

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

GILDÁSIO RODRIGUES DA SILVA JÚNIOR

O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO COMO AGRAVANTE DAS
DESIGUALDADES SOCIAIS

SÃO PAULO

2018

Gildásio Rodrigues da Silva Júnior

O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO COMO
AGRAVANTE DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Ms. Flavio Arantes dos Santos

São Paulo

2018

Ficha Catalográfica

SILVA JÚNIOR, Gildásio Rodrigues da

O sistema tributário Brasileiro como agravante das desigualdades sociais / Gildásio Rodrigues da Silva Júnior. São Paulo: FLACSO/FPA, 2018.

46 f.:il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2018.

Gildásio Rodrigues da Silva Júnior

O SISTEMA TRIBUTÁRIO
BRASILEIRO COMO AGRAVANTE
DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Dissertação apresentada ao curso
Maestría Estado, Gobierno y Políticas
Públicas, Faculdade Latino-Americana
de Ciências Sociais, Fundação Perseu
Abramo, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de
Magíster en Estado, Gobierno y
Políticas Públicas.

Aprovada em

Prof. Ms. Flávio Arantes dos Santos
FLACSO Brasil/FPA

Profa. Dra. Juliana Pires de Arruda Leite
Universidade Estadual de Campinas

Prof. Ms. Ricardo Gonçalves Carvalho
Universidade Estadual de Campinas

Profª. Ms. Juliane da Costa Furno (suplente)
Universidade Estadual de Campinas

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado saúde, força e determinação para enfrentar esse curso de mestrado com todas as dificuldades naturais.

À Fundação Perseu Abramo – FPA e a Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais – FLACSO, por ter me proporcionado a participação neste curso de Mestrado, tendo como tema Estado, Governo e Políticas Públicas

Aos meus familiares, em especial meus pais Gildásio e Iracy, minha esposa Fabrícia e a meus filhos João Pedro, Giulia Sofia e Gildásio Neto, pela minha ausência em diversos fins de semana e pela força e apoio a mim dispensado.

À equipe do Programa de Mestrado da FPA e da FLACSO e aos colegas, os quais proporcionaram um ambiente acolhedor e estimulante durante todo o curso.

Aos membros da banca avaliadora, que trouxeram significativas contribuições para o desenvolvimento da pesquisa.

Finalmente, um agradecimento especial ao meu orientador na elaboração desta dissertação, o Prof.^o Flávio Arantes, que sempre demonstrou interesse e disponibilidade em orientar e colaborar com este trabalho.

RESUMO

A presente dissertação visa a analisar em linhas gerais a estrutura tributária brasileira, sua evolução recente, o perfil da carga tributária no país e seus reflexos negativos sobre a desigualdade social e econômica. Apesar da melhora nas medidas de desigualdade no Brasil desde a última década, os níveis persistem elevados e isso é reforçado pelo efeito regressivo da carga tributária, mais concentrada em tributos indiretos do que em tributos diretos, onerando os contribuintes em maior vulnerabilidade econômica. Assim, argumenta-se que o sistema tributário da forma atual, tem intensificado a concentração de renda e de riquezas e agravado a situação de pobreza e miséria no país. Medidas para indexação e progressividade dos tributos diretos são imprescindíveis para alterar esse quadro de injustiça. O sistema tributário deve ser utilizado como instrumento aliado do Estado para a efetivação de políticas de distribuição de riquezas e para o aperfeiçoamento da justiça social no Brasil.

Palavras chave: Estrutura tributária, Desigualdade social, Desigualdade de renda, Política tributária, Redistribuição de renda.

ABSTRACT

This dissertation aims at analyzing in general the Brazilian tax structure, its recent evolution, the profile of the tax burden in the country and its negative repercussions on social and economic inequality. Despite the improvement in inequality measures in Brazil since the last decade, their levels remain high and this is reinforced by the regressive effect of the tax burden, more concentrated on indirect taxes than on direct taxes, burdening taxpayers with greater economic vulnerability. Thus, it is argued that, on the one hand, the tax system has intensified the concentration of income and wealth and, on the other hand, has aggravated poverty and misery in the country. Measures for indexation and progressivity of direct taxes are essential to change this framework of injustice. The tax system should be used as an allied instrument of the State for the implementation of policies for the distribution of wealth and for the improvement of social justice in Brazil.

Key words: Tax structure, Social inequality, Income inequality, Tax policy, Redistribution.

Sumário

INTRODUÇÃO	11
1 O ESTADO E O SISTEMA TRIBUTÁRIO	14
1.1 O Sistema Tributário.....	17
1.2 Função dos tributos	20
1.3 Tipos de impostos	23
2 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	25
2.1 Caracterização do Sistema Tributário Brasileiro.	28
2.2 Concentração da Carga Tributária sobre os Impostos indiretos.	31
2.3 O Comprometimento das receitas Públicas com o Pagamento de Juros	38
2.4 – Da Elisão, Evasão e Paraísos Fiscais.	41
3 A DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.	44
3.1 O Sistema Tributário e a Desigualdade.	46
3.2 Injustiça Fiscal e Concentração de terras.	48
3.3 - As Políticas Públicas e a Desigualdade.	53
CONCLUSÃO	59
Referências	62

INTRODUÇÃO

O Brasil se apresenta como um dos países mais desiguais do mundo. OXFAM (2017, p.15). A disparidade de renda e de riqueza entre os brasileiros é consequência de uma série de fatores, entre eles, e talvez o mais grave, a existência de um sistema tributário deficiente.

Apesar dos avanços dos últimos tempos, principalmente pela vigência de uma Constituição Federal tida como cidadã, que garante uma série de direitos individuais e sociais e que tem como um dos seus objetivos principais, a erradicação da pobreza e da miséria, as desigualdades não têm se reduzido de maneira satisfatória, principalmente por não terem sido manejados os instrumentos adequados para o combate à concentração de renda, entre eles, uma estrutura tributária mais eficiente e que possa permitir num futuro bem próximo a efetivação desses direitos.

Com efeito, o sistema tributário de qualquer país exerce um importante papel no combate às desigualdades econômicas e sociais. Em uma organização tributária justa e equilibrada, em que a carga tributária é distribuída proporcionalmente sobre todos os segmentos sociais, podemos reconhecer que o mesmo possui uma função de combate à concentração de renda (SANTOS, 2015, p. 01).

A organização estatal tem se formado a partir de interesses econômicos da classe dominante e, conseqüentemente, as suas funções têm sido moldadas conforme os objetivos a serem alcançados por esses grupos, que muitas vezes não possuem qualquer interesse no combate às desigualdades, nem muito menos de estimular a redistribuição das riquezas (OLIVEIRA, 1981, p.17)

A relação entre o exercício de poder e a propriedade da terra consolidou ao longo da formação do Brasil, uma estrutura agrária fundada no latifúndio monocultor, hoje voltado à produção de commodities para a exportação e não para a produção de alimentos. A concentração da terra está ligada ao êxodo rural, à captura de recursos naturais e bens comuns, à degradação do meio ambiente e à formação de uma poderosa elite (Oxfam, 2016).

A organização do sistema de tributário brasileiro está constituída por tributos diretos, que recaem sobre o patrimônio e a renda, e por tributos indiretos que incidem sobre o consumo de bens e serviços, sendo este responsável por 47,39%

(RECEITA FEDERAL,2016, p. 06) do total da arrecadação o que, como veremos, penaliza severamente os mais pobres.

Por outro lado, a baixa incidência de tributos sobre o patrimônio e a renda tem distorcido o sistema, fazendo com que quem tem mais renda e patrimônio pague menos impostos, proporcionalmente.

Apesar da existência de outros modelos tributários mais progressistas, como o existente na maioria dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que tributam mais pesadamente a renda e o patrimônio, utilizando alíquotas progressivas, que comprovadamente realizam uma justiça social tributária mais eficaz; o Brasil preferindo a não utilização desse sistema mais justo, decidiu por uma ampliação da sua carga tributária sobre os impostos indiretos como afirmam Gobeti e Orair (2016, p.07).

Os princípios jurídicos da progressividade e da capacidade econômica, estabelecidos no ordenamento pátrio corroboram no entendimento de que a progressividade tributária, por exemplo, é razoável e daí decorre também a justificativa para a redistribuição através dos tributos, visando a alcançar o equilíbrio e a justiça social para a consecução de uma sociedade mais igualitária.

Este trabalho visa a analisar se o sistema tributário brasileiro tem cumprido seu papel de instrumento de combate à desigualdade ou, ao contrário, se o mesmo tem contribuído para o agravamento da desigualdade e da concentração de riquezas no Brasil.

Para tanto, a dissertação é apresentada em três capítulos. O primeiro capítulo faz um apanhado sobre a relação histórica do Estado com o sistema tributário apresentando os diversos modelos estatais a ser perseguido pela sociedade e, conseqüentemente, o modelo tributário, que melhor se adequa aos anseios da coletividade e da classe dominante. São mencionados ainda a função e os tipos de tributos. E, por último, analisamos o sistema tributário brasileiro de uma forma geral, concluindo pela concentração dos impostos sobre o consumo.

O segundo capítulo trata do sistema tributário brasileiro suas peculiaridades, caracterização, a concentração da carga tributaria sobre os impostos indiretos, o compromisso de boa parte das receitas públicas com juros, como também da problemática da grande evasão fiscal no Brasil. E por fim, o terceiro e último capítulo que discorre sobre a Desigualdade Social no Brasil, sendo apresentadas algumas considerações sobre o desenvolvimento diferenciado da sociedade, trazendo os

números da desigualdade social no Brasil e seus efeitos perversos sobre a concentração de renda. O capítulo traz ainda a discussão sobre a efetivação das políticas sociais e, ao final, vem confirmar, a alta regressividade e a injustiça fiscal do sistema tributário brasileiro.

1 O ESTADO E O SISTEMA TRIBUTÁRIO

O tributo é característica da vida social presente desde as primeiras organizações coletivas humanas, como na Grécia (século VII A. C.), em que se instituiu o tributo administrado pelo Estado, tendo obrigado os indivíduos, escravos e cidadãos a dispor de parte de seus direitos de propriedade para compor a arrecadação estatal. Portanto, a partir desse momento histórico o Estado se arvorou na função de tributar, procedendo a sua cobrança, fiscalização e até aplicação de penalidades quando necessárias (Brasil, 2009).

No Brasil, o tributo tem seu início, ainda, como colônia de Portugal, sendo o sistema tributário que regia as relações, provinham todos do arcabouço legislativo da Coroa Portuguesa, cabendo a cobrança de tributos sobre as diversas atividades extrativistas de produtos, entre eles: o pau-brasil, metais, pedras preciosas e outros. Nesta época o imposto mais conhecido era o quinto (Brasil, 2009).

Através da história econômica e social de cada país que são definidos o tamanho do Estado, suas funções, responsabilidades e a forma de financiá-lo. Portanto, é por meio dessas definições, que vai surgir à organização estatal, com autonomia suficiente para a cobrança de tributos arrecadados juntos aos diversos segmentos da sociedade, como forma de financiar suas atividades. Porém, as decisões sobre quem deve pagar mais impostos, ou quem deve pagar menos ou a de quem não deve pagar e qual a extensão da atuação estatal, serão decididos pela correlação de forças sociais e políticas de cada período, levando em consideração os seus próprios interesses, conforme ensina Oliveira (1981, p. 11).

Ao longo dos tempos foi se formando o Estado o qual conhecemos hoje, tendo sido definido o seu modelo, os serviços e os bens a serem oferecidos à população para poderem daí em diante definir a estrutura tributária mais adequada ao seu financiamento. Sabendo-se que o montante do financiamento ou a sua carga tributária vai depender da quantidade de serviços e atividades que ficarão ao cargo do Estado.

O que devemos compreender é que a experiência histórica tem demonstrado que o Estado ao longo do tempo, foi construído seguindo as necessidades dos interesses mais dinâmicos seja da economia ou da sociedade,

cada um variando os seus objetivos conforme o seu período: seja medieval, feudal, escravagista, burguês, capitalista ou social.

“... o Estado não parou de avançar e de se consolidar como instrumento de organização da sociedade e de garantia da reprodução do sistema, criando as condições necessárias para tanto, mesmo na atualidade, quando retornaram revigoradas as vozes que se opõem à sua presença na economia” (Oliveira, 2009 p.12)

A organização estatal tem se formado a partir dos interesses econômicos da classe social dominante, ou seja, a classe que ocupa o poder político e, conseqüentemente, as suas funções têm sido moldadas conforme os objetivos a serem alcançados por seus agentes econômicos, sociais e políticos.

A definição do modelo tributário passa necessariamente pelo tipo estatal que será escolhido pela classe política dominante. Assim, poderemos ter um Estado com disposição liberal, o que fará com que as suas necessidades de receitas sejam mais reduzidas, já que o entendimento é que o Estado deve oferecer poucos serviços e atividades, acreditando ser o mercado autossuficiente e atua perfeitamente para a consecução desses serviços públicos. Ou, ao contrário, se possuir características de Estado de bem estar social, terá um amplo aspecto de proteção social, fazendo com que a organização estatal ofereça uma série de serviços e atividades, além de reivindicar uma grande participação na economia e nos investimentos. No modo de produção capitalista, nas economias que passaram por processos de Estado de bem estar social, que fizeram um acordo social, como o Brasil, a função principal do Estado é a de fornecer aos seus cidadãos bens e serviços públicos de qualidade, em seus mais diversos segmentos, como educação, saúde, previdência, assistência social, segurança pública, etc. Além disso, o Estado possui a missão de propiciar as condições necessárias ao crescimento e ao desenvolvimento econômico e social do país.

Assim, cabe ao Estado o desenvolvimento de suas plenas atividades, para que possa levar ao pleno exercício da cidadania, da segurança e do bem estar da sociedade como um todo. Como muito bem afirma MUSGRAVE (1980, p.14) o “Estado é necessário, desde a manutenção da ordem jurídica até o exercício de certas funções como saúde e educação.”

Esse é um ponto de grande importância, pois a depender da concepção definida é que se estabelecerá a estrutura tributária do país, inclusive a forma da distribuição da carga tributária sobre todos os segmentos da sociedade.

A definição de todas essas questões estatais passa necessariamente pelo processo político e pelo embate das forças políticas e sociais, saindo vencedores os interesses da classe que venha a deter o poder político e econômico em determinada época, como muito bem explana OLIVEIRA (1981, p. 11) quando afirma que:

“... a determinação da estrutura do sistema tributário de dado país e a distribuição da carga tributária entre o capital e o trabalho só podem ser compreendidas a partir de uma perspectiva histórica que leve em conta a natureza de seu padrão de acumulação, o papel que o Estado desempenha na economia e a correlação de forças sociais atuantes no sistema”.

O que se verifica é que a indicação desses instrumentos de política fica subordinada às correlações de forças existentes na sociedade, cuja pressão será decisiva para confirmação, tanto da estrutura tributária como de sua cobrança sobre as diversas camadas sociais, de forma justa ou injusta, progressiva ou regressiva, com consequências econômicas e sociais. É neste contexto e em todas essas circunstâncias que podemos incluir o Estado brasileiro, ao longo do seu desenvolvimento, seja na mudança de modelo econômico de agrário à industrial e mesmo em todo seu processo de desenvolvimento econômico.

A escolha sobre o modelo de tributação a ser seguido, seja com a definição de maior carga tributária sobre o trabalho ou sobre o capital, passa necessariamente pelos interesses da camada social dominante, que utilizará de sua organização estatal, para a concretização de seus objetivos.

