributos indiretos e aumentando a arrecadação sobre os tributos diretos, em especial com a tributação da renda e do patrimônio dos mais ricos.

2. TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA DO TRABALHO E DO CAPITAL: COMO TORNAR O SISTEMA MAIS JUSTO?

É de conhecimento geral o fato de que a desigualdade de renda pode ser aferida por meio de peculiaridades diferentes e elementos característicos que podem acarretar uma problemática própria e que, portanto, necessitariam de mecanismos distintos para sua resolução. Se é assim, faz-se importante debatermos o grau de ocorrência da desigualdade existente sobre a distribuição das rendas obtidas pelo trabalho e, também, em contraponto com a concentração da renda do capital.

No entanto, antes de analisarmos a temática da tributação sobre a renda do trabalho e do capital, mister que sejam abordadas algumas premissas da tributação em um Estado fiscal. O imposto incidente sobre renda, por certo, não deve ser compreendido apenas sob a perspectiva de alcançar uma maior arrecadação para o Estado; deve-se compreendê-lo, em primeiro plano, como uma questão de justiça fiscal.

Como bem observa Anthony Barnes Atkinson¹⁷, é preciso considerar uma visão mais ampla dos objetivos sociais que envolvem a natureza dos impostos para aplicar conceito de justiça à tributação. Para Atkinson, a definição de justiça envolveria a ligação entre o esforço para obter a renda decorrente do trabalho e a recompensa remuneratória alcançada, pois as pessoas mereceriam permanecer com uma parcela razoável do que receberam por horas prolongadas de trabalho, maiores responsabilidades ou um segundo emprego. No entanto, sobre a concentração excedente de renda do trabalho e do capital, principalmente obtida por meio da herança, deveriam incidir, progressivamente, maiores alíquotas. Como medidas para caracterizar a justiça na tributação, o autor menciona a situação do Reino Unido, sugerindo uma

¹⁷ ATKINSON, Anthony Barnes. *Desigualdade: o que pode ser feito?* São Paulo: LeYa, 2015, p. 229-231.

estrutura de tributação mais progressiva para o imposto de renda pessoal, com alíquotas que aumentem através de faixas de renda tributável até um teto de 65%, acompanhada por uma ampliação da base tributária, a qual poderia ser alcançada por meio da eliminação das desonerações fiscais para os empresários e, em especial, das desonerações das contribuições para a seguridade social na folha de pagamento que foram concedidas aos empregadores.

José Casalta Nabais¹⁸ afirma que o imposto, como dever fundamental, não pode ser compreendido como um mero poder para o Estado, nem como um mero sacrifício para os cidadãos, constituindo antes uma espécie de contributo indispensável a uma vida em comunidade organizada. O valor cobrado pelo imposto não poderia ser um valor muito elevado, devendo condizer com a capacidade contributiva de cada indivíduo. Tampouco, o valor poderia ser equivalente ao preço dos serviços públicos usufruídos por cada contribuinte, pois ficaria prejudicada a ideia de solidariedade que está na base de formação dos Estados fiscais. Seguindo os mesmos preceitos, Klaus Tipke e Douglas Yamashita¹⁹ compreendem que o dever de pagar impostos é um dever fundamental, pois este não é meramente uma perda de patrimônio, mas sim uma contribuição necessária para que o Estado, pautado na preservação do interesse público, possa cumprir suas tarefas.

Cristina Pauner Chulvi²⁰, a respeito do tema, acrescenta ainda mais uma característica ao aduzir que, em um Estado fiscal, a distinção entre direitos de liberdade e os direitos sociais não é tão acentuada, pois ambos necessitam da arrecadação de impostos para a sua manutenção. Consequentemente, existe uma relação entre a efetividade de qualquer direito e a existência de recursos públicos para custeá-los. Portanto, segundo a autora, torna-se um dever do Poder Público exigir os impostos pagos pelos cidadãos, sendo uma obrigação destes contribuírem para o sustento dos gastos públicos. O dever constitucional de contribuir para o sustento dos gastos públicos constitui-se como um dever de solidariedade, ou seja, a percepção social de que o imposto representa uma “carga” prejudicial à propriedade privada deve ser revista a partir da concepção de um Estado de Bem-Estar Social, que atribui ao dever de sustento dos gastos públicos uma natureza de solidariedade, por se tratar de um instrumento de serviço das políticas sociais e econômicas de um Estado redistribuidor. A perspectiva solidária é baseada no princípio que exige o sacrifício dos interesses dos mais favorecidos economicamente frente aos mais desamparados.

