

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

O SISTEMA TRIBUTÁRIO COMO MEIO DE PROMOVER A IGUALDADE DE RECURSOS DE DWORKIN¹

Stefan Hanatzki Siglinski², Janiquele Wilmsen³.

¹ Pesquisa realizada no Curso de Mestrado em Direito da UPF

² Aluno do Curso de Mestrado em Direito da UPF, stefan@assisnet.com.br

³ Aluna Especial do Curso de Mestrado em Direito da UPF, janiquelewilmsen@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

Apesar do atual estágio de desenvolvimento de certas potências mundiais, a desigualdade e a pobreza crescem a passos largos. E no Brasil não é diferente, pois embora haja a promoção da redução da pobreza com base em políticas de transferência de renda, como o programa do governo federal denominado “Bolsa Família”, as desigualdades só aumentam.

Diante disso, há necessidade de atacar o sistema tributário, o qual tem se mostrado perverso com as classes que ocupam a base da pirâmide social. Assim, efetivar uma melhor redistribuição de recursos é um problema contemporâneo para o qual precisa ser dada uma solução, como modo de evitar a desintegração social.

O presente trabalho tem por objetivo analisar a teoria do igualitarismo de Ronald Dworkin, buscando relacionar a sua teoria de seguro com os impostos, pois estes, quando devidamente cobrados e bem aplicados, podem ser instrumentos de redução da crescente desigualdade que assola o país, bem como meio de efetivar a justiça distributiva.

2. METODOLOGIA

Para atingir o objetivo proposto, utilizou-se fonte de pesquisa imediata formal, tipo de pesquisa, quanto à abordagem do problema, qualitativa, e quanto à coleta de dados, bibliográfica, bem como método de abordagem dialético.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O capitalismo, por sua própria natureza, pressupõe a desigualdade de renda, pois por mais que iniciássemos dotados dos mesmos recursos dos demais cidadãos, não demoraria muito para que alguns se sobressaíssem aos demais no decorrer dos anos.

Dworkin (2005), embora pregue uma teoria igualitária, não nega a importância que o mercado econômico tem para o desenvolvimento da sociedade, tanto que defende que uma divisão igualitária de recursos pressupõe alguma forma de mercado econômico, e que a ideia deste como mecanismo de atribuição de preços, deve estar no centro de qualquer teoria atraente de igualdade de recursos.

Para desenvolver sua teoria da igualdade de recursos, Dworkin (2005) cria uma situação fantasiosa. Propõe que imaginemos naufragos em uma ilha deserta que possui recursos em abundância. Como ninguém é dono das terras, todos os naufragos concordam em fazer uma divisão dos bens em lotes,

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

até torna-los iguais em termos de recursos, leiloando-os posteriormente. Para tanto, como moeda para poder efetuar os lances, cada naufrago ganha cem conchas, o que lhes possibilitará adquirir o lote que achar essencial para sua vida. Ao término do leilão, deverá ser aplicado o teste de cobiça, de modo a verificar se houve uma divisão igualitária, pois para isso nenhum imigrante pode preferir o lote de outrem.

No entanto, Dworkin (2005) conclui que por mais que o referido leilão tenha êxito, após os naufragos começarem a produzir e fazer comércio, o teste de cobiça estará fadado a falhar, pois alguns são mais talentosos que outros para produzir, bem como alguns podem gostar de trabalhar, enquanto outros não. Além disso, alguns adoecerão ao passo que outros se manterão saudáveis, o que gerará desigualdades e, conseqüentemente, alguns preferirão as parcelas dos outros às suas próprias em questão de poucos anos.

Diante disso, verifica-se que a desigualdade é inevitável no mercado econômico; alguns naturalmente vão enriquecer ao passo que outros naturalmente vão empobrecer, diante dos mais variados motivos. Essa desigualdade pode ser gerada tanto por circunstâncias internas (escolhas individuais) quanto externas (doenças, etc.). As circunstâncias externas, para Dworkin, podem e devem ser corrigidas.