Percebe-se que, se a definição do modelo tributário recair sobre o trabalho, serão implementadas medidas de tributação maiores sobre as rendas provenientes do mesmo. Ao contrário, se a definição sobre o modelo tributário recair na valorização do trabalho, haverá ações de redução da carga tributária sobre rendas oriundas do labor, aumento da renda da classe trabalhadora, ampliação da rede de proteção social e expansão das atividades e serviços públicos a serem oferecidos pelo Estado, custeados com maior taxaço sobre o capital e as grandes riquezas.

O certo é que, seja qual for a opção estatal a ser implantada - social, liberal ou mesmo neoliberal - a estrutura tributária do Estado será definida também pela

mesma ordem ideológica, tendo como objetivo a defesa dos interesses da classe dominante no poder.

1.1 O Sistema Tributário

Sabe-se que o Estado participa ativamente da economia, seja fornecendo bens e serviços à população, seja implementando medidas macroeconômicas visando ao crescimento e ao desenvolvimento econômico do país. Para as funções de atuação mais direta e que envolvem gastos, o Estado necessita de receitas, que são provenientes de seu sistema tributário através dos impostos, taxas, contribuições sociais e de melhoria.

Há que se mencionar que tributo é a forma genérica da qual são espécies os impostos, as taxas e as contribuições. Diante desta assertiva o conceito de tributos está definido como sendo:

“Toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, constituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa, plenamente vinculada”, (CÓDIGO TRIBUTARIO NACIONAL, 1966, p.02).

Por sua vez, “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (CÓDIGO TRIBUTARIO NACIONAL, 1966, p.04). É considerado o tributo mais importante, pois incide independentemente da vontade do contribuinte e, entre os principais impostos, no caso brasileiro, podemos citar: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), além de outros.

A taxa é um tributo “que tem como fato gerador o exercício regulador do poder de polícia, ou a utilização efetiva e potencial, de serviço público específico e divisível” (CÓDIGO TRIBUTARIO NACIONAL, 1966, p.12). Entre as principais taxas podemos citar a Taxa de Emissão de Documentos, a Taxa de Licenciamento Anual de Veículo e a Taxa de Fiscalização e Funcionamento.

Por fim as Contribuições dividem-se em contribuições de melhoria e contribuições sociais, sendo a primeira reconhecida no (CÓDIGO TRIBUTARIO NACIONAL, 1966, p.38) como sendo:

A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

As contribuições sociais são definidas na CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988, p. 23):

“Compete 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.”

Os tributos são receitas provenientes dos indivíduos, das empresas, fundações e etc., que são recolhidos do setor privado e em algumas ocasiões até do setor público, para o financiamento estatal. Porém, para que o Estado exerça o seu poder de tributação sobre a sociedade é necessário que nessa relação seja definida previamente uma série de regras que visem a levar segurança jurídica e conhecimento antecipado aos contribuintes para que estes não sejam surpreendidos com a cobrança de tributos. Assim, o sistema tributário é composto por uma série de princípios, que fundamentam e preservam a relação entre o fisco e o contribuinte. Entre os principais princípios do sistema tributário, podemos citar o princípio da legalidade, o da anualidade e o da irretroatividade.

O princípio da Legalidade determina que nas sociedades capitalistas modernas e democráticas, um imposto só pode ser cobrado quando instituído mediante lei segundo COSTA (2012, P. 32). Já o da Anualidade determina que a criação de novos impostos ou a majoração de suas alíquotas só poderá entrar em vigor no exercício fiscal seguinte. Por fim, a Irretroatividade diz respeito à impossibilidade de cobrança de impostos ou de sua majoração sobre fatos geradores ocorridos em período anterior à vigência da lei, conforme Baleeiro (2015, p.53).

Além desses princípios básicos temos ainda outros que regem o sistema tributário, como da equidade, da capacidade contributiva, da justiça no imposto e da neutralidade.

O princípio da equidade significa que se deve dar o mesmo tratamento, em termos de contribuição, às pessoas consideradas iguais e, por outro lado, deve assegurar que os desiguais serão diferenciados por um critério objetivo a ser estabelecido. Esse princípio está mais vinculado à tributação direta tendo como critério de igualdade e desigualdade a renda ou o patrimônio dos indivíduos, estabelecendo-se a partir daí alíquotas iguais ou diferenciadas dos tributos. Exemplo é o imposto de renda em que se definem alíquotas de acordo com a renda dos contribuintes Costa (2012).

O princípio da capacidade contributiva, ou capacidade econômica do contribuinte, sendo descendente, por assim dizer, do princípio da igualdade tributária, visa antes de tudo à materialização de um sistema tributário mais justo socialmente.

A capacidade contributiva está objetivamente relacionada à existência anterior de uma riqueza passível de ser tributável e, ainda subjetivamente, determina a parcela da riqueza que pode ser tributável, de acordo com as condições econômicas e individuais de cada contribuinte Ribeiro (2009).

Há que se entender que a aplicação do princípio da capacidade contributiva somente será justa se o sistema tributário considerar as diferenças entre as pessoas, tratando de forma desigual os desiguais e impondo o recolhimento de impostos considerando a capacidade de pagamento de imposto de cada cidadão em separado. O tributo é justo desde que adequado à capacidade econômica da pessoa que deve suportá-lo. Não basta que o imposto seja legal, mister se faz que o mesmo seja legítimo, conforme muito bem elucida Paoliello (2003, p.02):

“Do ponto de vista subjetivo, a capacidade econômica somente se inicia após a dedução das despesas necessárias para a manutenção de uma existência digna para o contribuinte e sua família. Tais gastos pessoais obrigatórios (com alimentação, vestuário, moradia, saúde, dependentes, tendo em vista as relações familiares e pessoais do contribuinte, etc.) devem ser cobertos com rendimentos em sentido econômico – mesmo no caso dos tributos incidentes sobre o patrimônio e heranças e doações – que não estão disponíveis para o pagamento de impostos. A capacidade econômica subjetiva corresponde a um conceito de renda ou patrimônio líquido pessoal, livremente disponível para o consumo, e assim, também para o pagamento de tributo.”

Outro princípio já plenamente reconhecido no meio jurídico é o princípio da justiça no imposto, que diz respeito às condições básicas para a distribuição da carga tributária entre os indivíduos de um país de maneira equitativa, de modo que

seja tributado mais quem ganha mais e tributado menos quem ganha menos, de forma que o sistema tributário seja manejado para alcançar uma melhor distribuição de renda entre seus cidadãos. Portanto, esse princípio visa à cobrança dos tributos de forma mais justa socialmente levando-se em consideração, como o próprio nome indica, a justiça na cobrança do imposto, conforme Ribeiro (2009).

O princípio da neutralidade vem afirmar que o sistema de tributos deve manter a neutralidade em relação a atos ou políticas que possam vir a interferir no equilíbrio concorrencial. Assim, os tributos devem intervir o menos possível nas decisões dos agentes econômicos, a fim de garantir a igualdade de condições e a eficiência do sistema econômico (Stival,2011, p. 02).

1.2 Função dos tributos

De modo geral, os poderes do Estado são constituídos em decorrência de sua soberania, sendo esta uma das prerrogativas essenciais para sua formação. Assim, as relações de poder entre o Estado e seus particulares, no caso, a sociedade como um todo, se caracteriza pela supremacia do interesse público sobre os interesses individuais e particulares dos cidadãos, ou seja, os interesses comuns de toda a coletividade possuem prioridade e maior relevância do que os interesses individuais das pessoas.

Levando-se em consideração que o tributo é um instrumento de soberania estatal, sendo efetivado por meio das contribuições compulsórias dos amplos setores da sociedade, a sua natureza fundamenta-se diretamente no interesse comum. Com essa perspectiva pode-se reconhecer que o tributo pode desempenhar algumas funções, entre elas a função fiscal e a função extrafiscal.

A função é fiscal quando possui a intenção de arrecadar recursos para financiar as atividades estatais, como educação, saúde, segurança, infraestrutura e etc. Assim, quando nos referimos à atividade fiscal do Estado, estamos identificando meramente a atividade de arrecadação de tributos para o Estado.

Como bem elucida COSTA (2012, p. 54), quando afirma

“Em primeiro lugar, 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. É a noção mais corrente quando se pensa em tributação”.

Por outro lado, nem sempre o sistema tributário objetiva puramente a arrecadação de receitas. Em alguns casos específicos, a tributação será utilizada como mecanismo para o poder público intervir na seara econômica ou social, com o objetivo de disciplinar, favorecer ou desestimular os contribuintes a realizar determinadas ações, por considerá-las convenientes ou nocivas ao interesse público, sendo esta a segunda função dos tributos.

A função extrafiscal segundo MINARDI (2015, p.02) “consiste em estimular ou desestimular condutas do particular consoante os objetivos sociais, políticos e econômicos do Estado, exercendo, assim, uma função extrafiscal do tributo.” No mesmo sentido, reconhece MACHADO (2009, p.96), que “o tributo é extrafiscal quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, para buscar um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros”.

Quando se fala em função extrafiscal do tributo refere-se à possibilidade da utilização do sistema tributário como forma de intervenção na economia, seja como medida de estímulo ao consumo de alguns bens ou, por outro lado, de inibição e redução de consumo, visando aos mais diversos objetivos. Estes objetivos podem ser, entre outros, o de controlar a inflação ou o de estimular a economia, na tentativa de causar efeitos positivos no desenvolvimento econômico do país.

Nesse ponto afirma COSTA (2012, p.55):

“A extra fiscalidade, 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”.

Como exemplo de função extrafiscal do tributo pode-se citar o caso da utilização do Imposto sobre a Importação de produtos estrangeiros, quando manejado a sua majoração não teria como consequência apenas o aumento da arrecadação, mas principalmente a proteção da economia nacional contra o ingresso desarrazoado de produtos estrangeiros no Brasil. Desse modo a incidência do imposto sobre a importação tem como fim tornar a mercadoria estrangeira mais

onerosa em seu ingresso no país, desestimulando seu consumo e protegendo a produção nacional.

De acordo com Minardi (2015) as ações tributárias estatais são mais eficazes e eficientes quando se pautam pela extra fiscalidade, como o autor afirma:

“Verifica-se que a lei tributária, muitas vezes, atinge com maior eficiência e eficácia seus objetivos quando, em lugar de apenas se valer da arrecadação, tenta influenciar as condutas dos contribuintes, oferecendo-lhes, por exemplo, subvenções, isenções, créditos presumidos, bonificações, etc.” (MINARDI, 2015, p.03)

Mas não é somente na área econômica que o sistema tributário pode ser utilizado como ferramenta de atuação estatal. Na área social também pode e deve ser utilizado o sistema tributário como instrumento de redução das desigualdades e de uma distribuição da carga tributária entre os indivíduos de forma mais justa e equilibrada.

A arrecadação e a aplicação de recursos para o bem de todos tem o condão de promover justiça social, no sentido de que todos possam colher os benefícios da vida em sociedade. Esta compreensão da função social dos tributos leva a uma reflexão mais profunda do instituto jurídico, com a visualização mais concreta de que é com a participação individual na realização do bem comum que se consegue o ideário da vida em sociedade com a prevalência da harmonia e da solidariedade social.

Para isso o sistema tributário deve sempre levar em consideração algumas características importantes e que devem ser sempre incorporados como forma de se conseguir um sistema mais eficaz, como bem afirma Fonseca (2016, p.13):

- “Que o sistema seja eficiente no sentido de conseguir gerar receitas suficientes para financiar os serviços prestados à população, principalmente os mais relevantes como saúde, educação, segurança pública entre outros”.
- A preocupação de que a carga tributária deve ser distribuída levando-se em consideração a capacidade de pagamento dos indivíduos, de forma que os mais ricos contribuam efetivamente mais com o sistema que os mais pobres.
- “Da mesma forma os tributos devem ser universais, sem qualquer distinção entre os contribuintes que se encontrem em situação similar.”

1.3 Tipos de impostos

Existem diversas classificações dos impostos, sendo uma das mais comuns a divisão entre impostos diretos e indiretos.

Impostos diretos são aqueles que incidem sobre o patrimônio e a renda dos indivíduos, daí o nome de diretos, pois são arrecadados diretamente dos contribuintes. Sobre a propriedade, são entendidos como incidindo sobre a posse de imóveis, terras, veículos, ações, ouro e etc. tendo como exemplo mais comum o IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana e o IPVA - Imposto sobre a Propriedade de veículos Automotores. São também desta categoria aqueles que recaem sobre a renda das pessoas, como o salário, aluguéis, rendas de aplicações financeiras, ganho de capital de ações e renda de fatores produtivos, sendo o exemplo o IR - Imposto de Renda.

Os impostos indiretos são aqueles que incidem sobre o consumo de bens e serviços, cuja definição diz respeito à forma como são arrecadados. Importante verificar que, quando da arrecadação dos impostos indiretos, o sistema tributário não faz qualquer verificação prévia da renda do consumidor, todos pagam os mesmos valores em impostos, independentemente da condição econômica. São exemplos dessa categoria de impostos indiretos, o IPI – Impostos sobre produtos industrializados, o ICMS – Imposto sobre a Circulação de Bens e Serviços e o ISS – Imposto sobre Serviços de qualquer natureza.

Os impostos diretos são considerados mais justos socialmente, já que cobram mais de quem possui maior poder aquisitivo e/ou maior patrimônio e, portanto, maior capacidade de contribuição. O imposto de renda é o exemplo clássico, já que demonstra mais claramente a capacidade econômica de cada contribuinte e a sua participação para o sistema tributário, além de possuir maior facilidade de recolhimento. Além disso, o imposto de renda propicia melhores condições para a aplicação do princípio da equidade, ou seja, quem ganha mais deve pagar mais imposto. Outra grande vantagem da utilização do imposto de renda para o sistema tributário refere-se à possibilidade de serem estabelecidas alíquotas diferenciadas e progressivas de acordo com a faixa de renda dos contribuintes. Por fim, o imposto sobre a renda pode ser utilizado como instrumento de intervenção na economia, visando seu estímulo e, por consequência, o aquecimento da atividade econômica, já que com a possibilidade de aumento da isenção das faixas de renda

menores, os valores não tributados dos indivíduos serão direcionados ao consumo, fortalecendo a demanda e o mercado interno (LOPEZ & PUCHET & ASSOUS, 2009).

Portanto, o imposto sobre a renda é considerado um dos impostos mais importantes do sistema tributário, principalmente por essas e outras vantagens, sendo considerado o mais progressivo e o em melhores condições para a formação de um sistema tributário mais justo.

Além da classificação em impostos diretos e indiretos, o sistema tributário pode possuir características que o enquadram como sendo progressivo ou regressivo. A progressividade da tributação está diretamente relacionada com a forma de cobrança do imposto, sendo comumente utilizada por meio de alíquotas crescentes, conforme aumenta a base de cálculo. O exemplo mais visível é o do Imposto de Renda que possui mais de uma alíquota incidente de forma crescente, conforme se aumenta o valor da renda. Um sistema é reconhecido como progressivo quando a tributação aumenta na medida em que a renda e a riqueza dos indivíduos aumentam, sendo o volume maior de arrecadação devido aos impostos diretos, com a utilização de alíquotas progressivas, sobre a renda e a propriedade.