18 NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra: Almedina, 2015, p. 27-29.

19 TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. *Justiça Fiscal e Princípio da Capacidade Contributiva*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 13.

20 CHULVI, Cristina Pauner. El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. *Cuadernos y Debates*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, n. 108, p. 61-95, 2001.

As desigualdades na distribuição da renda do trabalho em relação a renda do capital devem ser medidas e analisadas, em um primeiro momento, de forma separada, para constatar as suas diversas dimensões.

Thomas Piketty²¹ nos dá conta que a desigualdade em relação ao trabalho é com frequência mais moderada do que a desigualdade sobre o capital em grande parte dos Estados contemporâneos. Para ele, a forte concentração do capital é explicada, em regra, pela importância da herança e dos seus efeitos cumulativos e, para exemplificar, ressalta que é mais fácil poupar quando se herdou um imóvel e não se tem que pagar aluguel.

Não obstante, considerando a transmissão intergeracional da herança, é possível constatar a existência de pessoas que fazem parte da classe alta em termos de renda do trabalho, mas da classe popular em termos de patrimônio e vice-versa. Portanto, a desigualdade social deve ser concebida como multidimensional.

No cenário de desigualdade social verificado no Brasil também é possível decompor a desigualdade da renda do trabalho e do capital. Inicialmente, como já referido, a renda do capital pode ser compreendida como a mais acentuada na perspectiva da concentração de riqueza no país, haja vista que as principais atividades econômicas desenvolvidas, baseadas em produtos primários como, por exemplo, a agricultura, a pecuária e a extração de minérios, favorecem a concentração de capital em um pequeno extrato da sociedade, enquanto que, de outro lado, é ampliada uma grande massa de trabalhadores de baixa remuneração.

Desse modo, o capital acumulado em pequenos extratos sociais é concentrado, em grande parte, por meio das propriedades de terras em áreas rurais²², e, também em fase crescente na economia brasileira, em capital decorrente do mercado financeiro, especialmente, nas mãos dos acionistas que recebem a maior parte dos lucros/dividendos das empresas de grande porte do Brasil.²³

21 PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 239-241.

22 Em 2016, a Oxfam Brasil lançou relatório do estudo “Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural”, no qual se constatou que menos de 1% dos proprietários agrícolas possui 45% da área rural do país. Ainda, a desigualdade de gênero na questão fundiária também é alarmante, pois, segundo a pesquisa, são os homens que estão à frente de 87,32% dos estabelecimentos, representando 94,5% das áreas rurais brasileiras. Por fim, imprescindível mencionar o fato de que, segundo o Incra, nesse período, existiam 729 pessoas físicas e jurídicas no país que se declararam proprietários de imóveis rurais com dívidas acima de R\$ 50 milhões à União, cada. No total, esse pequeno grupo deveria, aproximadamente, R\$ 200 bilhões, com propriedades de área suficiente para assentar 214.827 famílias. (OXFAM BRASIL. *Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural*, 2016. Disponível em: < https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf>. Acesso em: 12 de Jan. de 2019).

23 A título de exemplo, em informação veiculada pelo sítio eletrônico InfoMoney, em 2017, os quatro principais bancos do sistema financeiro nacional detêm 80% do crédito concedido em todo o país. Disponível

Em contraponto ao crescente aumento da renda de capital decorrente do mercado financeiro, não podemos olvidar o fato de que a classe média de trabalhadores brasileiros, por outro lado, se encontra muito endividada e com a renda decorrente do trabalho bastante comprometida. Seja em decorrência do endividamento por cartões de crédito, ou pelo financiamento em longas prestações dos imóveis ou automóveis adquiridos, seja também por causa dos altíssimos juros dos empréstimos e financiamentos para o pagamento de outras despesas pessoais.²⁴

Segundo levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), de 2016, o ganho médio de uma pessoa que integra o grupo do 1% mais rico da população era equivalente a 36 vezes do ganho de uma pessoa que integra o grupo da metade mais pobre do país.

Ainda conforme os dados do IBGE, 889 mil é o número de pessoas que integram o 1% mais rico, cujo rendimento médio é de, aproximadamente, R\$ 27 mil/mês. De outro lado, 44,4 milhões de pessoas integram o grupo de 50% com menor renda, ganhando em torno de R\$ 747/mês, valor menor que o salário mínimo da época, em 2016.²⁵

Constatadas as disparidades na concentração da renda do trabalho e do capital no país, surge o importante questionamento: como tornar o sistema tributário mais justo para que ocorra uma melhor distribuição das riquezas geradas pela economia?

