



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DIREITO TRIBUTÁRIO E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES:
UM DIÁLOGO POSSÍVEL?

Rodrigo Soledade Paiva

Rio de Janeiro
2018

RODRIGO SOLEDADE PAIVA

DIREITO TRIBUTÁRIO E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES:
UM DIÁLOGO POSSÍVEL?

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.
Professora Orientadora:
Tatiana dos Santos Batista

Rio de Janeiro
2018

DIREITO TRIBUTÁRIO E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES: UM DIÁLOGO POSSÍVEL?

Rodrigo Soledade Paiva

Graduado pela Faculdade Nacional de Direito da
UFRJ. Servidor da Justiça Federal do Rio de Janeiro.

Resumo — diante da pior crise econômica que assolou o Brasil e o conseqüente aumento de mazelas, como o desemprego, violência e empobrecimento das camadas mais carentes da sociedade, indaga-se o papel dos tributos perante tal quadro. A tributação que deveria servir de instrumento para que o Estado de bem-estar social fosse concretizado é considerada alta demais diante dos benefícios colhidos pela sociedade. Expor as idiosincrasias sobre a carga tributária brasileira e refletir quanto aos possíveis caminhos a serem seguidos para que se reduza as desigualdades sociais, através da tributação, é o escopo deste trabalho.

Palavras-chave: Direito Tributário. Desigualdade social. Estado de bem-estar social. Tributação.

Sumário — Introdução. 1. Comparação entre a carga tributária brasileira e outros países. 2. O Estado de bem-estar social e suas classificações. 3. O custo dos direitos e a qualidade dos serviços públicos oferecidos no Brasil. 4. O custeio do Estado brasileiro e a desigualdade social. 5. A promoção do bem-estar social e a eficiência na aplicação de recursos. 6. Tributação e redução da desigualdade social. 7. Reforma tributária. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Este artigo busca analisar como o Direito Tributário pode ser uma ferramenta eficaz para fomentar o desenvolvimento do Brasil e ainda sim proporcionar a redução de desigualdades sociais.

Destarte, procura-se partir da observação da sociedade brasileira que hodiernamente vive um momento de intensas discussões em torno dos mais diversos temas. A Economia, a Política e o Direito estão sendo discutidos nos mais variados estratos sociais e encontraram nas redes sociais uma nova ágora.

Diante de embates entre defensores de políticas liberais e dos ramos políticos de esquerda, o Brasil encontra-se dividido como em nenhuma outra época; e em que pese a existência de grandes expoentes em ambos os lados da controvérsia, deve-se buscar em momentos conturbados como os atuais, a observância à Constituição brasileira.

Os constituintes originários consagraram em 1988, através da Carta Magna, que o Brasil é um Estado de bem-estar social, independente da corrente política que venha a vencer nos pleitos e, portanto, deve sempre perseguir os objetivos fundamentais expostos no artigo 3º do texto constitucional.

Utilizando tal dispositivo como ponto de partida, as leis devem estar em consonância com a Constituição e devem auxiliá-la a atingir seus objetivos. Neste sentido, o Código Tributário Brasileiro tem um papel evidente, uma vez que as maiores fontes de receitas do Estado provêm dos tributos que, em essência, financiam programas e ações governamentais que finalisticamente são voltadas, em tese, para a própria sociedade.

Por tal motivo, será indagada por este trabalho, em seu primeiro capítulo, a sensação existente na sociedade de que os brasileiros pagam mais tributos que os demais países considerados Estados de bem-estar social e será feita também a comparação de dados socioeconômicos entre eles, além de apresentar conceitos ligados ao *welfare state* e o custo de direitos.

Ato contínuo, serão analisados, no segundo capítulo, os motivos que levam a população a ter essa impressão, que está intimamente ligada ao retorno dos tributos pagos na forma do serviço público prestado e se aqueles são bem utilizados. Neste segmento discute-se também a utilização da governança corporativa no setor público como medida de controle e aumento na eficácia da aplicação de recursos.