Portanto, a progressividade tributária é a que diz respeito à relação tributo/renda ou tributo/riqueza. Um sistema tributário é definido como progressivo quando a tributação aumenta na medida em que a renda dos contribuintes aumenta, através de alíquotas crescentes. A mesma progressividade deve ser realizada no que se refere à tributação sobre a propriedade e/ou riqueza, com alíquotas crescentes de acordo com o maior valor do patrimônio ou da propriedade, conforme reconhece Baleeiro (2012, p. 752)

Por outro lado, a regressividade do sistema tributário vai ocorrer quando a participação dos tributos sobre a renda e a riqueza dos indivíduos cresce na relação inversa destas, que em linguagem simples quer dizer, paga mais (em termos relativos) quem ganha menos. Assim, nesse sistema, o peso maior da carga tributária está concentrado sobre os impostos indiretos, fazendo com que famílias com rendas diferentes paguem o mesmo valor do tributo, sendo cobrado nos preços dos produtos e serviços consumidos. A regressividade de um sistema tributário se dá também quando a carga tributária é majoritariamente paga pelas camadas sociais com menor capacidade financeira para contribuir.

2 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Sabemos que uma das funções presentes na estrutura tributária é a fiscal, ou seja, a possibilidade de arrecadar recursos para o financiamento do Estado a fim de permitir o exercício de suas atividades. Porém, é preciso aprofundar cada vez mais a discussão de como fazer a divisão da carga tributária de forma mais justa econômica e socialmente sobre os diversos segmentos sociais, de forma a não onerar mais a uns e privilegiar a outros e fazer com que essa discussão resulte numa mudança da estrutura tributária com este objetivo.

Entende-se aqui que o conceito de justiça social está relacionado às desigualdades sociais e às ações voltadas para a resolução desse problema. Está no Estado o compromisso de reduzir as desigualdades sociais geradas pelo mercado, sendo o sistema tributário um dos meios de se atingir esse fim.

A depender da escolha da divisão do ônus da carga tributária, o sistema pode ser mais justo ou injusto, progressivo ou regressivo, podendo, com suas medidas, ter como princípio o combate às desigualdades sociais ou, caso contrário, ser o grande estimulador da concentração de renda e, por consequência, de agravamento das desigualdades econômicas e sociais no país.

Ao longo do tempo, apesar de todas essas considerações, o que verificamos no sistema tributário brasileiro é a pouca ou quase nenhuma preocupação em combater a abissal desigualdade que separa ricos e pobres no Brasil, considerado um dos países mais desiguais do mundo OXFAM (2017, p.12).

A Constituição promulgada em 1988 trouxe como objetivos fundamentais do país:

“... a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e a reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação”. (Constituição Federal, 1988, art. 3º).

Apesar de algumas importantes mudanças no sistema tributário brasileiro com o advento da Constituição de 1988, que além de trazer em seu texto normativo os objetivos fundamentais do país, trouxe ainda explícitos importantes princípios tributários, como o da capacidade contributiva, da progressividade dos impostos, da justiça social e da seletividade. Além disso, trouxe mudanças na estrutura de

distribuição de competências e de distribuição de receitas entre os entes da federação, beneficiando estados e municípios em detrimento da União, que sairia com a nova constituição, com mais responsabilidades e menos receitas, conforme afirma Varsano (1996).

De outro modo e no mesmo entendimento, vem afirmar Oliveira (2015, p. 02) que a nova constituição:

“Foi, igualmente, generosa na ampliação e universalização dos direitos sociais, em resposta à forte demanda da sociedade por essas políticas, à época, aprovando, no *Capítulo da Ordem Social*, a Seguridade Social, com estrutura própria e independente dos recursos fiscais tradicionais contemplados no *Capítulo Tributário*. Essa *dualidade tributária* que brotou da Constituição de 1988, com dois sistemas de impostos regulados por normas e princípios distintos, somada ao quadro de gravíssima crise fiscal do setor público nas décadas de 1980 e 1990 e de permanente ameaça de um processo hiperinflacionário, juntamente com o aumento das responsabilidades da União na oferta de políticas públicas, sem contar com um adequado mecanismo de financiamento, se encontra na raiz da crescente degenerescência que conheceria o sistema tributário a partir dessa época, que os governos têm, sistematicamente, se esquivado de enfrentar. Sem negar suas boas intenções e seus méritos, ela teria abrigado, com este desenho, o ovo da serpente que daria vida ao caos tributário.”

Como reação à queda de receitas advindas dessas modificações constitucionais, e necessitando dar sustentação ao equilíbrio fiscal e a estabilidade econômica, o governo federal partiu para a ampliação da arrecadação por meio das contribuições sociais, que possuíam como vantagens uma maior eficiência na arrecadação como também de não ter que repartir com estados e municípios, conforme Oliveira (2015).

Após o advento da Constituição Federal aumentaram-se as propostas de aumento da arrecadação por meio da tributação indireta, com a expansão da tributação sobre o consumo, principalmente via ICMS, ocasionando a chamada guerra fiscal entre os Estados federados, prejudicando a economia, principalmente no que diz respeito à produtividade, a cumulatividade e eficiência do sistema tributário brasileiro.

A partir da década de 1990, houve uma aceleração do processo de tributação sobre o consumo, com a chegada ao Brasil dos ideais neoliberais, como muito bem lembra Gondim e Lettieri (2010, p.01):

“A onda neoliberal “quebrou” em praias brasileiras, recomendando que a carga tributária fosse distribuída sobre base mais ampla, o que, segundo seus defensores, exigia um imposto de renda menos progressivo e a elevação da contribuição dos impostos sobre o consumo. Nesse contexto, defendiam que a política tributária não devia ser utilizada como instrumento de política social, sob pena de reduzir a eficiência da tributação”.

A situação do sistema tributário viria sofrer adequações mais profundas ainda em face da onda globalizante das relações comerciais e financeiras, o que fez com que se criasse uma ampla proteção tributária sobre o capital em detrimento de outros setores, como muito bem assevera Gondim e Lettieri (2010, p.02):

“A política tributária foi redesenhada para beneficiar o processo de mundialização do capital financeiro, de forma a atraí-lo e mimá-lo do ponto de vista fiscal (as reformas do pacote neoliberal propuseram reformas administrativas, visando reduzir os custos das administrações tributárias e do cumprimento das obrigações pelas empresas, principalmente com o objetivo de incentivar o investimento estrangeiro). Para reduzir a tributação do grande capital e, ao mesmo tempo, garantir a arrecadação necessária ao ajuste fiscal em uma economia debilitada, o Brasil fez a opção preferencial por tributar de forma fácil e invisível, via tributos sobre o consumo, atingindo, sobretudo, o Brasil de baixo, como dizia o poeta Patativa do Assaré. E, assim, foram construídos os tão aclamados recordes de arrecadação: aumentando a tributação dos mais pobres e reduzindo a dos mais ricos”.

Para atender às exigências internacionais da livre circulação de capital e a sua completa desregulamentação, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso efetivou inúmeras alterações na legislação tributária tais como: redução de alíquotas do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas – IRPJ das instituições financeiras; a redução da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; redução da base de cálculo do IRPJ e da CSLL; isenção do imposto de renda sobre remessa de lucros e dividendos ao exterior, dentre outros. Além disso, a liberalização financeira internacional abriu novas oportunidades para a mobilidade de capitais e evasão fiscal por parte das elites, acentuando a crescente desigualdade (Oliveira, 2009).

A hipótese aqui é de que as mudanças na legislação tributária tinham o objetivo claro de favorecer as grandes empresas capitalizadas e lucrativas, em especial os bancos e as instituições do setor financeiro como um todo. Em severa crítica a essas mudanças tributárias, que vinham favorecer o sistema financeiro,

com redução de tributos em detrimento das camadas mais pobres e das empresas nacionais, afirmou Lopes Filho (1999, p.02):

“As alterações que têm sido feitas na Constituição em matéria tributária constituem, regra geral, atentado ao bolso de cidadão-contribuinte ou ao caixa das empresas. A conversa preparatória divulgada pela turma fazendária tem sido quase sempre a mesma. Tudo vai melhorar. Haverá aperfeiçoamento do sistema tributário, dar-se-á racionalidade às finanças públicas, será reduzida a sonegação, e aí vem o engodo – não haverá elevação do fardo tributário, que está cada vez mais pesado e difícil de suportar, para o povão e as empresas autenticamente brasileiras.”

A regressividade do sistema tributário brasileiro tem se agravado diante de todas essas modificações, passando mesmo despercebida da maioria da população, já que a tributação por meio de impostos indiretos esconde a real carga tributária sobre os bens e serviços consumidos. Sendo justamente os mais pobres que utilizam quase toda sua renda para o consumo, são eles os mais penalizados com essa regressividade.

Passados mais de 29 anos do novo texto constitucional, pouco se conseguiu avançar no combate às desigualdades, como bem reafirma FONSECA (2016, p.06):

“O Brasil reduziu bastante a pobreza e a miséria, mas a diminuição na desigualdade foi mais acanhada. Exatamente porque requer mudanças estruturais. Só vamos seguir avançando se atacarmos esse cerne que dá sustentação à nossa histórica desigualdade”.

No jogo das forças políticas da atualidade, dificilmente as classes mais pobres conseguirão provocar alguma mudança nessa estrutura tributária injusta e regressiva, diante de um sistema financeiro voraz, onde os lobbys se inter-relacionam com os donos do poder.

Não há como deixar de reconhecer que o sistema tributário brasileiro ao longo dos tempos pouco tem sido utilizado como instrumento eficaz de combate às desigualdades e a crescente concentração de renda e riqueza, que fizeram com que a miséria e a riqueza extrema tenham caminhado juntas no Brasil.

2.1 Caracterização do Sistema Tributário Brasileiro.

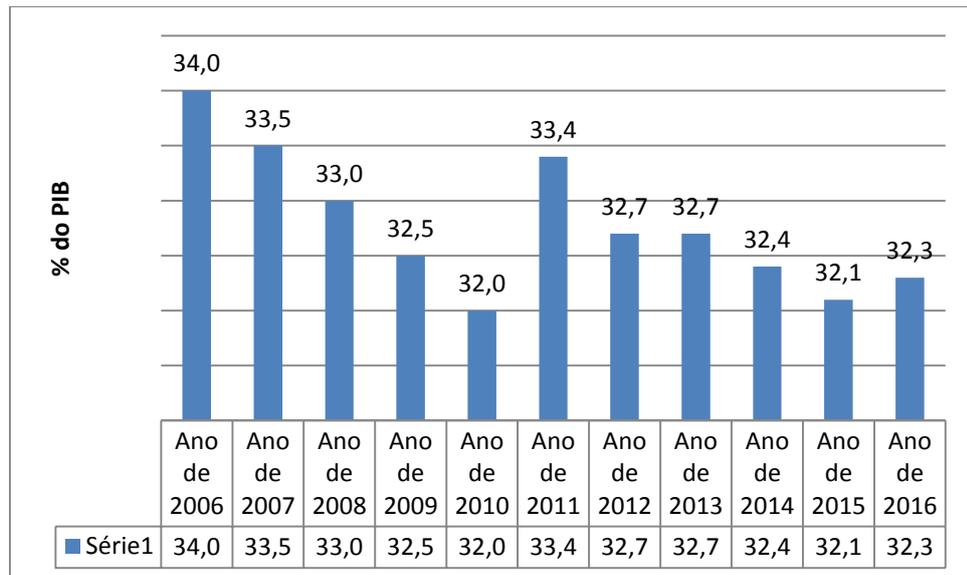
O sistema tributário brasileiro é reconhecido como um sistema caro, complexo, burocrático, regressivo, ineficiente e injusto, com regras que chocam com

os próprios princípios constitucionais descritos na Constituição Federal de 1988, entre eles o da capacidade contributiva, da progressividade dos impostos, da justiça social e da seletividade. Essa situação tem gerado um verdadeiro caos tributário, dificultando o crescimento da economia com o encarecimento dos produtos brasileiros e conseqüente competitividade internacional, além de estimular a concentração de renda no país. Esclarece OLIVEIRA (2015, p.04) quanto à complexidade do sistema que:

“A complexidade do sistema é impressionante. Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), da Constituição de 1988 até setembro de 2013, foram editadas 309 mil normas tributárias pelos três níveis de governo – federal, estadual, municipal -, o que significa 34 normas por dia, 51 por dia útil e 6 por hora útil. A isso se somam 27 legislações diferentes do principal imposto sobre o consumo, o ICMS, porque de competência dos estados da federação, com autonomia para definir suas regras, bem como a superposição de impostos e contribuições sociais e econômicas incidentes sobre as mesmas bases produtivas.”

Acompanhar o sistema tributário no Brasil não fica muito barato, impondo mesmo a algumas empresas a existência de um departamento tributário ou mesmo de uma quantidade significativa de funcionários somente para controlar e aplicar as normas tributárias no Brasil.

A carga tributária brasileira, que nada mais é do que a relação entre os tributos cobrados e o Produto Interno Bruto (PIB), está atualmente em torno de 32,3%, Receita Federal (2018). É considerada alta quando se avalia a baixa qualidade dos serviços públicos prestados à população, tais como saúde, educação básica, segurança pública e etc.

Gráfico 01 - Carga tributária (em % do PIB)

Fonte: Receita Federal 2016

Essa situação de disparidade entre o montante que é arrecadado pelo Estado e a contraprestação de serviços públicos nem sempre em quantidade e qualidade desejadas pela população, levou o economista brasileiro BACHA (1974, p.33) a denominar o sistema tributário brasileiro de “Belíndia”, para ilustrar a relação entre a carga tributária e os seus efeitos na distribuição de renda no Brasil: “Belíndia é o disparate entre as condições luxuosas da Bélgica e a miséria da Índia”; ou seja, o sistema tributário brasileiro, seria ambíguo e contraditório, com a presença de leis e impostos da Bélgica, país pequeno e rico, porém com a realidade social e econômica da Índia imenso e pobre.

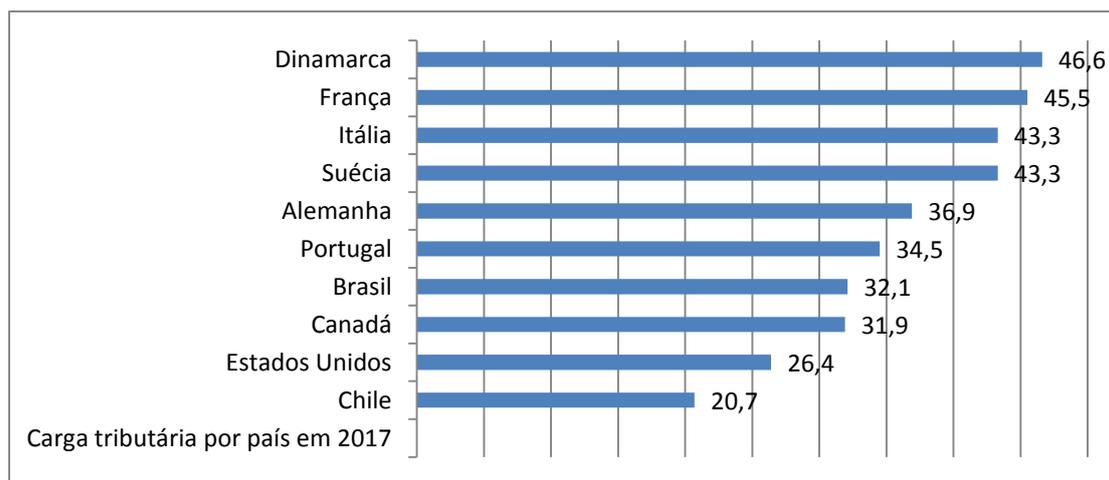
É possível verificar que a carga tributária está na média dos países que compõe a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, como também com a de outros países em situação semelhantes na América Latina, economias emergentes, como Chile, Argentina e México e até mesmo com alguns países tidos como desenvolvidos com renda per capita bem superior, como é o caso dos Estados Unidos e Canadá.

