



Política tributária como uma política pública: uma questão de justiça social para a redução das desigualdades sociais no Brasil

Tax policy as a public policy: a matter of social justice for reducing social inequalities in Brazil

LÍGIA MARIA SILVA MELO DE CASIMIRO^{1,*} 

¹ Universidade Federal do Ceará (Fortaleza, CE, Brasil)

ligiamcas@ufc.br

NAHIANA DE SOUZA MARANO^{1,**} 

¹ Universidade Federal do Ceará (Fortaleza, CE, Brasil)

nahiana_marano@hotmail.com

Como citar: CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; MARANO, Nahiana de Souza. Política tributária como uma política pública: uma questão de justiça social para a redução das desigualdades sociais no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 16, n. 2, e503, maio/ago. 2025. DOI: <https://doi.org/10.7213/revdireconsoc.v16i2.32212>

* Professora de Graduação e Pós-Graduação em Direito Administrativo do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Ceará (Fortaleza, CE, Brasil). Professora de Legislação Urbana e Ambiental do Curso de Arquitetura e Urbanismo da mesma Universidade. Doutora em Direito Econômico e Desenvolvimento pela PUCPR. Mestra em Direito do Estado pela PUC-SP. Membro da Asociación Internacional de Derecho Administrativo – AIDA. Presidente do Instituto Cearense de Direito Administrativo – ICDA. Vice-presidente do IBDA – Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Coordenadora de ensino e pesquisa do IBDU. Assessora Legislativa da Pro Reitoria de Planejamento e Administração da UFC (2023-2024).

** Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (Fortaleza, CE, Brasil). Graduada em Direito pela Universidade Regional do Cariri. Analista legislativo da área de Consultoria Técnica Legislativa da Assembleia Legislativa do Ceará. Especialista em Direito Tributário e Processo Tributário pela URCA.

Recebido/Received: 14.10.2024 / 10.14.2024

Aprovado/Approved: 20.01.2024 / 01.20.2024

Resumo

Este artigo tem como objetivo mostrar a possibilidade de a política tributária ser considerada e implementada como uma política pública capaz de mitigar o problema da desigualdade socioeconômica no Brasil. Nesse contexto, a tributação não pode ser entendida como um mero instrumento de obtenção de recursos do Estado para a promoção de distintas políticas públicas. Pelo contrário, a partir das análises realizadas neste trabalho, demonstrar-se-á que a política tributária é um mecanismo de intervenção social capaz de potencializar ou mitigar as iniquidades socioeconômicas. Assim, a política tributária, enquanto ação coercitiva estatal, com objetivos próprios de transformação social, pode, enquanto política pública autônoma, reduzir as desigualdades sociais. Este estudo foi realizado por meio de uma pesquisa exploratória, de cunho qualitativo, através de pesquisas bibliográficas e apresentação de dados. Por fim, este trabalho se coloca dentro das discussões sobre a relação entre a política tributária e a desigualdade socioeconômica, fomentando, com isso, a busca de soluções para reduzir as iniquidades sociais existentes.

Palavras-chave: tributação; desigualdade social; política pública; política tributária; justiça social.

Abstract

This article aims to show the possibility of tax policy being considered and implemented as a public policy capable of mitigating the problem of socioeconomic inequality in Brazil. In this context, taxation cannot be understood as mere instrument for obtaining resources from the State to promote different public policies. Conversely, based on the analyzes carried out in this study, it will be demonstrated that tax policy is a social intervention mechanism capable of enhancing or mitigating socioeconomic inequities. Thus, tax policy, as state coercive action, with its own objectives of social transformation, can, as an autonomous public policy, reduce social inequalities. This study was carried out through exploratory research, of a qualitative nature, through bibliographical research and data presentation. Finally, this work is placed within discussions about the relationship between tax policy and socioeconomic inequality, thereby encouraging the search for solutions to reduce existing social inequities.

Keywords: taxation; social inequality; public policy; tax policy; social justice.

Sumário

1. Introdução. 2. Estado, política tributária e política pública. 2.1. Breve apresentação histórica do estado e sua função social. 2.2. O Estado e sua relação com as políticas públicas e com a política tributária. 3. Desigualdade social no Brasil e seus efeitos. 4. Igualdade e suas acepções: formas de promover justiça social. 5. Política tributária como política pública: como reduzir a desigualdade brasileira. 5.1. Política tributária como política pública. 5.2. O caso brasileiro: como é aplicada a política tributária na atualidade e como deveria ser. 6. Considerações finais. Referências.

1. Introdução

Com o surgimento do Welfare State, o Estado passou a gerir um protagonismo na promoção e conservação do bem-estar dos indivíduos, na qual exigiu dele a construção de uma estrutura de proteção social, por meio do reconhecimento de princípios e direitos fundamentais. Embora tenha sido um grande avanço essa reformulação estatal (Welfare State), assim como a constitucionalização dos direitos sociais, observa-se que muito ainda precisa ser feito para que as pessoas possam, de fato, usufruir de tais direitos.

Nesse sentido, a desigualdade social, que permanece a afligir a sociedade brasileira, tem-se apresentado, ao longo dos anos, como o alicerce da inefetiva implementação dos direitos sociais. Nos últimos anos, o Estado tem promovido diversas políticas públicas, como a instituição de programas de distribuição de renda, a exemplo do bolsa família, que objetiva combater a miséria brasileira. Contudo, ainda que não se negue a importância de tais políticas, elas se mostram insuficientes para combater as iniquidades sociais, pois a dessimétrica acumulação das riquezas produzidas no país pelas elites mantém elevados os níveis de desigualdade socioeconômica. Ante a essa conjuntura, impõe-se um questionamento: como pode o Estado, efetivamente, cumprir com seu compromisso constitucional de reduzir as desigualdades sociais, dado que as políticas públicas vigentes não se mostram suficientes para isso?

À vista disso, este trabalho busca contribuir para o debate acerca da necessidade de o Estado combater as iniquidades sociais e, conseqüentemente, promover concretamente um Estado Social Democrático de Direito. Para tal, objetivando responder o questionamento posto, será analisada a possibilidade de a tributação ser considerada e implementada como uma política pública de redução da desigualdade social. Para esse intuito, este estudo partirá de uma breve fundamentação histórica do surgimento do Estado do bem-estar social (Welfare State) e de sua função social, além de uma concisa observação acerca da íntima relação entre Estado e as políticas pública e tributária.

Posteriormente, analisar-se-á a desigualdade social brasileira e seus efeitos na sociedade, tendo em vista que esse problema público impacta a devida promoção do bem-estar da população. Destarte, considerando que a ênfase dessa pesquisa se encontra na ideia de igualdade (pois ao combater as desigualdades, busca-se em verdade, promover a igualdade material) apresentar-se-á, numa acepção de justiça social, as principais teorias sobre as formas de proporcionar igualdade entre os indivíduos de uma sociedade a partir da visão de François Dubet.

Em seguida, buscar-se-á defender a tributação enquanto uma política pública capaz de, no processo de instituição e arrecadação de tributos, desestruturar as bases da desigualdade socioeconômica que insistem em assolar a sociedade brasileira e comprometer os ideais de igualdade. Nessa perspectiva, numa análise ontológica e deontológica, examinar-se-á a política tributária brasileira, apresentando informações sobre como ela é atualmente estruturada e como deveria ser, para ser possível, com ela, mitigar as assimetrias socioeconômicas.