Para tanto, há necessidade de um sistema de redistribuição do excesso de riqueza acumulado por alguns, de modo a garantir o restabelecimento da igualdade para aqueles que sofreram perdas pelas circunstâncias externas ou por não terem os talentos dos demais, sem, no entanto, premiar aqueles que, por circunstâncias internas, possuem poucos recursos.

Segundo Dworkin (2005), como forma de combater a desigualdade gerada pelos talentos diferentes, e restabelecer a igualdade, devemos elaborar um esquema de redistribuição que neutralize os efeitos dos talentos diferentes, sem afetar as conseqüências das escolhas individuais. O imposto de renda é uma forma plausível para cumprir essa finalidade, uma vez que permite a possibilidade de escolha de uma vida de sacrifícios para atingir o êxito financeiro, sem apoiar ou condenar essa escolha.

Ainda, como forma de equilibrar as desigualdades geradas com o tempo, por circunstâncias externas, bem como garantir o retorno ao status quo, Dworkin (2005) propõe o que denomina de “seguro hipotético”, que todos deveriam adquirir no momento que fizessem suas primeiras escolhas. Segundo ele, sabedoras das adversidades que podem lhe afligir, as pessoas se disponibilizariam a pagar um seguro que lhes propiciasse um mínimo para recomeçar.

O seguro hipotético de Dworkin pode ser associado, de certo modo, aos impostos que pagamos ao Estado, pois servem, ou deveriam servir, para combater as desigualdades geradas pelas circunstâncias externas e pelos talentos diferentes, restabelecendo a igualdade.

A utilização dos tributos como meio de promover a igualdade, corrigindo as disparidades geradas pelos fatores externos e pelas diferenças nos talentos, requerem uma aplicação cuidadosa e bem estudada, para não incorrer em injustiça.

No Brasil, o sistema tributário regressivo, com foco na tributação indireta, em nada tem contribuído para a redução das desigualdades entre as classes do topo da pirâmide social e as classes da base da pirâmide.

Para melhor compreender o atual panorama da desigualdade, necessária uma breve análise histórica da tributação no Brasil, por intermédio do imposto de renda, com a qual será possível verificar que o país retrocedeu em termos de justiça tributária, ao passo que aumentaram as necessidades do Estado a serem supridas pela arrecadação de tributos.

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

Criado em 1922, por intermédio da Lei nº 4.625, de 31 de dezembro daquele ano, o imposto de renda brasileiro, segundo Sérgio Wulff Gobetti e Rodrigo Octávio Orair, nasceu com alíquotas moderadas, “uma máxima de 8 por cento, mas uma base ampla de rendimentos do capital e do trabalho. Paulatinamente, essa alíquota máxima foi sendo elevada, atingindo 20 por cento em 1944 e aí saltando para 50 por cento em 1948, após o fim da II Guerra Mundial”. (2016, p. 03)

Ainda, segundo Gobetti e Orair (2016), esse percentual foi elevado para 65 por cento no governo de João Goulart, o mais alto da história brasileira. Com a assunção dos governos militares em 1964, as alíquotas foram reduzidas para 50 por cento. Entretanto, o imposto de renda ainda continuava progressivo, pois existiam 12 faixas de tributação e incidência sobre amplo espectro de rendas, tanto de capital quanto de trabalho.

Portanto, embora as alíquotas já tenham atingido patamares elevados em termos de percentual de incidência sobre as rendas, o que talvez não seja necessariamente adequado, para não desestimular o trabalho, bem como atualmente não seria possível, diante da vedação Constitucional de utilizar tributo com efeito de confisco, havia inúmeras faixas de tributação, distribuindo, assim, de forma mais equânime a carga tributária entre os contribuintes, o que a tornava mais justa.