O tamanho da carga tributária pode ser relativizado pelo conjunto de transferências e subsídios previstos no sistema tributário e na política fiscal que orienta os gastos públicos. Para melhor o entendimento, necessário se faz conhecer o conceito de carga tributária bruta e líquida. Carga Bruta é o total de tributos

arrecadados, diretos e indiretos em relação ao PIB e líquida é a que corresponde à carga tributária bruta deduzida de transferências e subsídios.

Quando o retorno de recursos para a sociedade acontece por meio de serviços públicos de qualidade em educação, saúde, transporte público, segurança etc., como também por meio de transferências, como pensões, aposentadoria e outros benefícios previdenciários, além dos assistenciais para idosos, os indivíduos muito pobres e portadores de deficiências, a carga tributária é reconhecida como socialmente mais justa, sendo o efeito de uma carga tributária alta relativizado. Tal situação acontece, por exemplo, nos países como Dinamarca, França, Itália, Suécia e Alemanha em que possuem uma carga tributária até mais alta que o Brasil, porém com retornos em serviços públicos e transferências melhores.

Gráfico 02 - Carga tributária por país no ano de 2017



Fonte: OCDE

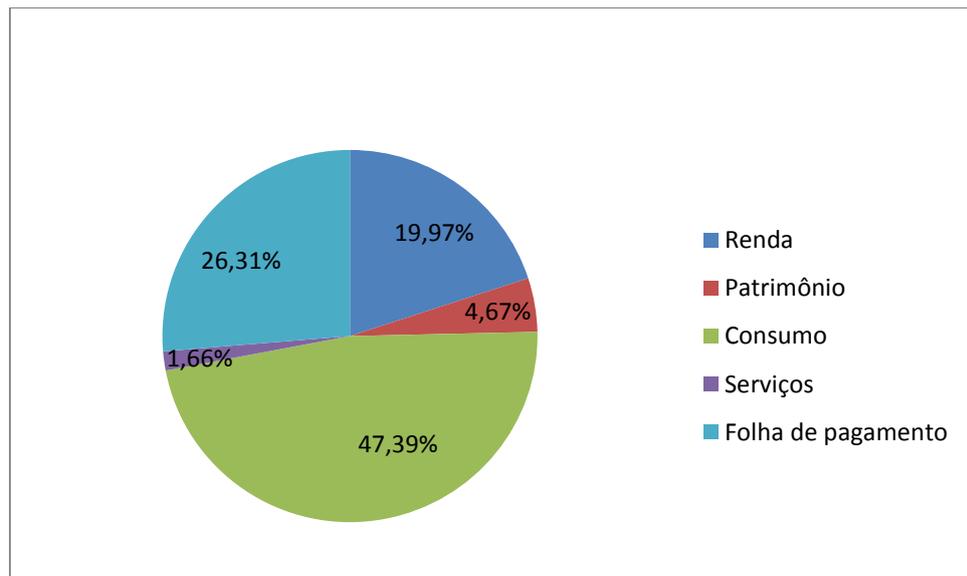
2.2 Concentração da Carga Tributária sobre os Impostos indiretos.

Apesar de todos os problemas já apontados na carga tributária brasileira e que causam efeitos nocivos, seja para a competitividade do Brasil, seja para a implementação de políticas sociais e mais ainda para o combate à concentração da renda e as elevadas desigualdades, o problema não reside somente na sua dimensão de 32,1% do PIB, mas, principalmente, na composição da estrutura tributária brasileira.

Quase a metade da carga tributária brasileira provém de impostos indiretos, e que são pagos igualmente por toda a população. Como se sabe os impostos indiretos incide sobre o valor de bens e serviços comercializados, portanto, são cobrados em seu preço final.

Verificando-se a carga tributária brasileira por base de incidência, constata-se que 47,39% da carga tributária total arrecadada provém dos impostos indiretos, que incidem sobre o consumo; 26,31% correspondem aos impostos arrecadados sobre a folha de salários; 19,97% sobre a renda; apenas 4,67% referem-se a tributação sobre o patrimônio e 1,66% sobre transações financeiras, conforme Receita Federal (2016, p.06).

Gráfico 03: Carga Tributária brasileira 2016 por base de Incidência



Fonte: IBGE. Contas Nacionais; Observatório da Equidade

Dos números acima se constata que o regime tributário brasileiro contribui para concentrar renda e riqueza em vez de promover justiça social. Um exemplo dessa situação se observa quando um trabalhador brasileiro, assalariado, que ganha um salário mínimo, compra um pãozinho: ele paga em impostos indiretos embutidos no preço do pão o mesmo valor que o seu patrão quando compra o mesmo produto, apesar da renda do patrão ser muito maior que a do assalariado. O empregado paga imposto de renda, retido na folha. No imposto direto ele é tributado mais do que

quem recebe renda via lucros e dividendos, por exemplo. Ele não consegue “fugir” do imposto.

Verificamos, portanto, que a concentração da base tributária nos impostos indiretos não tem como referência a renda do consumidor, nem a sua capacidade de contribuição, mas apenas o seu consumo, ou seja, não faz qualquer distinção do poder aquisitivo dos consumidores.

Quando comparamos o sistema tributário brasileiro com o de outros países mais desenvolvidos, constatamos que, diferentemente do que acontece no Brasil, os impostos incidem menos sobre o consumo e mais sobre a renda. Nestes países, os mais ricos pagam mais impostos do que os mais pobres. No Brasil acontece o oposto, os mais pobres são mais penalizados e pagam relativamente mais impostos do que os mais ricos. A Tabela 1 a seguir mostra a carga tributária por base de incidência em alguns países e reforça o argumento.

Tabela 01: Carga Tributária por base de Incidência para Países Selecionados

Países	Renda	Patrimônio	Consumo	Carga tributária
EUA	43%	15,0%	19,0%	26,4%
França	20,0%	12,0%	22,0%	45,5%
Suíça	26,0%	8,0%	20,0%	27,9%
Brasil	18,3%	4,44%	49,37%	32,10%

Fonte: OCDE

Essa situação é que causa a perversa regressividade no sistema tributário brasileiro, pois, enquanto a participação dos impostos diretos, ou seja, impostos sobre a renda e o patrimônio, reconhecidamente impostos progressivos, não chegam a casa dos 23% da arrecadação, os impostos indiretos, como mencionados, passam de 49%, penalizando as camadas mais pobres da população.

Sobre essa situação de regressividade do sistema tributário brasileiro, aponta OLIVEIRA (2015, P.05) que:

“Estudo do IPEA, estimou uma carga tributária bruta de 53,9% para as famílias que ganhavam até 2 salários mínimos, de 41,9% para as que se situavam na faixa de 2 a 3, com esta apresentando tendência declinante à medida que se avança para maiores níveis de renda, até se situar em 29% para as famílias que recebiam mais de 30 salários mínimos.”

Esses dados demonstram que a carga tributária no Brasil não está sendo distribuída de forma equânime, mas, ao contrário, está sendo cobrada das camadas mais pobres da população, agravando ainda mais o fosso de desigualdades entre ricos e pobres. Portanto, fica patente que o atual sistema tributário é regressivo e injusto, trabalhando para incentivar as desigualdades e para o aumento dos níveis de pobreza.

Além da regressividade do sistema tributário ele traz impactos negativos sobre a economia, comprometendo o crescimento porque, com a concentração da tributação nos impostos indiretos, enfraquece-se o mercado de consumo interno, já que retira renda das classes mais baixas que possuem maior propensão ao consumo.

Vem confirmar essa situação, o entendimento de OLIVEIRA (2015, p.07) quando afirma que a situação tributária brasileira:

“... penaliza exageradamente as camadas da sociedade de menor poder aquisitivo e enfraquece o potencial de crescimento da economia. Isso porque, como demonstrou Keynes em seu trabalho lapidar de 1936, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro*, são as camadas de mais baixa renda que, por possuírem maior propensão ao consumo, tendem a fortalecer a demanda agregada e o mercado interno, revitalizar as forças do sistema e contribuir para atenuar as flutuações cíclicas do sistema... Não se trata, assim, apenas de uma questão de justiça fiscal, mas também de uma razão econômica.”

Outro ponto que chama atenção no sistema tributário brasileiro diz respeito à pouca utilização do princípio da seletividade de produtos de acordo com a sua essencialidade, ou seja, de acordo com a natureza do produto, pode-se elevar ou reduzir a carga tributária. Um exemplo bem prático são os bens reconhecidamente de luxo, ainda que já sejam tributados, possuem uma carga tributária modesta, podendo ser elevada suas alíquotas. Aliás, o que se verifica é que alguns bens reconhecidamente de luxo, como aeronaves tipo jatinhos e helicópteros e, ainda, lanchas e iates, são isentos do pagamento de impostos sobre a propriedade, como o IPVA.

Por outro lado os produtos essenciais que atendem às necessidades básicas dos indivíduos e que compõe a cesta básica, como arroz, feijão, açúcar, água, energia elétrica e medicamentos, deveriam ter suas alíquotas reduzidas, ou mesmo, isentos de tributos, por serem essenciais à sobrevivência e à própria dignidade das

peças, principalmente no atual quadro brasileiro de pobreza, fome e miséria crescente, como muito bem afirma estudo do Banco Mundial, de acordo dados das Nações Unidas, (2017), de que o número de pessoas vivendo na pobreza no Brasil deverá aumentar entre 2,5 milhões e 3,6 milhões até o fim de 2017.

Outro ponto que demonstra a regressividade do sistema tributário brasileiro diz respeito à completa isenção de Imposto de Renda de Pessoa Física – IRPF, sobre os dividendos distribuídos aos acionistas de empresas. Além desse benefício existe outro, e que reduziu significativamente o Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas – IRPJ, que dá a possibilidade de deduzir do lucro tributável uma despesa fictícia denominada juros sobre o capital próprio (JSCP). Interessante histórico sobre a progressividade do Imposto de Renda no Brasil e em outros países, em que evidencia os interesses da classe dominante na proteção aos dividendos e lucros, fica bem evidente no estudo apresentado pelo Gobetti e Orair (2016, p.10).

“Como na Europa e nos Estados Unidos, o IRPF brasileiro nasceu com alíquotas moderadas, uma máxima de 8%, mas uma base ampla de rendimentos do capital e do trabalho. Paulatinamente, essa alíquota máxima foi sendo elevada, atingindo 20% em 1944 e saltando para 50% em 1948, após o fim da Segunda Guerra Mundial. Esse percentual permaneceu até 1961, quando o então presidente Jânio Quadros elevou a alíquota para 60%, e, em seguida, seu sucessor, João Goulart, para 65%, o mais alto percentual de toda a história brasileira, logo antes do golpe militar de 1964. Uma das primeiras medidas do regime autoritário foi retornar a alíquota máxima para 50%, enquanto nos Estados Unidos esse teto baixava de 90% para 70%. Apesar disso, a estrutura do IRPF continuava bastante progressiva, não só pela alíquota máxima, mas pela existência de doze faixas de tributação e por incidir sobre um amplo espectro de rendas, tanto do capital quanto do trabalho. A situação perdurou até 1988-1989, quando o então presidente José Sarney, num movimento parecido com o de Reagan nos Estados Unidos, reduziu abruptamente o número de faixas do IRPF de onze para apenas três, e a alíquota máxima de 50% para 25%. A partir daí, justamente quando, contraditoriamente, a nova Constituição democrática de 1988 introduzia as bases para o Estado de bem-estar social brasileiro, com o reconhecimento de uma série de demandas sociais represadas durante a ditadura, nunca mais o IRPF haveria de ter a estrutura progressiva do passado. Ao contrário, à medida que o país avançava na construção de sua rede de proteção social por meio do gasto, recuava dos objetivos redistributivos da política tributária”.

O Brasil e a Estônia são os dois países em que os dividendos distribuídos a acionistas de empresas estão totalmente isentos de IRPF, segundo Gobetti e Orair (2016, p.15).

“O sistema clássico de tributação da renda, como mencionado, prevê a tributação do lucro na pessoa jurídica e, posteriormente, havendo

distribuição aos acionistas, também a tributação dos dividendos na pessoa física. No âmbito dos 34 países da OCDE, que reúne economias desenvolvidas e algumas em desenvolvimento que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado, apenas Estônia, México e Eslováquia fugiam desse modelo ao tributarem apenas uma vez o lucro. Em 2011, entretanto, a Eslováquia introduziu uma contribuição social para financiar a saúde, enquanto o México voltou a tributar os dividendos em 2014.15 Restou somente a Estônia com um regime de isenção total como no Brasil”.

Essa imposição da tributação em favor do capital e dos mais ricos possui como justificativa a proteção ao capital para incentivar os investimentos no país, seja com a redução dos graus de progressividade do Imposto de Renda, com a isenção sobre os dividendos e a dedução sobre os juros do capital próprio, o que tem ao longo das últimas décadas, favorecido o aumento das desigualdades no Brasil.

“... os benefícios tributários aos rendimentos do capital, entre outras assimetrias, contribuem para que o Brasil possua uma das maiores, senão a maior, concentração de renda no topo da distribuição entre todos os países do mundo. Essa situação poderia ser parcialmente revertida pela reinstauração da tributação sobre dividendos. Caso fossem tributados pela atual tabela progressiva, simulamos que o potencial redistributivo do IRPF, mensurado pela queda no índice de Gini, cresceria para cerca de 4%, equiparando-se ao verificado no Uruguai e no México, mas ainda distante da média dos países da OCDE.”Gobetti e Orair (2016,p.34)

A manutenção da tributação indireta sobre os mais pobres e o favorecimento das camadas mais ricas com isenção de dividendos e uma progressividade baixa de alíquotas do IRPF, são elementos da realidade do sistema tributário brasileiro, completamente destoante do entendimento dos países da OCDE além dos países mais desenvolvidos que possuem um sistema tributário mais progressivo e por consequência uma menor concentração da renda.

Até mesmo os Estados Unidos da América, com fortes características liberal e de livre mercado, possuem alíquotas do Imposto de renda mais progressivas que o Brasil, além de tributar os dividendos, ao contrário do que fez o Brasil, como bem demonstra estudo Gobetti e Orair (2016, p.10).

“É interessante assinalar, contudo, que nem mesmo Reagan e Bush conseguiram fazer o que o governo brasileiro fez em 1995, ao isentar completamente os dividendos. Além disso, enquanto, nos Estados Unidos, o avanço conservador foi parcialmente revertido durante os governos democratas, no Brasil, nenhuma reforma do IRPF visando ampliar sua progressividade foi realizada nos últimos trinta anos de democracia, dos quais os doze últimos sob um governo de centro-esquerda.”

Por outro lado é desconhecido qualquer estudo que comprove que a isenção de dividendos tenha estimulado os investimentos no país. Nas palavras de Gobetti e Orair (2016, p. 14):

“Além disso, a literatura empírica carece de resultados conclusivos que demonstrem que os benefícios tributários aos rendimentos da propriedade do capital (isenção dos dividendos e dedução dos JSCP) obtiveram êxito em ampliar os investimentos no país, já que, ao contrário, os investimentos permaneceram estagnados por mais de uma década após a implementação dessas medidas. Por outro lado, o que se pode afirmar de maneira inequívoca é que consolidaram o quadro de subtributação do lucro no país e contribuíram para a baixa progressividade do IRPF.”

Outro dado preocupante do ponto de vista da justiça fiscal em nosso sistema é a baixa tributação do patrimônio herdado. No Brasil, a alíquota máxima para a tributação do Imposto sobre a Transmissão de Bens por Mortes e por Doações (ITD) é de 8% de acordo com a Resolução do Senado nº 09/92, mas os estados geralmente não praticam alíquotas maiores de 4%, ficando a média nacional em torno de 3,8%. Em comparação com as alíquotas de outros países, a tributação sobre as heranças, como na Inglaterra 40%, França 32,5%, Japão 30,0% e EUA 29,0% a alíquota brasileira é insignificante.