Por fim, no terceiro capítulo, esta pesquisa proporá maneiras para que os tributos possam ser arrecadados de maneira mais eficiente, levando em conta a capacidade contributiva de cada um, minimizando assim impactos gerados no mercado e maximizando os benefícios advindos deles, assim como apresentará sinteticamente alguns pontos previstos na reforma tributária.

1. A CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL É REALMENTE MAIS ELEVADA DO QUE EM OUTROS PAÍSES CONSIDERADOS ESTADOS DE BEM-ESTAR SOCIAL?

Há muito tempo o brasileiro possui a sensação que vive no país com maior carga tributária do mundo. Tal sentimento talvez seja fruto de informações divulgadas pela imprensa, ou talvez esteja arvorado simplesmente em seu cotidiano, aonde verifica-se que parcela significativa de sua remuneração é consumida por tributos.

Contudo, ao consultar fontes fidedignas, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), percebe-se que há uma discrepância entre o senso comum e os fatos apontados pelos indicadores.

Tomando como referência o ano de 2014, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) afirmou que a carga tributária bruta¹ brasileira era equivalente à 32,42%² do Produto Interno Bruto (PIB). Tal percentual, *prima facie*, pode gerar nos mais incautos a sensação que de fato a república brasileira é a de maior tributação do mundo.

Contudo, ao confrontar estes dados aos apresentados em pesquisa realizada pela OCDE³, verificou-se que o Brasil foi o 20º colocado, enquanto a Dinamarca ocupou a liderança, onde a carga tributária recaiu sobre 50,88% do PIB⁴. Outrossim, ao analisar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no mesmo período, dos mesmos países⁵, percebe-se que a Dinamarca ocupa a 4ª colocação com uma pontuação de 0,923, enquanto o Brasil amarga o 75º lugar, com 0,755 pontos.

Concluiu-se então, que o Brasil ainda que esteja entre as maiores economias do mundo, atingindo o patamar de 7º lugar em 2014⁶, e possua uma alta carga tributária, não traduziu isso em um IDH melhor para a população brasileira; na Dinamarca, que ficou em 34ª economia, esta relação é obviamente inversa.

Há diversas tentativas conceituais para explicar a ocorrência deste fenômeno, no qual um país com maior PIB como o Brasil é suplantado por nações menores em termos econômicos. Certamente o número de habitantes e a extensão territorial devem ser levados em conta nessa comparação, assim como fatores socioculturais, porém, o modelo adotado como Estado é fundamental para se entender como tais países atingiram um alto desenvolvimento humano.

Na maioria das nações constantes nos primeiros lugares no ranking do IDH (tais como Alemanha, França, Suécia, dentre outros), é possível notar uma característica em comum: tratam-se de países que adotaram o Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*) como referencial para suas políticas.

¹ O conceito de Carga Tributária Bruta, segundo a SRFB, consiste na razão entre a arrecadação de tributos e o PIB a preços de mercado, ambos considerados em termos nominais.

² Relatório Carga Tributária no Brasil 2015: 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/ctb-2015.pdf>. Acesso em 27. dez.2017.

³ OCDE. *Revenue Statistics: Comparative tables*. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/data-00262-en>. Acesso em 27. dez.2017.

⁴ Segundo a SRFB, ao comparar a tributação entre países é necessário levar em conta uma série de fatores como, por exemplo, a contabilização de previdência ou tributos sobre combustíveis na carga tributária. Desta forma, a carga tributária da Dinamarca que a princípio seria de 45,9% pela tabela da OCDE, consta como 50,88% nos cálculos da Receita Federal.

⁵ UNDP Brasil. Ranking IDH Global 2014. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>. Acesso em 27. dez.2017.

⁶ FMI. *World Economic Outlook Database, April 2015*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>. Acesso em: 27. dez.2017.

O conceito de *welfare state* possui diversas acepções, contudo, todas elas possuem algo em comum. Na visão de Paulo Bonavides⁷, ele é um Estado eudemonístico que inseriu em seu âmago questões como a política do salário-mínimo, da previdência e da socialização do poder e da riqueza.

