



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**  
**MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**SISTEMA TRIBUTÁRIO E DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL: a  
regressividade do sistema como indutora de desigualdade**

**ROBERTO NEME CLASEN**

**PELOTAS**  
**2014**

**ROBERTO NEME CLASEN**

**SISTEMA TRIBUTÁRIO E DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL: a  
regressividade do sistema como indutora de desigualdade**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social

Orientador: Prof. Dr. Renato da Silva Della Vechia

**PELOTAS**

**2014**

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C615s Clasen, Roberto Neme

**Sistema tributário e desigualdade social no Brasil : a regressividade do sistema como indutora de desigualdade. / Roberto Neme Clasen. – Pelotas: UCPEL, 2014.**

95f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Pelotas, BR-RS, 2014. Orientador: Renato da Silva Della Vechia.

1. sistema tributário. 2. regressividade. 3. políticas sociais. 4. distribuição de renda e riqueza. I. Della Vechia, Renato da Silva, or. . II. Título.

CDD 361.61

**ROBERTO NEME CLASEN**

**SISTEMA TRIBUTÁRIO E DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL: a  
regressividade do sistema como indutora de desigualdade**

Dissertação submetida à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social.

E aprovada sua versão final em 17 de dezembro de 2014 atendendo às normas da legislação vigente da Universidade Católica de Pelotas, do Curso de Mestrado em Política Social.

Pelotas, 17 de dezembro de 2014

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Renato da Silva Della Vechia (UCPel)  
Orientador

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Myriam Siqueira da Cunha (UCPel)  
Membro Examinador I

---

Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis (PUCRS)  
Membro Examinador II

**PELOTAS, 2014**

### **Dedicatória**

Aos meus pais, Henrique e Francisca,  
amor e estímulo constante, sem os  
quais não venceria este desafio.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço a Universidade Federal de Pelotas (UFPel), que me proporcionou o tempo necessário para a dedicação ao Mestrado, sem o qual nada disso seria possível.

Agradeço, também, aos meus familiares, especialmente aos meus pais, Henrique e Francisca, pelo apoio dispensado.

Agradeço a toda a equipe do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas (UCPel) e aos colegas, os quais proporcionaram um ambiente acolhedor e estimulante.

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

Finalmente, um especial agradecimento ao meu orientador, Prof. Renato Della Vechia, que sempre demonstrou interesse e disponibilidade em orientar e colaborar com este trabalho.

## SUMÁRIO

	<b>DADOS DE IDENTIFICAÇÃO</b> .....	08
	<b>RESUMO</b> .....	09
	<b>ABSTRACT</b> .....	10
	<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	11
<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	16
<b>3</b>	<b>ALGUMAS CARACTERÍSTICAS HISTÓRICO-CULTURAIS PRESENTES NA FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA</b> .....	18
3.1	Patrimonialismo .....	20
3.2	Escravidão tardia no Brasil e suas consequências .....	27
3.3	Coronelismo e mandonismo na política .....	31
3.4	Histórico processo de concentração de renda e riqueza .....	35
<b>4</b>	<b>ESTADO E O DESEMPENHO DA TRIBUTAÇÃO</b> .....	40
4.1	Papel do Estado Social .....	42
4.2	Função dos tributos na formação do fundo público e na estrutura social .	45
4.3	Principais bases de arrecadação tributária no Brasil .....	50
4.4	Princípios do Direito Tributário .....	54
4.5	Competências constitucionais tributárias .....	60
<b>5</b>	<b>SISTEMA TRIBUTÁRIO, REGRESSIVIDADE E SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO</b> .....	63
5.1	Arrecadação fiscal concentrada em tributos regressivos e desigualdade social .....	67
5.2	Imposto sobre as grandes fortunas .....	72
5.3	Análise do financiamento da seguridade social brasileira .....	76
5.4	Relação entre os sistemas político e tributário brasileiro .....	82
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	88
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	91

## **DADOS DE IDENTIFICAÇÃO**

1.1 Título: Sistema tributário e desigualdade social no Brasil: a regressividade do sistema como indutora de desigualdade.

1.2 Linha de pesquisa: Cidadania, proteção social e acesso à justiça.

1.3 Autor: Roberto Neme Clasen.

1.4 Orientador: Prof. Dr. Renato da Silva Della Vechia.

1.5 Vinculação: Universidade Católica de Pelotas. Centro de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais. Programa de Pós-Graduação em Política Social.

## RESUMO

A presente dissertação apresenta as linhas gerais do sistema tributário brasileiro e seus reflexos nas políticas públicas de distribuição de renda e riqueza. Procura demonstrar, a partir da análise das características histórico-culturais presentes na formação social nacional e da relação entre os sistemas político e tributário, como o Estado brasileiro arrecada tributos para formar seu orçamento, os principais interesses envolvidos na sua realização, bem como sobre em quem recai o ônus fiscal. Isso a despeito dos princípios e normas constitucionais de direito tributário, com o intuito de tecer críticas ao sistema tributário, notadamente quanto ao seu caráter regressivo, que conduz à concentração da renda e riqueza, em vez de ser um instrumento aliado do Estado no processo de distribuição da riqueza.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema tributário. Regressividade. Políticas Sociais. Distribuição de Renda e Riqueza.

## ABSTRACT

The present dissertation shows the outline of the Brazilian tax system and its effects on public policy distribution of income and wealth. Seeks to demonstrate, whereof the analysis of historical-cultural characteristics included in the national social formation and the relationship between the political and tax systems, how the Brazilian Bureau collects taxes to form his budget, the main interests involved in its achievement, as the who bears the tax burden. About the precepts and constitutional provisions of tax law, with the intention to criticize the tax system, notably with regressive nature, which leads to the concentration of income and wealth, instead to be a Government ally in the instrument of wealth distribution process.

**KEYWORDS:** Tax System, Regressivity. Social Policies. Income and Wealth Distribution.

## LISTA DE ABREVIATURAS

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.

CPMF: Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira ou Transmissão de Valores e Créditos e Direitos de Natureza Financeira.

DRU: Desvinculações das Receitas da União.

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IBPT: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário.

ICMS: Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

IE: Imposto sobre a exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados.

IGF: Imposto sobre as Grandes Fortunas.

II: Imposto sobre a importação de produtos estrangeiros.

INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPTU: Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana.

IPVA: Imposto sobre a propriedade de veículos automotores.

IRPF: Imposto sobre a Renda da Pessoa Física.

IRPJ: Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica.

ITR: Imposto sobre a propriedade territorial rural.

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

PDRAE: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

PIB: Produto Interno Bruto.

PNUD: Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

POF: Pesquisa de Orçamento Familiar.

PRONATEC: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

PROUNI: Programa Universidade para Todos.

SCIELO: *Scientific Electronic Library Online*.

STF: Supremo Tribunal Federal.

TSE: Tribunal Superior Eleitoral.

UnB: Universidade de Brasília.

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas sociais visam garantir a todos os cidadãos o acesso a oportunidades de crescimento e desenvolvimento pleno, de melhoria na qualidade de vida, segurança, saúde, educação e seguridade social, permitindo a inserção social daquelas camadas menos favorecidas financeiramente ou que sejam vítimas de algum processo histórico de exclusão.

Nesse contexto, o financiamento do Estado brasileiro para a consecução das suas atividades básicas versado nesta pesquisa parte da premissa segundo a qual os tributos que o custeiam têm caráter regressivo. Isso porque a parcela mais significativa do orçamento provém de tributos indiretos, quais sejam, aqueles que incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para os consumidores, especialmente aos de mais baixa renda, que gastam quase a totalidade<sup>1</sup> da sua renda em bens de consumo, tais como alimentação e vestuário.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que são tributos regressivos aqueles que oneram o sujeito passivo (contribuinte) de forma inversamente proporcional a sua capacidade contributiva, ou seja, quanto menor a possibilidade de pagamento, mais representativo o custo do tributo ao contribuinte. A regressividade, portanto, penaliza mais fortemente os contribuintes com menor poder aquisitivo. Em oposição, os tributos progressivos<sup>2</sup> são aqueles cuja participação do contribuinte cresce à medida que cresce sua renda e patrimônio, isto é, arcam com o ônus do tributo os indivíduos com maiores condições de suportá-los (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

Em um regime tributário e fiscal equânime, a arrecadação de tributos deve ser progressiva. Em outras palavras, quem tem mais renda e patrimônio deve pagar mais. Assim, o financiamento da atuação estatal auxilia no processo de distribuição de renda. Quando, ao contrário, o sistema tributário assume um caráter regressivo, torna-se um problema para o desenvolvimento

---

<sup>1</sup> A seguir serão apresentados dados estatísticos sobre tal afirmação.

<sup>2</sup> Os tributos progressivos são aqueles em que, à medida que aumenta a base de cálculo, aumenta a alíquota.

social, pois impulsiona a concentração de renda e riqueza, em vez da distribuição.

Nessa esteira, dados do ano de 2008 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) informam que mais de 60% da arrecadação tributária vem do consumo e da folha de pagamento (contribuição social para o custeio da seguridade social), enquanto menos de 30% originam-se da renda e patrimônio. Nota-se que as bases tributárias que mais poderiam contribuir para promover a justiça social (a renda e o patrimônio) são responsáveis pela menor parcela de arrecadação.

A despeito disso, para entender e buscar o aprimoramento do sistema tributário, faz-se necessário compreender como se dá a formação do orçamento público, quais os principais atores envolvidos, interesses dos agentes, aspectos históricos e culturais característicos da formação social, para apontar as possíveis razões pelas quais este sistema de financiamento regressivo do Estado brasileiro persiste nos nossos dias.

Com base nisso, justifica-se a escolha do tema de pesquisa, tendo em vista que a política tributária bem planejada pode ser uma forte aliada do Estado na gestão das políticas sociais voltadas especialmente à redistribuição de renda e riqueza, como forma de amenizar a desigualdade social e proporcionar justiça social, em contraponto ao regime tributário brasileiro vigente, que contribui para concentrá-las, em detrimento da promoção da justiça social.

Outro fator relevante é que o tema, a despeito de sua relevância social, permanece ainda pouco explorado pela academia. A tônica do debate ganha contornos empresariais, destacadamente sobre competitividade comercial frente aos montantes totais pagos em tributos na produção e circulação de bens e serviços (carga tributária), bem como no aspecto federativo relativo às competências tributárias centralizadas na União, pouco se discutindo o cerne da questão, que reside sobre quem efetivamente custeia o Estado brasileiro.

De outra banda, o interesse sobre o tema de pesquisa surgiu no momento da preparação para o ingresso como aluno no Curso de Mestrado em Política Social, especialmente a partir das leituras sugeridas e correlatas, pelas

quais a curiosidade acadêmica foi despertada por um assunto que envolve, entre outras, as áreas econômicas e jurídicas, ciências coincidentes com as formações em nível de graduação por mim realizadas.

Com efeito, consoante o que brevemente se expôs, tem-se como problema da pesquisa a seguinte questão: por que motivos o sistema tributário brasileiro conduz à concentração de renda e riqueza<sup>3</sup>, em vez de ser um instrumento aliado do Estado no processo de distribuição?

A partir dessa questão, o presente estudo tem como objetivo geral demonstrar que o sistema tributário brasileiro conduz à concentração da renda e riqueza, em vez de ser um instrumento aliado do Estado no processo de distribuição.

Como objetivos específicos, a pesquisa se dispõe a demonstrar que o sistema tributário brasileiro reflete um modelo histórico-cultural característico da sua formação social, além de apresentar o sistema tributário brasileiro e evidenciar que o Estado é custeado pelas camadas de mais baixa capacidade contributiva. Ainda, o estudo visa a explicar que a política tributária é um instrumento eficaz de distribuição de renda e riqueza, bem como, por fim, apresentar a relação entre os sistemas político e tributário brasileiro.

Para tanto, a dissertação é apresentada em três capítulos. O primeiro versa sobre alguns aspectos histórico-culturais presentes na formação social brasileira, que refletem nos dias atuais o sistema tributário nacional. O segundo capítulo aborda o papel do Estado e quais as funções desempenhadas pelos tributos na formação do orçamento público, bem assim apresenta as linhas gerais do sistema tributário brasileiro. Finalmente, o terceiro capítulo trata da regressividade do sistema tributário e dos aspectos políticos atinentes a essa característica marcante da tributação no Brasil. Por fim são apresentadas as principais considerações obtidas por meio da pesquisa acadêmica.

---

<sup>3</sup> Optou-se por não restringir o debate a apenas renda ou riqueza, uma vez que o estudo aborda tanto aspectos relativos a um quanto a outro tema.

## 2 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento do estudo, utilizaram-se estratégias de investigação, tais como revisão de literatura, levantamento e análise de legislação, anuários, periódicos, base de dados orçamentários e materiais bibliográficos diversos.

Inicialmente, fez-se uma revisão bibliográfica nas matérias abordadas na pesquisa, especialmente sobre os aspectos da formação cultural brasileira, sobre tributação e orçamento público e seus determinantes, regressividade tributária, financiamento de campanhas eleitorais, de modo a validar o referencial teórico do estudo e a metodologia de pesquisa utilizada.

Nesse contexto, uma das principais referências bibliográficas da pesquisa é de autoria do Professor Evilásio Salvador, da Universidade de Brasília (UnB), intitulado *Fundo público e seguridade social no Brasil*. O livro tem procedência na tese de doutorado realizada na mesma instituição, e aborda questões de grande relevância acerca do financiamento da seguridade social brasileira. Em apertada síntese, o estudo apresenta informações que demonstram que a seguridade social brasileira é custeada pelos seus próprios beneficiários, que sustentam o sistema securitário por meio de tributos indiretos, destacadamente contribuições sociais (uma das espécies tributárias previstas na Constituição Federal) incidentes nas folhas de salários dos trabalhadores e em outros itens da formação do custo, que são repassados pelos empresários aos consumidores nos preços dos produtos e serviços.

Visando ampliar e atualizar o referencial, fizeram-se buscas nos portais CAPES e SCIELO, com os termos “tributação e regressividade” e “tributação e desigualdade social”. Foram encontrados alguns trabalhos acadêmicos com enfoque semelhante, os quais guiaram a elaboração dessa dissertação, com o devido cuidado para preservar a originalidade acadêmica da pesquisa ora apresentada.

Também se realizou investigação da legislação tributária, das fontes de receita e despesas com políticas sociais, com a finalidade de efetuar o levantamento dos dados necessários aos objetivos propostos. Ainda, foram

realizadas pesquisas de dados junto aos órgãos envolvidos para quantificação de orçamento e participação dos estratos de renda no financiamento de programas sociais.

Todos os dados foram sintetizados em forma de redação, dividida por afinidade e pertinência em três capítulos a seguir expostos.

### 3 ALGUMAS CARACTERÍSTICAS HISTÓRICO-CULTURAIS PRESENTES NA FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

Dentre as inúmeras características que influenciaram a formação política e social brasileira, pode-se destacar o fenômeno do patrimonialismo, a escravidão, o coronelismo e o mandonismo na política, e a histórica concentração de renda e riqueza nas mãos de poucos e grandes proprietários. Esses caracteres influenciaram e conduziram, até os dias de hoje, ao individualismo e a apropriação da coisa pública e alheia em prol de interesses pessoais.

Nesse contexto, o patrimonialismo, cujas origens na formação social brasileira vêm desde o período colonial, tem como marco principal a condução da coisa pública como se fosse propriedade privada do administrador. Em outras palavras, a relação patrimonialista mostra-se evidente, uma vez presente o tipo de relação política em que não há distinção entre a esfera pública e a esfera privada, que os bens públicos são utilizados para atender aos interesses pessoais do administrador, e por que não dizer, que o exercício dos cargos públicos se dá em favor de interesses pessoais não condizentes com os anseios sociais.

Conforme Raymundo Faoro (1959), o patrimonialismo evidencia-se por um interesse no desenvolvimento econômico sob o comando político, para satisfazer imperativos ditados pelo quadro administrativo do Estado. Ou ainda, o aparelhamento político impera, rege e governa em nome próprio, num círculo impermeável de comando, que não representa a nação.

Outro ponto que retrata a formação social brasileira é a escravidão recente no seio social, mantida de forma violenta para a conservação da dominação social. Tal prática foi extinta de maneira tardia no país e demonstra a forma pela qual se consuma a apropriação privada da liberdade e da dignidade humana em benefício das camadas sociais dominantes.

Já no que se refere ao coronelismo, tido resumidamente numa expressão de liderança política, inspirados nos ensinamentos do historiador e filósofo Basílio de Magalhães, constante na obra de Victor Nunes Leal (1949),

pode-se dizer que o termo introduziu na nossa cultura um conceito, uma acepção particular, no sentido de que os Coroneis eram, nas suas origens, fazendeiros, comerciantes ou industriais que exerciam comandos da Guarda Nacional e por tais condições, estendiam seus laços de poder em cada município, sob a confiança do governo provincial<sup>4</sup>, sendo esta uma das expressões iniciais marcantes da relação patrimonial.

Assim, o coronelismo assumiu na evolução político-social do nosso país um significado particular nas relações partidárias dos municípios brasileiros, na medida em que o Coronel se punha numa condição de relevante influência no poder local, exercendo-o do modo que melhor lhe provinha para a manutenção dos seus interesses privados. Pode-se, ainda, citar como traço marcante desse período histórico a concentração de propriedade da terra, formando grandes latifúndios mantidos até os dias atuais como herança cultural.

Todo esse cenário não poderia culminar em outra configuração social, senão em enormes desigualdades, concentração de renda e riqueza. Ora, na medida em que os detentores do poder o exercem de forma a atender interesses pessoais ou representando o poder econômico, ou para manter-se no poder e estender seus tentáculos na estrutura administrativa do Estado, estes agem, inegavelmente, de acordo com interesses próprios dos grupos privatistas, a despeito dos anseios da sociedade. Essa soma de fatores e a perpetração no poder conduzem à disparidade e concentração de riqueza sob a égide de uma camada privilegiada, que pauta as suas relações de acordo com o que lhes é conveniente e oportuno.

Por tais motivos, isto é, pela atuação estatal estar determinada pela vontade privada dos governantes, o sistema tributário nacional é demasiadamente injusto no que se refere à distribuição do ônus fiscal. A título de exemplo, conforme estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), a camada social cujos rendimentos familiares variam entre R\$ 3.000,00 e R\$ 10.000,00 gasta 44,11% da renda em tributos, ao passo que as famílias que ganham acima desse valor contribuem com 42,19% de sua renda<sup>5</sup>. Em

---

<sup>4</sup> No contexto em que a obra de Victor Nunes Leal foi escrita o município não era constitucionalmente considerado um ente da Federação.