Este estudo, para fins de cumprir com seu propósito, foi realizado por meio de uma pesquisa exploratória, de cunho eminentemente qualitativo, mediante pesquisas bibliográficas e apresentação de dados, a fim de demonstrar a relação existente entre tributação e iniquidades socioeconômicas e o impacto desse instrumento no fomento desses desequilíbrios no cenário nacional. E assim aprofundar o conhecimento e as discussões sobre o papel da tributação enquanto uma política pública de redução das desigualdades sociais.

2. Estado, política tributária e política pública

Neste tópico será realizada uma breve apresentação histórica do surgimento do Estado do bem-estar-social (Estado esse no qual as políticas públicas ganham espaço), e de sua função social. A partir dessas explanações iniciais, será analisada a íntima relação existente entre Estado, enquanto uma organização político-jurídica, e as políticas públicas e tributária, tendo em vista serem essas políticas relevantes para a atuação estatal.

2.1 Breve apresentação histórica do Estado e sua função social

Embora haja divergências quanto ao estabelecimento da origem do Estado, certo é que, ao longo do processo civilizatório, os indivíduos, visando à preservação de sua existência, têm buscado formas de se organizar socialmente e conviver em harmonia. Diante dessa necessidade, surgiu o Estado. Esse, enquanto instituição viva e dinâmica, tem evoluído constantemente¹ (embora não siga uma progressão linear, haja vista ser marcada por avanços e retrocessos), refletindo, em última análise, a própria trajetória das sociedades.

Para Tercio Sampaio Ferraz Jr. (1988, p. 1), contudo, a noção de Estado apenas ganha, de fato, um estatuto teórico a partir da Era Moderna. A partir do tratado de Westfália, em 1648, tem-se a documentação do surgimento de uma nova formação de organização político-jurídica, o Estado Moderno, tendo como elementos básicos a unidade e a soberania (Dallari, 2011, p. 77).

O absolutismo monárquico é um elemento presente na transição para essa nova Era. Assim, o Estado Moderno nasce nesse contexto, sendo marcado pela centralização do poder e autoritarismo do monarca. É diante desse cenário que os ideais iluministas ganham força, influenciando o surgimento do liberalismo. Corroborando com essa ideia, explica Taveira (2010, p. 9) que o Estado Moderno teve sua origem no absolutismo, caracterizado por um poder centralizador e autoritário, deixando o indivíduo à mercê das arbitrariedades dos soberanos, que justificavam sua autoridade com base em uma origem divina. As inúmeras injustiças cometidas por esse modelo estatal levaram, após as Revoluções Francesa e Americana no século XVIII, e a Revolução Inglesa no século XVII, à consolidação de um Estado Liberal. Esse novo modelo emergiu da percepção generalizada de que o Poder Público representava uma ameaça à liberdade individual, evidenciando a essência individualista do Estado Liberal.

O Estado Liberal, que se origina a partir das revoluções do século XVIII, surge com o objetivo de impor limites aos arbítrios dos monarcas, promover a igualdade e garantir as liberdades individuais da população. Contudo, os ideais teóricos desse Estado não corresponderam a sua aplicação prática. Com a Revolução Industrial, além do surgimento de uma nova classe social (classe trabalhadora- proletariado), surge também a miséria operária e urbana, que associada ainda à concentração de riquezas, ocasionou o aumento da desigualdade social.

Essa conjuntura evidenciou as falhas do Estado liberal, levando a crise desse modelo de organização. Assim, o Estado liberal foi transformando-se, num processo evolutivo, num Estado social-democrático, que intervém na economia, “colocando-se como árbitro nos conflitos entre o capital e o trabalho, superintendendo a produção, a distribuição e o consumo” (Maluf, 1990, p. 141).

Eis então que surge um Estado intervencionista, o Estado do bem-estar social ou Welfare State, preocupado em promover sistematicamente os direitos econômicos e sociais, por meio de mudanças constitucionais, como as operadas a partir da Constituição alemã de Weimar de 1919. Ou seja, nessa nova visão, o Estado passa a se comprometer com a função social (Taveira, 2010, p. 10-11). Nesse sentido, defende Dallari (2011, p. 112) que a finalidade do Estado é promover o bem comum, compreendido conforme a definição do Papa João XXIII, isto é, o

¹ Os autores que costumam tratar desse tema, como Dalmo Dallari e Sahid Maluf, frequentemente elencam as seguintes fases dos Estados: Estado Antigo (Oriental ou Teocrático), Estado Grego, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno. Malluf acrescenta ainda o Estado Feudal, o Estado Liberal e o Estado Social. Já Tercio Sampaio, defende não ser apropriada a designação de “Estado” grego, romano ou antigo, dado que o Estado apenas na Era Moderna adquiriu um estatuto teórico.

conjunto de todas as condições da vida em sociedade que permitam e estimulem o pleno desenvolvimento da personalidade humana.

Esse compromisso estatal com a função social pode ser observado a partir da constitucionalização dos direitos sociais (Castro; Bravo, 2024). Tais direitos demandam do Estado uma atuação positiva, por meio de prestações materiais, no intuito de garantir a todos os indivíduos condições de uma vida minimamente digna. Até porque, é “evidente que, a princípio, o sujeito passivo desses direitos é o Estado. Este é colocado como o responsável pelo atendimento aos direitos sociais.” (Taveira, 2010, p. 13)

Todavia, além da previsão normativa, esses direitos precisam ser, de fato, efetivados, sob pena de a Constituição se tornar mera letra morta. Assim, compete ao Estado, a fim de cumprir com tal compromisso, valer-se de todos os meios possíveis para sua efetivação.

É diante dessa necessidade de atuação do Estado que o tema políticas públicas se encontra inserido. Corroborando com esse entendimento, pontua Bucci (2006, p. 3) que a “necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais”.

2.2 O Estado e sua relação com as políticas públicas e com a política tributária

Conforme citado anteriormente, cabe ao Estado, na sua visão intervencionista (Estado do bem-estar social ou Welfare State), promover o bem comum dos indivíduos e, conseqüentemente, resolver os problemas da sociedade, garantindo, com isso, o pleno exercício dos direitos previstos constitucionalmente. Para isso, faz-se necessário que o Estado faça uso de instrumentos que permitam o alcance de seus objetivos, principalmente quanto a promoção dos direitos sociais. Nesse sentido, as políticas públicas são um dos principais instrumentos que dispõe o Estado para a promoção de sua função social (Hermany; Daniel, 2023).

Observa-se assim a forte relação existente entre política pública e Estado, tendo em vista a relevância da implementação de tais políticas para persecução dos fins estatais. Ainda que se considere a abordagem multicêntrica², na qual o Estado não é visto como o único protagonista na elaboração de políticas públicas, certo é (e talvez até inquestionável) que ele figura um importante papel nesse processo, haja vista o poder coercitivo que detém o Estado para fazer uso da força, impondo sanções e obrigações.

À vista disso, esclarece Höfling (2001, p. 31) que as políticas públicas podem ser entendidas como sendo o Estado em ação, visto que ele figura como responsável pela implementação e manutenção dentro de um processo de tomada de decisões. Reforçando a relação entre política pública e Estado e até indo além, pontua ainda Secchi (2013, p. 4) que “a elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais do nascimento e da existência do Estado moderno”.