No entanto, essa tributação mais alinhada com a justiça social e tributária não perdurou, pois conforme Gobetti e Orair, em 1988-1989, o ex-presidente José Sarney, “reduziu abruptamente o número de faixas do imposto de renda de 11 para apenas três e a alíquota máxima de 50 por cento para 25 por cento”. (2016, p. 03)

Essa redução estranhamente ocorreu no momento em que a recém-promulgada Constituição democrática de 1988 introduzira no país a base para o Estado do bem-estar social, garantindo inúmeros direitos sociais, os quais demandam gastos consideráveis por parte do Estado.

O ciclo “de ampliação dos benefícios tributários aos rendimentos do capital e aos mais ricos se completou na década de 1990, com a isenção de dividendos e com a consolidação de uma estrutura de tributação com baixo grau de progressividade, além de inúmeras assimetrias [...]”. (GOBETTI; ORAIR, 2016, p. 03)

Fruto dessas decisões que hoje há no país apenas cinco faixas do imposto de renda, das quais quatro tributáveis e com alíquota máxima de 27,5 por cento para rendimentos cuja base de cálculo supere R\$ 4.664,68 (a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015). A tributação efetiva, no entanto, por conta da parcela dedutível da tabela progressiva, não atinge esse patamar.

Ainda, os dividendos recebidos pelos acionistas das empresas são isentos de imposto de renda e os juros sobre capital próprio são tributados em apenas 15 por cento, na data do recebimento. Ou seja, enquanto o trabalhador arca com uma tributação de até 27,5 por cento sobre o fruto do seu trabalho, o investidor, no máximo, pagará 15 por cento sobre o lucro.

Com base nessas informações, é fácil entender o atual panorama da desigualdade no país. Inobstante o Brasil ainda encontrar-se entre as dez maiores economias do mundo, sua riqueza é distribuída de forma extremamente desigual.

Marc Morgan Milá, no estudo intitulado *Income Concentration in a Context of Late Development: An Investigation of Top Incomes in Brazil using Tax Records, 1933-2013*, revela um dado preocupante. Segundo ele, “a renda no Brasil é altamente concentrada, dado que o 1% mais rico do país deteve 27% da renda em 2013”. (2015, p. 18) (tradução nossa)

Entretanto, em estudo ainda mais recente, publicado em fevereiro de 2016, realizado com base nas declarações tributárias das pessoas físicas, Gobetti e Orair mostram que a concentração de renda “é

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

ainda mais impressionante no meio milésimo mais rico que se apropria de 8,5 por cento de toda a renda. Patamar que não encontra paralelo no mundo, ao menos de acordo com as informações atualmente disponíveis na The World Top Incomes Database”. (2016, p. 19)

Essa altíssima concentração de renda pode ser explicada pela pouca tributação dos mais ricos e pelo sistema tributário altamente regressivo de que dispomos, pois ela está concentrada nos impostos sobre o consumo e serviços, ao invés de incidir prioritariamente sobre o patrimônio e a renda, ocasionando um ônus tributário maior para os mais pobres, em total desrespeito a capacidade contributiva. Tributa-se mais, justamente aqueles que mais necessitam dos recursos para sobreviver. Ainda neste sentido, Milá concluiu que “as taxas efetivas de imposto pagas pela parte superior da distribuição são extremamente baixas (3-4 por cento), e pode ser explicado pelos benefícios fiscais associados a mais importantes fontes de rendimentos de capital - lucros e dividendos”. (2015, p. 19) (tradução nossa)

Um exemplo desses benefícios é trazido por Gobetti e Orair, segundo os quais o país “é um dos poucos no mundo em que os lucros e dividendos distribuídos aos acionistas de empresas estão totalmente isentos de imposto de renda (IR)”. (2016, p. 01)

Inobstante essa evidente injustiça tributária, que ainda está longe de ser sanada, percebe-se que houve, nos últimos anos, certa queda na desigualdade existente entre os integrantes da base da pirâmide. Nesse sentido, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza afirma que “a maior parte do declínio na desigualdade resultou de mudanças na metade inferior da distribuição de renda”. (2015, p. 125) (tradução nossa)