É válida ainda a observação que mesmo dentre os Estados Sociais, existem uma gradação no tocante a forma como estes países entregam a sua prestação de serviços⁸. Neste ponto, faz-se necessário citar a contribuição do sociólogo dinamarquês Gøsta Esping-Andersen⁹. No modelo proposto por ele, haveriam três tipos de Estados de Bem-Estar: o Liberal, adotado por países como Estados Unidos e Inglaterra; o Conservador/Corporativo, existente na Alemanha, França e Itália e o Socialdemocrata, comumente encontrado nos países escandinavos.

Nos países que adotam o modelo Liberal¹⁰, o mercado não sofreria com tantas intervenções estatais e seria o principal mecanismo provedor do bem-estar, devendo o Estado tão somente ajudar os comprovadamente hipossuficientes enquanto o restante da sociedade deverá recorrer aos seguros e à iniciativa privada. Uma consequência apontada para este modelo seria um alto grau de desigualdade e estratificação social.

Já no protótipo Conservador/Corporativista¹¹, o Estado embora atue em algum grau sobre a economia, ele não intervém diretamente nos estratos sociais, sendo sua atuação subsidiária como no modelo Liberal. As políticas sociais tendem a ser calcadas na família, que vem a ser um de seus pilares, juntamente com a seguridade social mantida por mútuas e corporações profissionais.

Por fim, as Sociais-democracias¹² atuam de maneira mais intervencionista, tanto no plano econômico, quanto no social. Há uma grande variedade de serviços de caráter universal prestados pelo Estado. Segundo Esping-Andersen, isso implicaria num fenômeno conhecido como “*decommodification*”¹³, aonde as pessoas poderiam ter um bom padrão de vida, a

⁷ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 206.

⁸ GRIN, Eduardo José. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, [S.l.], v. 18, n. 63, jul. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3994/13476>>. Acesso em: 3 jan. 2018.

⁹ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990, p. 26-27.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid., p.27.

¹² Ibid.

¹³ Ibid., p.21-22

despeito de sua participação no mercado, acarretando uma redução drástica na estratificação social.

O Brasil, ao consagrar em sua Constituição um modelo que busca garantir a erradicação de desigualdades regionais e promover o bem-estar de todos buscou se inserir dentre as Sociais-democracias. Contudo, a transposição de tal modelo da Europa para o caso brasileiro encontrou diversos problemas, tendo em vista que a desigualdade social pode ser observada nos acessos aos mais variados serviços, tais como educação e saúde, além da distribuição da renda¹⁴.

A despeito disso, independentemente do modelo que a sociedade venha a escolher ou da eficiência daquele, para executar as suas atividades inerentes, o Estado necessitará da arrecadação de recursos, para atingir sua quintessência que é servir ao povo. Deste modo, quanto maior forem os gastos com saúde, educação, segurança e outros serviços prestados à população, maior será a demanda do Estado por tributos a serem arcados pelos contribuintes.

Neste sentido, Ricardo Lobo Torres defende a existência de uma obrigação, sendo ela:

o dever fundamental de pagar imposto fundado no princípio da solidariedade, segue-se que existe a necessidade de se observar a moralidade entre contribuintes. A sonegação fiscal e a síndrome da evasão transferem para os outros contribuintes o encargo financeiro da obrigação de pagar o tributo sonegado ou evadido. Da mesma forma os privilégios odiosos.¹⁵

Em que pese o dever fundamental pregado pelo insigne jurista ser fundado na moral tributária, grande parte da sociedade brasileira não vê a contrapartida na prestação de serviços públicos de qualidade, o que acaba refletindo também na sonegação e evasão fiscal, entretanto, tais atitudes adotadas por parte dos contribuintes acaba gerando reveses para eles, ainda que não imediatamente.

Os autores norte-americanos Stephen Holmes e Cass R. Sunstein¹⁶, sustentam que mesmo os direitos mais fundamentais, como a vida e a liberdade, para serem garantidos pelo Estado dependem do pagamento de tributos.