Porém, para que o Estado implemente políticas públicas para o atingimento de sua função social, ele necessita de recursos financeiros. Contudo, essa instituição não se organiza do mesmo modo que as demais organizações da iniciativa privada, que exercem atividade econômica como forma de angariar recursos e obter lucro. Ao Estado, costumam ser impostas limitações ao exercício desse tipo de atividade. Logo, é nessa estreita que o tributo se faz importante. Segundo Brito Machado (2010, p. 30), a tributação é, indiscutivelmente, o mecanismo pelo qual a

² Segundo Leonardo Secchi, um dos nós conceituais acerca da definição de política pública gira em torno do entendimento sobre os atores das políticas públicas. Para a corrente estatista/estadocêntrica, as políticas públicas seriam consideradas monopólio de atores estatais. Segundo essa corrente, outros atores até poderiam influenciar o processo, contudo, apenas os atores estatais poderiam decidir e liderar um processo de política pública. Já para a corrente multicêntrica/policêntrica, o protagonismo não seria exclusivo do Estado. Embora a abordagem multicêntrica defenda o protagonismo de outros atores, reconhece ela a importância do papel estatal, pois os debates e os centros de tomada de decisão, geralmente, acontecem dentro do espaço institucional-legal do Estado.

economia capitalista tem assegurado sua sobrevivência. Sem esse recurso, o Estado não conseguiria cumprir seus objetivos sociais, a menos que assumisse o controle total das atividades econômicas.

É diante dessa perspectiva que o Estado exige dos cidadãos o fornecimento de recursos necessários para sua atuação. Assim, o modo como o Estado, por meio de um sistema tributário, escolhe arrecadar tais recursos, configura sua política tributária. Nesse sentido, defende Menezes que a política tributária pode ser entendida como um conjunto de ações de “caráter imperativo destinadas a prover recursos financeiros para o Estado, mediante transferência de valores dos patrimônios privados para o público” (Menezes, 2017, p. 122).

É certo que a cobrança do tributo sempre esteve presente na própria formação do Estado, tendo inclusive influenciado o seu desenvolvimento, enquanto instituição político-jurídica. Inúmeros movimentos revolucionários que alteraram a forma de organização social, como os que resultaram no Constitucionalismo do século XIII, tiveram como dinamizador a cobrança de tributo (Marton, 2010, p. 4352). Logo, a história do tributo está enraizada na própria história do Estado, reforçando assim a relação desses dois institutos.

Desse modo, pode-se observar a íntima relação existente entre o Estado e as políticas públicas e tributária, pois sem tributo o Estado não poderia perseguir seus fins sociais, assim como também não poderia fazê-lo sem a implementação de políticas públicas. É a partir desse entendimento inicial, dessas relações estabelecidas, que este estudo defenderá o uso da política tributária, ou seja, do sistema tributário, como uma forma de política pública autônoma capaz de reduzir as desigualdades sociais. Para isso, antes de adentrar especificamente nesse ponto de discussão, far-se-á necessário tecer alguns comentários acerca do cenário de desigualdade social no Brasil e dos ideais de justiça social defendidos contemporaneamente como formas de mitigação das iniquidades sociais.

3. Desigualdade social no Brasil e seus efeitos

Há um entendimento geral de que a desigualdade social é um fato social que diferencia indivíduos, à medida que permite que uns tenham condições mais favoráveis que outros. Não obstante, a desigualdade social possa se apresentar de várias formas (econômica, raça,³ gênero,⁴ etária, de castas, entre outras), neste estudo, será tratada na sua acepção socioeconômica, oriunda do desproporcional acúmulo de renda e patrimônio por parte de uma parcela da população.

Consoante estudo publicado na revista científica “PNAS”⁵, estima-se que a desigualdade social começou no período neolítico, há mais de 7 mil anos e tem se perpetuado até os dias atuais. Assim, a sua origem a remete às relações de poder ajustadas desde os primórdios.

Com as mudanças ocorridas no mundo e a evolução da humanidade, as relações de desigualdade também mudaram e atingiram altos picos, como aconteceu durante o final do século XIX e início do XX, com o capitalismo e a industrialização. Vários teóricos sustentam que a desigualdade ganhou ainda mais força com o capitalismo e com a acumulação de capital e de propriedades privadas, deixando grande parte da população à margem na sociedade. Em seu livro, “O Capital no Século XXI”, Thomas Piketty (2014, p. 27) constatou que de 1970 em diante o acúmulo de riquezas por parte de um pequeno grupo aumentou consideravelmente. E que em pleno século XXI haveria um retorno ao século XIX em termos de desigualdade de renda.⁶

Essa desigualdade, apesar de presente na realidade de vários países do mundo, afeta, principalmente e de maneira mais intensa, os países não desenvolvidos ou subdesenvolvidos, como o Brasil. A desigualdade brasileira vem desde os tempos de Colônia, em que Portugal detinha os recursos aqui produzidos; além de escravizar os povos nativos

³ Ver: Vargas; Leal, 2023.

⁴ Ver: Gardin, 2022.

⁵ Desigualdade social começou no período neolítico. **G1**, São Paulo, 29 de maio de 2012.

⁶ Sobre o aumento da desigualdade social no século XXI a partir da revolução tecnológica: Valle; Felisberto, 2022.

e posteriormente os negros africanos para a produção de riquezas. Posteriormente, devido à grande depressão de 1929 e, principalmente, à chegada da industrialização, a fração recebida na distribuição da riqueza do país pelo centésimo mais rico passou de 20% em 1920 a 30% em 1942 (Souza, 2016, p. 272).

Com a industrialização, o país passou a gerir um capitalismo ainda mais evidente, com uma ampla aglomeração de capital por parte dos empresários. Tal fenômeno elevou a economia e, na mesma intensidade, o abismo social existente no país, pois a desigualdade de renda é um fator intrínseco ao capitalismo (Nascimento, 2019, p. 39).

Não obstante a essa persistente e histórica desigualdade que assola o país desde a invasão dos europeus, o Brasil, através da promulgação da Constituição Federal de 1988 e do implemento de políticas públicas, obteve algum avanço no desenvolvimento social e, conseqüentemente, na retirada de uma parcela da população que se encontrava abaixo da linha da pobreza.⁷

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada- IPEA (2016), a proporção de domicílios em situação de pobreza no país caiu de 37% para menos de 10% entre 1988 e 2015. Todavia, ainda que parte da população tenha sido retirada da extrema pobreza, a concentração de renda no país permanece marcante, pois a concentração de riquezas no topo da pirâmide social se mantém estável (Souza, 2016, p. 322). Devido a isso, o Brasil ocupa as primeiras posições no ranking de países mais desiguais.

Segundo o recente Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2019), o Brasil estaria em 2º lugar entre os países com maior concentração de renda, quando analisados os 1% mais ricos, ficando atrás apenas do Estado do Catar. Ainda de acordo com esse relatório, esse 1% mais rico, no Brasil, concentra 28,3% da renda total do país. Se o cálculo considerar os 10% mais ricos, a concentração passa a ser de 41,9% da renda total. Esclarece ainda a pesquisa que, se forem consideradas todas as formas de renda, a concentração desses 10% iriam para 55% da renda total do país.

A situação do Brasil é tão gravosa que, de acordo com a ONG Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM), em estudo publicado em 2017, estima-se que seis pessoas possuem a mesma riqueza da metade mais pobre da população brasileira, o que equivale a mais de 100 milhões de pessoas (Oxfam, 2017, p. 30). E 5% dos mais ricos da população brasileira ganhariam por mês o mesmo que os demais 95%; o que demonstra uma excessiva e dessimétrica acumulação de renda (Oxfam, 2017, p. 6).

Assim, mesmo reconhecendo que uma parcela da população tenha sido retirada da chamada linha de pobreza, conforme dados do IPEA apresentados acima, a extrema desigualdade se mantém, uma vez que a apropriação do crescimento econômico se dá de forma desproporcional. É possível constatar isso através dos dados apresentados pela Oxfam em seus estudos (Oxfam, 2017, p. 19):

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%.

Ou seja, a maior parte do crescimento econômico neste século foi apropriada pelos 10% mais ricos da população nacional. Essa manutenção do acúmulo de renda demonstra que o Estado pouco tem feito para mudar essa realidade social e garantir a igualdade material conforme preceitua os fundamentos de uma sociedade democrática.