<sup>5</sup> Dias trabalhados para pagar tributos – Maio de 2014. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT).

outras palavras, quanto maior o rendimento familiar, menor o peso dos tributos para os contribuintes. E esse ônus cai progressivamente à medida que renda familiar se eleva.

Frente a isso, não há vontade política suficiente para modificar essa situação, uma vez que os detentores do poder e das melhores condições (maior capacidade contributiva para financiar o Estado) confundem-se com os legisladores, ou têm seus interesses protegidos por eles.

Esses pontos serão detalhados a seguir de forma não exaustiva, mas de modo a corroborar a premissa de que os interesses centrais do poder são conduzidos não pensando no bem comum, mas nos desejos particulares dos mandatários do poder.

### **3.1 Patrimonialismo**

A história brasileira, desde o período colonial, foi marcada pela confusão na relação entre a esfera pública e a privada. Alguns estudiosos do início do século passado, que serão citados ao longo deste tópico, já se detinham no estudo do tema para construir análises que ajudaram a explicar as origens históricas do comportamento político das elites e das classes dominantes, as quais sempre se locupletaram dos bens públicos e se valeram de privilégios que o exercício do poder lhes proporcionou.

Nessa senda, a formação política e social brasileira deu-se regida pela metrópole colonizadora, e não a partir da vontade agregadora do povo. O Brasil era uma sociedade rural controlada pelo sistema de exploração que Portugal impôs, fundada na escravidão, no latifúndio, no monopólio comercial, todos esses mecanismos de concentração de riqueza em favor da metrópole, das classes proprietárias, dos homens livres e comerciantes.

Consoante explica Neto (2011), um espaço público autônomo não foi vivenciado pelo povo brasileiro na plenitude, uma vez que a sua construção manteve-se ligada aos laços tradicionais portugueses, nos quais predominavam as relações familiares, transpondo esses valores para a esfera

pública. Segundo aponta, a formação política e social brasileira deu-se de forma peculiar, bem diferente da europeia, já que em nosso caso, como antes mencionado, o processo colonizador foi gerido pela metrópole portuguesa e não pela vontade do povo, que não tinha vínculos que os unisse com o governante.

Para Raymundo Faoro (1959), o Estado patrimonial era o centro do poder e propulsor das relações sociais. Como explica Neto (2011), neste mesmo sentido, na organização do Estado português verificou uma enorme confusão entre os bens públicos e privados da esfera íntima do governante. Diz que:

A coroa conseguiu formar, desde os primeiros golpes da reconquista, imenso patrimônio rural (bens “requengos”, “regalengos”, “regoengos”, “regeengos”), cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguem mal o bem público do bem particular, privativo do príncipe [...] A propriedade do rei – suas terras e seus tesouros – se confundem nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos da família ou em bens e serviços de utilidade geral (FAORO *apud* NETO, 2011, p. 213).

Raymundo Faoro expõe que o aparelho burocrático trazido pela administração colonial portuguesa induziu ao domínio de um grupo de funcionários, que aliados ao patronato político utilizavam de poder para seus interesses, que não eram, senão, as suas vontades pessoais.

Ainda conforme a obra de Faoro:

De D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado – o capitalismo político ou o pré-capitalismo -, centro da aventura, da conquista e colonização moldou a realidade estatal, sobrevivendo e incorporando na sobrevivência, o capitalismo moderno, de índole industrial, racional na técnica e fundado na liberdade do indivíduo – liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições. A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreende no âmbito de um aparelhamento a explorar a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja

legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi (FAORO, 1959, p. 733).

Em relação a essa forma de gestão da coisa pública, ampla parcela dos pensadores da teoria política nacional associa o subdesenvolvimento brasileiro a um processo histórico, o qual está umbilicalmente ligado ao processo chamado de patrimonialismo, que por ora se detém. Tal temática remonta a Max Weber, que associava o trato da coisa pública (*res publicae*) pela autoridade como se particular fosse.

Assim sendo, para a teoria política de Max Weber, o patrimonialismo é uma maneira de exercício legítimo do poder político, fundado no tipo de dominação tradicional<sup>6</sup>. Para ele a dominação era como “a probabilidade de encontrar obediência a uma norma de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis” ou ainda “a possibilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessas legitimidades” (WEBER, 1999, p. 33).

No patrimonialismo exposto por Max Weber, as ordens dadas pela autoridade são eminentemente voltadas a valores, opiniões e posições pessoais do Senhor. Para Neto (2011), fundado no pensamento de Faoro, nesse modo de organização social não há noção de indivíduo, entendida no sentido dele ser o centro da política, núcleo de poder e decisão, receptáculo de direitos e deveres.

Não obstante, o patrimonialismo é a dominação exercida com base em um direito pessoal, embora decorrente de laços tradicionais, obedecendo-se ao chefe por uma sujeição instável e íntima, derivada do costume, da tradição e da aceitação dos sujeitos à dominação. Guarda semelhança com o patriarcalismo, no qual o domínio é exercido majoritariamente no poder de dominação doméstico. Todavia, quando o soberano estende a sua dominação, caracteriza a preponderância em apreço, qual seja, a patrimonialista.

Nessa trilha, outros autores como Sergio Buarque de Holanda e Simon Schwartzman interpretaram o patrimonialismo na definição conceitual de uma prática que não estabelece diferença entre a esfera pública e a privada na vida

---

<sup>6</sup> Weber classificava os tipos puros de dominação em tradicional, carismática e racional-legal.

pública, buscando explicações políticas e culturais, e atribuíram o atraso nacional ao extenso período escravagista e à herança colonial portuguesa (NETO, 2011).

Para Holanda (1969), o “homem cordial” brasileiro não distinguia na sua vida pública o interesse privado do coletivo. Para ele:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. [...]. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresentase como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático [...] (HOLANDA, 1969, p. 105-106).

Em outros termos, para o aludido autor, a forma pessoal e íntima pela qual o homem público conduzia suas relações públicas deu ao brasileiro a propensão de tratar a política e os assuntos do Estado de modo pessoal, avesso aos formalismos.

Faoro (1959) explica que as mazelas brasileiras estão no caráter específico da formação histórica nacional, de raízes coloniais, na medida em que a estrutura administrativa de poder patrimonial do Estado português foi inteiramente trazida para a colônia. Este padrão, ainda consoante o autor, estruturaram o Império, a Monarquia e a República do Brasil.

Para este mesmo estudioso, o patrimonialismo foi a característica mais marcante do subdesenvolvimento do Estado brasileiro. De acordo com ele, as origens do Estado lusitano foram sedimentadas no fato de que o bem público não se dissociava do patrimônio pessoal do governante.

No Brasil, a relação patrimonialista mostra-se ainda evidente, na medida em que se faz presente o tipo de relação política em que não há distinção entre a esfera pública e a esfera privada, que os bens públicos são utilizados para atender aos interesses pessoais do administrador, que o preenchimento de

cargos e funções serve aos interesses do nomeante e não do Estado ou do povo – do titular da coisa pública.

A matéria em apreço foi objeto de discussão no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), lançado no governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1995. Assim dispunha:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publicae* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável (PDRAE, 1995, p. 15).

Uma vez que o aparelho do Estado é utilizado como uma extensão do poder do soberano ou de seus agentes, torna-se notória a irracionalidade do sistema fiscal, tanto no que tange à receita pública, assunto que será posteriormente exposto neste estudo, quanto da despesa.

Para Neto (2011), o patrimonialismo retrata a presença marcante do individualismo na sociedade brasileira, que, por conseguinte, repercute na dificuldade de diferenciar o público do privado quando a ação do indivíduo é politicamente orientada. Nesta linha de visão privatista que se formaram “clãs políticos”, ou seja, pequenos grupos de pessoas que influíram na vida política local segundo critérios de conveniência particulares. Destes grupos políticos originaram-se grupos eleitorais, cujos objetivos consistem em cooptar votos necessários às eleições (NETO, 2011).

Esses mencionados grupos são as categorias de agregação social que mais expõem o comportamento local, desprovido de sentimento de solidariedade social ou preservação de valores coletivos, formando um cenário propício para a preservação das vantagens próprias, impondo o cuidado da coisa pública ao regime de interesses privados.

Neste diapasão, o poder concentrou-se e conservou-se nas dimensões políticas, econômicas, ideológicas e culturais, beneficiando uma minoria em detrimento da coletividade. E os beneficiários, em que pese condenem tal condição apenas na retórica, na prática defendem com rigor os mecanismos que lhes dão origem (GUIMARÃES *apud* NETO, 2011).

Essa afirmação serve perfeitamente ao sistema tributário brasileiro, uma vez que a tão propalada justiça tributária passa, certamente, por uma redistribuição do ônus fiscal. Ou seja, os que mais auferem renda, os que mais consomem produtos tidos por supérfluos, os que mais detêm patrimônio, os que mais realizam transações, passarão a contribuir em maior volume, progressivamente<sup>7</sup>. Ora, são estes mesmos agentes que, no mais das vezes, têm a competência constitucional para iniciar a discussão legislativa acerca de uma reforma tributária (membros dos Poderes Legislativo e Executivo). Estes, também, têm suas pretensões políticas financiadas por grandes proprietários e detentores do capital – grandes corporações, construtoras, bancos.

Neto (2011) sustenta com propriedade que:

Sempre que se apresenta qualquer proposta, ou se inicia ação por parte do Estado ou de movimentos sociais, contra os mecanismos de concentração de poder, é considerada como um atentado aos direitos privados em geral e uma intervenção indevida e absurda do Estado. As estruturas sociais, políticas e econômicas são consideradas justas e naturais. Por essa razão devem ser preservadas, assim como a legislação e o aparelho judicial e policial que as garantem; podem sofrer ligeiras adaptações, a serem feitas pelos representantes dos próprios beneficiários da concentração de poder (NETO, 2011, p. 220).

Sendo assim, muito embora o Brasil seja um dos países com maior concentração de renda, a população não tem sido capaz de se mobilizar para promover a diminuição das disparidades. E mesmo quando se mobiliza, não é suficiente para que se promovam medidas concretas nesse sentido<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> O tema será mais explicado nos tópicos seguintes.

<sup>8</sup> O brasileiro paga, proporcionalmente a sua renda, mais tributos que os alemães, canadenses, suíços, por exemplo, de acordo com estudos do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT). Isso não representa que o cerne do problema seja os valores absolutos pagos em tributação, mas sim sobre quem recai o ônus fiscal, ou seja, se quem sustenta o Estado tem capacidade contributiva para tanto ou se subtrai tais parcelas de um mínimo existencial.

Na política, segundo sustenta Neto (2011), as desigualdades se manifestam na influência do poder econômico no processo eleitoral, por meio do financiamento das campanhas por parte de grandes corporações, nas atividades públicas dos Poderes Legislativo e Executivo e nas decisões do Judiciário. No caso específico do processo legislativo, ainda segundo o mesmo autor, historicamente os grandes interesses econômicos financiam as eleições e organizam seus representantes na defesa de seus interesses, visando a garantir privilégios que o poder estatal lhes proporciona. E tudo isso se passa em detrimento de projetos de lei de interesse da população que os elegeu. Sendo assim:

Na administração pública, o orçamento autorizativo confere ao Executivo ampla liberdade de ação e tem sido o instrumento para convencer parlamentares. Os grandes grupos econômicos influenciam sobre os processos de privatizações, a regulamentação da atividade fiscalizadora das agências do Estado; sobre a elaboração das normas relativas a tributos e tarifas públicas.

Por sua vez, no Judiciário, grandes empresas conseguem escapar da tributação ou protelar o pagamento de impostos através de manobras legais. Na área criminal, os crimes de colarinho branco, de corrupção, fraude e sonegação são levemente punidos e seus autores muitas vezes escapam à condenação por falhas da legislação, ou de processo ou por leniência dos juizes. Enquanto isso, o fisco é implacável com a maioria assalariada; o aparelho policial é severo com as populações pobres e extremamente brando com a classe média, em especial com os ricos e poderosos (NETO, 2011, p. 222).

Diante desses argumentos, é possível vislumbrar que desde a colonização portuguesa o comportamento patrimonialista afigura-se com destaque, fato que influenciou sobremaneira a organização social brasileira no que tange à gestão da coisa pública pela vontade administrativa do príncipe e dos funcionários públicos, modo que até os dias de hoje forma um “clã político”, de maneira a fazer prevalecer seus interesses pessoais em detrimentos dos da coletividade.

Destarte, as desigualdades econômicas atuais e a privatização do Estado em prol dos interesses privados originam-se no sistema colonial e de exploração que a metrópole portuguesa impôs ao Brasil, mantendo-se até os dias atuais a prevalência da vontade pessoal dos detentores do poder sobre os anseios da coletividade.

### 3.2 Escravidão tardia no Brasil e suas consequências

A escravidão no Brasil foi instituída com a chegada dos portugueses. A primeira relação de trabalho entre estes e os índios se deu pelo mecanismo de escambo, ou seja, em troca de materiais simples, como colares e pulseiras, novidades aos olhos dos habitantes locais, e assim os índios passaram a trabalhar para os colonizadores (BENTEMULLER, 2012).

Por volta de 1530, com a experiência no cultivo da cana de açúcar nas ilhas do Atlântico, Portugal implantou no Brasil esse cultivo, iniciando-se o processo de colonização. Eventualmente, as primeiras expedições portuguesas ao Brasil trataram de começar a escravizar a mão de obra indígena. A Coroa portuguesa, assim que se interessou pela colonização ordenada, legalizou a escravidão indígena, já que a mão de obra nativa era mais barata que a negra.

Havia, segundo Bentemuller (2012), mecanismos que legitimavam a escravidão e eram definidos como aqueles meios autorizados pela Coroa ou travadas em defesa contra ataques dos índios pertencentes a outras tribos. A normatização da época estendeu esse conceito, elencando como condição única para escravidão o fato de serem os índios selvagens, ou seja, não havia como se falar em índio que não possuísse como característica a “condição de selvagem”.

A legislação da Coroa portuguesa reconheceu a legalidade da compra de índios prisioneiros condenados pelas tribos ao sacrifício. Assim, conforme Bentemuller (2012), as lutas dentro das tribos foram estimuladas pela própria Coroa. Nesse momento os índios, coligidos pelos portugueses, ofereciam seus filhos como escravos.

Entretanto, com habilidade e conhecimento local, os índios escravizados fugiam para o interior da colônia em busca de proteção. A mão de obra indígena aos poucos foi sendo considerada insuficiente e não especializada. O índio não produzia excedente, não era acostumado com o trabalho sistemático e com organização adequada para atender ao mercantilismo (BENTEMULLER, 2012).

Frente a essa situação, o escravo negro passou a ser trazido ao Brasil para trabalhar nas atividades agrícolas. O tráfico negreiro teve início em meados do século XIV, quando a metrópole portuguesa permitiu o ingresso de escravos africanos no Brasil. Nesta época cerca de duzentos mil escravos africanos desembarcaram no país, com o intuito de suprir a mão de obra indígena. O negro, da mesma forma que o índio, era submetido a jornadas de trabalho de até dezoito horas diárias (BENTEMULLER, 2012).

Com a descoberta de metais preciosos na região central do Brasil houve a migração da sociedade colonial do litoral para o interior. O africano passou a ser mais explorado do que antes nos canaviais, levando ao aumento das fugas, formação de quilombos, rebeliões e suicídios.

Conforme mencionado, no período da mineração, muitos escravos fugiam formando quilombos, onde se concentravam os escravos foragidos, localizando-se, normalmente, em áreas de difícil acesso. A atividade desenvolvida pelos escravos na mineração impossibilitava o controle rígido e íntegro dos Senhores no processo de lavra, o que permitia aos negros esconder minérios para, futuramente, comprar a própria alforria.

Além do deslocamento do eixo econômico do Nordeste para o Centro-Sul, transferindo a capital de Salvador para o Rio de Janeiro, a partir do século XVI surgiram várias cidades na região das minas, possibilitando o desenvolvimento do capitalismo europeu e, por conseguinte, levando ao crescimento do trabalho livre.

Nesse contexto, o sistema capitalista não comportava mais o escravismo, e tornou-se necessário o trabalho assalariado para a formação de um mercado consumidor dos produtos industrializados. A Inglaterra, pólo central de desenvolvimento da Revolução Industrial, estimulava a migração do sistema mercantilista para o industrial. As colônias inglesas não mais utilizavam a mão de obra escrava, assim, o açúcar produzido se tornava mais caro que o brasileiro, que era beneficiado pela manutenção do escravismo, prejudicando os interesses ingleses.

No período do Segundo Reinado (1840-1889) a cafeicultura se desenvolveu em grande escala. O seu cultivo foi marcado pelo sistema de

latifúndio, monocultura, mão de obra escrava e produção para exportação. Os grandes lucros provenientes do café foram implantados no desenvolvimento do setor industrial.

Em 1831, devido a ameaças externas da Inglaterra, foi proibido o tráfico negreiro no Brasil. Em 1850, a Lei de Terras regularizou o regime de propriedade territorial, dividindo-as em privadas e públicas. Dessa maneira, a aquisição de terras públicas só se concretizava por meio da compra, ficando extinta a aquisição por posse e doação da Coroa, dificultando a formação de pequenas propriedades e mantendo os trabalhadores livres sob a subordinação dos grandes proprietários, dada à escassez de mão de obra decorrente do fim do tráfico de escravos. Assim:

Leis de caráter abolicionistas foram criadas até a efetiva proibição da escravidão. Lei Visconde Rio Branco, de 1871, conhecida como lei do Ventre Livre; Lei Saraiva Cotegipe, de 1885, popularmente chamada de Lei dos Sexagenários; e, finalmente, Lei João Alfredo, de 1888, intitulada como Lei Áurea, declarando extinta a escravidão no Brasil (BENTEMULLER, 2012, p. 6).

Esse panorama conduziu a emancipação dos escravos, que ocorreu de maneira gradual, sendo marcada, no início, com a indenização oferecida pelo Estado aos Senhores, o que se pôde notar com a Lei do Ventre Livre<sup>9</sup>. Não obstante, a situação do escravo continuou a mesma. Apesar de movimentos liderados por abolicionistas, não houve a integração social do ex-escravo. A ideia de inferioridade do negro em relação ao branco, como forma de justificar a escravidão, perdurou e mantém-se até os dias atuais.