Por fim, verifica-se a existência ainda no ordenamento jurídico brasileiro do Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto no inciso VII do artigo 153 da Constituição Federal de 1988, cuja previsão demonstra a preocupação do legislador constituinte com a concentração de renda e riqueza no Brasil, porém, até a presente data esse imposto ainda não foi instituído, visto não ser do interesse das forças dominantes no país essa tributação.

A maior dificuldade na regulação do Imposto sobre as Grandes Fortunas no Brasil não é de ordem jurídica, já que basta a aprovação de uma lei complementar para instituí-lo, mas sim de ordem política e econômica. É preciso superar a resistência dos mais ricos e a influência que exercem sobre as forças políticas do Estado. A defesa que fazem para a não regulamentação do imposto sobre as grandes fortunas é a de que as mesmas sairiam para outros países que não adotam a tributação sobre grandes capitais e fortunas, o que acabaria por prejudicar os investimentos no país e, conseqüentemente, o seu desenvolvimento econômico (PIKETTY, 2014).

Para impedir essas transferências de riquezas e fortunas de um país para o outro, visando ao não pagamento de impostos propõem PIKETTY (2014, p.15) que:

“O instrumento ideal seria um imposto mundial e progressivo sobre o capital, acompanhado de uma grande transparência financeira internacional. Essa instituição permitiria evitar uma espiral desigualadora sem fim e regular de forma eficaz a inquietante dinâmica da concentração mundial da riqueza”.

2.3 O Comprometimento das receitas Públicas com o Pagamento de Juros

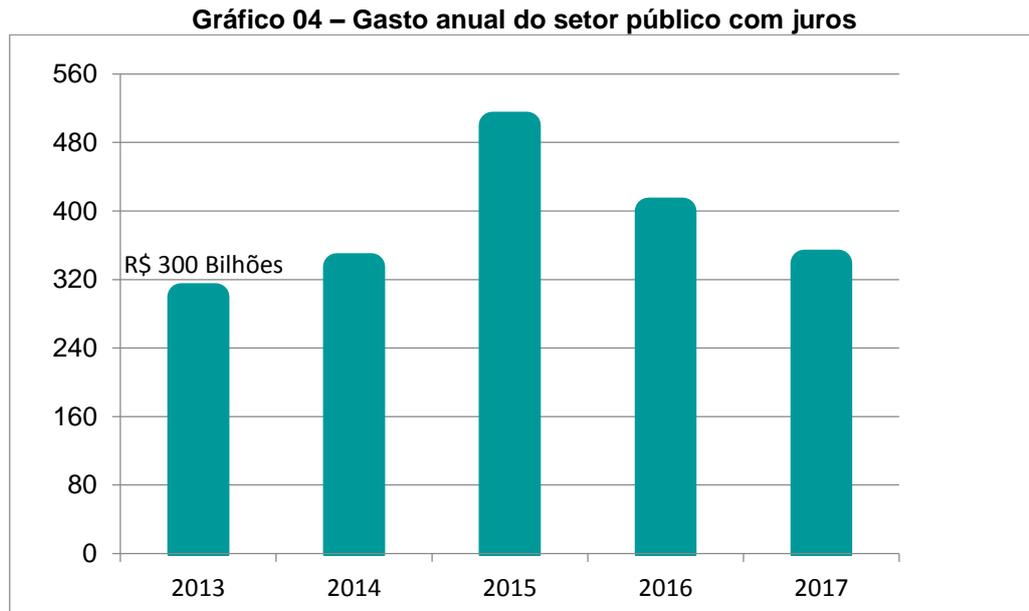
Observa-se que boa parte dos recursos arrecadados pelo Estado por meio dos tributos não retornam à sociedade como serviços públicos ou investimentos, eles são direcionados para o pagamento dos juros da dívida pública, como muito bem nos alerta Oliveira (2015, p.04):

“Quando, no entanto, parcela significativa destes recursos tributários é simplesmente esterilizada com o pagamento dos juros da dívida pública, que atualmente representam cerca de 40% de toda a arrecadação, beneficiando o capital financeiro, ela se torna efetivamente onerosa para a sociedade, que pouco recebe de retorno do Estado, e também prejudicial para a atividade produtiva, porque carente de investimentos em infraestrutura econômica e social, para os quais raramente sobram recursos no orçamento.”

Portanto, boa parte dos recursos arrecadados pelos impostos são simplesmente “esterilizados”, ou seja, ao invés de serem investidos em educação, saúde, infraestrutura no país, esses recursos são encaminhados para o pagamento de juros da dívida brasileira. Sobre o montante de recursos oriundos dos impostos que o Estado encaminha para o pagamento dos juros da dívida pública, também esclarece DOWBORD (2016, p.03):

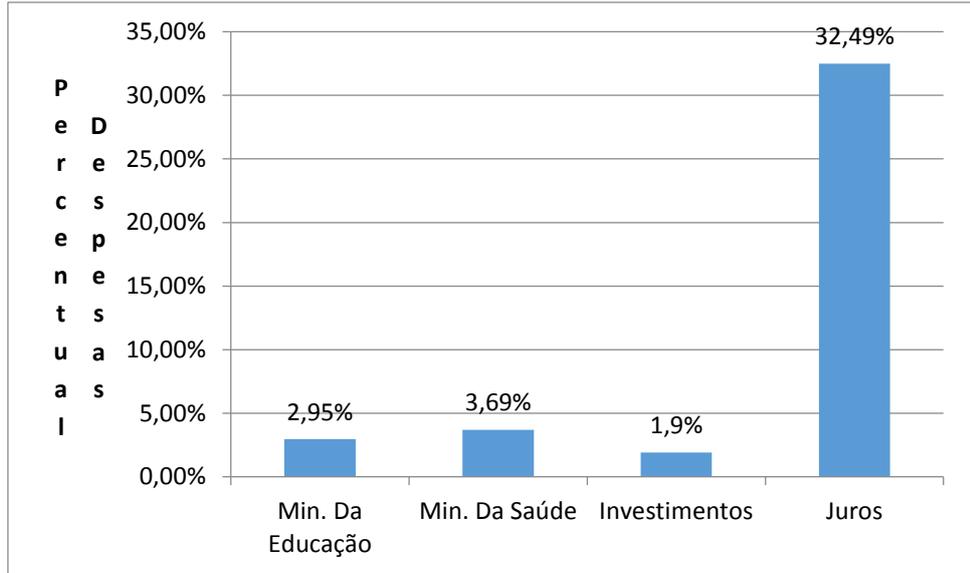
“Com um PIB da ordem de 5,5 trilhões, um por cento do PIB representa 55 bi. Se o gasto com a dívida pública atinge 5% do PIB, são mais de 250 bi dos nossos impostos transferidos essencialmente para os grupos financeiros, a cada ano. Em 2015 este montante deve atingir cerca de R\$500 bilhões. Com isso se esteriliza parte muito significativa da capacidade do governo financiar infraestruturas e políticas sociais. Além disso, a Selic elevada desestimula o investimento produtivo nas empresas, pois é mais fácil – risco zero, liquidez total – ganhar com títulos da dívida pública.

O que verificamos é que a alta de juros como remédio para o controle da inflação tem gerado um grande crescimento da dívida pública, piorando a situação de equilíbrio fiscal. Para se ter uma ideia, só no ano de 2016 o valor pago de juros chegou a R\$ 407 bilhões e o ano de 2015 foi o mais alto da história, com mais de R\$ 530 bilhões, em valores atualizados, vejamos o histórico abaixo:



Fonte: Banco central, valores corrigidos pelo IPCA de 2016: Projeção IFI/Senado Federal.

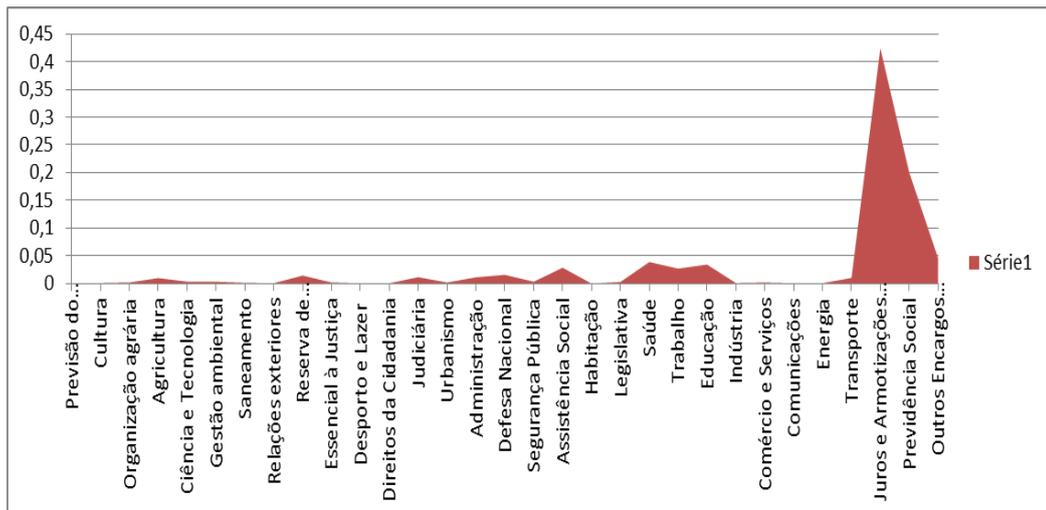
Os R\$ 407 bilhões gastos em 2016 equivalem a mais de quatro vezes o que o governo se propôs a gastar com o Ministério da Educação em 2016. O número só é menor do que os R\$ 515 bilhões que se gastou com pagamentos da Previdência no último ano.



Fonte: Ministério do Planejamento/Secretaria de Previdência/Banco Central

O Orçamento do ano de 2018 prevê recursos da ordem de 3,57 trilhões, sendo que R\$ 1,16 trilhão se destina ao refinanciamento da dívida pública. Tirando os recursos para refinanciamento, sobram à União cerca de R\$ 2,42 trilhões. Desses, apenas R\$ 112,9 bilhões são destinados aos investimentos públicos. O pagamento de juros da dívida pública chega ao montante de R\$ 316 bilhões.

Gráfico 06 – Previsão do Orçamento Geral da União.



2.4 – Da Elisão, Evasão e Paraísos Fiscais.

A Elisão consiste na prática de atos lícitos anteriores à incidência tributária, visando à economia de tributos. Segundo SABBAG (2013, p. 2020) esta tem o objetivo de impedir a ocorrência de um determinado fato gerador, sendo por exclusão do contribuinte ou somente pela redução do montante tributário a ser pago, referindo-se às condutas lícitas do planejamento do imposto ou economia deste. Assim, a elisão ocorre antes da ocorrência do fato gerador, onde se obedece o que está descrito na lei tributária, sendo na prática planejamentos tributários que impedem a ocorrência do fato gerador e conseqüentemente a obrigação do pagamento de tributos.

A Evasão fiscal é a prática durante ou posterior à incidência tributária que se dá através de atos ilícitos como fraude, sonegação e simulação, tendo o objetivo de se furtar do pagamento de tributos, conforme SABBAG (2013, p. 2022). Trata-se, portanto, de conduta ilícita, pois o termo evadir-se significa fugir, onde tem a ação de evitar, que é uma ação de prevenção, como afirma MACHADO (2004, p. 132). Com isso, a evasão trata de uma conduta ilícita, em que o contribuinte busca, através de artifícios, ocultar a determinada existência de um tributo, como ocorre muito na sonegação do imposto, ocorrendo após ao fato gerador da obrigação tributária.

A diferença básica entre a elisão fiscal e evasão consiste em que a primeira ocorre antes de acontecer o fato gerador, onde o contribuinte tem a opção de celebrar negócios jurídicos com a carga tributária menos onerosa, devido ao planejamento tributário. Enquanto que a evasão ocorre após o fato gerador, que consiste em manobras ilícitas do contribuinte para ocultar a ocorrência do fato gerador ou de alguns dos elementos que o constituem, resultando no menor pagamento do tributo, do que realmente é devido, como muito bem afirma BARCHET (2009, p. 52).

Sobre a evasão fiscal no Brasil, os últimos dados indicam que o país teria perdido, apenas no ano de 2010, o valor de R\$ 490 bilhões. Esse número vem de estimativas feitas com base em dados como PIB, gastos do governo, dimensão da economia formal e alíquotas tributárias, e que levam em consideração tanto a economia formal como também a informal. O valor perdido com evasão fiscal coloca o Brasil em segundo lugar entre os países que mais perdem dinheiro com evasão, ficando atrás apenas dos Estados Unidos. Esse valor em comparativo é 18 (dezoito)

vezes maior que o orçamento oficial da copa do mundo de 2014 e quase cinco vezes mais que o orçamento federal para a saúde em 2015, segundo a BBC BRASIL (2015).

O que se sabe é que grande parte dos recursos oriundos da evasão fiscal, por meio de sonegação, fraude e simulação, são encaminhados aos conhecidos paraísos fiscais, não se sabendo quantificar o valor aproximado desta derrama de dinheiro para fora do país. Paraíso fiscal, também conhecido por refúgio fiscal, é uma jurisdição, estado nacional ou região autónoma, onde a lei facilita a aplicação de capitais estrangeiros, com alíquotas de tributação muito baixas ou nulas.

Segundo Cintra (2016, p. 02) os paraísos fiscais:

“São Estados nacionais ou regiões autônomas que, por diferentes razões, possuem uma legislação favorável à movimentação e refúgio de capitais estrangeiros. Oferecem baixas alíquotas tributárias, proteção sob o sigilo bancário e/ou composição societária e, em alguns casos, frágeis mecanismos de supervisão e de regulamentação das transações financeiras.”

A Receita Federal do Brasil considera como paraísos fiscais os países ou dependências que tributam a renda com alíquota inferior a 20%. Também classifica como refúgios fiscais os países cuja legislação permita manter em sigilo a composição societária das empresas. O órgão reconhece a existência de 65 países ou dependências com tributação favorecida, como Suíça, Mônaco, Hong Kong, Cingapura, Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Americanas, Ilhas Virgens Britânicas, Panamá, Luxemburgo, Uruguai, além de outros (Receita Federal, 2010).

Segundo CINTRA (2016, p. 02) a saída de recursos do Brasil nos últimos anos ultrapassa centenas de bilhões de dólares:

“A instituição Global Financial Integrity (Integridade Financeira Global) estimou que a economia brasileira enfrentou uma saída financeira ilícita de US\$ 219 bilhões entre 2003 e 2012. A maior parte (cerca de 95%, ou US\$ 208 bilhões) resultou de procedimentos adotados por empresas para pagar menos impostos e “disfarçar” evasão de divisas. O subfaturamento de exportações foi o mecanismo mais utilizado pelas empresas brasileiras para transferir capital para o exterior.”

Assim, por meio desses paraísos fiscais, bilhões de reais deixam o país de forma ilegal todos os anos. Esses recursos desviados trazem prejuízos ao financiamento do Estado brasileiro, prejudicando investimentos em saúde, educação, infraestrutura, segurança pública, saneamento, habitação, além de

outros, resultando em um empobrecimento do país. Somente a partir do ano de 2017, o governo brasileiro vem tentando a repatriação de parte desses valores desviados, concedendo abatimentos de multas e juros aos recursos que fossem repatriados, o que fez com que o Estado conseguisse arrecadar R\$ 46,8 bilhões com impostos e multas (Folha,2017).