Dentre os inúmeros fatores que podem ser apresentados para justificar tamanha desigualdade socioeconômica, o atual sistema tributário brasileiro é apontado, dentre outros, como um dos principais, sendo por isso, de extrema relevância o seu estudo, pois ele afeta diretamente a vida de milhões de brasileiros (Fagnani e Rossi, 2018; Oxfam, 2017).

⁷ Nota explicativa do Ipea sobre o critério utilizado para linha de pobreza: “A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pnad/IBGE”. (IPEA, 2016, n.p.).

Além do mais, é certo que as iniquidades sociais se tornam um óbice material para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, assim como para a consecução do direito à igualdade material e aos demais direitos fundamentais sociais, essenciais para que os indivíduos tenham condições mínimas para uma existência digna. Nessa linha (Oxfam, 2017, p. 17), entende-se que a diminuição das desigualdades contribui para ampliar o acesso aos direitos fundamentais. No Brasil, a redução da disparidade de renda está associada a uma maior disponibilidade de serviços essenciais, como abastecimento de água e assistência médica, além de resultar em menores índices de mortalidade infantil e aumento da expectativa de vida. O enfrentamento das desigualdades também é essencial para construir uma sociedade menos violenta, uma vez que a exclusão social está fortemente ligada ao crescimento da violência, tanto em áreas urbanas quanto rurais. Ademais, a solidez de uma democracia depende de uma sociedade mais equitativa: quanto maiores forem as desigualdades e a influência desproporcional das elites na formulação de políticas, menor será a confiança da população na capacidade da democracia de promover melhorias em suas condições de vida e na própria democracia.

Nesse sentido, observa-se que é imperativa a necessidade de redução das desigualdades sociais para que os indivíduos possam, de fato, gozar de seus direitos constitucionais. Logo, cabe ao Estado, por meio do uso de instrumentos que possibilitem uma melhor distribuição das riquezas do país, promover uma efetiva justiça social.

4. Igualdade e suas acepções: formas de promover justiça social

As sociedades democráticas têm como fundamento de sustentação o ideal de igualdade⁸, no entanto, é certo que há uma tensão entre essa afirmação de igualdade e a realidade vivenciada por muitas sociedades, que são marcadas pela desigualdade social. É diante dessa contradição que as discussões acerca de um ideal de justiça têm ganhado espaço. Para François Dubet (2011, p. 11), haveria assim duas acepções de justiça social: a *igualdade de oportunidades* e a *igualdade de posições*.

Segundo Dubet, a *igualdade de oportunidades* refere-se à possibilidade de ocupação dos cargos por todos os indivíduos, baseando-se na ideia de meritocracia. Assim, os cargos estariam disponíveis a todos igualmente e esses poderiam ocupar as melhores posições a partir de seus talentos. Essa forma de proporcionar igualdade ganhou força com a Revolução Francesa, sendo a acepção majoritariamente defendida na atualidade. A idealização surgida nessa revolução era a de com a abolição dos estamentos e com o fim do feudalismo, as bases do Antigo Regime seriam destruídas e com isso a *igualdade de oportunidades* seria efetivada e os cargos seriam ocupados a partir do mérito de cada um (Dubet, 2011, p. 12 e 54). Segundo Dubet (2011, p. 54-55), em uma sociedade onde 30% da população é formada por trabalhadores, 10% por minorias visíveis e 50% por mulheres, a equidade de oportunidades implicaria que líderes políticos, alunos das instituições de ensino mais renomadas e trabalhadores da construção civil fossem representados por grupos contendo 30% de descendentes de trabalhadores, 10% de minorias visíveis e 50% de mulheres.

Dessa forma, a partir dessa ideia defendida pela *igualdade de oportunidades*, tendo em vista que os cargos estariam acessíveis a todos, qualquer desigualdade que continuasse a existir seria aceitável. Nessa visão, as diferenças entre os indivíduos que fossem baseadas na hereditariedade e na escolaridade seriam abolidas para que mérito de cada um pudesse produzir por si só uma justa desigualdade (Dubet, 2011, p. 55).

Com essa acepção de igualdade, baseada na ficção de equanimidade no ponto de partida, em tese, a ideia do mérito funcionaria. Logo, o que se tem aqui é uma legitimação da falta de ocupação de determinadas posições por todas as classes sociais, tendo em vista que a falta dessa ocupação se daria por falta de mérito destes, dado que todos partiriam de um mesmo ponto de partida.

⁸ Reforça-se aqui as ideias defendidas por Alexis de Tocqueville, na qual a democracia se refere a igualdade de status ou condições, instituindo com isso, uma sociedade democrática.

Exatamente por ser uma ficção a ideia de igualdade de oportunidades, Dubet defende que, ainda que as duas acepções de igualdade não sejam antagônicas, deve-se dar preferência à *igualdade de posições*, por proporcionar maior justiça (Dubet, 2011, p. 95).

Para o autor, a *igualdade de posições* é baseada na tentativa de reduzir as distâncias existentes entre os cargos e posições, de modo que fiquem mais próximos uns dos outros. Assim, nessa acepção, embora as pessoas ocupassem cargos e posições diferentes, os salários e condições de vida desses indivíduos não seriam tão diferentes. Tal concepção de igualdade emergiu a partir da intensificação do abismo social entre as pessoas e da miserabilidade das classes mais vulneráveis, decorrentes da industrialização e do capitalismo. Diante disso, para evitar novas revoluções, foi necessário que alguns direitos sociais fossem assegurados pelo Estado, promovendo, consequentemente, o modelo de Bem-Estar Social (Dubet, 2011, p. 12 e 17-20).

Assim, com a *igualdade de posições* poder-se-ia, por meio de políticas públicas que promovessem transferências sociais, diminuir as desigualdades existentes entre as posições e cargos sociais. Pontua Dubet, ao analisar a política tributária de alguns países no decorrer do século XX, que aqueles que redistribuíram parte de sua riqueza, por meio do tributo, conseguiram promover expressiva diminuição das desigualdades sociais (Dubet, 2011, p. 16-19).

Desse modo, em face do exposto, adere-se aqui à posição de Dubet em sua defesa pela priorização de políticas públicas que visem à *igualdade de posições*, por entendermos ser a única, dentre as duas acepções apresentadas, capaz de reduzir, de fato, as iniquidades sociais e promover a igualdade entre os indivíduos. Para isso, advoga-se pela utilização da tributação como política pública autônoma, capaz de, no processo de instituição e arrecadação de tributos, promover justiça social.

5. Política tributária como política pública: como reduzir a desigualdade brasileira

Tendo em vista a persistente desigualdade social ao qual o Brasil se encontra inserido e suas consequências na vida da população, faz-se necessário que o Estado, visando promover uma efetiva igualdade de posições, tal qual defende Dubet, promova políticas redistributivas. Nesse sentido, visando resolver a querela brasileira, este tópico defenderá, num mecanismo reflexivo, a necessidade de entender a política tributária como uma política pública autônoma capaz de, no processo de instituição e arrecadação dos tributos, reduzir as desigualdades sociais. E apresentará o caso brasileiro, a partir da forma como se apresenta o sistema tributário nacional atualmente e como, minimamente, deveria ser estruturada uma política pública tributária para que ela possa ser capaz de reduzir as desigualdades socioeconômicas, ao invés de fomentá-las.