Para Batista (2005) o principal motivo que conduziu a abolição da escravatura foi o receio de que os escravos negros pudessem se subverter contra a dominação imposta pelos Senhores. Para ela, o quilombo era um grande fantasma que assombrava a cidade, antecipando políticas urbanas que tentavam disciplinar a concentração de pretos e pobres em geral. A escravidão foi questionada em face dos problemas que começavam a acarretar a partir da

---

<sup>9</sup> Pela qual o proprietário do escravo deveria criar os menores até que completassem oito anos, quando os entregariam ao Estado, recebendo indenização, ou os mantendo sob sua posse, até completarem 21 anos, tempo este em que prestavam serviços aos Senhores para compensar os gastos com seu sustento.

consciência do perigo da insurreição e de que os escravos fizessem reivindicações de cidadania, que os negros passaram a entender como direitos da Revolução Francesa. Em outras palavras, a escravidão negra foi extinta no Brasil pelo receio das classes dominantes de que os escravizados pudessem se insurgir contra a sua condição, e não porque pensavam tratar-se de sujeição a condições desumanas, até porque os escravos eram vistos como objeto apropriável – não eram tratados como sujeitos.

A partir de então, a mão de obra negra foi substituída pela europeia. De acordo com Batista (2005), entre 1870 e 1888 entraram no país mais de 160 mil deles. Entretanto, o medo mantido pelas elites de uma ebulição de revoltas dos negros foi trocado pelo medo de que os trabalhadores livres levassem a cabo movimentos socialistas, anarquistas e sindicalistas.

Nesse contexto, importante salientar que, segundo sustenta Batista (2005), para alcançar o resultado de sujeições que conduz e mantém a escravidão, a sociedade paternalista brasileira teceu para si uma imagem que justificava o jogo de dominação:

É através da desumanização do outro, da sua desqualificação pela alma ou pela lei, que a liberação total da crueldade dará conta do genocídio da população [...]: é a subordinação de tudo e de todos ao desejo de acumular tempo e trabalho do outro (BATISTA, 2005, p. 153).

Com efeito, além da privação da liberdade do trabalhador escravo, a crueldade para com eles sempre fez parte do projeto e do negócio. No liberalismo jurídico à brasileira a escravidão se legitimava no direito à propriedade em toda a sua plenitude. Para se chegar à naturalização do dia a dia na superioridade de uns e na barbarização de outros, fez-se necessário construir argumentos que originaram teorias, com vistas a produzir a acumulação de capital.

A despeito disso, mesmo nos nossos dias, passados mais de 125 anos da abolição da escravatura, o Brasil ainda combate uma versão moderna do tipo de trabalho forçado. Se, por um lado, não existem mais correntes ou senzalas, por outro, são inúmeras as semelhanças relatadas por trabalhadores de condições que remetem a uma escravidão contemporânea.

Ameaças de morte, castigos físicos, dívidas que impedem o livre exercício do ir e vir, alojamentos sem rede de esgoto ou iluminação, sem armários ou camas, jornadas que ultrapassam 12 horas por dia, sem alimentação ou água potável, falta de equipamentos de proteção, promessas não cumpridas<sup>10</sup>.

Em síntese, a escravidão é mais uma das expressões da formação econômica, política e social brasileira, e demonstra a forma pela qual se consoma a apropriação da liberdade e da dignidade humana em benefício das camadas sociais dominantes. Como bem ficou retratado, a escravidão é um fenômeno no qual se sobrepõe o interesse privado acima de qualquer coisa, mesmo ao que hoje se consagra como direito universal fundamental – a liberdade.

E mesmo tendo sido oficialmente abolida há cerca de 125 anos, num contexto histórico de vários séculos pode-se considerar um período relativamente recente, de forma que a cultura escravista ainda encontra-se enraizada na sociedade brasileira. Atualmente a cultura racista ainda persiste, de modo que os negros se encontram num patamar de inferioridade social. Algumas políticas públicas recentes têm almejado a diminuição das diferenças de acesso à educação e a cargos públicos, como, por exemplo, a reserva de vagas nas universidades públicas e nos concursos públicos. Tais medidas geram grandes polêmicas, porém, inegavelmente, servirão para promover maior igualdade entre brancos e negros, estes que historicamente foram marginalizados.

### **3.3 Coronelismo e Mandonismo na política**

Assim como o patrimonialismo e outros relevantes aspectos políticos e sociais, o coronelismo é um fator destacado para compreender a formação social brasileira, a relação entre a esfera pública e privada, o poder local e a centralização.

---

<sup>10</sup> Trabalho escravo existe? Trecho extraído de reportagem jornalística no portal eletrônico G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/trabalho-escravo-2014/platb/>. Acesso em 15 de maio de 2014.

Cumpra esclarecer, desde logo, que o coronelismo, embora guarde similaridades, não se confunde com o patriarcalismo. Segundo Holanda (1969), neste último caso, há características próprias acerca da existência de famílias com vínculos biológicos e afetivos que unem o chefe aos descendentes, bem como demais agregados, que se ligam por um sentimento de deveres e não de interesses. Há a dilatação do grupo familiar sob a autoridade do *pater-familias*.

De acordo com Faoro (1959), o coronelismo e patriarcalismo se diferenciam, na medida em que naquele caso não existe a identificação com o vínculo familiar, nem o respeito ao pai por parte do filho ou dependentes. O Coronel é uma pessoa que diante da sua situação econômica e da honra social tradicionalmente reconhecida, goza de prestígio, de apreço comum, da confiança do seu círculo social.

Esclarece Basílio de Magalhães, citado na obra de Leal (1949) que o termo “Coronel” tem origens na Guarda Nacional, espécie de milícia privada organizada e mantida pelos grandes fazendeiros, que contribuíam com o governo na defesa do território e de outras funções. Eram postos de comando confiados a pessoas com influência política e econômica. Por vezes o título era comprado para garantir ao adquirente o prestígio a ele inerente.

Ensina Leal (1949) que o fenômeno do coronelismo é de imediata observação para quem procura conhecer a vida política do interior do Brasil, fenômeno este bastante complexo, pois envolve diversos aspectos da política municipal. Preliminarmente, destaca o autor que o coronelismo é “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada” (LEAL, 1949, p. 20). Ainda de acordo com a lição do mencionado escritor, o coronelismo é um compromisso de proveitos entre o poder público e a influência social dos chefes locais – senhores de terra:

[...] O problema do coronelismo, aparentemente simples, apresenta no seu mecanismo interno grande complexidade. Não há dúvida, entretanto, que ele é muito menos produto da importância e do vigor dos senhores de terra, do que de sua decadência. A debilidade dos fazendeiros só aparenta fortaleza em contraste com a grande massa de gente que vive, mesquinamente, sob as suas asas e enche as urnas eleitorais a seu mandado. O coronelismo assenta, pois, nessas duas fraquezas: fraqueza do dono de terras, que se ilude com o

prestígio do poder, obtido à custa da submissão política. Fraqueza desamparada e desiludida dos seres quase sub-humanos que arrastam a existência no trato das suas propriedades (LEAL, 1949, p. 56).

Para Carone (1978), o coronelismo é fruto de um desequilíbrio entre o centralismo e o federalismo<sup>11</sup>, uma vez que a fragilidade dos poderes centrais possibilitou a formação de lideranças dos mais aptos e poderosos. Ainda segundo o autor, o coronelismo representava a continuidade do poder privado, num regime em que a vontade do Coronel devia ser obedecida tal qual se obedece a uma lei.

Consoante explica Leal (1949), a incipiente atuação estatal contribuiu para a ascensão dos Coroneis, que exerciam de forma extra-oficial sobre seus dependentes as funções que deveriam ser precipuamente estatais. Para o autor, o coronelismo é um “sistema de reciprocidade”, ou seja, mesmo que reduzido seu poder, o Coronel trocava favores com o Estado, que dispunha “do erário, dos empregos, dos favores e da força policial” em troca de eleitores (LEAL, 1949, p. 43). Este mesmo autor define o coronelismo como forma peculiar de manifestação do poder privado.

No caso brasileiro, o coronelismo teve mais fácil afirmação, tendo em vista a concentração de habitantes na zona rural, a centralização de terras sob a propriedade de poucos<sup>12</sup>, ausência de poder central, existência recente de direitos sociais de cidadania, previstos inicialmente com o advento da Constituição de 1934. Num contexto de concentração de riqueza, comércio e indústria incipientes, analfabetismo demasiado, miserabilidade, o Coronel centralizava o poder, distribuía benesses, prestava favores, arrumava empregos, isto é, fazia as vezes de benfeitor e, por tal razão, era obedecido e temido pelos seus dependentes.

Conforme ensina Barbosa Lima Sobrinho no prefácio à obra de Victor Nunes Leal (1949), o coronelismo apresentava alguns aspectos positivos, posto que, para manter a liderança, o Coronel tinha a necessidade de

---

<sup>11</sup> Como antes mencionado, o município alçou a condição de ente da Federação nos moldes em que hoje conhecemos (federalismo fiscal) somente com o advento da Constituição Federal de 1988.

<sup>12</sup> Lembrar que a terra foi um dos principais fatores de produção na formação histórica nacional.

apresentar uma gama de melhoramentos locais, para contentar os amigos, ou ao menos para calar os adversários, utilizando, por certo, do prestígio político que desfrutava para atender aos interesses locais.

Segundo explica Leal (1949), os Coroneis desempenhavam relevante função na atividade política da sua época, notadamente no que concerne ao apoio político e ao custeio das despesas eleitorais. Em contrapartida, indicavam correligionários para ocupar os cargos políticos da região. Sem embargo, como explica Faoro (1959), os Coroneis não se utilizavam dos cargos públicos para acumular riquezas, mas, precipuamente, para o aumento e manutenção do poder político e social.

No que diz respeito ao mandonismo, outro traço marcante da política brasileira, segundo Leal (1949), manifestava-se na perseguição entre adversários políticos, isto é, entre os chefes locais com seus opositores, bem como pelas sistemáticas recusas a prestação de favores, com o intuito de submeter o adversário político a situações humilhantes e represálias, tais como mudanças nos nomes de ruas, em preterições de serviços públicos, demissão de funcionários, excesso de rigor fiscal em comparação com os amigos.

Às vésperas das eleições, o embate chegava ao ápice, mas nos intervalos das campanhas eleitorais as relações azeitavam-se e as alianças eram construídas, o que permitia a facção que estava no poder engrossar suas fileiras pela adesão de cabos eleitorais urbanos ou de Coroneis. Formavam-se, igualmente os compromissos políticos com o intuito de obter apoio e indicações aos cargos dominados politicamente (LEAL, 1949).

Alguns autores apontam que o advento dos meios de comunicação, a urbanização e a industrialização ocorridas em meados do século passado, levou a redução do poder dos Coroneis e aos poucos começou a reduzir a influência do fenômeno aqui retratado.

Deste modo, o coronelismo e o mandonismo trazem um traço marcante do privatismo das relações históricas brasileiras, na medida em que o Coronel desempenhava suas funções diante de um vácuo estatal então fortemente existente. A exposta situação entre relações, tal como ocorre no patrimonialismo, em diversos casos ainda remanesce, de forma que as

relações de dependências são por demais importantes à manutenção das bases sociais e para o sistema representativo.

Desse modo, é inegável que a formação social e política brasileira foi marcada fortemente pela influência dos Coroneis, que mantêm até os dias de hoje inúmeras marcas em determinadas regiões do país, impondo relações de mando e dependência política, econômica e social face aos seus dominados.

### **3.4 Histórico processo de concentração de renda e de riqueza**

Apresentando a obra *Atlas da Exclusão Social no Brasil*, Pochmann e Amorim (2003) explicam que o problema da exclusão social no Brasil é histórico e continua presente, a despeito de sua gravidade e das consequências para grande parcela da população brasileira. Para eles, o fato de a industrialização brasileira ter sido conduzida dentro de um padrão imitativo de consumo, modificou os laços de dependência e terminou por reforçar o elitismo e a exclusão social.

Guido Mantega (1984), ao discorrer acerca do modelo de desenvolvimento brasileiro – o nacional desenvolvimentismo –, ensina que no final da década de 1920 a crise de superprodução iniciada nos Estados Unidos frustrou as teorias liberais dominantes, uma vez que a ausência de intervenção estatal no planejamento econômico ocasionou uma enorme quebra dos mercados em âmbito mundial. Nesse contexto, o modelo Keynesiano<sup>13</sup>, que se opunha ao liberalismo neoclássico, surgiu como alternativa às políticas econômicas predominantes, como forma de revigorar as economias mundiais, especialmente no país mais afetado, qual seja, os Estados Unidos.

Nas economias latino-americanas, as teorias nacional-desenvolvimentistas surgiram num tempo de graves crises econômicas, destacadamente a supramencionada crise de 1929, como oposição às políticas liberais neoclássicas que insistiam na eficiência da livre concorrência para obter o equilíbrio econômico e a alocação ótima dos recursos. Naquele

---

<sup>13</sup> O modelo Keynesiano é baseado em políticas de expansão do emprego e renda para alavancar o consumo.

momento, predominavam os ideais clássicos que dispunham acerca da mão invisível do Estado na regulamentação econômica, ou seja, para essa corrente do pensamento econômico, o Estado deveria intervir minimamente na economia, que por seus próprios meios e agentes obteria a melhor alocação dos recursos.

Além disso, havia a necessidade de renovar a economia política de interpretação e intervenção capazes de solucionar as contradições prementes da acumulação do capital por meio de uma maior participação dos Estados no domínio da economia (MANTEGA, 1984).

Com efeito, buscando aliar tais condições, pesquisadores vinculados a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) propuseram um modelo de desenvolvimento que visava à transformação dos países periféricos em nações desenvolvidas e com maior autonomia, através do incremento da participação do Estado na economia, por meio de planejamento global, de modo a facilitar a industrialização nacional, bem como diante da luta de um conjunto heterogêneo de forças sociais favoráveis à industrialização e à consolidação do desenvolvimento capitalista.

Para Pochmann e Amorim (2003), diante desse contexto, aliado a outros fatores políticos e sociais, o Brasil, embora tenha mudado muito ao longo do século passado, manteve as desigualdades sociais pouco alteradas. Os dados a seguir expostos demonstram que, a despeito de muitas modificações sociais no país, a concentração da propriedade permanece elevada. Para efeitos elucidativos, dados extraídos de Leal (1949) demonstram que, de acordo com o anuário estatístico de 1946, 73% da área rural estava nas mãos de 7,8% dos proprietários rurais, sendo que 1,46% detinha 48,31% das terras. Por outro lado, 74,83% dos proprietários detinham apenas 11% das terras do país.

Segundo aponta relatório da rede social<sup>14</sup>, por sua vez, atualmente menos de 50 mil proprietários rurais detém áreas superiores a mil hectares e controlam 50% das terras cadastradas. Cerca de 1% dos proprietários rurais apreendem em torno de 46% de todas as terras. Dos aproximadamente 400 milhões de hectares titulados como propriedade privada, apenas 60 milhões

---

<sup>14</sup> Informação obtida em <http://www.social.org.br/relatorios/relatorio002.htm>. Acesso em 14 de abril de 2014.

são utilizados como lavoura. Segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), existem cerca de 100 milhões de hectares de terras ociosas no Brasil.

Neste sentido, para autores como Caio Prado Jr. e Florestan Fernandes, citados por Pochmann e Amorim (2003):

Os traços do subdesenvolvimento do Brasil generalizaram-se pela força do antiquado sistema de trabalho escravagista – do qual o país foi o último a se livrar – e pela ausência de reformas clássicas do capitalismo contemporâneo. As lacunas deixadas pela falta de reforma agrária, tributária e sociais tornaram o capitalismo brasileiro uma máquina de produção e reprodução de desigualdades (POCHMANN; AMORIM, 2003, p.21).

Esse cenário histórico apresentado no anuário estatístico é representado e conduz ao analfabetismo, a altas taxas de violência, à desigualdade e exclusão social. Para efeitos exemplificativos, na América Latina, os 10% mais ricos da população têm uma renda 84 vezes maior que a dos 10% mais pobres. Em termos de Coeficiente de Gini, que mede o nível de desigualdade na distribuição de renda de uma sociedade, a América Latina possui os piores quadros – 0,57. O Coeficiente de Gini médio mundial é de 0,40. Quanto menor o índice, melhor distribuição de renda na sociedade (KLIKSBURG, 2001).

Dados do Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 2010 (PNUD) apontam que no Brasil o Coeficiente era de 0,56, valor que vem diminuindo, alcançando já em 2011 o índice de 0,52, segundo o IPEA. Mas mesmo assim, é um dos países mais desiguais do mundo. O PNUD constatou, ainda no mesmo ano, que dos quinze países mais desiguais do mundo, segundo o índice de Gini, dez se encontram na América Latina e no Caribe<sup>15</sup>.

Neste sentido, a exclusão social constitui uma marca inquestionável do desenvolvimento capitalista brasileiro. Para Campos *et al* (2004), desde a abolição da escravatura, quando os negros deixaram de ser formalmente excluídos, poucas foram as políticas públicas de inclusão social. Somente a

---

<sup>15</sup> Dados sobre o índice de Gini disponível em [http://desigualdade-social.info/mos/view/%C3%8Dndice\\_de\\_Gini/index.html](http://desigualdade-social.info/mos/view/%C3%8Dndice_de_Gini/index.html). Acesso em 14 de abril de 2014.

partir das Constituições de 1934 e 1946 o país passou a difundir direitos sociais e políticos, com a universalização do voto, por exemplo.

Os supramencionados autores chamam a atenção para o fato de o Brasil ter passado por situações tão distintas sem que realizasse as reformas clássicas do capitalismo contemporâneo:

Em síntese, o país teima em não implementar a reforma fundiária, conforme a maioria dos países desenvolvidos realizou, antes do século XX, ou durante, como Japão e Itália, no imediato pós-guerra mundial (CAMPOS *et al*, 2004, p. 41).

Também assinalam que:

Da mesma forma, a reforma tributária que propicie a justiça fiscal continua a ser postergada. Enquanto ricos praticamente não pagam impostos, são os pobres que contribuem para a manutenção de uma carga fiscal total, que, recentemente, tem 1/3 a cada ano comprometido com o pagamento do serviço do endividamento público (CAMPOS *et al*, 2004, p. 41).

Ainda conforme Campos *et al* (2004), a ausência no Brasil de uma reforma social capaz de possibilitar uma distribuição justa da renda nacional, bem como a inércia em realizar reformas clássicas do capitalismo contemporâneo, consolidaram uma enorme desigualdade de renda, terra e poder.