3 A DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.

As desigualdades sociais não são inevitáveis. Elas são, antes, produto da ação ou omissão de governos e empresas ao longo da história, em benefício de poucos indivíduos, que estão no comando do poder político e econômico, conforme Oxfam (2017). Desta forma, seu combate também exige políticas sustentadas ao longo do tempo, levadas a sério e com bastante persistência por sucessivos governos, bem como por mudanças estruturais na forma pela qual as sociedades distribuem renda e riqueza, seja por um sistema tributário progressivo e ainda por ampliação das políticas sociais.

Diversos são os fatores que explicam a situação de desigualdade extrema que chegou o Brasil. Nosso quadro histórico de quase quatro séculos de escravidão além de um longo processo de sistema colonial, criaram profundas diferenças na sociedade brasileira, seja entre pobres e ricos, homens e mulheres, negros e brancos e que marcaram a organização da nossa sociedade, seja na economia e na própria formação de nosso Estado, o que reduziu os valores redistributivos. Portanto, não só a nossa economia beneficia poucos, mas também nosso Estado e nossa organização social.

As relações de poder estão diretamente ligadas à origem e ao desenvolvimento das desigualdades sociais no Brasil, tendo a configuração do sistema tributário como um grande incentivador das desigualdades, já que contribui e estimula a concentração de renda.

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. Ao longo das últimas décadas, o país conseguiu elevar a base da pirâmide social, retirando milhões da pobreza, mas os níveis de desigualdade ainda são alarmantes. Segundo relatório a “Distância que nos une” da OXFAM (2017, p.12):

“O Brasil permanece um dos piores países do mundo em matéria de desigualdade de renda e abriga mais de 16 milhões de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza. A tendência recente é ainda mais preocupante, com projeções do Banco Mundial de até 3,6 milhões a mais de pobres até o final de 2017. Isto mostra que nossas conquistas nesse campo não estão consolidadas.”

Verifica-se que a concentração de renda de quem está no topo da pirâmide cresceu no Brasil num período de 15 anos. A população 1% mais rica detinha, em 2015, 28% de toda a riqueza obtida no país. Em 2001, essa participação era de 25%. Enquanto os 50% mais pobres do Brasil eram mais de 71 milhões de pessoas em 2015, os 1% mais favorecidos somavam 1,4 milhão de pessoas.

Levantamento da OXFAM (2017, p.06) confirma que:

No Brasil, a situação é pior: apenas seis pessoas possuem riqueza equivalente ao patrimônio dos 100 milhões de brasileiros mais pobres. E mais: os 5% mais ricos detêm renda que os demais 95%. Por aqui, uma trabalhadora que ganha um salário mínimo por mês levará 19 anos para receber o equivalente aos rendimentos de um super rico em um único mês.

Foi verificado ainda no estudo que os 10% mais ricos elevaram sua riqueza de 54% para 55% neste mesmo período. Já os 50% mais pobres também tiveram um aumento da renda, passando de 11% para 12%, um crescimento mais rápido que os 10% mais ricos, mas com impacto bem menos relevante devido a sua baixa renda.

Outro dado importante refere-se à participação da classe média na riqueza, tendo caído entre 2001 e 2015 de 34% para 32% o que, segundo os estudos, esse estreitamento da camada do meio é resultado da baixa participação da renda e baixa performance de crescimento desta população.

Levando-se em consideração o tempo para alcançarmos percentuais mais aceitáveis de concentração de renda no Brasil a OXFAM (2017, p.19) vem afirmar que:

“Mantido o ritmo médio de redução anual de desigualdades de renda observado desde 1988, levaríamos 35 anos para alcançarmos o nível que Uruguai está hoje. Seriam necessários 75 anos para chegarmos ao patamar atual do Reino Unido. A elevação da renda dos mais pobres não tem sido suficiente para reduzir de maneira mais drástica as desigualdades brasileiras, visto que existe ainda grande assimetria na apropriação do crescimento econômico total. Levantamento recente aponta que, entre 2001 e 2015, os 10% mais ricos se apropriaram de 61% do crescimento econômico, enquanto a fatia dos 50% mais pobres foi de 18%. Neste mesmo período, a concentração de renda no 1% se manteve estável, no patamar de 22 a 25%”.

Em relação à concentração de riquezas no Brasil o quadro é pior do que a concentração da renda, sendo apurado que o 1% mais rico concentra 48% de toda a riqueza nacional. Revela ainda que 50% da população brasileira possui menos de 3% da riqueza total do país, daí a grande desigualdade de riquezas que separam os muito ricos dos muito pobres. Oxfam (2017, p. 28).

Segundo OXFAM (2017, p. 30), hoje, seis brasileiros possuem a mesma riqueza que a soma do que possui a metade mais pobre da população, mais de 100 milhões de pessoas. Concluindo que:

“Entre 2000 e 2016, o número de bilionários brasileiros aumentou de aproximadamente 10 para 31. Em conjunto, eles possuem um patrimônio de mais de US\$ 135 bilhões (R\$ 424,5 bilhões). Nem toda essa fortuna é fruto somente do trabalho próprio: do total dos bilionários brasileiros, metade herdou patrimônio da família – 16 (52% do total). Obviamente, isso não retira o mérito de quem trabalhou para manter e expandir o patrimônio herdado. Por outro lado, esta constatação é um sintoma da incapacidade de nosso sistema de desconcentrar a riqueza – algo que sistemas tributários mais progressivos, como visto em países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), podem ajudar a fazer.”

Apesar dos avanços dos últimos anos o enfrentamento à desigualdade social no Brasil, são ainda frágeis e insuficientes as políticas de combate à pobreza e à desigualdade. A maior parte da riqueza produzida no país tem sido apropriada por poucos, regra que se manteve mesmo no curto período do pleno emprego de 2009 a 2014. Os números acima revelados mostram a situação de gravidade no tecido social brasileiro, que infelizmente tendem a se agravar com as últimas reformas que reduzem direitos sociais por um lado e por outro determinam medidas de controle de gastos sociais e de austeridade do orçamento público.

3.1 O Sistema Tributário e a Desigualdade.

Os números apresentados retratam a desigualdade abissal presente no Brasil, com a convivência dos extremos de pobreza e riqueza que desfiguram a sociedade brasileira. Se o Brasil chegou nessa situação de precariedade, com uma sociedade dividida entre uns poucos detentores de riqueza e uma grande maioria de pobres e miseráveis, tal situação não pode ser considerada como um fato involuntário.

Reconhece a OXFAM (2017, p.40) que:

“O desenho e a estrutura da nossa economia e os princípios que dão base a decisões econômicas nos levaram a essa situação extrema, insustentável e injusta. Nossa economia precisa parar de recompensar excessivamente os mais ricos e começar a funcionar em prol de todas as pessoas”.

Não se pode reconhecer que o atual nível de desigualdade que chegamos no Brasil seja fruto de algo normal, resultado de uma economia de mercado. Antes ela é fruto de decisões equivocadas e impostas para beneficiar as camadas mais ricas em detrimento dos mais pobres.

São efeitos, dentre outros, de um sistema tributário que privilegia uma carga tributária com alta incidência de impostos sobre o consumo em detrimento do patrimônio e da renda, penalizando os mais pobres e contribuindo para o aumento da concentração da renda e da riqueza no Brasil.

Afirma PIKETTY (2015, p.112) que:

“O instrumento privilegiado da redistribuição pura é a redistribuição fiscal, que, por meio de tributações e transferências, permite corrigir a desigualdade das rendas produzida pela desigualdade das dotações iniciais e pelas forças de mercado”

Desta forma, cabe ao Estado, por meio da utilização do instrumento mais moderno e eficaz que possui o sistema tributário, efetivar a distribuição de renda, com redução da carga sobre impostos indiretos e intensificando a tributação sobre a renda, incluindo nessa os dividendos, a herança e as grandes fortunas.

O papel do tributo em uma sociedade contemporânea não é somente de financiar o Estado, mas, primordialmente, servir de instrumento de transformação social para resgatar direitos não realizados. Tal função não é apenas dos tributos, pois todo o sistema jurídico no qual ele está inserido e dá suporte tem esse dever. Segundo RIBEIRO (2015, p. 12):

“A justiça de um sistema tributário está na adequada distribuição da carga tributária entre os detentores de patrimônio e renda de um lado, e aqueles que nada têm, senão despesas, de outro. Os objetivos de cada sociedade vão presidir tais escolhas que desaguarão na formulação do seu sistema tributário.”

Reforçando a ineficiência do nosso sistema tributário no que diz respeito a capacidade de combater a concentração de renda no Brasil, reconhece a OXFAM (2017, p.44) que:

“Nosso sistema tributário reforça desigualdades. O efeito da tributação no Brasil é, no geral, de aumentar a concentração da renda ou, no mínimo, não a alterar. Trata-se de uma situação já resolvida na maioria dos países desenvolvidos (onde a tributação, de fato, distribui renda), e que compõe barreira estrutural na redução de desigualdades no Brasil. A renda é mal distribuída, de modo que os mais pobres e a classe média pagam muito mais impostos proporcionalmente que pessoas com rendas muito altas.”

O diagnóstico da ineficiência do sistema tributário brasileiro pode ser resumido nos seguintes pontos: (I) perda de progressividade nas faixas de renda mais altas do imposto de renda; (II) má distribuição da carga tributária entre impostos diretos e indiretos; (III) baixa tributação do patrimônio e, por fim, (IV) alta elisão e evasão fiscal.

3.2 Injustiça Fiscal e Concentração de terras.

Como já anteriormente afirmado a desigualdade de renda e de riquezas é uma das tristes características brasileiras, sendo que esta última é refletida também sob a forma de alta concentração de terras, um fator de alta preocupação e que merece urgente medidas. Verifica-se que a solução passa por transformações em suas causas históricas e estruturais, como afirma a Oxfan (2016,p.02):

“Essa concentração de terra está vinculada ao êxodo rural, à captura de recursos naturais e bens comuns, à degradação do meio ambiente e à formação de uma poderosa elite associada a um modelo agrícola baseado no latifúndio de monocultivo, voltado à produção de commodities para a exportação e não para a produção de alimentos.

As raízes da desigualdade fundiária no Brasil, remontam ao período colonial, estando a propriedade de terras diretamente vinculado ao exercício de poder, podendo se afirmar que teve seu início no sistema de Sesmarias, que concedia terras brasileiras aos amigos do rei. A partir de 1850 esse sistema foi substituído

pela Lei de Terras, que permanece até hoje como uma referência na história fundiária brasileira, conforme SILVA (1997).

Sobre a Lei de Terras vem afirmar a Oxfam (2016, p.03) que:

“A Lei de Terras instituía que só teria acesso à terra quem pudesse pagar por ela – uma mudança que tornou mais difícil o acesso e a propriedade da terra por parte de ex-escravos, imigrantes e pessoas sem poder aquisitivo, já que ocorreu exatamente no momento em que aumentava a presença destes grupos no país. No entanto, a lei só era aplicada aos segmentos sociais empobrecidos, uma vez que, em geral, as terras públicas continuaram sendo ilegalmente apropriadas pelas oligarquias, como nos processos comumente denominados de “grilagem”. Dessa forma, o Estado Brasileiro relegou dezenas de milhares de camponeses livres e milhões de escravos, que efetivamente trabalhavam na terra, em favor da aristocracia agrária.”

Assim, a concentração de terras no Brasil é apenas mais um dos segmentos produtivos que colaboram com a tendência histórica da concentração de riqueza e renda no Brasil.

Verifica-se, que são gritantes as diferenças entre grandes e pequenas propriedades, em número de estabelecimentos e no percentual que representam no total das áreas rurais do país. Os grandes estabelecimentos somam apenas 0,91% do total dos estabelecimentos rurais brasileiros, mas concentram 45% de toda a área rural do país. Por outro lado, os estabelecimentos com área inferior a 10 hectares representam mais de 47% do total de estabelecimentos do país, mas ocupam menos de 2,3% da área total, segundo Oxfan (2016).

As grandes áreas agrícolas do país estão vinculadas ao processo produtivo, por meio da monocultura e do agronegócio, tendo como principais culturas, a soja, a cana e o eucalipto, sendo conhecidos como commodities agrícolas internacionais, com produção destinada à exportação. Por outro lado as médias e pequenas propriedades rurais, em geral, destinam a sua produção ao mercado interno, sendo direcionada a produção de alimentos, cuja maior parte advém da denominada agricultura familiar.

O agronegócio possui tratamento diferenciado com inúmeras vantagens, que vão da isenção fiscal a créditos subsidiados, como afirma bem afirma a Oxfam(2016):

“O agronegócio é isento de vários impostos”. A Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996) isentou do pagamento do ICMS os produtos primários e os produtos industrializados e semielaborados destinados à exportação. Essa renúncia fiscal é supostamente compensada, mas as estimativas são de que os estados perdem em torno de R\$ 22 bilhões por ano, e são ressarcidos em torno de apenas 12% dessa isenção. Além da isenção de ICMS, a Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, estabeleceu alíquota zero nas contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) nos casos incidentes na importação e sobre a receita bruta de venda no mercado interno de adubos ou fertilizantes, defensivos agropecuários, sementes, corretivo de solo de origem mineral, entre outros insumos ao setor agropecuário.”

Afirma ainda que:

“Em 2014, a Bancada Ruralista levou à votação a Medida Provisória (MP) nº 615, de 2013, transformada na Lei nº 12.865. Com ela, passou a ser prevista a isenção da cobrança de 9,25% do PIS e da Cofins na venda da soja para todos os fins comerciais. Essa desoneração beneficia indústrias, cooperativas e cerealistas que recebem soja nos processos de comercialização.”

Além da destinação de recursos para o agronegócio extensivo e da isenção de impostos, a evasão, sonegação e Elisão fiscal estimulam o processo de concentração de terras no Brasil. Assim, o setor agrícola ocupa o décimo lugar entre os maiores devedores da União, com montante de R\$ 19 bilhões em dívidas.

No ano de 2015, 18.602 (dezoito mil e seiscentos e dois) pessoas físicas e jurídicas possuíam dívidas de mais de R\$ 10 milhões com a União. Juntas, essas dívidas somavam R\$ 1,2 trilhões. Entre os devedores, 4.013 pessoas físicas e jurídicas, também detentoras de terras, possuíam dívida acima de R\$ 50 milhões – totalizando mais de R\$ 906 bilhões em impostos devidos, números da OXFAN (2016).

A União Federal editou a Medida Provisória nº 733 em 15 de junho de 2016 aprovada no Senado em 20 de agosto de 2016, permitindo que produtores rurais inscritos em Dívida Ativa da União e com débitos originários das operações da securitização e do Programa Especial de Saneamento de Ativos liquidem o saldo devedor com bônus entre 60% a 95%, dependendo do valor da dívida. Além disso a MP também prever a suspensão do ajuizamento e do prosseguimento das execuções fiscais em andamento até o final de 2017, segundo informações da Aiba (2016).

Em relação ao imposto que incide sobre a propriedade da terra rural, está previsto na Constituição Federal o ITR – Imposto territorial Rural. O Imposto territorial apesar de ter sido criado há mais de cem anos foi mantido na Constituição Federal de 1988 tendo como justificativa a de que ajudaria a manter os preços da terra em valores baixos, além de poder ser utilizado como um dos instrumentos da reforma agrária e também de poder atender função social da propriedade. A ideia do imposto territorial era de que um imposto que tinha como fato gerador a propriedade de terras representava também um custo sobre a propriedade, prevenindo a especulação, conforme entendimento de Baleeiro (2008).