5.1 Política tributária como política pública

Nos dizeres de Leonardo Secchi (2013, p. 2), política pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Conforme delimita Schmidt (2008, p. 2311) o conceito “remete para a esfera do público e seus problemas”. Para Celina Souza (2006, p. 26), a definição de política pública pode ser resumida em o governo sendo colocado em ação. Höfling, por sua vez, pontua que é por meio de políticas públicas que o Estado implementa um “projeto de governo através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (2001, p. 31).

Já para Bucci (2006, p. 77), de modo objetivo e sucinto, pode-se dizer que políticas públicas são os programas de ação governamental para a consecução das finalidades constitucionais do Estado. Trata-se, logo, dos programas por meio dos quais os governos se utilizam para garantir direitos ou fornecer bens para grupos sociais variados ou específicos.

Assim, é nesse contexto de atuação estatal, como mencionado em tópico anterior, que a política tributária se insere. É por meio da tributação que o Estado arrecada recurso, transferindo-os dos particulares para o seu cofre para, com isso, cumprir com suas finalidades institucionais. Desse modo, observa-se que a política tributária costuma ser vista como o meio que possibilita a implementação de políticas públicas. Devido a isso, provavelmente, a temática da tributação tenha se colocado dentro da análise de políticas públicas apenas de modo indireto, com o condão de esclarecer outras políticas públicas, e não como uma política própria, objeto de estudo dentro das políticas públicas (Menezes, 2017, p. 116).

Entretanto, visualizar o tributo apenas como um meio para arrecadar recursos financeiros para o Estado é uma visão reducionista das diversas funções desse instituto. Não obstante o tributo possua, inegavelmente, uma relevante função fiscal, isto é, arrecadatória, inegável também seria a importância de suas demais funções, parafiscal e extrafiscal. A função parafiscal, que se assemelha a fiscal, tem o condão de obter recursos para as entidades que atuam paralelamente ao Estado, tal como os conselhos profissionais (Machado Segundo, 2022, p. 52). Ou seja, a diferença entre a função fiscal e parafiscal está no ente destinatário (o próprio Estado ou entidade que atua como um prolongamento do Estado) do recurso arrecado.

Já a função extrafiscal, diferentemente da função fiscal e parafiscal, não tem, como objetivo principal, a arrecadação de receita e sim objetivos próprios de intervenção social. Logo, por meio da extrafiscalidade, o tributo pode incentivar ou desestimular determinadas condutas, viabilizar situações de interesse social, intervir na economia etc. A elevação da tributação incidente sobre bebidas alcoólicas, por exemplo, tem como intuito desestimular o consumo desse tipo de bebida, dado o seu efeito na saúde dos indivíduos. Essa função alastrou-se fortemente após o Estado do Bem-Estar Social, no qual o Estado liberal deu lugar ao intervencionista, à medida que agregou para si maiores responsabilidades (Machado Segundo, 2022, p. 52).

Além da já conhecida extrafiscalidade, é oportuno reforçar que o principal objetivo do tributo, de modo geral, é permitir que o Estado efetue suas ações desenvolvimentistas enquanto instituição maior de organização social. E assim, o país, que se põe como um garantidor de direitos e responsável pelo desenvolvimento social se utiliza do tributo, direta ou indiretamente, para o atendimento dos seus fins constitucionais.

Uma constatação desse compromisso pode ser observada na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que trouxe como um de seus objetivos, *reduzir as desigualdades sociais e regionais*, assim como, *erradicar a pobreza e a marginalização*. Dessa maneira, demonstra-se que esse propósito reflete a função mais essencial do tributo, a saber: social. Logo, considerando a extrafiscalidade tributária e a própria função social do Estado e de seu instrumento, o tributo, pode-se pleitear a utilização da política tributária como verdadeira política pública autônoma. Nesse sentido, defende Menezes (2017, p. 121) que esses casos, à primeira vista, reforçam a perspectiva até aqui apresentada de que a política tributária pode possuir finalidades próprias, além de servir ao financiamento de outras áreas, o que justifica sua elevação ao status de objeto de estudo da ciência política, especialmente no âmbito das políticas públicas. Esse interesse se concentra, em particular, nos elementos que podem esclarecer a maneira como essa política se desenvolve. Se o Estado pode utilizar a política tributária para promover bens como saúde pública, estabilidade econômica ou crescimento industrial, conforme ilustrado anteriormente, não há razão para que a identificação desses desafios e a formulação e implementação de soluções não sejam analisadas sob as categorias próprias das políticas públicas.

A redução das desigualdades sociais, por exemplo, impõe à tributação o desempenho de um papel que vai além da simples arrecadação. Isso faz com que a tributação tenha uma atuação direta na transformação da realidade social do País. É em decorrência disso que o tributo tem a promoção do bem comum e a satisfação do interesse social como finalidade da sua função social.

Nesse diapasão, pode-se, do mesmo modo, fazer referência ao princípio da solidariedade como um dos princípios que norteiam a atuação do tributo e de todo o sistema tributário. A Constituição Federal também elenca como um de seus objetivos: *construir uma sociedade livre, justa e solidária*. Tal princípio fortalece a função social do tributo. Acerca desse tema, Brito Machado (2010, p. 51) chega a assumir que o “princípio da solidariedade constitui

fundamento para a atuação do Estado, que há de promover a solidariedade social. E, para tanto, pode mesmo utilizar a tributação como mecanismo para a redistribuição de renda”.

Diante disso, visando promover a justiça fiscal e a solidariedade, a Constituição Federal (Brasil, 1988) estabeleceu, em seu artigo 145, § 1º, a capacidade contributiva como princípio constitucional tributário para a aplicação de impostos. Segundo esse princípio, na cobrança dos impostos deve ser considerada a capacidade, disponibilidade econômica, que cada contribuinte tem de arcar com o ônus da carga tributária (Machado Segundo, 2022, p 93). Assim, esse princípio se reflete na progressividade e na seletividade da cobrança dos impostos, como um princípio norteador do sistema tributário nacional.

A progressividade busca garantir a justiça fiscal e social, à medida que busca cobrar mais de quem ganha mais, já a seletividade, com o mesmo fim de justiça, determina que produtos, mercadorias e serviços sejam tributados em proporção inversa à sua essencialidade, com vistas a garantir o mínimo existencial. Ambos, em última análise, visam combater as desigualdades em uma sociedade.

É por meio desse princípio que o sistema tributário materializa o princípio da igualdade, à medida que se relaciona com os ideais históricos de igualdade e justiça distributiva. Para além de um direito do contribuinte, esse princípio se revela como um limite, imposto ao Estado, ao seu poder de tributar. Diante da relevância do princípio da capacidade contributiva, entende-se hoje, na doutrina e na jurisprudência, que, embora a previsão constitucional desse princípio esteja relacionada apenas aos impostos, não mais se limita a eles, irradiando-se sobre todas as espécies tributárias. “É esse princípio que justifica a isenção de certas taxas, e até da contribuição de melhoria, em situações nas quais é evidente a inexistência de capacidade contributiva daquele de quem teria de ser o tributo cobrado” (Machado, 2010, p. 45).

De forma genérica, a tributação incide sobre três pilares: consumo, renda e patrimônio. Os tributos que incidem sobre o consumo são tidos indiretos, enquanto os que incidem sobre renda e patrimônio são denominados diretos (Köche; Buffon, 2015, p. 86-87). É a partir da forma como esses tributos são recolhidos dentro das camadas sociais, ou seja, como se dá a repartição da carga tributária total entre os membros da sociedade e da escolha política de foco da tributação, isto é, a escolha sobre qual pilar (impostos diretos ou indiretos) irá incidir maior peso no encargo fiscal que se tem ou não a aplicação efetiva do princípio da capacidade contributiva.