Desta forma, admitindo-se que a necessidade do Estado em tributar é legítima, e que o *welfare state* é uma saída para redução de desigualdades, através de vários mecanismos como educação, saúde e a transferência de renda para camadas mais pobres da população, conclui-

¹⁴ Conforme resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015, divulgada pelo IBGE. Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>>. Acesso em 20. fev.2018.

¹⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. V.2. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 30.

¹⁶ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Costs of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W.W. Norton, 1999. p.51-52

se que a carga tributária brasileira não difere tanto de outros Estados Sociais, embora a utilização dos recursos públicos não seja feita de maneira proba/eficiente em diversos casos.

2. A POPULAÇÃO PERCEBE EFETIVAMENTE O RETORNO DOS TRIBUTOS PAGOS NA FORMA DE SERVIÇO PÚBLICO?

Considerando que a carga tributária no Brasil está no patamar de outras nações que adotaram o *welfare state*, é necessário formular a questão que nomeia este capítulo; embora, não seja necessária nenhuma grande pesquisa para saber a resposta para tal indagação: a grande maioria dos brasileiros não percebe o retorno dos tributos pagos.

Tal fato foi corroborado em consultas realizadas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação¹⁷ (IBPT) que abordam justamente a percepção da sociedade, que em geral é baixa, ressalvadas algumas instituições que mantêm um alto nível de qualidade.

Na pesquisa “Retratos da Sociedade Brasileira: Qualidade dos Serviços Públicos e Tributação”¹⁸, publicada em 2013 pela CNI, constatou-se que os piores serviços públicos na avaliação foram: a segurança pública, a saúde, os transportes e o ensino fundamental/médio¹⁹

Dentre estes, a CRFB/88 determina que a educação e a saúde tenham receitas vinculadas²⁰ e, portanto, recebam vultosas quantias previstas em orçamento. Desta maneira, manda o senso comum que tais serviços deveriam ser prestados com alto nível de excelência, justificando assim os grandiosos investimentos realizados. Contudo, o cotidiano demonstra

¹⁷ O IBPT adota o Índice de Retorno de Bem Estar à sociedade (IRBES) como resultado de um cálculo que leva em consideração a relação entre a carga tributária sobre o PIB e o IDH de um país. Ressalve-se que o IRBES não computa o PIB per capita como uma de suas variáveis. INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. AMARAL, Gilberto Luiz do (Coord.). *Cálculo do IRBES (Índice de Retorno de Bem Estar à sociedade)*. Disponível em: <<https://ibpt.com.br/img/uploads/novelty/estudo/2171/IRBES2015.pdf>>. Acesso em 20 mai. 2018

¹⁸ Pesquisa CNI – IBOPE. Retratos da sociedade brasileira: qualidade dos serviços públicos e tributação. Brasília, jul. 2013. Disponível em: <https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/95/6a/956a031a-7cd8-4810-b68a-1ad519bdc852/retratosdasociedadebrasileira_11_qualidadedosservicospublicos_tributacao.pdf> Acesso em 23.jan.2018.

¹⁹ Ibid., p.9.

²⁰ Como exemplo de receita vinculada para a saúde, cita-se o artigo 198, § 2º da CRFB/88, em que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos. Já no caso da receita vinculada para a educação, o artigo 212, caput, preconiza que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

justamente o oposto, agravando ainda mais o descontentamento da sociedade com o gerenciamento dos recursos públicos.

O jurista Klaus Tipke, aborda em um capítulo específico de sua obra “Moral Tributária do Estado e dos Contribuintes”, o que ele considera o malbaratamento de recursos públicos como carência da moral estatal.²¹ Para ele, o “Estado, que exige de seus cidadãos moral tributária e faz valer isso com duras sanções, é frente aos perdulários (...) iniquamente indulgente.”²²

Tipke aproveitou também para apontar que o Parlamento Alemão, que deveria ser um fiscal e garantidor do bom cumprimento de orçamento, acabou se desvirtuando na sua missão.²³

Trazendo o relato do jurista alemão para a realidade nacional, é possível verificar assombrosa semelhança entre as mazelas vivenciadas, outrora pelo Estado germânico e atualmente pelo brasileiro, e desta forma, infere-se que um dos maiores problemas enfrentados pelo serviço público é a gestão.