Algumas considerações podem ser feitas em relação à evolução dos impostos de renda e a progressividade no Brasil. Róber Iturriet Avila e João Batista Santos Conceição²⁶ apontam para o fato de que apenas em 1922 foi aprovado um verdadeiro imposto sobre a renda no Brasil, cujas alíquotas progressivas variavam apenas de 0,5% até 8%. Posteriormente, no início dos anos 1940, aconteceram gradativos aumentos na alíquota do imposto de renda. A alíquota máxima saiu de 20% para 50% após o fim da segunda guerra mundial.

Já em 1961, a alíquota máxima foi elevada para 60%. No ano seguinte, alcançou o percentual de 65%, em que o imposto sobre a renda contava com

em: <<https://www.infomoney.com.br/mercados/noticia/6020465/quatro-bancos-concentram-dos-ativos-das-instituicoes-financeira-febraban-nega>>. Acesso em: 12 de Jan. de 2019.

24 SANTOS, Fernanda. *Inadimplência cresce mais na classe média do que nas classes baixas*, 2018. Disponível em: <<https://br.financas.yahoo.com/noticias/inadimplencia-cresce-mais-na-classe-media-que-nas-classes-baixas-diz-pesquisa-191915569.html>>. Acesso em: 12 de Jan. de 2019.

25 IBGE. *Rendimento de Todas as Fontes*, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101559_informativo.pdf>. Acesso em: 12 de Jan. de 2019.

26 AVILA, Róber Iturriet; CONCEIÇÃO, João Batista Santos. *O imposto de renda do Brasil no tempo: da progressividade ao liberalismo*, 2017. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/o-imposto-de-renda-do-brasil-no-tempo-da-progressividade-a-egide-liberalizante/>>. Acesso em: 13 de Jan. de 2019.

14 faixas de alíquotas progressivas, as quais tinham como alíquota mínima inicial a estabelecida em 3%. Em meados dos anos de 1964, no entanto, ocorreu uma estagnação das alíquotas para, em seguida, haver uma redução da progressividade, passando de 55% para 50%, e uma redução de 14 para 12 faixas de rendas tributadas.

Em período pós-Constituição de 1988, a tabela progressiva, no exercício de 1989, ano-base 1988, comportava nove classes e alíquotas variáveis de 10% a 45%. No entanto, no ano seguinte, foram reduzidas para três classes, incluindo a de isenção, e duas alíquotas: 10% e 25%.²⁷ Não obstante, em 1999, por meio da Lei nº 9.887, a alíquota máxima de 25% foi ampliada para 27,5%.

No que tange à tributação da renda do capital, o modelo brasileiro concebido na década de 1990 se baseou em propostas radicais, como o *flat tax*²⁸ e as deduções relativas ao rendimento normal do capital próprio, vinculadas a um ideal liberal e as perspectivas de atrair investimentos por meio de desonerações tributárias àqueles que detêm capital.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicou importante estudo sobre a tributação do capital no Brasil e no mundo, evidenciando que, ao contrário do que vem sendo adotado no Brasil, há uma tendência recente dos países membros da OCDE em reduzirem a tributação do lucro das empresas para, em seguida, realizar uma ampliação da tributação efetiva dos dividendos distribuídos aos sócios, com a finalidade de manter a carga tributária estável.²⁹

Sérgio Wulff Gobetti³⁰ enfatiza que, aparentemente, trocar a tributação direta da empresa para alcançar a distribuição dos lucros e dividendos pode parecer neutra, mas alguns impactos podem ser constatados com essa medida. A título de exemplo, o autor menciona o fato de que a tributação das pessoas físicas, diferentemente das pessoas jurídicas, é voltada para a progressividade, ao passo que a incidência do imposto sobre o lucro da empresa pode ser transferida para os trabalhadores da empresa ou até mesmo para os consumidores. Por meio de maiores alíquotas sobre os dividendos distribuídos seria mais difícil repassar essa incidência para terceiros. Além

27 BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. *História do imposto de renda no Brasil, um enfoque na pessoa jurídica (1922-2013)*, p. 114, 2016. Disponível em: <<https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Imp.-Renda.pdf>>. Acesso em: 13 de Jan. de 2019.