Nos últimos anos, algumas políticas públicas têm sido implementadas visando à redução das desigualdades, entre as quais se pode citar, sem pretensão exauriente, medidas de acesso à educação formal (Prouni, Pronatec), políticas afirmativas de acesso a universidades e ao serviço público (cotas sociais e raciais). Tais providências devem ser temporárias, buscando aparar situações de histórica exclusão. À medida que as camadas prestigiadas pelas ações adquirem autonomia, poderão alcançar patamares materialmente semelhantes às camadas mais “privilegiadas” da sociedade.

Não obstante, conforme adiante ficará demonstrado com mais fundamentos, uma das marcas da elevada concentração de renda e das desigualdades sociais no Brasil é o caráter regressivo da carga tributária. Para

Salvador *et al* (2012), o sistema tributário brasileiro tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e aliviando o das classes mais ricas.

Um sistema tributário que leve em consideração o princípio da progressividade ressalta a tributação como instrumento de redistribuição de renda, além de fortalecer o papel do Estado como executor de políticas públicas, principalmente daquelas que atuam em benefício das classes sociais menos favorecidas.

#### 4 ESTADO E O DESEMPENHO DA TRIBUTAÇÃO

De acordo com os ensinamentos de Baleeiro (2010, p. 01), o “tributo é a vetusta e fiel sombra do poder político há mais de 20 séculos”. Segundo ele, “onde se ergue um governante, ela se projeta sobre o solo de sua dominação”. Isso se deve ao fato de que, para a realização de seus objetivos, o Estado necessita angariar recursos financeiros, tal qual uma sociedade empresária ou uma família.

No Estado Moderno não existe mais a requisição de bens e serviços dos súditos, nem a colaboração gratuita destes no desempenho das funções públicas. Com a politização das massas, seguidas de conquistas democráticas, os indivíduos tornaram-se, em regra, intocáveis pelo Estado<sup>16</sup>. Diante dessas garantias pessoais dos indivíduos frente ao Estado Moderno, a este emerge a necessidade de regular o funcionamento das despesas e receitas públicas (HARADA, 2013).

Consoante a dogmática do Direito Financeiro, ramo que estuda e regulamenta a atividade financeira estatal, as receitas públicas são classificadas em originárias e derivadas. As primeiras advêm da exploração do patrimônio do próprio Estado, sem a utilização de qualquer prerrogativa inerente à soberania estatal. Noutros termos, para a obtenção desse tipo de receita não se utiliza do poder coercitivo em face do particular. Em tal relação ocorre o predomínio da autonomia da vontade individual do sujeito que contrata com o Estado.

Por outro lado, as receitas derivadas têm como pressuposto a utilização, por parte do Estado, do poder de império<sup>17</sup>, reflexo da soberania estatal. Nesse caso, o particular recolhe a receita derivada aos cofres estatais não por opção, mas por sujeição legal. O sujeito passivo da relação é compelido por lei a adimplir uma obrigação, sob pena de se sujeitar a sanções igualmente previstas em lei.

---

<sup>16</sup> Não há, em regra, confisco de bens, nem mesmo tributo com caráter confiscatório. Todo sistema tributário deve observar as limitações constantes na Constituição Federal.

<sup>17</sup> Poder inerente ao Estado, pelo qual o tributo é cobrado independentemente da vontade do particular, que deve se sujeitar a medida.

No Estado Moderno as receitas derivadas – obtidas por meio da tributação – formam a ampla maioria das receitas públicas. Com o advento do Estado Social<sup>18</sup> as necessidades públicas foram positivadas nos ordenamentos legais estatais. Para fazer frente a essas novas responsabilidades, o Estado necessita ampliar a arrecadação e o seu custeio, e como dito, o faz, precipuamente, por meio da obtenção de tributos.

Nesse sentido, como bem apresenta Harada (2013), o volume das despesas públicas resulta, invariavelmente, de uma decisão política, uma vez que a formulação do elenco de necessidades de uma sociedade a serem satisfeitas pelo serviço público é tema que se insere na atuação do poder público. A este cabe organizar a política governamental, na qual se apresentam os objetivos nacionais imediatos, com base em elementos políticos, sociais, religiosos, a fim de que o plano de ação governamental tenha legitimidade perante a sociedade.

Sem embargo, a atividade tributária do Estado deve atender a uma série de requisitos legais e constitucionais, com vistas a amenizar ou reduzir as desigualdades sociais inerentes ao modo de produção capitalista. Para Baleeiro (2010):

Nesse passo não se trata apenas de reconhecer a existência de desigualdades, mas usa-se o Direito Tributário como instrumento de política social, atenuadora das grandes diferenças econômicas ocorrentes entre as pessoas, grupos e regiões. O princípio da igualdade adquire, nessa fase, o caráter positivo – dever de distinguir – para conceder tratamento menos gravoso para aqueles que detêm menor capacidade econômica ou para distribuir rendas mais generosas às regiões mais pobres ou menos desenvolvidas, no federalismo cooperativo. Princípios como progressividade, pessoalidade ou seletividade servem às democracias que se dizem compromissadas com a igualdade e a justiça social (BALEIRO, 2010, p. 9-10).

Assim sendo, o Direito Tributário pode ser um instrumento aliado do Estado na redução das desigualdades sociais e na promoção do bem-estar. Para tanto, faz-se mister o atendimento aos princípios da capacidade contributiva, da seletividade, pessoalidade, progressividade, para que a

---

<sup>18</sup> Em poucas palavras, o Estado Social pode ser definido como aquele provedor das condições de vida de sua população.

formação do fundo público indispensável à atividade estatal onere equitativamente os sujeitos passivos da relação tributária, em homenagem à prevalência do interesse público coletivo em detrimento dos interesses individuais ou de grupos sociais específicos.

#### **4.1 Papel do Estado Social**

O Estado Moderno foi erigido sob um ordenamento legal fundado, liminarmente, no poder unitário, totalitário, absoluto e concentrado na pessoa do Príncipe, no período marcado pelo absolutismo monárquico. Contudo, a organização do Estado contemporâneo passou, paulatinamente, a submeter-se apenas ao direito (Estado de Direito).

Essa passagem do Estado Absolutista para o Estado Liberal de Direito representou uma mudança de paradigma, no qual a pessoa humana e a liberdade civil do indivíduo passaram a ocupar posição de destaque social e legal, nos moldes das aspirações da classe burguesa, o que consolidou uma concepção de Estado com poderes limitados. Essa limitação impunha aos governantes o dever de obediência às normas jurídicas, estabelecidas por meio da divisão de poderes (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário), que devem representar, em última análise, os interesses do povo.

Na concepção liberal clássica de Estado, a Administração Pública tinha atuação reduzida e excepcional, como reflexo das inspirações burguesas e de objeção aos excessos praticados pelo Estado Absolutista. Cumpre, assim, esclarecer, como lembram Neto e Torres (2014), que naquele momento as Constituições tutelavam apenas os direitos de primeira dimensão, quais sejam, os direitos fundamentais de liberdade reconhecidos como afirmação do indivíduo frente ao Estado.

Logo, vê-se que o período liberal foi marcado por uma abstenção estatal nas áreas econômica e social, o que permitiu o agravamento de problemas sociais decorrentes da referida omissão. Naquele momento propugnava-se o sentido liberal, segundo o qual o mercado poderia se autorregular e resolver por si só os problemas gerados pelas suas deficiências. Porém, com o passar

do tempo a atuação desregrada do mercado indicou a exaustão do modelo liberal e a necessidade de uma reformulação do papel do Estado na conjuntura social.

Segundo Baleeiro (2010) o liberalismo econômico do século XVIII assentou-se em bases individuais e abstratas, ao passo que, já no século XIX, por influência das doutrinas socialistas, abandonou os conceitos de *laissez-faire*, *laissez-passer* do liberalismo clássico, que por sua vez cedia lugar ao intervencionismo estatal, ao planejamento e às metas do desenvolvimento econômico. Para o autor, o Estado passa a focar a democracia como uma técnica de igualdade, uma vez que não só os privilégios de raça, crença ou linhagem devem ser abolidos, mas se caminha em busca de uma igualdade socioeconômica material.

Nesse sentido, com a grande depressão do capitalismo liberal vivenciada no final da década de 1920, que culminou com a quebra da bolsa de Nova Iorque, o modelo de Estado Liberal foi pressionado a se renovar, passando a exigir a presença estatal na economia e, notadamente, na prestação positiva de direitos sociais.

Assim surgiu a proposta de Estado, conhecida com Estado Social (Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*), que trouxe novas atribuições à atuação estatal, como metas de atendimento das necessidades da coletividade. Noutras palavras, o Estado, por meio de suas constituições, passou a prever prestações sociais, conhecidas como de segunda dimensão, consistentes em prestações materiais do Estado em favor dos indivíduos, como meio para efetivar as liberdades públicas<sup>19</sup>.

Destarte, o Estado Social surgiu com o intuito de responder às questões sociais que demandavam uma intervenção estatal, de modo especial a garantir condições para aqueles incapazes de prover seu próprio sustento. Nesse momento, a atuação do Estado deixa de ser uma mera abstenção para garantir a liberdade dos indivíduos, e passa a ser atuante em prestações positivas, com

---

<sup>19</sup> As primeiras Constituições a preverem com maior detalhamento os direitos sociais no mundo foram a do México, de 1917, e de Weimar, na Alemanha, em 1919. No Brasil, foi a Constituição de 1934 que inicialmente regulamentou a matéria.

vistas a promover a igualdade, não só na acepção formal da expressão. O Estado passa a atuar com o fito de amenizar as desigualdades sociais.

Diante desse novo paradigma, o Estado teve que ampliar suas competências e deveres em face da sociedade, buscando suprir anseios coletivos, tais como saúde, assistência, previdência social, segurança, alimentação, educação. O Estado Social surgiu, portanto, para minimizar as desigualdades e apurar arestas deixadas pelo mercado e buscar proteger as situações de risco social. Ou seja, o Estado passou a suprir as deficiências do mercado e a implementar objetivos definidos em políticas públicas.

Uma definição comum nos manuais relativos a políticas sociais é a de que o Estado de Bem-Estar envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir a comodidade básica aos cidadãos. Outros estudos buscam atrelar o conceito a indicadores, tais como gastos públicos na esfera social, proporção de idosos na estrutura demográfica, urbanização, tributação etc.

Por outro lado, para Esping-Andersen (1991), um conceito mais adequado consiste em analisar a estrutura do Estado. Num *Welfare State* genuíno, a maioria das atividades diárias do Estado deve contemplar as necessidades de bem-estar das famílias. Ainda segundo ele, as atividades do Estado devem ser universais, isto é, para toda população, não só para os grupos sociais marginais ou merecedores.

Sendo assim, o *Welfare State* foi produto inevitável do modo de produção capitalista, uma vez que a acumulação cria contradições que forçam a reforma social. Ao erradicar a pobreza, o desemprego e a dependência completa do salário, o *Welfare State* aumenta as capacidades políticas e reduz as divisões sociais, que são barreiras para a unidade política dos trabalhadores (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Essas novas atribuições mencionadas impuseram ao Estado o provimento de prestações públicas, entendidas como direitos dos cidadãos e dever do Estado, o que, certamente, fez alargar o tamanho da Administração Pública, impondo maior ônus em relação à carga fiscal aos contribuintes, uma vez que para toda despesa pública é necessária uma fonte de custeio.

Todavia, a atividade tributária do Estado Social em que se converteu o Estado de Direito deve-se pautar pela progressividade de alíquotas, o que segundo Baleeiro (2010) não decorre unicamente do princípio da capacidade contributiva<sup>20</sup>, pois esse apenas obriga a que o economicamente mais capaz pague correspondentemente mais do que o economicamente mais fraco. Assim:

A Carta Fundamental brasileira [...] estabelece as bases em que se assenta o Estado Democrático de Direito, fixando-lhe metas de justiça e igualdade social e, coerentemente, faz repercutir o princípio no capítulo do Sistema Tributário. Pessoalidade, seletividade, extrafiscalidade e progressividade são princípios que espelham a busca da maior justiça tributária (BALEIRO, 2010, p. 10).

É o princípio do Estado Social que, conforme o supracitado autor, constrange à redistribuição por meio da progressividade e da tributação do patrimônio e de seus acréscimos, e garante o mínimo indispensável à sobrevivência do contribuinte e de sua família, bem assim, ainda, admite e recomenda subvenções de caráter socioeconômico.

Assim sendo, a Constituição Federal de 1988 supõe um constitucionalismo que trabalha exigências jurídicas concretas. O Estado deve pôr-se a serviço de uma nova ordem social e econômica, mais justa, menos desigual, em que seja possível a cada homem desenvolver digna e plenamente sua personalidade (BALEIRO, 2010).

#### **4.2 Função dos tributos na formação do fundo público e na estrutura social**

De acordo com o exposto acima, a formação do fundo público do Estado para atender aos dispêndios necessários para a promoção das suas responsabilidades se dá, entre outros modos, por intermédio dos tributos. Neste sentido, como bem assevera Salvador (2010b, p. 79), “o fundo público ocupa papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital”. Esse mesmo autor ensina que o fundo público exerce

---

<sup>20</sup> Princípios atinentes ao Direito Tributário serão mais bem vistos adiante.

uma função importante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social.

O Estado de Bem-Estar Social privilegiou a redistribuição de renda gerada por meio dos fundos públicos, com tributação sobre os mais ricos e transferências dos recursos dos orçamentos para os mais pobres. (SALVADOR, 2010b). Nesse contexto:

Pela primeira vez, os ricos passaram a pagar impostos, especialmente com o mecanismo de progressividade sobre a renda e patrimônio, assim como a população pauperizada passou a ser beneficiada tanto pelo acesso aos serviços públicos básicos (educação, saúde, transporte e moradia) como pelos programas de garantia de renda para estudo (bolsa de estudos), aposentadoria (inatividade por velhice), situação de invalidez ocupacional (pensão para deficientes físicos e mentais e doenças e doenças profissionais) e condição de desemprego (seguro-desemprego). Em resumo, consolidou-se uma nova estrutura secundária (fundo público) de redistribuição da renda, que veio a se sobrepor à já existente estrutura distributiva primária constituída pela própria dinâmica capitalista (lucros, juros, aluguéis de imóveis, salários e remunerações). Enquanto os ricos passaram a ser tributados consideravelmente (impostos sobre renda, patrimônio e herança), foi possível formar fundos capazes de financiar a transferência de renda para a população de menor rendimento, permitindo reduzir a pobreza, o desemprego e a desigualdade social no centro do capitalismo mundial (POCHMANN, 2004, p. 5-6).

A discussão acerca do financiamento do Estado perpassa pelo estudo do orçamento público, posto que este é um elemento importante para compreender a atividade estatal, as políticas sociais, pois é uma peça técnica que reflete as correlações de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como na definição de quem arcará com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. Esse dimensionamento dos gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país (SALVADOR, 2010b).

A disciplina orçamentária no Brasil é regulada pela Constituição Federal e pela Lei 4.320/64, entre outros dispositivos normativos. Segundo a interpretação constitucional, no campo das finanças públicas a unificação do orçamento ampliou o fortalecimento da Federação e o papel do Congresso Nacional, que exerce papel determinante nas leis orçamentárias. A peça

orçamentária é um instrumento que deve indicar a totalidade das receitas e despesas previstas, de forma a assegurar a avaliação, o acompanhamento e a fiscalização das contas públicas pela sociedade e pelos membros do Poder Legislativo.

No tocante ao sistema tributário, a Constituição Federal estabeleceu um conjunto de princípios que buscam a consolidação de um sistema fiscal baseado na justiça social e fiscal. Isto é, a sistemática constitucional traz um compromisso com a redução das desigualdades, visando tornar o sistema tributário mais justo do ponto de vista fiscal, com melhor distribuição do seu ônus entre os membros da sociedade.

No entanto, como aponta Salvador (2010b), a ordem neoliberal em curso no Brasil a partir dos anos de 1990 levou a legislação tributária a minar os avanços obtidos na Constituição outrora recente. Segundo o autor, os questionamentos sobre a intervenção do Estado na economia e a crise fiscal estabeleceram novos condicionantes na extração de recursos da sociedade pela via tributária.

Ainda conforme Salvador (2010b):

O legado mais perverso de mudanças no sistema tributário foi engendrado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Ao longo do governo FHC foi sendo alterada, paulatinamente, a legislação infraconstitucional, solapando ou tornando nulos os princípios básicos da reforma tributária realizada na Constituição de 1988, agravando as distorções e, sobretudo, aprofundando a regressividade do sistema tributário brasileiro. As modificações realizadas nos anos neoliberais no Brasil constituem verdadeira contrarreforma tributária, conduzida de forma sorrateira (SALVADOR, 2010b, p. 195).

Para esse autor, as modificações realizadas na legislação tributária transferiram para a renda do trabalho e para a população mais pobre o ônus tributário, alterando o perfil de arrecadação, de forma a viabilizar o ajuste fiscal acordado com organismos multilaterais. Assim, ao contrário do que preconiza a Lei Maior, isto é, que a política tributária deve ser um instrumento que viabilize a distribuição de renda e a promoção do desenvolvimento econômico e social do país, as mudanças legislativas perpetradas nos últimos anos contribuíram

para a concentração de renda<sup>21</sup>, já que o grande capital e os maiores salários passaram a pagar menos tributos sobre a renda.

Cumpra, também, informar que, de acordo com Salvador (2010b), no governo Lula outras medidas foram tomadas na contramão do que se espera de um sistema tributário justo e redistributivo. No ano de 2006, por exemplo, foram reduzidas a zero as alíquotas de imposto de renda e da antiga CPMF para os investidores estrangeiros no Brasil, beneficiando, notadamente, os grandes detentores de capital, em especial os bancos. Além disso, a legislação atual não submete à tabela progressiva do imposto de renda os rendimentos do capital, que são tributados com alíquotas inferiores aos dos demais rendimentos, como os de pessoa física, por exemplo.