Neste sentido, o Banco Mundial apresentou o relatório intitulado “Um ajuste justo: análise de eficiência e equidade do gasto público no Brasil”²⁴, onde uma série de mazelas foram apontadas e o desequilíbrio fiscal foi eleito como a principal delas. Tal desequilíbrio, segundo o estudo, deve-se em grande parte ao regime geral de previdência social (RGPS) e ao regime próprio de previdência social (RPPS), que consomem grande parte do PIB brasileiro e tendem aumentar nos próximos anos.

Desta forma, à medida em que os gastos previdenciários aumentam, tanto no regime próprio, quanto no regime geral, começam a faltar recursos para investimentos em outras áreas fundamentais, como saúde e educação.

Além disso, a estrutura remuneratória dos servidores públicos também é uma fonte de desigualdade social²⁵, uma vez que a remuneração de muitos cargos costuma ser superior à de

²¹ TIPKE, Klaus. *Moral tributária do Estado e dos Contribuintes*. Tradução Luiz Dória Furquim. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2012. p.95.

²² Ibid. p.97-98.

²³ Ibid. p.96.

²⁴ GRUPO BANCO MUNDIAL. *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. V.1. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em 24 jan. 2018.

²⁵ A remuneração dos agentes públicos, entre os países integrantes da OCDE, constitui em fator de distribuição de renda e redução de desigualdade. Contudo, no Brasil este efeito não é observado em decorrência da composição e segmentação do funcionalismo. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro. *Texto para discussão 1844: gasto público, tributo e desigualdade de renda no Brasil*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1844b.pdf>, p.22. Acesso em 20. mai. 2018

seus congêneres na iniciativa privada, o que explica o porquê de parcela expressiva do funcionalismo federal integrar o quinto mais rico da população²⁶.

Outrossim, vale a pena ressaltar que uma das maiores críticas feitas ao *welfare state* brasileiro é justamente o fato que a maior parte das políticas governamentais adotadas não beneficiam a parcela mais necessitada da sociedade, e sim, a mais rica. Neste sentido, um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicadas (IPEA)²⁷ aponta que a qualidade dos gastos realizados pelo governo é tão importante quanto a abrangência das políticas sociais.

Embora existam falhas graves na aplicação dos tributos, o problema no serviço público não passa apenas pela falta de recursos em áreas estratégicas, mas também pela cultura do gestor público brasileiro, que muitas vezes trata o Erário como uma fonte infindável de riquezas, gerando gastos desnecessários. A utilização de cargos públicos como moeda de troca por parte da classe política também acaba precarizando o corpo burocrático das instituições, o que acarreta mais prejuízos à sociedade.

Neste diapasão, visando garantir a qualidade do serviço público prestado, começa a ser interiorizado por parte da Administração Pública o conceito de governança corporativa²⁸, quem em primeira análise, já se encontrava espargido no texto constitucional, mormente no art. 37 da CRFB/88.

Desta maneira, faz-se necessária a mudança de cultura dos agentes públicos perante os recursos e os contribuintes que os subvencionam, uma vez que o serviço público prestado dentro de um Estado de Bem-estar Social compõe um dos mecanismos de redução de desigualdades ao lado de outras medidas afirmativas, como o Bolsa-família e as cotas.

²⁶ GRUPO BANCO MUNDIAL, op.cit., p.10

²⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, op. cit., p.7

²⁸ No entendimento do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a governança vem a ser um: “sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.” Disponível em: INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Governança Corporativa*. Disponível em: < <http://www.ibgc.org.br/governanca/governanca-corporativa>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

3. OS TRIBUTOS PODEM SER ARRECADADOS DE MANEIRA MAIS EFICIENTE, MINIMIZANDO IMPACTOS GERADOS NO MERCADO E MAXIMIZANDO OS BENEFÍCIOS ADVINDOS DELES?