Logo, evidencia-se que a estruturação da política tributária, a partir da distribuição do ônus tributário e da seleção do pilar que será foco da tributação, reflete uma escolha política do Estado, tal como a definição e implementação das demais políticas públicas. Assim, a política pública tributária facilmente pode ser enquadrada dentro do ciclo de políticas públicas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação.⁹

Destarte, associando-se o fato de que a tributação é uma ação necessariamente estatal coercitiva exclusiva do Estado, com o de que ela possui objetivos próprios de transformação da realidade social, conclui-se que a tributação deve ser analisada, para além de um instrumento de financiamento de políticas e, sim, como uma política pública capaz de reduzir as desigualdades sociais. Requisito esse que se mostra como necessário para o atendimento e consecução efetiva dos direitos fundamentais.

É exatamente isso que fazem os países desenvolvidos pertencentes à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que estruturam a política tributária de seus países para que tributação seja fortemente progressiva, visando com isso combater a concentração de riqueza. Ou seja, a carga nesses países é

⁹ Embora o ciclo de políticas públicas não costume refletir com exatidão a vida de uma política pública, dada sua dinamicidade (as fases podem ser misturadas e/ou alteradas), é ele um importante instrumento para facilitar a compreensão acerca das políticas públicas. Posto isso, diversos autores veem se debruçando sobre essa temática a fim de estabelecer um ciclo sequencial. Diante multiplicidade de trabalhos sobre esse tema, não há um ciclo igualmente apresentado pela literatura. Esses ciclos apresentam pequenas variações nas fases que o compõem. O ciclo acima apresentado foi formulado a partir da junção de ciclos apresentados pelo professor Leonardo Secchi, em sua obra políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos; e pela professora Gabriella Lotta, em seu trabalho intitulado a política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas.

centralizada em uma tributação progressiva e direta, o que contribui para a redução da desigualdade social. Ao passo que no Brasil, de modo efetivo, demonstra-se ser regressiva e indireta.

Nessa perspectiva, a possibilidade de utilização da tributação como uma forma de reduzir as desigualdades sociais foi defendida por Thomas Piketty em seu livro “O Capital no Século XXI”. Piketty (2014, p. 483) sugere, ao analisar a elevação das alíquotas do imposto de renda nos Estados Unidos, que essa elevação foi utilizada como um instrumento de redução das desigualdades e de reconstrução social. Nessa mesma linha, defende Machado Segundo (2018, p. 106) que a história tem mostrado que a tributação pode exercer grande influência sobre a desigualdade social, reduzindo-a ou fomentando-a, a depender de como seja empregada.

De modo semelhante, Anselmini e Buffon (2018, p. 228) apontam para a possibilidade de o sistema tributário ser utilizado como um aparelho decisivo na distribuição da riqueza entre os membros da sociedade. Defendem os mencionados autores que é necessário para isso, “verificar como se concentra a base tributária brasileira, através da aplicação dos Impostos sobre patrimônio, renda e sobre bens de consumo e serviço, e como isso reflete nas desigualdades de renda presentes no âmbito nacional” (Anselmini; Buffon, 2018, p. 228).

Diante de todo o exposto, observa-se que para que o tributo e todo o sistema tributário alcance seu fim social, faz-se necessário que haja uma atuação proativa do Estado na correção dos desequilíbrios sociais, caso contrário, eles serão utilizados como meros instrumentos para acumulação de capital. A respeito desse uso, afirma Oliveira (2018, p. 67) que dentre os mecanismos utilizados pelo capital e pelas elites dominantes para assegurar a intensificação da concentração de renda e riqueza nesse período — fator que contribuiu para a fragilização do crescimento econômico devido ao enfraquecimento contínuo da demanda efetiva — destaca-se o sistema tributário.

Dito isso, conclui-se que dado o compromisso estatal estabelecido constitucionalmente de reduzir as desigualdades sociais; o cenário brasileiro apresentado anteriormente, na qual é fortemente marcado por uma elevada concentração de renda, somada ao poder que o tributo detém de intervir nesse problema público (pois ele não tem como fim apenas a arrecadação), não se verifica óbice para que a política tributária seja entendida como uma política pública, passando a integrar os estudos, análises e aplicações dessa área.

5.2 O caso brasileiro: como é aplicada a política tributária na atualidade e como deveria ser

A partir das ideias defendidas inicialmente acerca do princípio da capacidade contributiva, percebe-se que para que esse princípio, assim como o da dignidade da pessoa humana sejam, de fato, respeitados, e que os direitos fundamentais sociais sejam efetivamente concretizados, faz-se necessário que a progressividade, a seletividade e a maior predominância de impostos diretos na carga tributária total sejam uma constante no sistema tributário brasileiro.

Apesar dessa previsão constitucional, atualmente a política tributária brasileira perpetua-se como uma tributação predominantemente regressiva e indireta (Anselmini; Buffon, 2018, p. 44-45). Os tributos que incidem sobre renda e patrimônio deveriam onerar mais quem tem maior poder aquisitivo, contudo, essa regra, na prática, não se aplica para aqueles que estão no topo da pirâmide (Oxfam, 2017, p. 45). Diante disso, evidencia-se nesse caso, como será demonstrado mais a frente, a regressividade da tributação. Ademais, o sistema tributário, como um todo, pode ser considerado regressivo à medida que o ônus da tributação é mal distribuído entre os membros da sociedade, de modo que as classes mais baixas (classe mais pobre e a média) acabam, proporcionalmente, pagando mais tributos que as classes mais altas (Oxfam, 2017, p. 44).

Já os tributos que incidem sobre o consumo, os tidos indiretos, teriam grande peso na carga tributária total. Os tributos indiretos incidem sobre determinados bens/serviços igualmente qualquer que seja o consumidor final, pois, na compra de um determinado item, por exemplo, os indivíduos pagam o mesmo valor nominal de imposto, independentemente da capacidade de cada um (Köche; Buffon, 2015, p. 86). Com isso, o custo final da tributação, na hora da compra, representará uma fatia maior na renda daqueles que ganham menos, em comparação com aqueles

que ganham mais. Por isso, uma tributação focada na cobrança de impostos indiretos oneraria também mais as classes mais pobres.

À vista disso, o resultado da tributação, na forma como está estruturada no Brasil, aumentaria a concentração de renda, na medida em que o ônus da carga tributária é mal repartido entre os membros da sociedade e que o peso da tributação incide sobre os tributos indiretos (consumo) (Fagnani e Rossi, 2018, p. 147; Oxfam, 2017, p. 43-44).

Pelo princípio da capacidade contributiva, o imposto de renda (IR), por exemplo, deveria onerar mais aqueles que detêm maior capacidade econômica. É esse tributo que possui maior potencial progressivo (Fernandes, 2016, p. 75). Entretanto, na atual estruturação do IR, conjectura-se ocorrer o inverso. Pessoas com maiores condições financeiras pagam efetivamente menos do que pessoas com menor condição. Aquelas que chegam a receber “320 salários-mínimos mensais pagam uma alíquota efetiva de imposto (ou seja, aquela realmente paga após descontos, deduções e isenções) similar à de quem ganha cinco salários-mínimos mensais” (Oxfam, 2017, p. 45). A falta dessa progressividade, na verdade, converte-se em uma verdadeira regressividade, já que o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) só é progressivo até a faixa dos que recebem de 30 a 40 salários-mínimos por mês, sendo regressivo para os que percebem acima disso (Introíni *et al*, 2018, p. 245).