Salvador (2010b) ensina que desde 2004 algumas mudanças no sistema tributário brasileiro buscaram privilegiar os lucros auferidos pelo capital em aplicações financeiras, chamadas de fundos de investimento. Segundo ele, no ano de 2007, por exemplo, a arrecadação do imposto de renda retido na fonte sobre os rendimentos de renda fixa alcançou o montante de R\$ 15,8 bilhões, ao passo que o mesmo montante relativo à renda dos trabalhadores assalariados foi de R\$ 42,3 bilhões. Ainda nessa mesma linha, os grandes detentores do capital têm-se utilizados de subterfúgios legais, a fim de pagar menos tributos, como, por exemplo, aconteceu no ano de 2005, em que, segundo Salvador (2010b), os bancos deixaram de pagar R\$ 1,2 bilhão em tributos. Isso representa que os ganhos com o capital contribuem bem menos ao orçamento público do que os ganhos com o trabalho.

De acordo com dados do Banco Central e da Receita Federal do Brasil expostos na obra de Salvador (2010b), entre 1995 e 2007, o país abriu mão de receitas tributárias a título de isenções fiscais com a remessa de lucros e dividendos ao exterior e de distribuição de juros sobre o capital na ordem de R\$ 6,5 bilhões, renúncias fiscais que fazem falta para o custeio de políticas públicas de saúde, educação, previdência social, e são apropriadas pelo

---

<sup>21</sup> Farias *et al* (2006, *apud* Salvador, 2010b) aponta para corroborar essa afirmação a desoneração da tributação do lucro das empresas referentes à alíquota do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), isenção de imposto de renda à distribuição de lucros a pessoas físicas, redução da progressividade no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), falta de atualização da tabela de IRPF, de modo que mais pessoas de baixa renda passaram a ser contribuintes do mencionado imposto.

grande capital em detrimento da população, especialmente a mais carente de recursos sociais e financeiros.

No que tange ao imposto de renda pago pela pessoa física (IRPF), desde a década de 1970 até os tempos atuais, as tabelas progressivas têm diminuído. Entre os anos de 1979 a 1982, as alíquotas variavam de 0% a 55%<sup>22</sup>. Em 2014 variam de 0% a 27,5%. Ou seja, as maiores rendas de pessoas físicas submetem-se ao percentual máximo de 27,5% de imposto<sup>23</sup>.

Utilizando-se do direito comparado, pode-se notar que outros países adotam um critério de expansão das faixas tributáveis. Assim, por exemplo, nos Estados Unidos, para o ano de 2008, as alíquotas do imposto de renda variaram entre 10% a 35%. Na Inglaterra, conforme dados de 2002, oscilaram entre 10% e 40%. Na Alemanha, de acordo com informações de 2009, ficaram entre 0% e 45%. Na Itália, para o mesmo ano, entre 23% a 38% (BALEEIRO, 2010). Com efeito, os dados demonstram que todos os países mencionados adotam tabelas mais progressivas de imposto de renda, critério que se mostra mais justo e equitativo no sentido de justiça fiscal.

A despeito disso, a tributação sobre o consumo tem crescido ao longo dos últimos anos, chegando a 19,1%, frente aos 15,91% do Produto Interno Bruto (PIB) entre os anos de 1996 a 2007, mesmo sabendo-se que as famílias com menor renda consomem, proporcionalmente a esta, muito mais que as famílias de maior renda. Outro dado informativo refere-se à carga tributária total incidente na renda das famílias brasileiras entre 1996 e 2003. Para a camada cuja renda familiar corresponde a até dois salários mínimos, o crescimento percentual no peso dos tributos foi de 20,6%, ao passo que para as famílias que recebem mais de trinta salários mínimos, o acréscimo foi de 8,4% (SALVADOR, 2010b).

Diante de tais considerações, fica evidente que o sistema tributário, cuja finalidade precípua é arrecadar recursos para o custeio do Estado em prol da sociedade, especialmente dos mais necessitados, tem sido um instrumento a favor do capital, agravando as desigualdades sociais. O Estado brasileiro tem

---

<sup>22</sup> Dados obtidos em Salvador (2010b).

<sup>23</sup> Tabela progressiva obtida no site da Receita Federal do Brasil: <http://www.receita.fazenda.gov.br/aliquotas/ContribFont2012a2015.htm>. Acesso em 26 de junho de 2014.

privilegiado os rentistas em prejuízo do trabalho remunerado das famílias. A receita tributária nacional cresce a cada ano, onerando ainda mais a classe trabalhadora, de modo regressivo, em afronta ao que previu o legislador constituinte originário, que arquitetou o sistema tributário baseado na justiça social, na progressividade dos tributos, na obediência à capacidade contributiva e no caráter pessoal dos impostos.

Isso representa que o legislador ordinário, ao realizar o seu mister de elaboração das leis, não tem atendido aos princípios constitucionais relativos à matéria, na medida em que instituiu um sistema tributário em discordância dos princípios gerais positivados na Carta Magna de 1988, gerando prejuízo aos estratos sociais e econômicos mais humildes da população, concentrando renda e riqueza nas mãos das classes dominantes.

#### **4.3 Principais bases de arrecadação tributária no Brasil**

Conforme visto, o objetivo principal do tributo é carrear recursos financeiros para o Estado. Modernamente, o tributo é amplamente utilizado com o objetivo de interferir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões (MACHADO, 2010).

Assim, segundo o mesmo autor, no estágio atual o tributo é utilizado não só como mecanismo de arrecadação. Nesse contexto, quanto ao seu objetivo, o tributo pode ser classificado como fiscal, cujo objetivo principal é a arrecadação de recursos financeiros para o Estado, como extrafiscal, quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, ou ainda, como parafiscal, que é aquele tributo que objetiva a arrecadação de recursos para o custeio de atividades que não integram as funções próprias de Estado (tributos pagos a órgãos fiscalizadores de profissões, por exemplo).

A Constituição Federal de 1988 traz o elenco de tributos que podem ser instituídos pelos entes federados e distribuí as competências. De acordo com o art. 145, os entes podem instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria, nestes termos:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I – impostos;

II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Além desses, a mesma Constituição autoriza os entes federados a cobrar Empréstimos Compulsórios (somente a União) e Contribuições (Contribuições Sociais para o financiamento da Seguridade Social, Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública, entre outras)<sup>24</sup>.

A União pode instituir e cobrar impostos sobre comércio internacional, sobre renda, produção de artigos industrializados, sobre a propriedade rural, sobre grandes fortunas<sup>25</sup>, conforme se vê no artigo reproduzido abaixo:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I – importação de produtos estrangeiros;

II – exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III – renda e proventos de qualquer natureza;

IV – produtos industrializados;

V – operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI – propriedade territorial rural;

VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

Já os Estados podem instituir e cobrar impostos sobre circulação de mercadorias e serviços, sobre a propriedade veicular e sobre a transmissão de bens, nos seguintes termos:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I – transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III – propriedade de veículos automotores.

---

<sup>24</sup> Para maiores esclarecimentos sobre tributação é recomendável consultar manuais específicos sobre Direito Tributário, pois o objetivo deste trabalho não é esmiuçar o tema.

<sup>25</sup> O imposto sobre grandes fortunas nunca foi instituído. Por ser um mecanismo interessante para a redistribuição de renda, será mais bem visto adiante.

Por fim, aos Municípios compete a cobrança de impostos sobre a propriedade territorial urbana, sobre a transmissão de bens entre vivos e sobre serviços de qualquer natureza:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

II – transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Visto isso, podemos perceber que as principais bases de arrecadação tributária – conhecidos na literatura técnica como fatos geradores – são a propriedade (IPTU, ITR, IPVA), a circulação de bens e serviços (ICMS), a produção (IPI), a renda (IR), o comércio internacional (II, IE), entre outras. O Código Tributário Nacional classifica os impostos em: a) sobre o comércio exterior; b) sobre o patrimônio e a renda; c) sobre a produção e circulação, d) especiais (MACHADO, 2010).

Como se pode perceber, vigora no sistema tributário o regime de competências privativas, tanto para os impostos quanto para os demais tributos. De acordo com Machado (2010), os tributos cujos fatos geradores são ou se ligam a atividades estatais, como a contribuição de melhoria e as taxas, a competência tributária decorre da competência para a prestação do serviço ou de fiscalização, ou ainda, para a realização da obra pública. Em outros termos, pode-se dizer que a competência para a instituição de alguns tributos é única. Em outros casos pode ser concorrente, de acordo com qual for o ente federado que realizar o ato gerador do tributo (obra pública, serviço público).

Nesse ponto do estudo é importante esclarecer que, conforme o fato gerador do pagamento (ato que origina o dever de pagar valores ao Estado), os tributos podem ser classificados em diretos e indiretos. Em apertada síntese, o tributo direto é aquele em que o ônus fiscal recai sobre o próprio contribuinte, ao passo que no tributo indireto o contribuinte de direito pode repassar o ônus, como ocorre nos tributos incidentes no consumo. Em outras palavras, neste caso o responsável legal pelo pagamento do tributo repassa o peso para outra pessoa, que se torna o contribuinte de fato.

Segundo Baleeiro (2010), em regra, só os impostos pessoais (diretos) se ajustam adequadamente à aplicação de critérios progressivos medidos pela capacidade contributiva. Os impostos pessoais, ou subjetivos, são regulados por critérios que contemplam a individualidade do contribuinte. As condições pessoais deste são elementos que integram o fato gerador e determinam as variações do *quantum* a ser reclamado pelo fisco. Nessa mesma linha:

A progressividade nos tributos é a única técnica que permite a personalização dos impostos, como determina expressamente o art. 145, § 1º, da Constituição de 1988. É que, na medida em que o legislador considera as necessidades pessoais dos contribuintes, passa também a conceder reduções e isenções. Tais renúncias de receitas, ocorrentes em favor do princípio da igualdade, têm de ser compensadas por meio da progressividade a fim de que o montante da arrecadação se mantenha o mesmo no total (BALEIRO, 2010, p. 1165)

A despeito disso, o sistema tributário brasileiro tem cada vez mais enfocado nos tributos indiretos incidentes sobre o consumo, na contramão de um sistema tributário justo do ponto de vista da redução das desigualdades sociais. De acordo com Salvador (2010b), a carga tributária brasileira, por base de incidência, no ano de 2007, do total de R\$ 880,04 bilhões arrecadados, R\$ 486,35 bilhões, ou 55,26% tiveram como base o consumo. Sobre a renda, tributo tipicamente direto e pessoal, a arrecadação representou naquele ano R\$ 242,09 bilhões, ou 27,51%. Já o patrimônio representou R\$ 29,58 bilhões, ou irrisórios 3,36% do total da arrecadação<sup>26</sup>.

Por outro lado, a tributação sobre as grandes fortunas permanece não regulamentada, a fim de manter o grande capital livre de tributação e de contribuição para com o Estado. Da mesma forma, a tributação sobre a transmissão da herança no Brasil<sup>27</sup> é demasiadamente baixa, permitindo a histórica concentração de renda nas mãos de famílias tradicionais, privilegiando a manutenção da transmissão de renda e patrimônio familiar.

---

<sup>26</sup> O percentual restante ficou dividido entre as outras bases tributárias menos relevantes.

<sup>27</sup> O Imposto *Causa Mortis* e Doação é de competência dos estados da Federação, devendo tão somente obedecer aos patamares das alíquotas estabelecidas pelo Senado Federal.

#### 4.4 Princípios do Direito Tributário

As ciências possuem alguns princípios, que são normas dotadas de grande generalidade, embora tenham estrutura própria das regras jurídicas. Os princípios jurídicos da tributação existem para proteger o cidadão contra os abusos do poder de tributar do Estado. Para Machado (2010, p. 37), “o Direito é um instrumento de defesa contra o arbítrio e a supremacia constitucional, que alberga os mais importantes princípios jurídicos, é por excelência um instrumento do cidadão contra o Estado. Não pode ser invocada pelo Estado contra o cidadão”. Esse caráter de generalidade deve orientar o legislador e o intérprete da lei para a sua elaboração e aplicação ao caso concreto.

São vários os princípios jurídicos aplicáveis ao Direito Tributário. Por questões didáticas, todavia, optou-se por restringir a exposição aos mais relevantes e afins com o tema de estudo. Assim, serão objetos deste estudo os princípios da igualdade, capacidade contributiva, seletividade, vedação ao confisco e solidariedade social.

Nesse sentido, segundo Machado (2010), o princípio da igualdade é a projeção do princípio geral da isonomia jurídica, segundo o qual todos são iguais perante a lei. Apresenta-se, inicialmente, como uma garantia de tratamento uniforme pela entidade tributante de quantos se encontrem em iguais condições. Para este autor, além de não ferir o princípio da igualdade, a progressividade tributária é a realização absoluta da capacidade contributiva. Para Machado (2010, p. 43), “aquele que tem maior capacidade contributiva deve pagar imposto maior, pois só assim estará sendo igualmente tributado”.

O princípio em análise encontra-se fundamentado no texto constitucional no art. 150, II, na seção que trata dos limites ao poder de tributar, nestes termos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida,

independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

Harada (2013) aponta que esse princípio tributário veda o tratamento jurídico diferenciado entre contribuintes que se encontram em condições equivalentes, bem como impede discriminações tributárias, privilegiando ou favorecendo determinadas pessoas físicas ou jurídicas<sup>28</sup>.

A literatura especializada aponta uma dificuldade na aplicação desse princípio quando se coloca a questão de saber se o legislador pode estabelecer hipóteses discriminatórias e qual o fator de discriminação que pode utilizar validamente. Para Machado (2010), o importante é saber quais os critérios admissíveis e quais os que implicam lesão ao princípio da isonomia. Por isso, quando o tratamento diferenciado dispensado pelas normas jurídicas guardar relação de pertinência lógica com a razão diferencial, não há que se falar em afronta ao princípio da isonomia (HARADA, 2013).

O princípio da capacidade contributiva tem abrigo expresso na Constituição Federal, que estabelece expressamente em seu art. 145, § 1º, que:

Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Ao contrário do que prevê literalmente o texto constitucional, a doutrina jurídica e a interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) têm entendido que o princípio da capacidade contributiva ou econômica se aplica aos tributos em geral e não apenas aos impostos (MACHADO, 2010).

Para Harada (2013, p. 384), esse princípio tem caráter programático, servindo como orientador da atividade legislativa. Segundo ele, “o princípio tem por escopo o atingimento da justiça fiscal, repartindo os encargos do Estado na

---

<sup>28</sup> Interessante notar que o princípio da isonomia veda o tratamento discriminatório entre pessoas que se encontrem em iguais situações. Nada impede, porém, que se estabeleçam situações jurídicas privilegiadas ou prejudiciais aos contribuintes em situações desiguais.

proporção das possibilidades de cada contribuinte”. Ainda, o autor sustenta que o princípio produz efeito pelo seu aspecto negativo, na medida em que confere ao contribuinte a faculdade de exigir que o poder tributante não pratique atos contrários ao seu mandamento.

Na visão de Baleeiro (2010, p. 1091), o princípio da capacidade contributiva serve de critério ou instrumento à concretização dos direitos fundamentais individuais e não pode mais ser interpretado à luz da concepção de um Estado de Direito ultrapassado e absolutista. Ao contrário, sustenta o autor, a Constituição Federal tende “à concreção, à efetividade e à consagração de princípios autoaplicáveis, obrigatórios não apenas para o legislador, como também para o intérprete e aplicador da lei”. Sendo assim:

No sistema tributário nacional, os principais fatos-indícios de riqueza, potencialmente tributáveis, já definidos na Constituição, preenchem, em tese, o conteúdo da capacidade econômico-objetiva. Por isso, interessa mais, dentro das peculiaridades de nosso direito positivo, estabelecer a relação e a compatibilidade entre as prestações pecuniárias, quantitativamente delimitadas na lei e a espécie, definida pelo fato signo presuntivo de riqueza, posto na hipótese de incidência e pré-delineado nas normas constitucionais. Caberá ao legislador infraconstitucional fixar esta relação, porém a margem de discricionariedade de que dispõe é limitada (BALEIRO, 2010, p. 1095).

Explica, ainda, o autor que do ponto de vista objetivo, a capacidade econômica somente se inicia após a dedução dos gastos com a aquisição, produção, exploração e manutenção da renda e do patrimônio. Já do ponto de vista subjetivo, a capacidade econômica somente se inicia após a dedução das despesas necessárias para a manutenção de uma existência digna para o contribuinte e sua família. A capacidade econômica subjetiva corresponde, segundo Baleeiro (2010, p. 1096) a um conceito de renda ou patrimônio líquido pessoal, livremente disponível para o consumo, e assim, também para o pagamento de tributo. “Dessa forma se realizam os princípios constitucionalmente exigidos de pessoalidade do imposto, proibição do confisco e igualdade”.

Nos últimos anos no Brasil, com o crescimento da representação na arrecadação fiscal dos tributos indiretos, que são suportados pelo consumidor

final e não pelo contribuinte de direito, o princípio da capacidade contributiva tornou-se de difícil aplicação, pois, à medida que o industrial ou comerciante transfere ao terceiro (o consumidor final) o ônus tributário, passa a ser complexa a gradação da capacidade econômica de quem adquire o produto ou mercadoria para o consumo.

Com efeito, esse fenômeno da repercussão econômica ocorrente nos tributos indiretos exigirá, segundo Baleeiro (2010), um tratamento especial na seletividade das alíquotas ou na isenção de gêneros de primeira necessidade, pois a capacidade econômica demonstrada por quem tem aptidão para o consumo somente está disponível para o pagamento de tributos em se tratando de consumo de gêneros e produtos de necessidade média, de luxo ou supérfluos.

Por outro lado, alerta Baleeiro (2010) que é errôneo pretender reduzir a justiça tributária ao princípio da capacidade contributiva. Mas, de qualquer sorte, o princípio da capacidade contributiva, aliado a outros mecanismos de tributação, é arma política de eficiência comprovada, assim como o imposto pessoal e progressivo poderá ser instrumento adequado a uma profunda alteração social.

Nesse contexto, é importante trazer à baila o princípio da seletividade previsto na Constituição Federal e destinado, precipuamente, ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A seletividade é dirigida ao legislador, que deve tributar com alíquotas menores os bens e serviços de maior essencialidade, ao passo que em alíquotas maiores os bens e serviços de luxo ou supérfluos. Tais incidências são consideradas para os tributos indiretos, isto é, aqueles em que o ônus tributário repercute no consumidor final. Com isso, as técnicas do princípio da seletividade visam a promover justiça fiscal, inibindo os efeitos negativos provocados por esses impostos, que tendem a ser regressivos, isto é, convergem a onerar proporcionalmente mais quem tem menor capacidade contributiva<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> A efetivação do princípio da seletividade muitas vezes encontra resistência de alguns setores sociais, já que a sua aplicação onera bens e serviços utilizados principalmente por pessoas com padrões de consumo elevados.