28 Tradução livre: alíquota fixa. No Brasil, a Lei n.º 9.249/95 foi responsável por duas importantes alterações na tributação sobre o capital. Em seu art. 9º, foram instituídos os juros sobre o capital próprio, podendo ser deduzidos pelas empresas na contabilização como um custo; entretanto, o acionista remunerado por meio desses juros deve ter retido na fonte uma alíquota fixa de 15%. Já em seu art. 10, a lei em comento estabeleceu que, a partir de 1996, não ficariam sujeitos ao imposto de renda os lucros e dividendos pagos aos acionistas.

29 IPEA. *Tributação do capital no Brasil e no mundo*, p. 37, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2380b.pdf>. Acesso em: 13 de Jan. de 2019.

30 IPEA, op. cit. p. 38.

desse impacto distributivo, uma maior tributação na renda do capital distribuída pode contribuir para o crescimento econômico, principalmente se estimular as empresas a reterem mais lucro para reinvestimento.

O propósito principal da progressividade não se restringe apenas à elevação das receitas fiscais. Em verdade, trata-se de acabar com a concentração de renda e patrimônio, considerados como socialmente excessivos e inócuos para a movimentação da economia, ou, no mínimo, para que se torne muito custoso mantê-lo em tal nível para que seja desencorajada a sua perpetuação. Dessa maneira, o imposto progressivo exprime um compromisso ideal de justiça social e fiscal.³¹

Não podemos olvidar que, caso não exista uma adequada política fiscal de redistribuição, a divisão efetiva da renda entre o capital e trabalho dependerá, como é bem ressaltado por Thomas Piketty³², do poder de negociação dos sindicatos, da capacidade dos empregadores de se apropriar de um percentual maior dos lucros ou, inclusive, do estado vigente de sobreposição de forças entre empresários e trabalhadores.

Em um cenário de políticas de austeridade, apoiadas na contenção da despesa pública e conseqüente retração das transferências sociais, não só há um retrocesso no combate à pobreza, como também uma acentuação das desigualdades econômicas e sociais já existentes. Nesse contexto, não são repassados os gastos públicos de forma isonômica e material entre as diversas camadas sociais, pois aqueles que detêm maior capacidade econômica não são obrigados a contribuir com maior parcela de seus recursos, haja vista a atual isenção da distribuição dos lucros e dividendos e, também, das baixas alíquotas da tributação sobre o patrimônio e a herança.

Assim sendo, o Estado acaba por não exercer sua prerrogativa de exigir que os cidadãos de maior poder econômico contribuam com o sustento dos gastos públicos, indo de encontro ao preceito constitucional que estabelece um dever, e não uma faculdade, do Poder Público arrecadar os impostos com base na isonomia material e na capacidade contributiva.

3. POLÍTICAS FISCAIS REDISTRIBUTIVAS E INCLUSÃO SOCIAL

O termo desigualdade, por certo, pode ser estudado diante de várias concepções. Em especial, quando se trata da análise dos fatores que influenciam na aferição de renda e acúmulo de capital, faz-se importante abordar duas perspectivas que são bastante utilizadas por meio de argumentos

31 PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 492.

32 PIKETTY, Thomas. *A economia da desigualdade*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015, p. 37.

retóricos nas campanhas políticas dos Estados contemporâneos, quais sejam: a desigualdade de oportunidades e desigualdade de resultados.

Existem circunstâncias que estão fora do controle das pessoas e que, por mera liberalidade do destino ou, até mesmo, a sorte, permitem que ocorra um acúmulo de capital não decorrente do esforço próprio, por exemplo, o recebimento de uma herança. Assim, a igualdade de oportunidades está presente quando as variáveis externas não influenciarem no resultado final auferido³³. O poder econômico do capital pré-existente ao esforço do indivíduo não deve ser responsável por garantir privilégios que, diante da sua exclusividade, não seriam usufruídos de forma isonômica pelos demais.

Com a finalidade de diminuir as desigualdades de oportunidades que assolam as sociedades contemporâneas, como é o caso do Brasil, o Poder Público busca fornecer serviços públicos em áreas fundamentais para, assim, mitigar os impactos das desigualdades econômicas e, ainda que difícil, alcançar uma igualdade de partida de esforços.