Isso se deu, segundo Claudio Salvadori Dedecca, devido à ativação “de políticas públicas distributivas que favoreceram os estratos de famílias de menor renda. Ademais, os governos federal e estaduais buscaram ampliar o acesso aos bens e serviços sociais, ativando as políticas sociais e também as de infraestruturas com uma maior preocupação distributiva. (2015, p. 49)

Além disso, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), “enquanto os 10% mais pobres experimentaram um aumento de 14% nos rendimentos domiciliares per capita, o aumento de renda obtido pelos 10% mais ricos foi de 8,3%”. (2013, p. 08)

Entretanto, embora o aumento de renda tenha sido maior para os mais pobres, conforme o referido Instituto, “as diferenças de renda entre as famílias permaneceram muito elevadas: o rendimento dos 40% mais pobres foi de R\$ 241,81 per capita, enquanto os 5% mais ricos tiveram um rendimento médio de R\$ 5.178,37 per capita. (BRASIL, 2013, p. 09)

Assim, embora tenha havido uma melhora na distribuição de renda entre as parcelas da população que ocupam a base da pirâmide social, em decorrência de programas sociais e o aumento real do salário mínimo nos últimos anos, ainda não se concretizou uma queda da desigualdade geral, com diminuição da concentração de renda da parcela que ocupa o topo da pirâmide.

Diante desse panorama crítico de desigualdade verifica-se que há premência na implantação de um sistema redistributivo de renda que corrija a desigualdade gerada pelas circunstâncias externas e pelos talentos diferentes, que prese pela justiça distributiva.

Esta, em um primeiro momento, pode ser pensada como a distribuição justa e proporcional dos bens e recursos do Estado, entre seus cidadãos, bem como do ônus de mantê-lo, por intermédio do pagamento de tributos, atentando-se para a capacidade de contribuição. Assim, distribuem-se os bens de forma proporcional ao mérito de cada cidadão, e a carga tributária de acordo com as

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

possibilidades de colaboração, analisando a necessidade que o indivíduo possui de seus bens para manutenção da vida com dignidade.

No que toca a parte do ônus de manutenção do Estado, por intermédio do pagamento de tributos, Montesquieu, na obra “O Espírito das Leis”, dá um bom exemplo de justiça distributiva.

Em Atenas, segundo ele, os cidadãos foram repartidos em quatro classes, sendo que, “aqueles que tiravam de seus bens quinhentas medidas de frutas líquidas ou secas pagavam ao público um talento; aqueles que tiravam trezentas medidas pagavam meio talento; aqueles que tiravam duzentas medidas pagavam [...] a sexta parte de um talento; os da quarta classe não pagavam nada”. (MONTESQUIEU, 1996, p. 224)

Assim, cada cidadão contribuía para o Estado de maneira inversamente proporcional à necessidade que tinha de seus bens, atendendo-se, desse modo, aos objetivos da justiça distributiva.

O conceito moderno de justiça distributiva, segundo Samuel Fleischacker, evoca o Estado “como garantidor de que a propriedade seja distribuída por toda a sociedade de modo que todas as pessoas possam se suprir com certo nível de recursos materiais, discutindo-se qual seria esse mínimo existencial e o grau de intervenção estatal necessário para assegurá-lo”. (2006, p. 06)

E continua dizendo que, “não se mostrando o mercado capaz de garantir uma distribuição adequada dos bens gerados pela sociedade, o Estado poderá ter de redistribuir parte desses bens, corrigindo imperfeições do mercado”. (FLEISCHACKER, 2006, p. 06)

E uma forma de redistribuir parcela desses bens e corrigir as imperfeições geradas pelo mercado econômico é por intermédio da cobrança de tributos, de maneira a garantir que todos colaborem para a manutenção do Estado e da sociedade na medida das suas possibilidades.