Essa perda da progressividade se daria pela junção da limitação de alíquotas no IRPF e da isenção de impostos sobre lucros e dividendos (Oxfam, 2017, p. 45). Essa limitação é fortemente representada na alíquota máxima do IRPF brasileiro que desde 1998 persiste em 27,5%, sendo extremamente baixa comparada a outros países, principalmente os pertencentes a OCDE (Introíni *et al*, 2018, p. 257 e 265). Além disso, a isenção de impostos sobre lucros e dividendos também favorece para a perda da progressividade. “A isenção de IR dos lucros e dividendos distribuídos às pessoas físicas, amparada na Lei nº 9.249/95, implica subtributar as rendas mais elevadas, ou seja, reforça as iniquidades” (Passos; Guedes; Silveira, 2018, p. 103). Segundo Oliveira, a renda daqueles pertencentes à classe média seria mais prejudicada do que a classe rica com o congelamento da tabela do imposto de renda que se mantém há mais de uma década, tendo em vista que os ganhos dos ricos “não derivam propriamente dos rendimentos do trabalho, mas de resultados de aplicações financeiras e de lucros e dividendos, que são ou isentos ou subtaxados” (Oliveira, 2018, p. 138).

Ressalta-se ainda que a progressividade do imposto de renda surgiu, embora que com muita resistência das elites do período, a partir das ideias difundidas e da atuação do Estado do Bem-Estar Social, o Welfare State, entre o final do século XIX e início do XX (Introíni *et al*, 2018, p. 249). Conforme citado anteriormente, com a formulação de um Estado que passa a ter a função social de cuidar de todos os cidadãos, implementando direitos sociais e contraindo para si mais obrigações e responsabilidades, passa-se a implementar um imposto sobre rendas e riquezas progressivamente, objetivando combater a concentração desses recursos por parte da população (Piketty, 2014, p. 492).

A esse cenário de falta real de progressividade soma-se a má distribuição da carga entre impostos diretos e indiretos. Segundo dados da Receita Federal (2022), em 2021, a carga tributária bruta foi de 33,90% do Produto Interno Bruto (PIB), desses, 14,76%, refere-se a impostos incidentes sobre bens e serviços (indiretos), enquanto os impostos incidentes sobre rendas, lucro e capital, somando-se ainda com os incidentes sobre propriedade (diretos) representaram 9,67% (Receita Federal do Brasil, 2022, p. 5-6). Esses valores evidenciam a escolha política em optar por tributar mais o consumo que a renda/patrimônio.

Nessa situação, a tributação acaba por onerar mais as menores rendas. Ainda que os dados apresentados se refiram ao ano de 2021, essa escolha política é uma constante no sistema tributário nacional, podendo ser observada em anos anteriores, como 2015 (Souza, 2018, p. 138). Assim, em 2015, enquanto os 10% mais pobres gastavam 32% dos seus recursos com o pagamento de tributos, sendo 28% indiretos, os 10% mais ricos gastaram 21%, sendo 10% indiretos (Oxfam, 2017, p. 48).

Nessa linha, defendem Köche e Buffon (2015, p. 86), “como a tributação sobre o consumo tende a desconsiderar as diferenças entre os consumidores, acaba sendo um modelo de tributação que onera os mais pobres.”

Essa desproporcionalidade vai de encontro ao que se espera de uma tributação justa e progressiva, afrontando o princípio tributário do respeito à capacidade contributiva e da equidade.

É necessário ainda adicionar a esse cenário a baixa tributação sobre patrimônio. Dentre os impostos diretos existentes, os que incidem sobre patrimônio merecem um destaque a parte. É verdade que a carga tributária referente aos impostos diretos é extremamente baixa, como já demonstrado. Contudo, é nos que recaem sobre o patrimônio que a redução é ainda mais intensa. Atualmente, existem cinco impostos incidentes sobre patrimônio, o que deveria gerar, consequentemente, uma boa arrecadação para o Estado. Porém, isso não ocorre, pois os impostos incidentes sobre propriedade representam 1,65% dos 33,9% (carga tributária bruta total) do PIB (Receita Federal do Brasil, 2022, p. 6).

O Imposto sobre Transmissão Causa mortis e Doação (ITCMD), por exemplo, tem uma alíquota máxima, definida pelo Senado Federal de 8%, que já extremamente baixa. Mas essa é a alíquota máxima permitida, tendo em vista que, por ser um imposto estadual, cabe a cada um dos estados definir sua alíquota. O Estado do Amazonas, por exemplo, possui uma alíquota de 2%. Ainda que se considere a alíquota máxima, que não é necessariamente a aplicada pelos estados, observa-se que ela está bem abaixo comparada a realidade de outros países, como o Reino Unido, que chega a 40% (Oxfam, 2017, p. 49).

Por isso, defende Machado Segundo (2018, p. 129) a necessidade de elevação dessas alíquotas, assim como a correção das bases que incidem sobre alíquotas mais baixas, pois “é através da herança que a desigualdade de patrimônios (e da renda por ele gerada) se perpetua entre as gerações, minando a ideia de igualdade de oportunidades e de diferenças ou desigualdades legítimas porque decorrentes do mérito, do esforço ou do trabalho”. Reforçando essa baixa tributação, soma-se: a falta de tributação em certos tipos de patrimônio, como lancha, iate e outros;¹⁰ e a falta de criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) (Oxfam, 2017, p. 49).

Desse modo, as classes mais pobres acabam pagando proporcionalmente mais tributos do que as classes mais ricas, o que resulta na predominância de uma tributação indireta e regressiva, ao invés de direta e progressiva. Com isso, a desigualdade social aumenta e os direitos fundamentais ficam condenados a permanecer como mero ganho formal, pois não teriam o fio condutor material necessário para sua efetivação na sociedade. Assim, a materialização dos direitos fundamentais passa, necessariamente, por uma revisão crítica do sistema tributário brasileiro.

6. Considerações Finais

Diante de todo o exposto neste trabalho, observa-se que o Estado do Bem-Estar Social, ao assumir para si mais responsabilidades (atuação positiva), estabeleceu uma gama de direitos sociais, refletindo assim a sua função social. Para cumprir com suas responsabilidades, cabe a essa entidade político-jurídica fazer usos dos instrumentos que estão à sua disposição para isso, como a política tributária e as políticas públicas em geral.

Contudo, nessa perspectiva, numa visão reducionista do papel da tributação em uma sociedade, o sistema tributário tem sido analisado, defendido e trabalhado, tanto na atuação prática do Estado, quanto no campo de conhecimento das políticas públicas, como um mero instrumento neutro de arrecadação de receita. No entanto, conforme demonstrado, o tributo possui outras funções além da arrecadatória (fiscal), como a extrafiscal. É por meio dessa função que o Estado intervém na economia, no comportamento dos indivíduos e na sociedade como um todo.

A partir dessa função é possível observar que a tributação pode sim ser observada como detentora de objetivos próprios de transformação da realidade social. Até porque, prender-se apenas a sua função fiscal é subutilizar um instrumento que possui enorme potencial intervencionista. Ademais, é dever do Estado promover uma efetiva

¹⁰ É oportuno destacar que a reforma tributária, por meio da Emenda Constitucional nº 132 de 20/12/2023 (EC 132/23) inovou ao tributar esses tipos de patrimônios. Entretanto, ainda que a EC 132/23 tenha trazido consigo algumas medidas interessantes, ela não produz as alterações necessárias na estruturação da política tributária para combater as desigualdades sociais. Ou seja, mesmo com essa reforma, o sistema tributário continuará sendo predominantemente regressivo e indireto.

igualdade de posições, buscando, com isso, efetivar a igualdade material entre seus cidadãos, devendo, para isso, utilizar-se dos instrumentos postos, a exemplo da tributação.