Anthony Atkinson exprime, por meio de sólida argumentação, a importância que também deve ser atribuída pelo Estado à perspectiva da desigualdade de resultados. Para o autor, a desigualdade de resultados cinge-se na redistribuição *ex post*, pois esta pode afetar diretamente a igualdade de oportunidades para as futuras gerações. Os beneficiários das desigualdades de resultados de hoje podem transmitir uma vantagem injusta aos seus descendentes e, por conseguinte, limitar para os menos favorecidos as chances de mobilidade social da geração seguinte.³⁴

A desigualdade na distribuição de renda também pode ser compreendida, segundo Armatya Sen³⁵, como vinculada à ideia de pobreza, acarretando uma privação das capacidades básicas dos indivíduos, ou seja, restringindo a possibilidade de exercerem as liberdades substantivas que sejam aptas para alcançar um padrão de vida digno.

Uma melhor distribuição da renda gerada pela economia pode ampliar as capacidades das pessoas para torná-las mais produtivas e, por conseguinte, auferir gradativamente uma maior renda. Os serviços públicos fornecidos pelo Estado como, por exemplo, a educação básica e a saúde, cujo custeio depende dos impostos arrecadados, elevam a qualidade de vida da sociedade e aumentam potencialmente as chances da redução da pobreza. Assim, quanto mais inclusivo for o alcance das políticas públicas, maior será a possibilidade daqueles menos favorecidos economicamente alcançarem a mobilidade social.

33 ATKINSON, Anthony Barnes. *Desigualdade: o que pode ser feito?* São Paulo: LeYa, 2015, p. 31-32.

34 ATKINSON, op. cit. p. 33-34.

35 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 123-124.

Políticas públicas fiscais e sociais inclusivas possibilitam e estimulam a participação da sociedade em melhores empregos para, desse modo, conseguirem o melhor uso possível das suas capacidades e habilidades. Destarte, o papel do Estado é determinante no combate à pobreza. Nesse sentido, Daron Acemoglu e James Robinson apontam que instituições inclusivas criam condições igualitárias para todos se desenvolverem, ao contrário das instituições consideradas extrativistas, que são estruturadas de modo que poucos possam extrair recursos de muitos e mostram-se incapazes de proteger os direitos fundamentais.³⁶

Por essa razão, podemos definir que uma política fiscal é inclusiva quando seus efeitos permitem criar oportunidades para todos por meio de um modelo de funcionamento da economia socialmente mais justo, repartindo os ônus da arrecadação dos impostos de forma a contemplar a isonomia material e a capacidade contributiva.

Em países com uma elevada desigualdade social deve-se, portanto, exercer uma política fiscal baseada na tributação progressiva, aumentando a tributação pessoal dos mais ricos, com o propósito de fornecer uma maior universalização de serviços públicos gratuitos e de qualidade.

Desse modo, o combate à desigualdade na concentração de renda deve ser compreendido como uma opção política³⁷, pois o Poder Público sempre terá a possibilidade de adotar, dentro das metas do governo, os mecanismos inclusivos e adequados para a prevenção e mitigação gradativa da pobreza. Devemos refletir sobre quais são as dificuldades da política fiscal que temos e sobre o que precisamos modificar e melhorar se pretendermos reduzir efetivamente as desigualdades e criar oportunidades para todos de uma forma socialmente mais justa.

CONCLUSÃO

Ao transcorrer do presente artigo, constatou-se que a atual situação do Brasil, acarretada por uma história de constante acumulação de riqueza nas mãos de poucos, reflete a necessidade de se concretizar novas políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais. A ideia de políticas fiscais inclusivas, objetivando aumentar a progressividade dos impostos sobre a renda e patrimônio daqueles que dispõem de maior capacidade econômica, se bem executadas, corresponderão a um importante avanço nas

36 ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 332.

37 STIGLITZ, Joseph Eugene. *Inequality is a choice*, 2013. Disponível em: < <https://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/10/13/inequality-is-a-choice/>>. Acesso em: 16 de Jan. de 2019.

políticas de redistribuição de renda e, inclusive, na promoção de igualdades de oportunidades e situações.

Assim sendo, a partir do exposto, podemos enfatizar algumas considerações objetivas:

(1) O papel desempenhado por um Estado social, no âmbito da tributação, não se limita apenas à preocupação em arrecadar para a manutenção de atividades típicas da Administração Pública. Busca-se, também, realizar a redistribuição da riqueza com a finalidade de mitigar as desigualdades sociais. Portanto, a justiça na tributação e a justiça na distribuição dispõem do mesmo grau de importância.