Ao se constatar a ineficiência na aplicação de recursos públicos e sua consequência na sociedade, com o fornecimento de serviços públicos de baixa qualidade diante de uma carga tributária relativamente alta, pode se concluir que a solução para tal dilema seria reduzir a carga tributária e repassar grande parte das atividades atuais do Estado à iniciativa privada, criando-se assim um Estado Mínimo.

Contudo, ao tornar os serviços públicos melhores, sem aumento na tributação, adotando-se primeiramente uma gestão racional e eficiente dos recursos estatais, aliados a uma tributação que esteja plenamente em consonância com o Princípio da capacidade contributiva.

Embora o caminho para se atingir o ideal de justiça social aliado ao crescimento econômico sustentável seja árduo, ele pode e deve ser seguido. Na atual conjuntura brasileira, isso implica fatalmente na reforma tributária que tramita há anos no Congresso Nacional e atualmente possui um grupo dedicado a ela, a Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Tributária (CETRIBUT)²⁹ em funcionamento na Câmara dos Deputados.

Segundo Paulo Barros de Carvalho³⁰, o sistema tributário brasileiro, que outrora foi reconhecido como um dos mais eficientes, foi se tornando cada vez mais complexo a ponto de se tornar ininteligível.

Outrossim, com o advento da CRFB/88, o renomado tributarista acredita que reformas mais profundas no sistema, que envolvam mudanças nas competências e eventuais perdas momentâneas, causarão embates entre a União, estados e municípios, que invariavelmente irão chegar até o Supremo Tribunal Federal. Por isso, ele acredita que o caminho menos problemático seria o de uma “simplificação tributária”, o que geraria menos resistência entre os parlamentares.

²⁹ No sítio eletrônico da Câmara dos Deputados é possível acompanhar o funcionamento da Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Tributária (CETRIBUT). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria>>. Acesso em: 25. jan. 2018.

³⁰ Entrevista concedida a Sérgio Rodas, do site CONJUR. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-18/ditadura-consequiria-reforma-tributaria-professor>>. Acesso em: 25. jan.2018.

Independente da vereda a ser adotada pelo Congresso Nacional, seja ela uma profunda reforma ou uma alteração menor do ordenamento, ela deverá levar mudanças até aos tributos que contribuem para a geração/manutenção da desigualdade.

A estrutura arrecadatória no Brasil em 2016, segundo relatório da Secretaria da Receita Federal³¹, é composta basicamente por 6 grupos, e dentre estes, os principais são: tributos sobre a renda, tributos sobre a folha de salários, tributos sobre a propriedade, tributos sobre bens e serviços e tributos sobre transações financeiras.

Em uma breve análise, é possível constatar que os tributos sobre bens e serviços representou cerca de 47,39% da arrecadação do Estado brasileiro. Nesta situação encontram-se principalmente os tributos que incidem sobre bens e serviços, como o ICMS e ISS, que acabam repercutindo mais na população de baixa renda. Por outro lado, a tributação sobre propriedade e os tributos sobre renda representaram respectivamente 4,67% e 19,97% da arrecadação.

Estes números comprovam a discrepância marcante entre o sistema tributário brasileiro e o de outros países membros da OCDE³². A tributação sobre a renda, que chega a representar a maior parte da arrecadação de países como Estados Unidos e Dinamarca, pode e deve ser explorada na reforma tributária, tanto da pessoa jurídica, quanto da pessoa física.

Contudo, a exploração dos tributos sobre a renda deve ser explorada com parcimônia, considerando a progressividade e a capacidade contributiva dos contribuintes, para não gerar impactos negativos. Neste sentido, a CETRIBUT, em um de seus pareceres³³ alertou para o risco de ocorrerem medidas consideradas “laborcidas”, ou seja, que venham comprometer a geração de empregos formais.