Outrossim, a elevada desigualdade social operada principalmente pelos países subdesenvolvidos também reivindica da tributação uma atuação para além da arrecadatória, social. Como apresentado no estudo, o sistema tributário, a depender de como seja estruturado, pode fomentar ou reduzir as desigualdades socioeconômicas. Desse modo, o problema público da desigualdade, para que seja mitigado, demanda uma política tributária que promova justiça social, reforçando com isso as diversas possibilidades de papéis do tributo.

Logo, neste estudo buscou-se discutir acerca do papel da tributação dentro de uma sociedade social democrática, chegando-se à conclusão que a política tributária pode e deve ser analisada e aplicada, dado seu potencial redistributivo, enquanto uma política pública autônoma capaz de mitigar as iniquidades socioeconômicas. Assim, creio que este estudo cumpre com seu propósito de dar foco aos debates sobre a política pública tributária enquanto um instrumento distributivo para as sociedades democráticas.

Referências

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Tributação como instrumento de redução das desigualdades no Brasil. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 13, n. 1, p. 226-258, abr. 2018. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rev-Dir-Pub_v.13_n.1.07.pdf Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, v. 1, p. 1-45.

CASTRO, David Almagro; BRAVO, Enrique Díaz. El Estado Social y los derechos sociales como nudo crítico de la crisis constitucional chilena. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 24, n. 95, p. 11-49, jan./mar. 2024.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**, 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DESIGUALDADE social começou no período neolítico. **G1**, São Paulo, 29 de maio de 2012. Disponível em <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2012/05/desiguadade-social-comecou-no-periodo-neolitico-sugere-estudo.html#:~:text=A%20desigualdade%20social%20come%C3%A7ou%20h%C3%A1,da%20Academia%20Americana%20de%20Ci%C3%A7ncias>. Acesso em: 19 ago. 2024.

DUBET, François. **Repensar la justicia social**: contra el mito de la igualdad de oportunidades. 1. ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.

FAGNANI, Eduardo; ROSSI, Pedro. Desenvolvimento, desigualdade e reforma tributária no Brasil. In: FAGNANI, Eduardo (org.). **Reforma Tributária Necessária: Diagnósticos e Premissas**. Brasília: ANFIP: FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018, p. 141-160. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf> Acesso em: 20 ago. 2024.

FERNANDES, Rodrigo Cardoso. **Sistema tributário e desigualdade uma análise do impacto distributivo do imposto de renda no Brasil**. Belo Horizonte, 2016. 160 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Minas Gerais.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. As origens do Estado Contemporâneo ou o “Leviathan” gestor da economia. **Revista Brasileira de Filosofia**, São Paulo, vol. XXXVI, fasc. 148, p. 298-313, outubro- novembro- dezembro de 1987.

GARDIN, Silia. Representación política y equilibrios de género en Italia. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 89, p. 37-56, jul./set. 2022.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/417/324> Acesso em: 20 ago. 2024.

HERMANY, Ricardo; DANIEL, Marli. Políticas Públicas Municipais: contribuições jurídicas para a redução da desigualdade social. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 91, p. 137-156, jan./mar. 2023.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos do CEDES (UNICAMP)**, Campinas, v. 21, n.20, p. 30-41, nov. 2001.

INTROÍNI, et.al. Tributação sobre a renda da pessoa física: isonomia como princípio fundamental de justiça social. In: FAGNANI, Eduardo (org.). **Reforma Tributária Necessária: Diagnósticos e Premissas**. Brasília: ANFIP: FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018, p. 245-280. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf> Acesso em: 20 ago. 2024.

KÖCHE, Rafael; BUFFON, Marciano. Economia, ética e tributação: dos fundamentos da desigualdade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, nº 1, p. 77-92, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2949> Acesso em: 20 ago. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Série histórica de proporção de domicílios em situação de pobreza – 1976 a 2014**. Ipeadata [site], 2016. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=37814&module=m>. Acesso em: 20 ago. 2024.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 31 ed. São Paulo: Malheiros editores, 2010.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 12 ed. Barueri (SP): Atlas, 2022

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Tributação e Redução das Desigualdades. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 4, n. 6, p. 105-146, 2018. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/6/2018_06_0105_0146.pdf Acesso em: 20 ago. 2024.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Martins, 1990

MARTON, Ronaldo Lindimar José. Tributação, Representação Política e Democracia. In: Encontro Nacional do Conpendi/UFC, 19, 2010, Fortaleza. **Anais eletrônicos**, Fortaleza, 2010, p. 4350-4371.

MENEZES, Daniel Telles de. Política tributária como política pública. Análise do sistema tributário pela tipologia de Theodore Lowi. **Revista da PGFN**, Brasília, ano 7, n. 10, p. 115-134, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-vii-numero-10-2017/10politica.pdf> Acesso em: 20 ago. 2024.

NASCIMENTO, Dênis Flores. **Um debate sobre a concentração de renda no capitalismo, a partir de Thomas Piketty**. Criciúma, 2016, 44 f. TCC (Graduação)- Curso de Economia, Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A reforma tributária necessária: uma introdução geral. In: FAGNANI, Eduardo (org.). **Reforma Tributária Necessária: Diagnósticos e Premissas**. Brasília: ANFIP: FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018, p.67-92. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf> Acesso em: 20 ago. 2024.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Nota sobre a “solução final” de giambiagi para o ajuste fiscal. In: FAGNANI, Eduardo (org.). **Reforma Tributária Necessária: Diagnósticos e Premissas**. Brasília: ANFIP: FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social,

2018, p.137-138. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf> Acesso em: 20 ago. 2024.

OXFAM. **A distância que nos une**: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/> Acesso em: 20 ago. 2024.

PASSOS, Luana; GUEDES, Dyego Rocha; SILVEIRA, Fernando Gaiger. Justiça fiscal no Brasil: que caminhos trilhar? In: FAGNANI, Eduardo (org.). **Reforma Tributária Necessária**: Diagnósticos e Premissas. Brasília: ANFIP: FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018, p.93-111. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf> Acesso em: 20 ago. 2024.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. 1 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PNUD. 2018. **Relatório de desenvolvimento humano- Além da renda, além das médias, além do hoje**: desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI, 2019.

Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2019> Acesso em: 20 ago. 2024.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral**. Boletim, abr. 2022. [S.l.]: Secretaria do Tesouro Nacional, 2022. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:43205 Acesso em: 20 ago. 2024

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. v. 1.

SCHMIDT, João. Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J.R.; LEAL, R. G. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. 1ªed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, v. 8, p. 2307-2333.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgFSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 20 ago. 2024.

SOUZA, João Marcos de. Tributos sobre consumo: novo modelo para um Brasil mais justo. In: FAGNANI, Eduardo (org.). **Reforma Tributária Necessária**: Diagnósticos e Premissas. Brasília: ANFIP: FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018, p.501-512. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf> Acesso em: 16 jul. 2023.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira. **A desigualdade vista do topo**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. Brasília, 2016, 378f. Tese (Doutorado em sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília- UNB.

TAVEIRA, Adriana do Val Alves. A função social do Estado na contemporaneidade. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 34, n. 02, p. 9-27, jul./dez. 2010.

VALLE, Vivian Cristina Lima López; FELISBERTO, Jéssica Heinzen. Administração Pública digital: limites e possibilidades em atenção à desigualdade social e ao custo dos direitos. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 9, n. 1, p. 151-179, ene. /jun. 2022.

VARGAS, Eliziane Fardin de; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Discriminação estrutural e cotas raciais para candidaturas negras em partidos políticos: análise da decisão do Supremo Tribunal Federal na arguição de descumprimento de preceito fundamental 738/DF. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 10, n. 1, e240, jan./abr. 2023.