(2) A arrecadação dos tributos é imprescindível para que o Estado tenha condições de adotar as adequadas políticas públicas objetivando a redução da pobreza. Desse modo, deve-se estabelecer uma distribuição socialmente mais justa da carga tributária, reduzindo os tributos indiretos e aumentando a arrecadação sobre os tributos diretos, em especial com a tributação da renda e do patrimônio dos mais ricos.

(3) A distribuição de riqueza por meio do fornecimento de serviços públicos não aumenta materialmente o rendimento financeiro disponível das famílias para gastarem livremente, mas são indispensáveis na promoção da garantia dos direitos sociais e na luta contra a pobreza, permitindo uma maior igualdade de oportunidade para as gerações atuais e futuras.

(4) Em um cenário de políticas de austeridade, apoiadas na contenção da despesa pública e conseqüente retração das transferências sociais, não só há um retrocesso no combate à pobreza, como também uma acentuação das desigualdades econômicas e sociais já existentes. Nesse contexto, não são repassados os gastos públicos de forma isonômica e material entre as diversas camadas sociais, pois aqueles que detêm maior capacidade econômica não são obrigados a contribuir com maior parcela de seus recursos, haja vista a atual isenção da distribuição dos lucros e dividendos e, também, das baixas alíquotas da tributação sobre o patrimônio e a herança.

(5) Podemos definir que uma política fiscal é inclusiva quando seus efeitos permitem criar oportunidades para todos os extratos sociais por meio de um modelo de funcionamento da economia socialmente mais justo, repartindo os ônus da arrecadação dos impostos de forma a contemplar a isonomia material e a capacidade contributiva.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ATKINSON, Anthony Barnes. **Desigualdade: o que pode ser feito?** São Paulo: LeYa, 2015.

AVILA, Róber Iturriet; CONCEIÇÃO, João Batista Santos. **O imposto de renda do Brasil no tempo: da progressividade ao liberalismo**, 2017. Disponível em: < <http://brasildebate.com.br/o-imposto-de-renda-do-brasil-no-tempo-da-progressividade-a-egide-liberalizante/>>. Acesso em: 13 de Jan. de 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **História do imposto de renda no Brasil, um enfoque na pessoa jurídica (1922-2013)**, 2016. Disponível em: <<https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Imp.-Renda.pdf>>. Acesso em: 13 de Jan. de 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Capitalismo financeiro-rentista. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 32, n. 92, p. 17-29, Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142018000100017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 de Jan. de 2019.

CHULVI, Cristina Pauner. El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. **Cuadernos y Debates**, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, n. 108, p. 61-95, 2001.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

IBGE. **Rendimento de Todas as Fontes**, 2017. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101559_informativo.pdf>. Acesso em: 12 de Jan. de 2019.

IPEA. **Tributação do capital no Brasil e no mundo**, 2018. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2380b.pdf>. Acesso em: 13 de Jan. de 2019.

NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**. Coimbra: Almedina, 2015.

OXFAM BRASIL. **Nós e as desigualdades: pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha – percepções sobre desigualdades no Brasil**, 2017. Disponível em: < https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/nota_informativa_Oxfam_Datafolha_Nos_desigualdades.pdf>. Acesso em: 5 de Jan. de 2019.

_____. **País Estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras**, 2018. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/pais-estagnado>>. Acesso em: 6 de Jan. de 2019.

_____. **Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural**, 2016. Disponível em: < https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf>. Acesso em: 12 de Jan. de 2019.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

_____. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PNUD. **Human Development Report**, 2016. Disponível em: < <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-2016-human-development-report-2017.pdf>>. Acesso em: 6 de Jan. de 2019.

SANCHES, Saldanha. **Justiça fiscal**. Lisboa: FFMS, 2010.

SANTOS, Fernanda. **Inadimplência cresce mais na classe média do que nas classes baixas**, 2018. Disponível em: <<https://br.financas.yahoo.com/noticias/inadimplencia-cresce-mais-na-classe-media-que-nas-classes-baixas-diz-pesquisa-191915569.html>>. Acesso em: 12 de Jan. de 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 123-124.

SINNOT, Emily; NASH, John; DE LA TORRE, Augusto. **Natural Resources in Latin America and The Caribbean: beyond booms and busts?** Washington: World Bank, 2010.

STIGLITZ, Joseph Eugene. **Inequality is a choice**, 2013. Disponível em: < <https://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/10/13/inequality-is-a-choice/>>. Acesso em: 16 de Jan. de 2019.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça Fiscal e Princípio da Capacidade Contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2002.