Por outro lado, é necessário desestimular o fenômeno da “pejotização”, em que os trabalhadores autônomos buscam as vantagens de serem tributados como pessoas jurídicas, abrindo mão de direitos trabalhistas e previdenciários para atender pressões do mercado de trabalho.

³¹ SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. *Carga Tributária no Brasil 2016: análise por tributos e bases 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>> p.6. Acesso em 10 mar. 2018

³² Ibid. p. 11.

³³ Parecer da Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Tributária (CETRIBUT). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/documentos/outros-documentos/22.08.17ResumodaReformaTributaria.pdf>>. Acesso em 5 abr. 2018.

Considerando a necessidade de focar a carga tributária em setores estratégicos, o cerne da atual reforma tributária consiste no imposto sobre a renda, imposto sobre operações com bens e serviços (substituindo o ICMS, ISS, Pis-Cofins, dentre outros) e um imposto seletivo monofásico (que recairia sobre certos produtos como cigarros, bebidas, etc.). Justamente visando amortizar o impacto da perda de alguns tributos, principalmente estados e municípios, a aplicação da reforma passaria por um período de transição de quinze anos, até a sua efetiva implantação. Por último, vale frisar que a União continuará a concentrar a maior parte da arrecadação.

CONCLUSÃO

A redução da desigualdade deve ser um dos balizadores das políticas de um Estado, pois nenhum país consegue desenvolver-se efetivamente mantendo grandes distorções neste campo; o que faz com que esta discussão deva ser levada tão a sério quanto a segurança pública, a educação e outros temas que permeiam o noticiário nacional.

Neste sentido a tributação pode ser um fomentador do nivelamento social, ou como atualmente ocorre, um fator a mais para aumentar a desigualdade. A estrutura arrecadatória no Brasil composta por excesso de tributos ligados ao consumo e, em contrapartida baixa tributação sobre renda e patrimônio afetam sensivelmente as camadas mais pobres da sociedade.

Como exemplo, cite-se um pão francês, que pode ser encontrado em qualquer padaria e faz parte dos hábitos alimentares de boa parte da população brasileira. No valor deste pãozinho estará agregado, em média, a carga tributária de 16,25%³⁴, sendo tal valor arcado pelo consumidor, independentemente de sua capacidade contributiva. Desta maneira, tanto um milionário quanto um morador de rua estarão pagando a mesma coisa pelo pão, ainda que possuam uma evidente diferença no seu poder de compra.

Alterar a estrutura arrecadatória brasileira e colocá-la em patamares mais próximos ao de outras economias globais poderá contribuir sobremaneira na redução da desigualdade. Contudo, tais mudanças esbarram precipuamente em conflitos federativos entre os entes

³⁴ Segundo a Secretaria da Receita Federal, este é o valor médio da carga tributária de um pão de 50 gramas, incluindo nesse cálculo a média de tributos como ICMS, IPI, PIS e COFINS. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EducacaoFiscal/PrimeiroSeminario/22CARGATRIBUTARIAPRODUTOSDECONSUMOPOPULAR.pdf>>. Acesso em 04 mar. 2018.

políticos, que ao menor sinal de queda nas receitas tributárias por conta de uma reforma tributária, deverão acionar o Supremo Tribunal Federal.

Ainda que seja um desafio hercúleo, a tributação sobre a renda e patrimônio precisam ser majorados e em contrapartida, o consumo deve ser desonerado. Tal medida serviria de estímulo à atividade empresarial, uma vez que a menor quantidade de tributos onerando a bens e serviços refletirá em um aumento de vendas o que influenciaria diretamente na arrecadação do Estado.

Outra medida de cunho mais simples, porém necessária, é a redução de entraves burocráticos através da simplificação dos tributos. A legislação tributária é complexa e muitas vezes requer conhecimentos técnicos para que possa ser devidamente aplicada e não gere sanções aos contribuintes.

Ao par disso, a gestão de recursos públicos deve ser aprimorada e a sua aplicação deve ser intensamente monitorada pelos órgãos de controle e principalmente pela sociedade, através de mecanismos de transparência eficazes.