Diante disso, o legislador deve buscar o equilíbrio entre a capacidade contributiva e a progressividade tributária com o princípio da vedação do confisco, segundo o qual os entes federados tributantes não podem utilizar os tributos com efeito confiscatório. Assim, prevê a Constituição Federal na seção destinada à exposição das vedações ao poder de tributar:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

IV – utilizar tributo com efeito de confisco.

Tal princípio é mais uma garantia do particular em face do Estado, uma vez que o tributo deve ser, sobretudo, um ônus suportável, um encargo que o contribuinte pode pagar sem sacrifício do desfrute normal dos bens da vida (MACHADO, 2010).

Segundo Harada (2013), o princípio da vedação ao confisco tem relação direta com o da capacidade contributiva, uma vez que ultrapassada a capacidade econômica do contribuinte, estará atingido o confisco:

Para saber se um tributo é confiscatório ou não, deve-se analisar o mesmo sob o aspecto da capacidade contributiva que, por sua vez, precisa ser examinado em consonância com o princípio da moderação ou da razoabilidade da tributação verificando, ainda, se a eventual onerosidade da imposição fiscal se harmoniza com os demais princípios constitucionais, garantidores do direito de propriedade, da liberdade de iniciativa, da função social da propriedade etc. (HARADA, 2013, p. 387).

O confisco em matéria tributária não se resume ao percentual da alíquota prevista legalmente para o tributo. Assim, conforme o efeito desejado, principalmente quando se trata da extrafiscalidade, cujo objetivo maior é estimular ou desestimular alguma atividade, e não propriamente a arrecadação, estabelecer alíquotas superiores a 300% sobre os cigarros, por exemplo, pode ser considerado possível. De outro modo, instituir um IPTU de 50% sobre a propriedade imobiliária certamente absorve todo o valor da propriedade ou impede o exercício de uma atividade lícita.

O princípio da solidariedade social em matéria tributária é, sobretudo, importante quando se analisa o sistema tributário como um mecanismo de redução das desigualdades sociais. Entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil está a construção de “uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I, da Constituição Federal). Neste sentido, esclarece Machado (2010, p. 50) que “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”.

Esse mesmo autor sugere que o princípio da solidariedade social deve ser utilizado pelo legislador quando do exercício do processo legislativo, e, principalmente, no exercício do gasto público, isto é, o Estado, dispendo do montante que arrecada com os tributos, deve realizar o gasto público de acordo com a solidariedade social, atendendo com isso as camadas sociais que mais necessitam do amparo público.

Além disso, a má gestão dos recursos públicos ou a corrupção enfraquecem o sentimento de solidariedade como fundamento da cobrança de tributo, ao passo que os contribuintes se sentem enganados ou prejudicados pelos governantes ao não verem seus recursos tendo um fim correto e justo. Para Machado (2010, p. 53), “é importante que ela (a solidariedade) esteja presente no gasto público, que há de ser realizado com seriedade e tendo em vista, sobretudo, as necessidades dos mais pobres”.

Essa ideia está em perfeita consonância com o que ora se sugere, na medida em que a solidariedade social, bem como a igualdade e a capacidade contributiva devem nortear todo o sistema tributário, com vistas a reduzir as desigualdades sociais tão latentes no país. Em outras palavras, os referidos princípios devem estar presentes nas propostas legislativas para que quem tenha maior possibilidade econômica contribua mais, efetiva e proporcionalmente, com o fundo público comum, e que esse montante orçamentário retorne à sociedade em forma de serviços públicos de qualidade para população em geral, especialmente a mais necessitada.

#### 4.5 Competências constitucionais tributárias

A competência tributária é o poder impositivo, juridicamente delimitado, pelo qual a entidade tributante deve restringir sua atividade tributacional àquela matéria que lhe foi constitucionalmente balizada. Segundo Machado (2010), o sistema tributário brasileiro é rígido, no qual as entidades dotadas de competência tributária têm o âmbito de cada tributo definido pela Constituição, ou seja, a matéria de fato que pode ser tributada.

Com efeito, no Estado Federal Brasileiro, de acordo com Harada (2013), coexistem três entidades políticas autônomas e independentes: a União, os Estados e os Municípios, além do Distrito Federal, que são entidades juridicamente iguais no sentido de poderes, extraíndo diretamente da Constituição Federal seus poderes e suas competências. Aponta o autor que:

A ausência de hierarquia entre elas fez que o Texto Magno estabelecesse a repartição de competência legislativa de cada uma, delimitando o campo de atuação de cada pessoa jurídica de direito público interno, notadamente em matéria tributária, que mereceu tratamento específico em atenção à tipicidade da Federação Brasileira, onde o contribuinte é o súdito, ao mesmo tempo, de três governos distintos (HARADA, 2013, p. 376).

A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações previstas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios.

As competências constitucionais relativas aos impostos<sup>30</sup> já foram anteriormente expostas. Como vimos, a União detém a maioria delas, sendo responsável pela instituição e cobrança de sete impostos (além de diversas contribuições), ao passo que os estados e municípios (o Distrito Federal acumula estas duas últimas funções) respondem por três impostos cada. A atribuição constitucional inibe o exercício do poder tributante em relação à outra pessoa jurídica não contemplada. Assim, veda a invasão da esfera de

---

<sup>30</sup> As demais espécies tributárias (taxa, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições) não serão esmiuçadas por não ser a competência tributária o foco central do estudo.

competência impositiva de outro ente político, mesmo na hipótese de inércia. Isso ocorre, por exemplo, no imposto sobre grandes fortunas, nunca regulamentado pela União, que detém sua competência. O não exercício não permite aos estados e municípios cobrarem o referido imposto, pois a qualquer momento a União poderá regulamentar a matéria e cobrar o imposto.

Outra característica sobre o tema é que a distribuição da receita não afeta a competência. Assim, os tributos cuja receita seja distribuída aos estados e municípios não deixam, por isso, de pertencer à competência legislativa daquela a que tenham sido atribuídos. Importante frisar que a competência tributária é indelegável, isto é, a pessoa jurídica (União, Estado, Distrito Federal e Município) à qual a Constituição tenha atribuído competência para instituir certo tributo não pode transferi-la a outro ente federado.

Ponto relevante da discussão tributária diz respeito à iniciativa de lei. O capítulo da Constituição Federal que trata do processo legislativo prevê que é da iniciativa privativa do Presidente da República<sup>31</sup> as leis que versem sobre matéria tributária:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II – disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.

Assim, via de regra<sup>32</sup>, cabe ao Congresso Nacional (Senado e Câmara dos Deputados) dispor, mediante lei de iniciativa do Poder Executivo, sobre o Sistema Tributário Nacional.

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e

---

<sup>31</sup> Com base no princípio da simetria, as competências do Presidente da República são estendidas aos demais chefes do Poder Executivo – Governadores e Prefeitos Municipais.

<sup>32</sup> Há casos particulares em que atos do Poder Executivo podem instituir ou majorar tributos, seja por Medida Provisória, seja por Decreto.

52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

I – sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas.

Função importante detém o Senado Federal desde o ano de 2003, que é o de avaliar a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, nos termos previstos no art. 52 da Constituição Federal.

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

XV – avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

Diante disso, percebe-se que os principais atores políticos envolvidos são os chefes do Poder Executivo, que dispõem do direito de iniciativa de lei em matéria tributária, bem como os legisladores nas três esferas de governo – União, Estados, Municípios e Distrito Federal. A União concentra as maiores competências em relação ao número de tributos de possível instituição, bem como possui a prerrogativa de dispor, mediante Lei Complementar, sobre normas gerais de Direito Tributário<sup>33</sup>, que devem ser obedecidas pelos demais entes (Código Tributário Nacional).

Por fim, no que tange à participação de cada ente na arrecadação, há que se notar uma grande concentração de competência tributária na União em detrimento dos Estados e Municípios, ferindo o Pacto Federativo e o Federalismo Fiscal previstos inicialmente no Código Tributário Nacional de 1966 e na Constituição Federal de 1988. Neste sentido, segundo dados constantes no artigo publicado por Victor Barau<sup>34</sup>, 69,83% da receita orçamentária está nas mãos da União, ao passo que 25,59% e 4,58% ficam com os Estados e Municípios, respectivamente. Vale notar, todavia, que alguns impostos e contribuições são repassados da União para os Estados e Municípios, e dos Estados para estes, repartições constitucionalmente tuteladas.

---

<sup>33</sup> Art. 146. Cabe à lei complementar:

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária.

<sup>34</sup> Disponível em <http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/1734-o-sistema-tributario-nacional>. Acesso em 13 de agosto de 2014.

## 5 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO, REGRESSIVIDADE E SISTEMA POLÍTICO

Um dos objetivos da República Federativa do Brasil insculpido no art. 3º, I, da Constituição Federal é “construir uma sociedade livre, justa e solidária”. Nessa seara, é preciso saber utilizar o Direito Tributário como um aliado do Estado na modificação da realidade de concentração de renda e riqueza, fundado no princípio da solidariedade, pelo qual, grosso modo, quem tem mais possibilidades deve contribuir mais, proporcionalmente, em relação a quem pode menos.

Como já exposto anteriormente, com o acréscimo de atribuições coletivas, surge para o Estado a necessidade de gerar receitas públicas além daquelas obtidas pela exploração do patrimônio estatal. Assim, o Estado precisa retirar da esfera patrimonial do particular, por meio dos tributos, parte da riqueza produzida, revertendo-a em benefícios sociais coletivos.

O Direito Tributário é uma área de pesquisa importante, mas não muito explorada no seu viés de distribuição de renda. O foco da discussão a respeito do sistema tributário tem sido a questão federativa e a competitividade empresarial, dando-se pouca ou nenhuma ênfase aos impactos distributivos da reforma tributária.

O tributo exerce importante função redistributiva, uma vez que o fato de eleger sobre quem incidirá a exação, já implica em redistribuição: “incidindo sobre a sociedade em geral, uniformemente, a implicação será de concentração; recaindo mais severamente sobre os ricos do que sobre os pobres, a tendência será de redistribuição, salvo se o retorno dos recursos [...] se der em favor da mesma classe dominante” (ROSSO, 2009, p. 2). Sendo assim:

O sistema tributário – esteja-se a falar do esposado pela Constituição brasileira ou de outra Constituição ocidental democrática – tem, como consequência do princípio da solidariedade, a missão de propiciar uma justa distribuição de rendas. Tal constatação é relativamente simples sob o ponto de vista doutrinário, mas a efetivação desse intento constitucional mostra-se de extrema dificuldade: “A Constituição republicana abandonou a noção liberal de finanças

'neutras', pela qual a imposição deve deixar inalteradas as posições econômicas dos contribuintes e pode ser justificada apenas pela remoção das causas de ineficiência do funcionamento do mercado, para assumir uma imposição de finanças "funcionais"; e nesta funcionalidade não se pode deixar de subentender também uma função isonômica e redistributiva da renda [...] (ROSSO, 2009, p. 11).

Vianna *et al* (2001) explicam que o sistema tributário brasileiro mantém ou aprofunda os níveis de desigualdade social no país, ao passo que poderia ser um instrumento coadjuvante na melhoria da distribuição de renda e, principalmente, das condições de vida da população. Segundo os autores, a referida suposição se fundamenta no fato de que a estrutura tributária tem se baseado na crescente tributação indireta, que incide em quaisquer produtos, bens ou serviços, inclusive na alimentação e outras demandas básicas da população, caracterizando, portanto, um alto grau de regressividade fiscal.

Assim, a preponderância da tributação indireta na carga fiscal, bem como a incipiente progressividade na tributação da renda e do patrimônio, resulta num sistema tributário regressivo como um todo. Dados de Vianna *et al* (2001) informam que a regressividade é ainda maior nas cidades mais pobres, já que o consumo de bens de necessidades básicas é, proporcionalmente, maior nesses locais. Acrescenta, ainda, que, a tributação sobre a renda recai, principalmente, no estrato social dos assalariados e não nos maiores segmentos de recebimento de renda. Nessa linha:

Em síntese, o que se apreende da evidência empírica obtida é que é possível estabelecer uma associação entre a estrutura tributária e os índices de extrema desigualdade que se verificam no Brasil. Não se trata em absoluto de determinar uma relação de causalidade, nem de afirmar categoricamente que a tributação vem a se constituir no principal fator a explicar a concentração de renda no país, mesmo porque isto foge aos objetivos do estudo. As causas do perfil distributivo brasileiro são bem mais complexas, possuindo raízes profundas e diversos aspectos tão ou mais importantes – entre os quais certamente se deve destacar a questão fundiária. O que se sugere apenas, na verdade, é que muito provavelmente o sistema tributário brasileiro, da forma como está estruturado, é um dos fatores a contribuir para a manutenção do quadro de distribuição desigual da renda, e, portanto, dos níveis de pobreza e de indigência (VIANNA *et al*, 2001, p. 43).

Escuta-se, frequentemente, que os tributos no Brasil são demasiadamente elevados e que o Estado deveria gastar menos, reduzir seu

tamanho e baixar a carga tributária. Entretanto, o valor nominal não é, necessariamente, o problema da carga tributária nacional, mas sim a disparidade – regressividade – do sistema. Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as famílias que ganham até dois salários mínimos comprometem cerca de 48% de sua receita com tributos, ao passo que os que recebem mais de trinta salários mínimos arcam com aproximadamente 26%<sup>35</sup>. Nesse sentido:

O problema real no Brasil, como apontado pelo IPEA, é que a tributação de bens e serviços representa 48,44% do total da carga, enquanto os impostos sobre a renda e o patrimônio correspondem a somente 23,63% (destes, os tributos sobre o patrimônio chegam a 3,18%). A exagerada importância dos primeiros, chamados de impostos indiretos, em detrimento dos últimos, que são os impostos diretos, faz com que o sistema tributário brasileiro seja marcadamente regressivo, isto é, atinja proporcionalmente mais aos pobres, ao contrário do que acontece nos países desenvolvidos (SAITO, 2010).

Esse mesmo autor aponta que a tributação sobre a renda corresponde a cerca de 20% da carga tributária total no Brasil. Já a média nos países da OCDE chega a 35,7%, isto é, 80% maior. A arrecadação sobre a propriedade, que no Brasil equivale a 3% da receita total, chega a média de 5,7% na OCDE.

Todavia, os tributos sobre bens e serviços representam 48% do total no Brasil, ao passo que naqueles países alcançam 31,5%. Esses tributos oneram indiretamente o contribuinte, na medida em que são diluídos nos preços dos bens. Como as pessoas mais pobres comprometem a maior parte da sua renda no consumo, acabam pagando proporcionalmente mais imposto do que os mais ricos.

Em relação à renda, é relevante notar que embora seja essa uma medida pertinente para a redução das desigualdades sociais, a tributação nessa base de incidência afeta principalmente a camada da população assalariada, que tem menor capacidade contributiva, esquecendo muitas vezes dos grandes lucros das empresas e do capital financeiro. No que tange aos tributos relacionados à atividade econômica, conhecidos como tributos

---

<sup>35</sup> Tributação, democracia e distribuição da riqueza no Brasil, de autoria do jornalista Hideyo Saito, publicado na Revista Carta Maior. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Tributacao-democracia-e-distribuicao-da-riqueza-no-Brasil%0D%0A/7/15550>. Acesso em 08 de julho de 2014.

indiretos, seu ônus é transferido junto à cadeia econômica, sendo que o destinatário final assume o ônus de tais tributos de forma integral. Essa grande tributação indireta impede a redistribuição de riquezas, pois o sistema tributário brasileiro privilegia a manutenção de um *status quo* perverso e histórico, garantindo privilégios aos detentores do poder transferidos hereditariamente (BARAU, 2011).

Vianna *et al* (2001) sustentam que a predominância da tributação indireta na carga fiscal se intensificou ao longo da década 1990, aliada a uma tributação sobre a renda com baixo grau de progressividade quando comparada com as desigualdades sociais. De forma a corroborar as suas alegações, informa que a carga tributária direta das famílias mais ricas é seis vezes maior que das mais pobres<sup>36</sup>, enquanto a renda familiar *per capita* média mensal é trinta e sete vezes maior. Assim, conclui que “o grau de progressividade da tributação direta é insuficiente para compensar o alto grau de desigualdade de renda da sociedade brasileira” (VIANNA *et al*, 2001, p. 39).

Nessa senda, Varsano (2002) ensina que o sistema tributário brasileiro passou por profunda reforma na década de 1960<sup>37</sup>. Desde então, excetuada a reforma realizada no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte em 1988, o sistema evoluiu continuamente, sem alterações significativas em sua estrutura básica. Embora a Constituição de 1988 tenha eliminado alguns tributos e introduzido modificações nas características de outros, a reforma de então teve como principal motivação a desconcentração dos recursos públicos, privilegiando especialmente os Municípios (cumpre salientar que, como visto, ainda há grande concentração na União). Desse modo, a estrutura básica da tributação brasileira vigente ainda é, em essência, aquela construída na década de 1960.

De lá para cá as demandas orçamentárias aumentarem demasiadamente. Inicialmente, o governo atendia as demandas financeiras, basicamente, com emissões de títulos públicos. Entretanto, com o passar do tempo, visando atender ao equilíbrio fiscal, isto é, ajustar as receitas às despesas, passou a investir em novas fontes tributárias de custeio, como as

---

<sup>36</sup> O estudo dividiu as famílias em dez estratos de renda.

<sup>37</sup> O Código Tributário Nacional data de 1966.

contribuições sociais e outros tributos cumulativos e regressivos. Isso desestabilizou o sistema tributário nacional (VARSANO, 2002).

Em relação à equidade do sistema tributário, o autor destaca a previsão constitucional do imposto sobre as grandes fortunas (IGF), com característica marcante de progressividade, porém não regulamentados até hoje<sup>38</sup>. Por seu turno, Varsano (2002) levanta dúvidas se a tributação pode desempenhar um impacto redistributivo significativo num mundo de intensa mobilidade do capital.

Aponta, sem embargo, que ao menos o sistema tributário não deve ser regressivo, onerando os mais pobres em relação aos mais ricos. Para ele, a maior inimiga da equidade fiscal é a evasão, que obriga os que pagam regularmente seus tributos a pagarem mais que a sua justa parcela para compensar a receita perdida. E, para tanto, segundo ele, não basta somente a eficiência da administração fiscal. É necessário que o legislador simplifique o sistema e evite brechas legais que beneficiem os sonegadores.