A execução do ITR se dá por meio de Declaração do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (DITR), sob responsabilidade do contribuinte, proprietário de imóvel rural, ou seu titular de domínio público. É durante o preenchimento de dados cadastrais do imóvel, que se apura a área tributável, excluindo as áreas de preservação permanente, reserva legal e de interesse ecológico. O valor do imposto a ser pago é calculado a partir de alíquotas compostas pela variação do tamanho da propriedade e do Grau de Utilização da mesma como afirma Baleeiro (2008). Apesar da progressividade do ITR com relação ao tamanho e utilização, o imposto não tem se mostrado como um instrumento eficaz para evitar a concentração de terras.

Portanto, o ITR foi responsável por apenas 0,0887% da carga tributária nacional em 2014, último ano do levantamento disponível, com uma redução de 2,59% em relação ao ano anterior. Este baixo percentual é constante desde os anos 1990, conforme tabela abaixo:

Tabela 2: Arrecadação do ITR

Ano	Receitas administradas pela SRF (R\$ milhões)	Arrecadação do ITR (R\$ milhões)	% do ITR em relação à receita da SRF
2014*	931.414	826	0,0887
2013	1.100.178	848	0,0771
2012	992.089	677	0,0682
2011	938.914	603	0,0642
2010	778.950	526	0,0675
2009	671.757	473	0,0704
2008	660.200	469	0,0710
2007	431.282	379	0,0879

2006	372.267	344	0,0924
2005	346.955	324	0,0933
2004	300.530	292	0,0973
2003	273.358	291	0,1065
2002	243.005	245	0,1008
2001	196.758	228	0,1157
2000	176.020	267	0,1517
1999	151.517	273	0,1802
1998	133.144	224	0,1685
1997	112.689	209	0,1857
1996	95.096	262	0,2755
1995	84.005	104	0,1238

Fonte: Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários

Concluindo, afirma a Oxfan (2016) que:

“A injustiça fiscal está materializada no ITR não só pela baixa arrecadação em um país de dimensões continentais e com um setor agroexportador de competitividade global. Ela também se dá pelo fato de que, na arrecadação em relação às áreas totais cadastradas, os grandes e médios proprietários passaram a pagar menos por hectare, caindo a média de R\$ 1,59 por hectare em 2003 para R\$ 1,52 em 2010.”

O que pode se constatar é que os inúmeros benefícios e privilégios, como isenção e redução de impostos, crédito facilitado e a juros subsidiados, perdão de dívidas e etc., todos de interesse do agronegócio e do setor patronal rural, são provenientes de uma bancada de deputados e senadores, que são eleitos por meio de generosas doações eleitorais, vinculando os mesmos a defesa de seus interesses. São conhecidos no Congresso Nacional como Bancada Ruralista exercendo grande poder no Poder Legislativo e no Executivo e na própria política brasileira.

A atuação da Bancada Ruralista contra direitos, contra a reforma agrária e contra os movimentos sociais do campo é histórica. Mas, a partir de 2003, ela passou a assumir papel preponderante na criminalização de reivindicações sociais e bandeiras de lutas. A Bancada passou a pressionar pela criação de várias Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMIs), além de Propostas de Fiscalização e Controle (PFC) e Decretos Legislativos propondo o cancelamento de decisões do Executivo que viessem a

beneficiar quilombolas e povos indígenas, requerimentos de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União (TCU), entre outras ações parlamentares, como demonstra a Oxfan (2016).

Aliás, a referida bancada tenta a todo custo enfraquecer os movimentos sociais, que lutam em favor da reforma agrária e dos trabalhadores rurais, utilizando inúmeros métodos que visam restringir ou dificultar os direitos das populações mais vulneráveis do campo. Eles agem:

“Procurando criminalizar os movimentos sociais e bloquear ações governamentais e a execução das políticas agrárias, membros da Bancada Ruralista apresentaram requerimentos e pressionaram para a criação da CPMI da Terra (2003-2005)³¹, da CPI das ONGs (2007-2010)³², e da CPMI do MST (2009-2011)³³. Na CPMI da Terra, após a derrota do primeiro relatório apresentado, foi aprovado um relatório cujo o conteúdo sugere a criminalização dos movimentos sociais, uma vez que classificou as ocupações de terras como “crime hediondo” e “ato terrorista.” (oxfan 2016, p.21)

Esse modelo, que privilegia latifúndios monocultores, e que coloca à margem do desenvolvimento os camponeses e as populações mais vulneráveis do campo, fazem com que essas populações recorram aos métodos de ocupações e mobilizações para reivindicar o direito à terra em um contexto onde as elites rurais e as grandes corporações encontram na política o aliado que necessitam, não só para manter, como mesmo para expandir seus privilégios.

Fica evidente, portanto, que o desenvolvimento econômico e a superação da pobreza no Brasil, estão associados, entre outros fatores, a distribuição de terras e dos recursos agrícolas.

3.3 As Políticas Públicas e a Desigualdade.

O Brasil se consagra, infelizmente, com a existência de enorme desigualdade na distribuição de renda e elevados níveis de pobreza. Um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social, que impede que boa parte da população possua renda mínima suficiente que lhes possa oferecer dignidade e cidadania.

Entendendo que a pobreza está presente na população, mas nem tanto no país, adverte Barros, Henrique e Mendonça (2001, p.6) que:

O Brasil, no limiar do século XXI, não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres. A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social. “Desafio clássico da era moderna, mas que toma contornos de urgência no Brasil contemporâneo.”

O velho entendimento que o combate à pobreza no Brasil, passa simplesmente pela eficiência de políticas econômicas, como já afirmadas no passado na ditadura militar, pelo ex-ministro Delfim Netto quando afirmou: “É preciso fazer o bolo crescer para depois reparti-lo”. Lessa (2007).

A manutenção de um sistema tributário regressivo que causa uma tremenda injustiça social com as camadas mais pobres da sociedade e que arcam proporcionalmente com a maior fatia da carga tributária, talvez tenha a ver com esse entendimento de que o combate à pobreza e as desigualdades passa necessariamente pela via única do crescimento econômico.

Com grande acerto se faz o posicionamento de Barros, Henrique e Mendonça (2001, p.23) quando assim, afirma:

“É imperativo reduzir a desigualdade tanto por questões morais como por motivações relativas à implementação de políticas eficazes para erradicar a pobreza. A tradição brasileira, contudo, tem reforçado a via única do crescimento econômico, sem gerar, como vimos, resultados satisfatórios sobre a redução da pobreza. É óbvio que reconhecemos a importância crucial de estimular políticas de crescimento para alimentar a dinâmica econômica e social do país. No entanto, para erradicar a pobreza no Brasil é necessário definir uma estratégia que confira prioridade à redução da desigualdade”.

É certo que a Constituição Federal trouxe em seu texto diversos direitos e garantias, que se consubstanciam nos chamados direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, e que abrange os direitos civis, sociais e políticos, ficando conhecida como “Constituição Cidadã” conforme Silva (2009).

O combate às desigualdades econômicas e sociais passa necessariamente pela plena efetivação da cidadania, conforme Marshall (1967, p.63) reconhece como sendo:

“A cidadania corresponde à conquista de três direitos: o civil, o político e o social. O direito civil diz respeito basicamente à liberdade individual: liberdade de ir e vir, de pensamento, de fé, de imprensa, de fechar contratos legais, igualdade perante a lei e direito à justiça, direito ao próprio corpo e

direito à propriedade privada. Deve-se entender o direito político como a possibilidade de participar do exercício do poder político, candidatar-se, votar e ser votado, criar e filiar-se a partidos políticos, participar de movimentos sociais, entre outros. Por último, os direitos sociais dizem respeito ao atendimento das necessidades básicas de um ser humano que garanta o mínimo de bem-estar, e que ele leve a vida de um ser civilizado. Por exemplo, direito à alimentação, à moradia, à educação, à saúde, a um salário digno”.

Esclarecendo sobre os meios de redistribuição fiscal, vem afirmar Piketty (2015, p. 112/113) que:

“A redistribuição fiscal moderna resulta de um conjunto complexo de tributações (imposto sobre a renda, tva, contribuições sociais etc.), transferências (assistência familiar, seguro-desemprego, renda mínima, aposentadoria etc.) e despesas arcadas diretamente pelo Estado (saúde, educação, saneamento, etc.).

Esclarece, portanto, que a existência de uma redistribuição fiscal, que combata as desigualdades e a concentração de renda e de riqueza, passa necessariamente por um sistema tributário progressista, pelas políticas de transferências e, ainda, pelas despesas ou investimentos do Estado com as políticas sociais. Assim, o gasto social é um dos meios mais adequados que possui o Estado para o combate às desigualdades, com investimentos em saúde, educação, assistência social, previdência social, saneamento básico, além de outros.

Na última década sob a administração de governos de esquerda progressistas, houve avanços significativos nos gastos sociais com efeitos positivo sobre o atual sistema tributário regressivo, conforme demonstra Silveira, (2011, p.13), que assim reconhecem:

“a política social da última década corrigiu, nas camadas pobres e intermediárias de renda, a regressividade do sistema tributário mediante o gasto social progressivo. Antes de alterar o regime de impostos, processo que demanda um esforço político concentrado e de médio prazo, a atuação da política social contornou o problema da injustiça tributária com a justiça social. Entendendo a equidade fiscal como uma relação abrangente entre arrecadação e gasto público, e não apenas sob a ótica da tributação, essa perspectiva introduz novos olhares sobre como a reorganização possível das condições do Estado em operar políticas públicas enfrentou obstáculos antes dados como absolutos à consolidação dos direitos sociais e constitucionais.”

O comportamento crescente do gasto social federal ao longo do mandato do presidente Lula evidencia, portanto, não somente recuperação econômica, como

também política de gestão direcionada ao aumento do gasto público e social, como forma de estimular o crescimento econômico e promover a redução das desigualdades sociais, conforme afirma Pinheiro (2011).

Na tabela 03, pode-se melhor vislumbrar o comportamento do gasto social por funções orçamentárias ao longo da última década.

Tabela 3 - Evolução do gasto social federal por funções orçamentárias (Em % do PIB)

Ano	Saúde	Assistência social	Previdência social	Educação	Saneamento
2000	1,7171	0,3766	6,1362	0,0090	0,0001
2001	1,8095	0,4069	6,3500	0,0089	0,0002
2002	1,5644	0,4144	6,3865	0,0089	0,0001
2003	1,4786	0,4576	6,6545	0,0084	0,0000
2004	1,5502	0,7004	6,8099	0,0075	0,0000
2005	1,5471	0,7252	7,1278	0,0075	0,0000
2006	1,5282	0,8982	7,3561	0,0073	0,0000
2007	1,5432	0,9433	7,3776	0,0073	0,0000
2008	1,5381	0,9846	7,2787	0,0076	0,0002
2009	1,5769	1,0487	8,8089	0,0090	0,0003

Fonte: Dados da execução orçamentária no sistema Siga Brasil/Senado Federal Brasil

Iniciou no ano de 2003, um programa de transferência de renda, denominado Bolsa Família, que tinha como objetivo a transferência monetária para famílias pobres em complemento às suas rendas, permitindo a retirada de crianças e adolescentes da rua e de trabalhos precoces e penosos, interrompendo o ciclo vicioso e inter-geracional de reprodução da pobreza.

“O programa atende a cerca de 13,8 milhões de famílias em todo o país, um quarto da população brasileira. Contando com um sólido instrumento de identificação socioeconômica, o Cadastro Único, e com um conjunto variado de benefícios, o Bolsa Família atua no alívio das necessidades materiais imediatas, transferindo renda de acordo com as diferentes características de cada família. Mais que isto, no entendimento de que a pobreza não reflete apenas a privação do acesso à renda monetária, o Bolsa Família apoia o desenvolvimento das capacidades de seus beneficiários por meio do reforço ao acesso a serviços de saúde, educação e assistência social, bem como da articulação com um conjunto amplo de programas sociais.” Campello (2013, p.11)

Desde o lançamento do programa Bolsa Família, 22 milhões de pessoas saíram da extrema pobreza, concluindo que:

“a focalização do Bolsa Família se manteve muito boa, apesar da forte expansão do número de beneficiários, o que explica os baixos custos do programa (0,5% do produto interno bruto – PIB) e seus significativos impactos na redução da extrema pobreza – estima-se que ela seria entre um terço e metade maior sem o Bolsa Família. O Programa Bolsa Família também teve influência relevante na diminuição da desigualdade de rendimentos, explicando entre 12% e 21% da forte redução recente do coeficiente de Gini.” Campello (2013, p.).

A situação de pobreza é reconhecida no programa de transferência de renda, bolsa família como:

“a pobreza não resulta fundamentalmente de escolhas errôneas feitas por pessoas pobres, mas, sim, da ausência de oportunidades e proteção, diagnóstico que os situa na tradição do Estado de bem-estar social universalista,” segundo”. Campello (2013, p.73)

O avanço das políticas sociais e de transferência de renda é essencial para a redução das desigualdades, mesmo com o avanço da crise financeira que se abateu sobre o Brasil a partir de 2014, e que teve como consequência a queda do PIB per capita brasileiro nos últimos anos de 9,1%, que significa empobrecimento da população brasileira. IBGE (2017).

Diversas medidas econômicas foram tomadas pelo atual governo brasileiro, que mesmo sem a legitimidade de um programa de governo aprovado nas urnas, efetivou diversas medidas que contrariam o modelo econômico escolhido pelos brasileiros nas últimas eleições, entre elas a efetivação da Emenda Constitucional nº 95 que, em resumo, congelou os gastos sociais pelos próximos 20 anos.

Conforme explica Arantes, Oliveira e Rossi (2017, p.02) sobre essas mudanças, afirmam que:

“... esse pacto social que estabelece direitos sociais ao cidadão e deveres ao Estado está sendo refeito. O marco dessa mudança de orientação no papel do Estado é a Emenda Constitucional 95, decorrente da PEC 241 ou PEC 55”.

Essa medida agrava a situação dos investimentos e dos gastos sociais no Brasil.

“A EC 95 estabelece um novo regime fiscal, instituindo uma regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração para 20 anos e possibilidade de revisão – restrita ao índice de correção – em 10 anos. Nessa regra, o gasto primário do governo federal fica limitado por um teto

definido pelo montante gasto do ano anterior reajustados pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Assim, o novo regime fiscal implica um congelamento real das despesas do Governo Federal, que pressupõe uma redução do gasto público relativamente ao PIB e ao número de habitantes (devido ao crescimento da população ao longo dos anos). Ou seja, de acordo com a regra proposta, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e da população. Em síntese o Brasil está submetido ao “pacto” da austeridade, ou seja, a uma política de longo prazo fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social.” Arantes, Oliveira e Rossi (2017, p.03).

Essa drástica redução da participação do Estado na economia é representativa de outro projeto de país, outro pacto social, com ênfase na austeridade fiscal e que reduz substancialmente os recursos públicos para garantia dos direitos sociais, como saúde, educação, previdência, saneamento básico, segurança pública e assistência social. Nesse novo pacto social, transfere-se responsabilidade para o mercado no fornecimento de bens sociais. Trata-se de um processo que transforma direitos sociais em mercadorias (Arantes, Oliveira e Rossi, 2017).

Portanto, a lógica da Emenda Constitucional 95 é a de reduzir cada vez mais a participação do Estado em todas as áreas por meio da limitação orçamentária. A Lei de Diretrizes Orçamentárias indica que a elaboração do orçamento para o ano que vem será caótica e ineficiente e, por consequência, deixará a aplicação dos recursos ainda mais precária e insatisfatória. O teto não se sustenta frente à própria dinâmica orçamentária e muito menos frente às demandas do país (Arantes, Oliveira e Rossi , 2017).