A governança corporativa, que vem estando em destaque nos setores privados é essencial para o setor público e neste sentido, os tribunais de contas de todas as esferas devem ser proativos e menos sujeitos a interferências políticas ao exercerem sua função de fiscalizar as contas públicas³⁵.

Não se pode admitir que os recursos públicos sejam desperdiçados, e muito menos que sejam esbanjados em decorrência de corrupção ou ineficiência dos agentes públicos, pois aqueles não são revertidos em prol da sociedade, acabam agravando mais ainda a baixa sensação de retorno dos serviços públicos, e em última análise prejudicam a redução das desigualdades.

³⁵ A governança corporativa no setor público é o poder (ou capacidade) para maximizar a probabilidade de que o comportamento (as ações) dos altos administradores seja dirigido para o atendimento aos interesses dos cidadãos e da sociedade brasileira (na forma de serviços públicos adequados), e não pelos seus próprios interesses; isto inclui o conjunto de mecanismos externos de avaliação, direção e monitoração de uma instituição necessários para implementar tal capacidade. BRANCO, Cláudio Souza Castello; CRUZ, Cláudio Silva da. A prática da governança corporativa no setor público federal. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 45, n. 127, mai./ago. 2013. p.22. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-do-tcu-n-127-maio-ago-2013.htm>>. Acesso em 22 mai. 2018.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Reforma tributária proposta*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/documentos/outros-documentos/22.08.17ResumodaReformaTributaria.pdf>>. Acesso em 5 abr. 2018.

_____, Código Tributário Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em 20 jul. 2017.

_____, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm#adct>. Acesso em 20 jul. 2017.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRANCO, Cláudio Souza Castello; CRUZ, Cláudio Silva da. A prática da governança corporativa no setor público federal. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 45, n. 127, mai./ago. 2013. p. 20/27. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-do-tcu-n-127-maio-ago-2013.htm>>. Acesso em 22 mai. 2018.

COASE, R. H. *The problem of social cost*. Disponível em: <<http://www2.econ.iastate.edu/classes/tsc220/hallam/Coase.pdf>>. Acesso em 21 jul. 2017

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 18. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2017.

GRIN, Eduardo José. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, [S.l.], v. 18, n. 63, jul. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3994/13476>>. Acesso em: 3 jan. 2018.

GRUPO BANCO MUNDIAL. *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. V.1. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em 24 jan. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015*. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>>. Acesso em 20 fev.2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Governança Corporativa*. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/governanca/governanca-corporativa>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro. *Texto para discussão 1844: gasto público, tributo e desigualdade de renda no Brasil*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1844b.pdf>. Acesso em 20 mai. 2018

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. AMARAL, Gilberto Luiz do (Coord.). *Cálculo do IRBES (Índice de Retorno de Bem Estar à sociedade)*. Disponível em: <<https://ibpt.com.br/img/uploads/novelty/estudo/2171/IRBES2015.pdf>>. Acesso em 20 mai. 2018

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 26. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2017.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Costs of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W.W. Norton, 1999.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 33. ed. [Atualização Miguel Alfredo M. Neto]. São Paulo: Saraiva, 2017.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. Tradução Monica Baumgartem de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RODAS, Sérgio. Conflito de interesses. *Conjur*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-18/ditadura-conseguiria-reforma-tributaria-professor>>. Acesso em: 25. jan.2018.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. *Carga Tributária em produtos de consumo popular*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EducacaoFiscal/PrimeiroSeminario/22CARGATRIBUTARIAPRODUTOSDECONSUMOPOPULAR.pdf>> Acesso em 04 mar. 2018

_____. *Carga Tributária no Brasil 2016: análise por tributos e bases 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>> Acesso em 10 mar. 2018

TIPKE, Klaus. *Moral tributária do Estado e dos Contribuintes*. Tradução Luiz Dória Furquim. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. V.1. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

_____, *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. 2. ed. revista e atualizada V.2. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.