### **5.1 Arrecadação fiscal concentrada em tributos regressivos e desigualdade social**

Ferreira (2006), afirmando que o ônus tributário a ser suportado individualmente deverá coincidir com a possibilidade máxima de interferência estatal na riqueza individual, de tal modo que não ultrapasse o mínimo existencial enraizado na dignidade humana, faz a seguinte indagação: a atual política pública tributária brasileira tem sido um mecanismo indutor das injustiças sociais?

Para responder ao questionamento, o autor sustenta que a política tributária pode ser um instrumento poderoso de reversão de desigualdades sociais quando adequadamente distribuir o ônus tributário entre os diversos agentes privados geradores de riqueza. A tributação, nesse contexto, deve possibilitar a transferência de recursos individuais dos grupos sociais economicamente privilegiados para os menos favorecidos. Se ocorrer o

---

<sup>38</sup> A regulamentação do imposto sobre as grandes fortunas (IGF) mexe com interesses das classes dominantes, entre outros, dos próprios políticos e de empresários que contribuem com as campanhas eleitorais milionárias praticadas no Brasil. O assunto será analisado adiante.

contrário, ou seja, se a política tributária retirar dos desfavorecidos economicamente em benefício dos privilegiados, será um mecanismo indutor de injustiças sociais, exclusão social e concentração de renda. Assim:

A partir de uma perspectiva de atendimento da vontade do grupo político dominante, a tributação pode induzir injustiças sociais ao afastar a participação da sociedade na construção de uma política pública tributária socialmente justa. O Estado, ao fazer a opção por tributar fortemente o consumo e a renda, desonerando o capital e o patrimônio, impõe um maior ônus tributário às classes sociais menos favorecidas e, proporcionalmente, uma menor carga tributária aos mais ricos (FERREIRA, 2006, p. 14).

Com efeito, para Salvador (2010b), que em sua obra apreciou com bastante riqueza o tema, a discussão sobre quem financia o Estado passa pelo debate teórico sobre o tamanho do Estado e a distribuição da carga tributária entre os membros da sociedade. Ainda conforme o supracitado autor, a partir da concepção Keynesiana<sup>39</sup>, introduzida no debate na década de 1930, o Estado passa a ocupar papel relevante na economia, com destaque para a importância da produção pública no processo de acumulação capitalista e para os efeitos da política fiscal e monetária na garantia do pleno emprego.

Evilásio Salvador também faz alusão em sua obra aos princípios constitucionais já referidos, quais sejam, da capacidade contributiva, da progressividade e da seletividade, como forma de proporcionar a justiça social esperada do sistema jurídico-constitucional, nestes termos:

Um princípio consagrado pelos estudiosos e escrito na nossa Carta Magna é o da capacidade contributiva – requisito essencial para o critério de justiça fiscal –, que, associado aos princípios da progressividade e da seletividade, tende a assegurar uma tributação proporcionalmente maior para quem aufer rendimentos mais elevados, detém maior patrimônio e consome produtos menos essenciais (SALVADOR, 2010b, p. 206).

Seguindo na linha de argumentação, Salvador (2010b) sustenta que os tributos diretos que incidem sobre a renda e o patrimônio são os que atendem melhor a esse requisito. Já os tributos indiretos que incidem sobre bens e

---

<sup>39</sup> O economista John Maynard Keynes pugnava pela intervenção estatal na economia como forma de garantir o pleno emprego dos fatores de produção.

serviços, independentemente da capacidade econômica de quem os adquire, afetam mais fortemente a renda das pessoas e famílias que destinam maior parcela de seus ganhos ao consumo.

A despeito disso, os recursos fiscais no Brasil têm sido, historicamente, utilizados em prol da acumulação do capital, ao passo que os recursos contributivos cobrados sobre a folha de salários financiam as ações sociais. Segundo Salvador (2010b), ao contrário dos países que financiam seus Estados de Bem-Estar com recursos fiscais provenientes de impostos diretos, o Brasil permanece com arrecadação tributária centrada em tributos indiretos, expressando a contradição segundo a qual os mais pobres pagam proporcionalmente mais tributos em relação a sua renda que os mais ricos. Ademais, destaca-se que os impostos diretos incidem predominantemente sobre a renda dos trabalhadores assalariados. Enquanto isso, ao contrário da esperada justiça social que poderia ser estimulada pela via da política tributária redistributiva, os mais ricos pagam, proporcionalmente, cada vez menos tributos.

Apesar de o Brasil ser um dos países mais ricos do mundo, a concentração de renda permanece bastante elevada, podendo, segundo dados apresentados pelo PNUD, ser comparada aos índices de países da África Subsaariana, uma das regiões mais miseráveis do mundo (SALVADOR, 2010b). Esses dados são indicados em pesquisas oficiais conduzidas pelo IBGE, que demonstram elevada concentração de renda e a existência de milhões de pessoas pobres no Brasil<sup>40</sup>.

A par disso, o sistema tributário brasileiro não incentiva a reversão dessa situação, pois tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e aliviando o das parcelas mais ricas. Destaca-se, nesse contexto, a elevação da carga tributária nacional, que passou, segundo dados da Receita Federal do Brasil, de 29% em 1994 para mais de 35% do PIB nos anos recentes. Não bastasse a simples elevação, diante da rigidez constitucional para criação de novos impostos, as receitas

---

<sup>40</sup> A pobreza extrema tem sido minimizada por programas estatais de distribuição de renda, consistentes em repasses periódicos de valores a pessoas que se enquadrem no perfil definido.

marginais têm sido obtidas por meio de tributos indiretos e cumulativos, repassados aos consumidores de bens e serviços. Por outro lado, tais receitas são utilizadas, segundo Salvador (2010b), para atender aos ajustes monetários impostos por organismos multilaterais em favor dos detentores de capital excedente, mediante o pagamento de juros.

Para possibilitar a melhor compreensão do tema é necessário apreciar não só o tamanho da carga tributária, mas quem paga a conta. Sendo assim, conforme anteriormente explicado, em função da sua incidência e de seu comportamento em relação à renda dos contribuintes, os tributos podem ser regressivos, progressivos ou proporcionais. Um tributo é regressivo na medida em que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, prejudicando os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o tributo é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda<sup>41</sup>. A progressividade é, portanto, medida compatível com a justiça fiscal, pois arcam com o maior peso dos tributos os contribuintes que têm condições econômicas para tanto.

Conforme as bases de incidência vistas anteriormente, os tributos podem ser considerados diretos e indiretos. Os primeiros incidem, basicamente, sobre a renda e o patrimônio, porque, em princípio, não podem ser transferidos para terceiros. Esses são considerados os mais adequados para a aplicação da progressividade. Já os indiretos incidem principalmente na produção e no consumo de mercadorias e serviços, sendo perfeitamente transferíveis para terceiros consumidores no valor dos bens. Ou seja, quem efetivamente arca com o peso dos tributos é o consumidor e não o empresário produtor ou comerciante.

Segundo Salvador (2010b), a população brasileira de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta, pois mais da metade da arrecadação tributária do país provém de tributos indiretos cobrados sobre o consumo. Essa situação é agravada se considerarmos que uma significativa parcela dos

---

<sup>41</sup> Em termos mais concisos, progressivo é o tributo cuja alíquota aumenta à medida que aumenta a base de cálculo. O inverso, quando a alíquota diminui à medida que aumenta a base de cálculo, é a regressividade. No tributo proporcional a alíquota é a mesma, mas aumenta proporcionalmente o valor do crédito tributário à medida que aumenta a base de cálculo.

gastos públicos é destinada ao pagamento de encargos da dívida estatal, o que, em última análise, significa dizer que o Estado brasileiro está tirando recursos de sua população mais carente em benefício dos detentores do capital especulativo, que, além disso, ainda são beneficiados com leis tributárias mais benéficas.

Na mesma linha, sustenta o autor que a marca principal do sistema tributário brasileiro é a sua grande regressividade em função da preferência pela tributação indireta, que, segundo ele, possui efeitos perversos sobre a camada mais pobre da população. Como se expressou, a regressividade encontra abrigo na tributação sobre o consumo, principalmente. O consumo é proporcionalmente decrescente em relação à renda, pois as famílias com renda mais baixas destinam uma parcela maior de seus ganhos para a aquisição de bens e serviços, ao passo que os mais ricos, ao contrário, comprometem menos com consumo e conseguem formar poupança. Nessa linha:

O Estado brasileiro tornou-se cada vez mais um Robin Hood às avessas, dependendo pesadamente dos chamados impostos indiretos que incidem também sobre produtos de consumo popular, utilizando uma proporção excepcionalmente alta dessas receitas para transferir rendas às classes médias e altas, sob a forma de pagamento de juros (CARVALHO, *apud* SALVADOR, 2010b, p. 216).

Essa característica da regressividade dos tributos no Brasil é atribuída por Salvador (2010b) a um conjunto de modificações na legislação tributária levadas a cabo a partir do ano de 1995, que possibilitaram privilégios tributários à renda e ao capital, e ao mesmo tempo, onerando os trabalhadores e consumidores. O professor da Universidade de Brasília (UnB) demonstra, ainda, que há uma maior tributação sobre a renda proveniente do trabalho, comparativamente a outras, como, por exemplo, as advindas da renda fundiária e de aplicações financeiras.

Baleeiro (2010) ensina que o sistema tributário brasileiro está longe de se assentar sobre a capacidade contributiva, posto que predominam atualmente os tributos reais e indiretos, com nítida tendência regressiva. Segundo ele, os defensores da isenção de tributação sobre a renda poupada

sustentavam que seria um estímulo a formação de poupança e investimento.

Assim:

Em relação ao princípio da capacidade contributiva, vem de longe a argumentação em prol das exceções, mercê das quais a renda poupada deveria escapar ao tributo, como fator indispensável do capital para a produção. Deixá-la intacta seria concorrer para a formação crescente de capitais, geradores, por sua vez, de novas fontes de riqueza e de trabalho. A poupança traria o investimento, a oferta geraria a procura automaticamente, sustentavam os clássicos (BALEIRO, 2010, p. 1332).

Para Salvador (2010b), no entanto, uma das formas de estabelecer a isonomia tributária é a capacidade contributiva, independentemente da origem ou da natureza da renda, se do capital ou do trabalho, pois a Constituição Federal determina que a capacidade econômica deve ser observada para a gradação dos impostos<sup>42</sup>.

Com efeito, diante das supracitadas informações, pode-se perceber que o sistema tributário nacional, nos moldes em que se encontra organizado, é um mecanismo facilitador da concentração de renda, uma vez que possui um caráter eminentemente regressivo. A despeito disso, é importante entender que, ao contrário, poderia ser utilizado como um meio a favor da distribuição de renda se buscasse tributar de forma progressiva as bases tributárias renda e patrimônio.

## **5.2 Imposto sobre as grandes fortunas**

O Imposto sobre as Grandes Fortunas (IGF) foi previsto no Brasil com o advento da Constituição Federal de 1988 sem, no entanto, ser regulamentado até os dias atuais. Por tal motivo, isto é, por carecer de regulamentação legal, jamais foi cobrado, tendo em vista a recusa das classes dominantes em aceitar a instituição de um imposto criado para distribuir a riqueza e reduzir as desigualdades sociais (BURKHARDT, 2010).

---

<sup>42</sup> Conforme antes visto, a doutrina e a jurisprudência em matéria tributária têm entendido que o princípio da capacidade contributiva se aplica a quaisquer espécies tributárias, não se restringindo aos impostos, como preceitua a literalidade do texto constitucional.

Burkhardt (2010) explica que o estudo do Imposto sobre as Grandes Fortunas retrata bem a realidade existente de um conflito distributivo no Brasil, evidenciado pela disputa entre diferentes setores da sociedade brasileira a respeito de questões tributárias e de distribuição de renda e patrimônio. Isso se deve ao fato de que o IGF, por incidir somente sobre o patrimônio dos mais ricos, encontra forte resistência por parte dos setores atingidos, expressando o conflito de interesses tributários latentes entre os grupos sociais e políticos do Brasil.

Afirma o mesmo autor que a tributação brasileira é um mecanismo que contribuí para manter ou até acentuar a desigualdade de renda e patrimônio, e utiliza para tanto dados do IPEA do ano de 2008, que informam que a parcela mais rica da população detém 75,4% da riqueza nacional e, ao mesmo tempo, pagam proporcionalmente ao seu patrimônio muito menos tributos do que a parcela mais pobre.

Em relação ao dispositivo constitucional que dispõe acerca do Imposto sobre as Grandes Fortunas, foi aprovado pelos constituintes originários com o número mínimo exigido de votos para a sua previsão, para poder ser instituído mediante Lei Complementar, até hoje não editada pelo Congresso Nacional. Segundo Burkhardt (2010), o referido imposto não é uma invenção brasileira, já que a experiência nacional visava a instituição do tributo com base em casos anteriores, notadamente da França, que já cobrara o IGF desde 1982.

Para a regulamentação e para a cobrança do IGF, os legisladores franceses enfrentaram discussões, as quais surgiram e permaneceram igualmente no Brasil, concernentes em estimar o que é uma grande fortuna, bem assim atrelar a cobrança com viés de distribuição de renda ao estímulo do setor produtivo e, ao mesmo tempo, prevenir a evasão fiscal. Burkhardt (2010) argumenta que um aspecto comum às experiências mais recentes de tributação sobre as grandes fortunas<sup>43</sup> é a dificuldade de definição do seu objeto e o enfrentamento ao argumento de que qualquer previsão será necessariamente arbitrária.

---

<sup>43</sup> Além da França, o autor cita experiências da Alemanha, Suíça, Finlândia, Islândia, Luxemburgo, Noruega, Suécia, Espanha e Itália.

Carvalho Jr. (2008) cita exemplos de outros países que adotam o tributo, como antes mencionados, a Alemanha, que aboliu o imposto sobre a riqueza em 1996 e o reinstalou em 2007, com alíquota única de 3%. Na França, o imposto possui alíquotas progressivas de 0,55% a 1,8%, com reduções para o imóvel de residência e ativos financeiros. Na Espanha as alíquotas são progressivas de 0,2% a 2,5%.

Ainda segundo o autor, a Holanda aboliu o imposto em 2001, mas instituiu outro imposto sobre o patrimônio com uma alíquota efetiva de 1,2%. A Suíça tem alíquotas entre 0,1% e 0,9%, e a Noruega, de 0,9% e 1,1%. A Suécia, alíquota única de 1,5%, e a Índia, de 1%, que só alcança bens improdutivos, como joias, imóveis, automóveis e obras de arte. Islândia e Finlândia aboliram o imposto em 2006 e Luxemburgo isentou as pessoas físicas em 2005<sup>44</sup>.

No Brasil, após a redemocratização, em meados da década de 1980, as questões distributivas passaram a ser debatidas, atendendo às demandas por uma distribuição mais justa da riqueza. A proposta de inserir no texto constitucional a previsão da cobrança do IGF partiu do Deputado Antônio Mariz, do PMDB da Paraíba (BURKHARDT, 2010). A inserção no texto constitucional, repita-se, aprovada com número mínimo de votos, foi aprovada mediante a condição de ser instituída por Lei Complementar, que, como se disse, até hoje não foi editada. No processo legislativo brasileiro, a Lei Complementar tem um procedimento mais complexo de criação, pois necessita de maioria qualificada dos votos dos parlamentares, ao passo que a Lei Ordinária, instrumento de instituição da maior parte dos tributos, basta a maioria simples de votos para ser aprovada.

De 1988 para cá muitas propostas de regulamentação do dispositivo constitucional foram apresentadas, sem êxito, notadamente porque os parlamentares não chegam a um consenso da definição de “grandes fortunas”. Segundo Burkhardt (2010), o projeto de lei que mereceu maior atenção dos parlamentares foi de autoria do então Senador Fernando Henrique Cardoso. Em artigo publicado no Jornal o Estado de S. Paulo, em 1991, Fernando Henrique explicou que mesmo que os resultados finais da arrecadação do IGF

---

<sup>44</sup> Dados apresentados por Carvalho Jr. do ano de 2008.

não fossem tão significativos, ao menos não é um tributo regressivo, pois pagariam somente os muito ricos, em prol do aumento do bem-estar social da população mais necessitada (BURKHARDT, 2010).

A despeito dessa pretensão, mesmo após ser eleito Presidente da República, o projeto de lei de Fernando Henrique não foi aprovado. Da mesma forma, o projeto apresentado em 2003 pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva não foi aprovado. De acordo com o que relata Burkhardt (2010), desde 2008 mais quatro projetos de lei foram apresentados – três no Senado e um na Câmara dos Deputados –, sem melhor sorte de tramitação.

Burkhardt (2010) esclarece que, a julgar pelas tentativas anteriores, é difícil avaliar as perspectivas de sucesso dos projetos mais recentes de instituição do Imposto sobre as Grandes Fortunas, tal como tem se debatido nas propostas dos futuros governantes. Isso porque a matéria encontra forte resistência de determinados setores da sociedade brasileira em tributar o patrimônio dos mais ricos, uma vez que estes são, muitas vezes, as mesmas pessoas que têm a competência legal para o processo legislativo, ou têm seus interesses protegidos por governantes comprometidos com o empresariado e demais setores dominantes do poder econômico.

Nessa mesma linha, Burkhardt (2010) esclarece que a organização coletiva das classes dominantes empresariais, bem como a representação direta ou indireta no Parlamento, o qual chama de *lobby* parlamentar, apresentam forte oposição à regulamentação do IGF. Para eles, a instituição do Imposto sobre as Grandes Fortunas caracterizaria *bis in idem*, ou seja, a cobrança repetida do tributo, já que os valores objeto da cobrança já teriam sido tributados em Imposto de Renda ou outro incidente no trabalho ou no capital. Igualmente, desestimularia a poupança e o investimento, favorecendo a evasão fiscal e a sonegação. Esses mesmos argumentos são utilizados no Congresso Nacional, que é composto por muitos empresários, líderes empresariais, dos quais vários declaram possuírem patrimônio acima de R\$ 1 milhão.

Com efeito, para Burkhardt (2010):

É difícil imaginar que o IGF jamais tenha sido cobrado no Brasil por acaso. Em um país que conta com um sistema tributário de grande complexidade, não deixa de ser curioso o fato de que um imposto que teve, à época de sua criação, há mais de duas décadas, grande apoio popular ainda hoje não tenha entrado em vigor. É ainda mais notável o fato de que o IGF seria um dos poucos tributos que não incidiriam sobre os brasileiros mais pobres, não sendo, portanto, um imposto regressivo (BURKHARDT, 2010, p. 243).