CONCLUSÃO

O Brasil possui uma das maiores concentrações de renda e de riqueza do mundo, fato esse que é facilmente revelado nas ruas e cidades de todo o país, como também no campo, com uma gigantesca concentração de terras. O financiamento do Estado brasileiro tem se desenvolvido por meio de um sistema altamente regressivo da carga tributária, posto que a maioria dos tributos é arrecadada por meio dos impostos indiretos, que afetam mais os contribuintes com menor capacidade contributiva. Sendo assim, o sistema tributário brasileiro tem trabalhado como um instrumento favorável à concentração de renda, agravando a situação econômica e a renda dos mais pobres e aliviando o das classes mais ricas.

No que tange ao Imposto sobre a propriedade de terra rural, o ITR, verifica-se a sua completa insignificância quando comparado com a arrecadação total dos tributos no Brasil, o que beneficia os grandes latifúndios improdutivos e os grandes latifúndios do agronegócio, o que só estimula a grande concentração de terras.

A partir dessas premissas pôde-se concluir em grande medida que o Estado brasileiro é financiado indiretamente pelas camadas sociais mais pobres, que possuem a menor capacidade contributiva.

Outro ponto que merece bastante atenção é o que se refere à grande evasão fiscal que acontece no Brasil, sendo inclusive um dos campeões no mundo no que diz respeito a esse quesito. O que se sabe é que grande parte desses recursos advindos da evasão fiscal, seja por meio de sonegação, fraude e/ou simulação, são encaminhados aos conhecidos paraísos fiscais, não se sabendo quantificar o valor aproximado desta derrama de dinheiro para fora do país, deixando-o cada vez mais pobre.

A reformulação do sistema tributário brasileiro se faz urgente e necessária, de forma que se reproduza em uma tributação mais justa e que passe pela ratificação dos diversos princípios tributários já existentes na Constituição brasileira e que não vem sendo observado pelos governantes e legisladores. Entre eles, podemos citar o princípio da capacidade contributiva, da justiça fiscal, como parâmetro para ser preservado no mínimo existencial às camadas mais pobres. O Estado não deveria cobrar tributos sobre uma parcela da renda que as pessoas mais pobres se utilizam para atender as suas necessidades vitais, visto que a capacidade

contributiva só se configura após a dedução dos gastos necessários a um mínimo indispensável a uma existência digna para o contribuinte e sua família. Ao contrário, deveria cobrar mais sobre as altas rendas e patrimônio.

Necessária a mudança por meio de um sistema tributário progressivo, que tribute diferentemente e de forma crescente as diferentes faixas de renda (progressiva), bens supérfluos (seletividade), além da tributação sobre os dividendos e aumento da tributação sobre grandes heranças e fortunas, o que viabilizaria maior distribuição de renda e riqueza. Assim, além de significar mais justiça social, incentivaria fortemente o desenvolvimento econômico e social do país.

A discussão sobre o sistema tributário tem se concentrado basicamente sobre o percentual da carga tributária sobre o PIB, da competitividade empresarial e dos custos de produção, sempre deixando ao esquecimento o seu viés de distribuição de renda. Assim, elevamos o sistema tributário como ferramenta fundamental ao Estado para a distribuição de renda, sendo este um papel indispensável.

No sistema tributário brasileiro, o imposto de renda é o maior protagonista para a inversão do processo de regressividade, pois é o mais importante dos impostos diretos, com a possibilidade de garantir o caráter pessoal e a graduação de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Portanto, o imposto de renda é o tributo fundamental para garantir a redistribuição de renda e da riqueza, o que torna o sistema tributário progressivo e mais justo do ponto de vista social.

Se, por um lado, há necessidade de um sistema tributário progressista, com funções distributivas, por outro, é imperativo a garantia de políticas sociais que tenha como finalidade a redução das desigualdades, seja por questões morais ou para a erradicação da pobreza. Contudo, a tradição brasileira insiste pela via única do crescimento econômico, sem comprometimento com a redução da pobreza. Evidente a importância crucial do estímulo às políticas de crescimento econômico, alimentando a demanda econômica e social do país. No entanto, urge que, para a erradicação da pobreza no Brasil, faz-se necessária a estratégia que estabeleça prioridade à redução da desigualdade.

A aprovação de emenda constitucional que congela gastos sociais por duas décadas é imperativo que impede e bloqueia qualquer construção de medidas e estratégias de combate à pobreza e à concentração de renda e riqueza no Brasil.

Desse modo, faz-se necessária e urgente a construção de um novo modelo tributário, mais progressivo, com a redução da carga tributária sobre os impostos indiretos, com a maior participação das camadas de maior poder aquisitivo no ônus tributário, o que permitiria na prática uma redistribuição de renda e a desoneração da tributação sobre o consumo. Somente com a progressividade do sistema tributário, o combate à evasão fiscal e a implementação de medidas de incentivos e investimentos em garantias sociais, poderemos combater a concentração de renda e conseguir pôr em prática medidas redistributivas para se alcançar uma proximidade maior de uma sociedade mais justa e igualitária.

Referências

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Keynes. **crise e política fiscal**. São Paulo: Saraiva. 2012.

AFONSO, CARLOS A & SOUZA, HERBET DE. **O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil**. A Crise Fiscal. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

As distorções de uma carga tributária regressiva, 2015, ano 12, edição 86, 28/03/2016. Em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3233&catid=30&Itemid=41. Marcel Gomes. São Paulo.

AFONSO DA SILVA. Curso de Direito Constitucional Positivo. 35ª Edição, Malheiros. 2009. Rio de Janeiro. SILVEIRA, GAIGER FERNANDO. FERREIRA, JHONATAN. **Equidade Fiscal no Brasil: Impactos distributivos da Tributação e do Gasto Social**. Ipea, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5207/1/Comunicados_n92_Equidade.pdf. Acesso em: 21.06.2018.>>

A política fundiária do Regime militar: Legitimação privilegiada e grilagem especializada (Do instituto de Sesmaria ao Estatuto da Terra). São Paulo: FFLCH-USP, 1997, 414p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, 1997. AIBA.

A opção pelos pobres e a crítica de Delfin Netto. 2007. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/lessa140207.pdf>. Acesso em 21.06.2018. SILVA. JOSÉ

Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia. Medida Provisória autoriza descontos de até 95% para liquidação de dívidas. Disponível em: <http://aiba.org.br/noticias/medida-provisoria-autoriza-descontos-de-ate-95-para-liquidacao-de-dividas-de-produtores-rurais/#.WYrq0kqvY00>. Acesso em 12.06.2018. LESSA. CARLOS.

ARANTES, FLÁVIO. OLIVEIRA, ANA LUIZA MATOS. ROSSI, PEDRO. **Sem democracia, austeridade é o novo “pacto social” brasileiro**. Disponível em <http://brasildebate.com.br/sem-democracia-austeridade-e-o-novo-pacto-social-brasileiro/>. Acesso em 20.06.2018.

ARANTES, Flávio. **Teto dos Gastos já prejudica Orçamento público é o país**. 2017. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/teto-dos-gastos-ja-prejudica-o-orcamento-publico-e-o-pais/>. Acesso em 20.06.2018.

BACHA, EDMAR LISBOA. **Belíndia 2.0: fábulas e ensaios sobre o país dos contrastes**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 2012.

BARROS, RICARDO PAES. HENRIQUES, RICARDO. MENDONÇA ROSANE. **A Estabilidade Financeira: Desigualdade e Pobreza no Brasil**. IPEA. Disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Documents/Estabilidade%20Inaceitavel-Desigualdade%20e%20Pobreza%20No%20Brasil.pdf>. 2001. Acesso em 25.05.2018.

BARCHET, GUSTAVO; **Série questões: Direito Tributário**, 4ª Ed. Editora: Campus Concurseiros Elsevier, Ano: 2009.

BBC BRASIL; **Evasão Fiscal anual no Brasil ‘equivale a 18 copas do mundo’**. Disponível em:

https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150415_brasil_zelotes_evade_fd?ocid=socialflow_facebook. Acesso em 12.06.2018.

BNDES. O estudo Carga Tributária Brasileira – Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente. de Érika Araújo, Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf_29.pdf> acessado em 06. Fev.15.

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 03 Out. 2017.

Brasil. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Função social dos tributos / Programa Nacional de Educação Fiscal. 4. ed. Brasília: ESAF, 2009.

BALEEIRO, ALIOMAR. DIREITO TRIBUTARIO BRASILEIRO, Editora Forense. 13ª Edição, Rio de Janeiro. 2008.

BALEEIRO, ALIOMAR. Limitações Constitucionais ao Poder de tributar. Editora Forense, 8º edição, Rio de Janeiro. 2012.

CAMPELLO, T.; Neri, M. C. (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea; MDS, 2013. <<Disponível em>> http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2082/5/Sum%C3%A1rio_executivo-livro-Programa_Bolsa_Fam%C3%ADlia_uma_d%C3%A9cada_de_inclus%C3%A3o_e_cidadania.pdf. Acessado em 18.06.2018.

CINTRA, Marcos Antonio De Macedo. Como Funcionam os Paraísos Fiscais. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3236&catid=30&Itemid=41. Acesso em 11.06.2018.

COSTA, Regina Helena – Curso de Direito Tributário: Constituição e Código de Direito Tributário Nacional. 2ª Edição – São Paulo: Saraiva, 2012.

Desigualdade social e justiça tributária, Elvio Gusmão Santos << Disponível em>> em www.agu.gov.br/page/download/index/id/905012.

DOWBOR, LADISLAU. A Era do Capital Improdutivo: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo? São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

FILHO, Osiris de Azevedo Lopes. Alívio, ainda que tardio. Disponível em: <<http://www.correiodocidadania.com.br/antigo/ed488/osiris.htm>.> Acesso em 15. Fev. 2018.

FOLHA.UOL. Nova Repatriação tem alíquota maior e divide multa com Estados e Municípios. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/.../2017/.../1872273-nova-repatriacao-tem-aliquota-maior-e-div. Acesso em: 11.06.2018.

GONDIM & LETTIERI, Fatima e Marcelo. <[Http://diplomatique.org.br/tributacao-e-desigualdade](http://diplomatique.org.br/tributacao-e-desigualdade)> Acesso em 14.Jan. 2018.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R., Progressividade Tributária: Agenda Negligenciada. Texto para Discussão, IPEA, Brasília ,n. 2190, abril, 2016. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27549>
ACESSO EM 18.Fev.2018.

FONSECA, Ana Maria Medeiros. **Políticas sociais contra as desigualdades**. Disponível em: <<http://www.resbr.net.br/politicas-sociais-contras-desigualdades/#.WoSMDWzwbIU>>, acesso em: 14. Fev. 2018.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. **Reforma tributária no Brasil: entre o Ideal e o possível**. Disponível <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4179>, Acesso em 16.Jan.2018.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. **A Evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: Anotações e reflexões para futuras reformas**. Varsano, Ricardo. Rio de Janeiro. 1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf> Acesso em 12.Dez. 2017.

KHAIR, AMIR. **A Questão fiscal e o papel do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2009;

FONSECA, ANA & FAGNANI, EDUARDO. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania (orgs)**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

LOPEZ JULIO G., PUCHET MARTIN A., ASSOUS MICHAEL. Michal Kalecki, **Um Pioneiro da Teoria Econômica do Desenvolvimento**. In Revista de Economia Política, vol 29, nº2, abril/junho de 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rep/v29n2/02.pdf>.

MACHADO, HUGO DE BRITO; **Curso de Direito Tributário**, 24ª Ed. Editora: Malheiros, Ano: 2004

MINISTÉRIO DAFAZENDA. **Análise por tributos e base de incidência**. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf> Consulta em 27/03/2018

MINARDI Josiane. **A função dos tributos no ordenamento jurídico**. Disponível em: <<http://www.armador.com.br/wordpress/a-funcao-dos-tributos-no-ordenamento-juridico/>> CONSULTA EM 13/09/2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Salvaguardas Contra a Reversão dos Ganhos Sociais Durante a Crise Econômica no Brasil**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil_Portuguese.pdf>> Consulta em 13/09/2018

OLIVEIRA. FABRICIO AUGUSTO. **Reforma tributária: Removendo entraves para o crescimento**. 2015. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-removendo-entraves-para-o-crescimento-a-inclusao-social-e-o-fortalecimento-da-federacao/>> Consulta em 13/02/2018

OLIVEIRA. FABRICIO AUGUSTO DE. **A Reforma tributária de 1966 e a Acumulação de capital no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasil Debates, 1981.

OLIVEIRA. FABRICIO AUGUSTO DE. **Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)**. São Paulo: editora Hucitec, 1995

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une: Um retrato das desigualdades brasileiras.** Disponível em <<<https://pt.scribd.com/document/36081809/Relatorio-a-Distancia-Que-Nos-Une>>>. Consulta em 27/02/2018

OXFAM BRASIL. Terrenos da Desigualdade. Disponível em: file:///C:/Users/Admin/Documents/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf. Acessado em 12.06.2018.

PAOLIELLO, Patrícia Brandão. **O princípio da capacidade contributiva.** Revista **Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. 66, 1 jun.2003. Disponível

PETRELLI, VANESSA. **Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

PINTO, MARCIO PERCIVAL ALVES & BIASOTO, GERALDO JÚNIOR. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil.** Campinas – SP: Editora da Unicamp, 2006

PINHEIRO, SANDI DANIELLE. **Gasto Social Federal e Melhoria da Qualidade de Vida no Contexto do Modelo Orçamentário Federal Brasileiro.** 2011. Disponível em>>http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/111125_boletimregional5_cap3.pdf. Acesso em: 12.06.2018.

POCHMANN, MARCIO. **Desigualdade econômica no Brasil.** São Paulo-SP: Ideias e Letras, 2015.

Receita Federal. **Orçamentos anuais.** Disponível em: <<<https://www.planeamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamento-anuais/2018/loa-2018/lei-no13587-de-2-de-janeiro-de-2018.pdf>>> Consulta em 09/04/2018

PIKETTY, THOMAS. **O Capital no século XXI.1º Edição.** Rio de Janeiro. Ed. Intrínseca, 2014.

PIKETTY, THOMAS. **A Economia da Desigualdade.** 1º Edição. Rio de Janeiro. Ed. Intrínseca, 2015.

RIBEIRO. Ricardo Lodi. **O Princípio da Capacidade Contributiva nos Impostos, nas Taxas e nas Contribuições Parafiscais.** 2009, Acesso em 26.02.2018. <http://www.revistadireito.uerj.br/artigos/OPrincipiodaCapacidadeContributivanosImpostosnasTaxasenasContribuicoesParafiscais.pdf>

_____. **A reforma tributária igualitária no Brasil.** 2015, ver site na net. Acesso em 26.02.2018.

ROCKEFELLER, STEVEN C. **Igualdade democrática, desigualdade econômica e a Carta da Terra.** São Paulo: Cultrix, 2016.

SABBAG, EDUARDO; **Manual De Direito Tributário**, 5ª Ed. Editora: saraiva, Ano: 2013.WIKIPÉDIA. **Paraíso Fiscal.** Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Para%C3%ADso_fiscal. Acesso em 12.06.2018.

SILVA, FERNANDO ANTONIO REZENDE DA & OLIVEIRA, FABRICIO & ARAUJO, ERIKA. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVEIRA, GAIGER FERNANDO. FERREIRA, JHONATAN. **Equidade Fiscal no Brasil: Impactos distributivos da Tributação e do Gasto Social.** Ipea, 2011. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5207/1/Comunicados_n92_Equidade.pdf.
Acesso em: 21.06.2018.