Neste sentido, para Odoné Serrano Júnior, “as cargas tributárias exigidas para o bem comum devem [...] ser exigidas dos súditos com igualdade e proporcionalidade, propiciando que cada súdito seja chamado a participar dos gastos públicos segundo a sua capacidade contributiva”. (2009, p. 128)

O problema reside justamente nesse ponto, chamar o cidadão a contribuir para a manutenção do Estado na proporção da sua capacidade. Analisando os exemplos de justiça distributiva, acima elencados, percebe-se que há uma inversão de valores no sistema tributário pátrio, uma vez que a carga tributária maior recai justamente sobre aqueles que mais necessitam de seus bens.

Como forma de amenizar essa distorção, já que saná-la por completo parece utopia, Serrano Júnior (2009) propõe a adoção de uma tributação progressiva sobre o consumo, a renda e a herança como meio de evitar a concentração de propriedades e meios produtivos, bem como o enfrentamento da pobreza e da desigualdade por intermédio do fornecimento de serviços públicos de qualidade, em especial na área da educação, os quais devem ser aliados a um sistema de assistência social que propicie condições para o cidadão superar suas dificuldades e se reinserir no mercado.

Assim, a justiça distributiva não está apenas na distribuição de riquezas, mediante prestações pecuniárias, ou da carga tributária de modo inversamente proporcional às necessidades que o cidadão possui de seus bens, mas também em fornecer serviços públicos de qualidade, os quais podem reduzir as desigualdades.

4. CONCLUSÃO

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

A desigualdade é inevitável dentro de um mercado econômico, podendo ser gerada voluntária ou involuntariamente à vontade do cidadão. Diante disso, cabe ao Estado desenvolver uma forma de redistribuir os recursos de modo a reduzir essa desigualdade.

Uma forma de proporcionar uma maior igualdade, redistribuindo os recursos, pode ocorrer por intermédio da tributação. Entretanto, para isso, há necessidade de uma profunda reformulação do sistema tributário brasileiro, com redução da tributação indireta e maior foco na tributação direta, com aumento no número de faixas e alíquotas do imposto de renda, maior tributação sobre rendimentos de capital e herança, e com a instituição de imposto sobre os dividendos.

Somente com uma reformulação do sistema tributário que prese pela justiça distributiva, com foco no indivíduo e na sua real capacidade contributiva, e na aplicação dos recursos em políticas públicas efetivas, em especial nas áreas de educação e saúde, será possível estabelecer uma igualdade de recursos, reduzindo a desigualdade social.

5. PALAVRAS-CHAVE: Sistema tributário; Desigualdade; Justiça distributiva; Dworkin; Igualdade de recursos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicado do IPEA nº 159. Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE. Brasília: Ipea, 2013.

DEDECCA, Claudio Salvadori. A redução da desigualdade e seu desafio. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para discussão).

DWORKIN, Ronald. A virtude soberana. A teoria e a prática da igualdade. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

GOBETTI, Sérgio Wulff. ORAIR, Rodrigo Octávio. Tributação e distribuição da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Working Paper número 136, fevereiro, 2016.

MILÁ, Marc Morgan. Income Concentration in a Context of Late Development: An Investigation of Top Incomes in Brazil using Tax Records, 1933-2013. Disponível em: <http://piketty.pse.ens.fr/files/MorganMila2015.pdf>. Acesso em: 29 maio 2016.

SOUZA, Pedro H. G. F. Top Income Shares and Inequality in Brazil, 1928-2012. Revista da Sociedade Brasileira de Sociologia. SID, Porto Alegre, v. 1, n. 1, jul.-dez. 2015, p. 119-132.

SERRANO JÚNIOR, Odoné. A causa impositionis tributária e a redistribuição de riqueza: enfrentando a pobreza pelas vias dos programas de renda mínima e pelo fomento do desenvolvimento econômico. Revista Argumenta Journal Law, Jacarezinho. n. 11, 2009, p. 127-139.

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXI Jornada de Pesquisa

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O espírito das leis. Apresentação Renato Janine Ribeiro. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

FLEISCHACKER, Samuel. Uma breve história da justiça distributiva. São Paulo: Martins Fontes, 2006.