A despeito de ser um tributo que incidiria somente sobre o patrimônio de pessoas físicas, não atingindo de qualquer forma a competitividade empresarial, a instituição do Imposto sobre as Grandes Fortunas enfrenta fortes resistências de diversos setores sociais, de modo que o sistema tributário brasileiro perde, pela inércia legislativa, um mecanismo que favoreceria a distribuição da riqueza e a redução das desigualdades entre os mais ricos e os mais pobres.

### **5.3 Análise do financiamento da Seguridade Social brasileira**

A Carta Magna de 1988, logo em seu início, prevê os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, entre os quais a dignidade humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, devendo o Estado buscar meios para garanti-los (art. 1º e 3º do texto constitucional). Logo adiante, o texto legal elenca direitos sociais, como a saúde, moradia, alimentação, educação, previdência social, entre outros.

De outra banda, em respeito aos princípios de gestão orçamentária, que exigem custeio prévio à previsão de despesas, o artigo 195 da Carta da República dispõe acerca do financiamento da seguridade social, trazendo ao sistema a regra da diversidade de fontes de custeio.

No entanto, conforme bem retrataram Boschetti e Salvador (2006), o custeio das políticas de previdência social, saúde e assistência social, devido a problemas sistemáticos, acabam recaindo predominantemente nos trabalhadores assalariados. Essa questão, ainda conforme explicam os autores, deve-se principalmente ao fato que o financiamento das referidas

políticas provém de tributos indiretos, os quais os empregadores repassam em seus custos.

De acordo com Behring e Boschetti (2007), não só o Brasil, mas a maioria dos países com características econômicas neoliberais passou a ampliar a arrecadação mediante tributos indiretos, o que tem o efeito perverso de onerar toda a sociedade e penalizar os trabalhadores com rendimentos mais baixos. Essa prática agrava as desigualdades, uma vez que tributos indiretos são pagos por toda sociedade, independente dos rendimentos auferidos.

Salvador (2007) aponta que com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE de 2002/2003, essa regressividade vem aumentando. As famílias com renda de até dois salários mínimos passaram a ter uma carga tributária indireta de aproximadamente 46% da renda familiar, enquanto aquelas com renda superior a 30 salários mínimos gastam menos de 20% da renda em tributos indiretos.

Em pesquisa mais recente, Salvador (2010a) expõe com clareza os seguintes dados: em 2003 as famílias que recebiam até dois salários mínimos comprometiam aproximadamente 48% da renda com tributos, ao passo que as famílias mais ricas, que ganham acima de trinta salários mínimos, contribuía com 26% de sua renda para os tributos. Isso representa um crescimento de 20,6% e 8,4%, respectivamente, entre 1996 e 2003.

Nesse sentido, antes de penetrar no tema, cumpre lembrar que as principais bases de incidência tributária são a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. Assim sendo, conforme a base de incidência, os tributos são classificados em diretos ou indiretos. Aqueles incidem sobre o patrimônio e na renda e são, em tese, mais adequados a progressividade. Estes, por sua vez, incidem majoritariamente na produção e na circulação de bens e serviços e acabam, em maior ou menor grau, de acordo com a estrutura de mercado, sendo repassados aos consumidores nos preços dos produtos adquiridos.

Estudos realizados por Boschetti e Salvador (2006) dão conta que em média cerca de 80% das fontes de financiamento da previdência social, da saúde e da assistência social originam-se de contribuições sociais, fonte de

receita tributária indireta, que muitas vezes são repassados aos preços de produtos e serviços vendidos.

Desse modo, explicam os autores, o financiamento da seguridade social no Brasil permanece fracionado com a separação das fontes de recursos advindos da contribuição direta de empregados e empregadores para custear a previdência social, e as contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, o lucro e a movimentação financeira para as políticas de saúde e assistência social (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 17). Em outras palavras, por via de consequência, a parte que onera os empregadores é repassada para os preços dos bens e serviços, ao passo que a parcela vinda dos empregados atinge diretamente as suas fontes de renda.

Tal situação afronta o princípio da capacidade contributiva, corolário da noção de progressividade em matéria tributária, que visa a orientar o legislador na formação de políticas fiscais (MACHADO, 2010). Por esse princípio, quem pode pagar mais, isto é, aquelas pessoas com maior capacidade de contribuir para a arrecadação do Estado, devem pagar mais. Ao contrário, os que podem menos devem pagar menos.

Entretanto, não é o que se verifica no financiamento das políticas sociais. Cada vez mais os tributos indiretos, que trazem, no mais das vezes, um caráter regressivo, ocupam posição de maior destaque no custeio da saúde, previdência social e assistência social.

A despeito disso, em função da necessidade de ajustes das contas públicas impostas pelos organismos internacionais de financiamento, sob a justificativa da imprescindibilidade da manutenção da austeridade fiscal, a partir da segunda metade da década de 1990 e particularmente com o advento da Desvinculação das Receitas da União (DRU), o orçamento da seguridade social passou a sustentar políticas macroeconômicas de superávits, tendo em vista a condução de receitas da seguridade social para o orçamento fiscal.

Ora, entende-se a relevância do equilíbrio das contas públicas como forma de controle da inflação, que, aliás, penaliza mais fortemente os assalariados. Todavia, à guisa de exemplo, de acordo com dados trazidos por Boschetti e Salvador (2006), somente no ano de 2004 a DRU foi responsável

pela desvinculação de cerca de R\$ 24 bilhões das receitas arrecadas para a seguridade social, montante destinado a produção de superávits para o pagamento de juros da dívida pública.

Nas palavras dos mencionados autores:

[...] para fazer frente a tamanha transferência de riqueza para os detentores de excedentes financeiros, principalmente o capital financeiro, o governo teve de comprometer parcela considerável dos recursos que arrecada, deixando de realizar os gastos necessários nas políticas sociais (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 18).

Como exemplo extraído de Salvador (2010a), segundo a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, caso fosse desconsiderada a DRU, o saldo do orçamento da seguridade social em 2003 seria positivo em R\$ 31,73 bilhões. No entanto, tal montante é desviado para o orçamento fiscal e para a obtenção de superávits.

Para Cardoso Jr. (*apud* SALVADOR, 2010a), é necessário questionar o argumento de que se gasta muito na área social no Brasil. Na visão do autor, a universalização das políticas sociais é a alternativa técnico-operacional e político-social mais adequada para enfrentar as desigualdades, a pobreza, a indigência no país.

Boschetti e Salvador (2006) trazem uma contribuição interessante sobre o tema:

O financiamento é regressivo – quem sustenta são os trabalhadores e os mais pobres –, que não faz, portanto, redistribuição de renda; a distribuição dos recursos é desigual no âmbito das políticas da Seguridade Social; e ocorre a transferência de verbas do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. Os recursos transferidos, por meio da DRU, para composição do Superávit Primário, revelam que o Estado brasileiro age como um Robin Hood às avessas, retirando recursos dos mais pobres para os mais ricos, sobretudo para a classe dos rentistas. A baixa carga de impostos diretos no Brasil revela que as elites querem ser sócias do fundo público, mas não querem ser tributadas (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 70).

Ademais, é evidente que os contribuintes com menor renda são prejudicados por esse sistema tributário regressivo, uma vez que comprometem a quase integralidade da sua renda com consumo de bens e

serviços necessários à sobrevivência. Já a camada detentora de maiores recursos financeiros utiliza percentual menor de sua renda no consumo, base de incidência dos tributos indiretos. Assim, a política fiscal de financiamento das políticas sociais deveria focar as bases renda e patrimônio, com vistas a proporcionar redistribuição de renda e justiça social.

Outros indicativos apresentados por Salvador (2007) revelam que do montante de R\$ 685,9 bilhões arrecadados no ano anterior a sua pesquisa, a maior parte dos tributos tem como base de incidência o consumo, totalizando R\$ 402,8 bilhões, equivalentes a 59% da arrecadação tributária das três esferas de governo.

Estudo realizado com base na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE de 1996 revela que no Brasil quem ganhava até dois salários mínimos gastava 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos correspondia apenas a 7% (VIANNA *apud* SALVADOR, 2007).

A título ilustrativo, os dados da referida pesquisa do IBGE revelam que, no estrato da população com renda *per capita* superior a R\$ 957,96 por mês, os trabalhadores pagam em impostos diretos 16% da renda, e donos das empresas pagam somente 8% (LIMA, 2005).

Já no período de 1999 a 2005, os bancos recolheram de Imposto de Renda e Contribuição Social sobre seus lucros apenas R\$ 55,4 bilhões, enquanto os trabalhadores pagaram R\$ 261,5 bilhões de Imposto de Renda. Em 1996, a arrecadação do Imposto Territorial Rural somou R\$ 496 milhões, valor que se reduziu a R\$ 329 milhões em 2004.

Para Salvador (2010a), no Brasil, os recursos fiscais sempre foram usados para subsidiar e financiar a acumulação do capital, enquanto os recursos contributivos cobrados na folha de salários financiavam o social. Ao contrário dos países que financiam seus Estados de Bem-Estar com recursos fiscais, em geral por tributos diretos, o Brasil permanece com arrecadação tributária centrada em tributos indiretos, significando que os mais pobres pagam proporcionalmente mais tributos em relação a sua renda que os mais ricos.

Nesse sentido, é importante fazer uma análise da chamada “crise fiscal do Estado”. Para O’Connor (1977), a problemática desenvolvida situa-se na socialização do financiamento dos custos do capital, ao passo que o excedente social continua sendo objeto de apropriação privada. Em outras palavras, o antagonismo elementar do capitalismo entre a produção social e a apropriação privada dos meios de produção gera efeitos de desequilíbrio econômico perversos na sociedade, que fazem surgir a necessidade da atuação estatal em gastos sociais. Por outro lado, os detentores do capital atuam para a manutenção de relações legais universalmente válidas de acumulação capitalista, de modo que as necessidades da sociedade no que tange à seguridade social são custeadas por eles próprios.

Assim, o Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, que são responsáveis por cerca de 60% das receitas arrecadadas pela União. A população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta, pois mais da metade da arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o consumo. Pelo lado do gasto do Estado, uma parcela considerável da receita pública é destinada para o pagamento dos encargos da dívida, que acaba beneficiando os rentistas, também privilegiados pela menor tributação (SALVADOR, 2007).

Diante de todo o exposto, a política tributária deve ser, antes de tudo, um instrumento de distribuição de renda e indutora do desenvolvimento econômico e social do país. Não deve ser vista como um instrumento meramente fiscal, mas sim como uma forma de promover a finalidade precípua do Estado, o bem-estar coletivo, em detrimento da acumulação capitalista. Deve, outrossim, ser buscado um sistema tributário que assegure a sustentação do Estado que priorize as políticas sociais.

A construção de uma tributação mais justa no país passa pelo resgate e reafirmação de diversos princípios tributários já existentes na Constituição brasileira e que não vêm sendo observados pelos governantes. Entre eles, destacam-se, como dito, o princípio da capacidade contributiva e do mínimo existencial. O Estado não pode cobrar tributo sobre uma parcela da renda que as pessoas destinam às necessidades vitais, pois só existe capacidade

contributiva após a dedução dos gastos necessários à aquisição do mínimo indispensável a uma existência digna do contribuinte e de sua família.

Faz-se mister, por fim, a construção de uma estrutura tributária mais progressiva e, portanto, mais justa. Com isso, os estratos de elevado poder aquisitivo passariam a arcar com o maior ônus tributário, permitindo na prática uma redistribuição de renda no país e a desoneração da tributação sobre o consumo.

Destarte, cabe ao Estado, especialmente aos Chefes do Poder Executivo, no exercício da iniciativa legislativa e aos parlamentares, na elaboração das leis orçamentárias, observar o princípio da capacidade contributiva, em homenagem aos fundamentos e objetivos da República Federativa previstos na Carta Maior.

#### **5.4 Relação entre os sistemas político e tributário brasileiro**

De acordo com o que se afirmou anteriormente, o sistema tributário nacional é reflexo de opções político-administrativas, uma vez que cabe aos chefes dos Poderes Executivos das três esferas da federação, bem como aos Parlamentares – Deputados Federais, Senadores, Deputados Estaduais e Vereadores – a iniciativa e a elaboração das leis em matéria tributária.

O Código Tributário Nacional atual entrou em vigor no ano de 1966. A par disso, existem inúmeras leis, decretos, medidas provisórias, convênios, acordos internacionais que tratam sobre o assunto, isto é, desde a década de 1960 a legislação tributária vem sofrendo constantes alterações e mudanças sistemáticas, de acordo com a vontade dos agentes políticos envolvidos.

Nessa senda, é salutar trazer à discussão as relações de interesse envolvidas na elaboração das leis tributárias, especialmente os aspectos envolvendo os *lobbies* empresariais e o financiamento eleitoral. Nesse sentido, surge o questionamento: a quem a tributação regressiva apresentada nesta pesquisa beneficia?

Sobre o tema, Salvador (2010b) apresenta em seu livro as seguintes considerações:

É neste sentido que a correlação das forças políticas e sociais atuantes no sistema encontra-se na base da determinação da distribuição dos impostos diretos e indiretos, ou seja, na composição da carga tributária. Caso essa correlação seja desfavorável aos trabalhadores, por exemplo, tenderão a predominar na estrutura tributária os impostos indiretos, que são caracteristicamente regressivos e instrumentos que contribuem para piorar a distribuição de renda, com baixas incidências sobre a renda, os lucros e o patrimônio. Caso a luta política se revele favorável para a atenuação das desigualdades sociais, certamente os impostos diretos adquirirão maior importância, como comprova a experiência dos países desenvolvidos (OLIVEIRA, *apud* SALVADOR, 2010b, p. 221).

Ao analisar-se o orçamento das campanhas eleitorais para Presidente da República para o ano de 2014<sup>45</sup> dos três líderes nas pesquisas de intenções de voto, vê-se que para atender as despesas milionárias previstas, os candidatos contam com doações de grandes corporações e grupos empresariais, tais como bancos, construtoras, frigoríficos, entre outros. Essa prática perversa do financiamento privado das campanhas eleitorais afeta sobremaneira a independência dos políticos, que se elegem comprometidos com seus colaboradores de campanha.

Além disso, não é simples coincidência que tais incentivadores do processo eleitoral sejam muitas vezes beneficiados por políticas tributárias consistentes em isenções e renúncias fiscais, que trazem enormes benefícios à camada econômica mais seleta da população, em prejuízo dos interesses da população em geral.

Diante disso, cumpre trazer a discussão o tema aventado no livro de autoria de Márlon Reis (2013), especialmente no capítulo relativo ao financiamento das campanhas eleitorais. Para ele, é impossível ignorar que aqueles que doam dinheiro às campanhas eleitorais passam a dispor do poder de exercer uma força decisiva sobre a qualidade do futuro do mandato do político incentivado. O autor aponta que os mandatos políticos estão sendo distorcidos por uma grave realidade em nosso país, de modo que o eleitor tem importância menor para os políticos eleitos do que aqueles que atuaram como

---

<sup>45</sup> Dados parciais disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no mês de setembro de 2014.

doadores de campanha, que são os que serão ouvidos após as eleições, os que definirão as políticas públicas, obterão contratos com o poder público.

Dado importante sobre o comportamento dos doadores é que, segundo Reis (2013), eles costumam doar, indistintamente, para os principais candidatos, de modo que qualquer um que vencer o pleito poderá servir aos interesses privados. Ao mesmo tempo, os financiadores de campanha preferem manterem-se ocultos, utilizando de subterfúgios previstos na lei eleitoral para permanecerem no anonimato, como, por exemplo, fazer suas doações por intermédio de diretórios dos partidos ou comitês financeiros. Como consequência dessas relações, Reis (2013) aponta que as empresas que doam às campanhas eleitorais se beneficiam de retornos vantajosos.

Esse método de financiamento eleitoral, além de quebrar a igualdade nas eleições, fere também a disputa no mercado empresarial. Segundo Reis (2013), as empresas que bancam as eleições tornam-se posteriormente as maiores beneficiárias das decisões governamentais. Nesse mesmo sentido, o autor cita como exemplo os financiamentos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que privilegiam os doadores de campanha em detrimento dos não doadores. O resultado é uma concentração cada vez maior dos poderes econômico e político nas mãos dos mesmos grupos e famílias.

Essas medidas não se restringem ao financiamento para os cargos no Poder Executivo. No parlamento, a influência do poder econômico nas campanhas eleitorais chama a atenção, principalmente em relação aos parlamentares detentores de mandatos que buscam a reeleição. Isso compromete os trabalhos dos atuais e futuros parlamentares, que são eleitos com o apoio financeiro de grupos empresariais, os quais buscarão retorno para seus investimentos<sup>46</sup>. Do mesmo modo, dificulta a concorrência eleitoral, posto que torna muito mais fácil a reeleição dos políticos beneficiados por contribuições vultosas de particulares.

---

<sup>46</sup> Com a benção do poder econômico. Disponível em <http://wp.clicrbs.com.br/rosanedeoliveira/?topo=13,1,1,,13>. Acesso em 10 de setembro de 2014.

Por outro lado, como os doadores de campanhas são grandes proprietários, empresários detentores do capital financeiro e industrial, não é de se estranhar que o sistema tributário brasileiro apresente forte característica regressiva, em afronta ao texto elaborado pelo constituinte originário de 1988, que reza pela progressividade. Ora, os financiadores de campanha buscam com tal prática a proteção de seus interesses privados e corporativos. Nessa linha, é compreensível que os agentes políticos competentes para elaboração legislativa, diante do cenário atual, pautem seus esforços para melhorar ou manter a condição de seus apoiadores.

Há, desse modo, um problema de representatividade, uma vez que os agentes políticos deveriam representar a coletividade de modo geral, especialmente as maiorias mais necessitadas da população. Porém, para levar a cabo essa prática, é necessário haver reformas conjunturais, seja política, tributária, para que os representantes eleitos defendam os interesses comuns da população, e não de grupos econômicos influentes.

Entretanto, as mencionadas reformas devem encarar os verdadeiros e principais problemas. No que tange à questão tributária em estudo, não se vê nos debates políticos a discussão acerca dos aspectos ora abordados, notadamente da regressividade do sistema tributário. A temática da discussão gravita em torno de questões empresariais, competitividade, custo de produção e, especialmente, em relação às divisões de competências federativas e a concentração de poderes nas mãos da União em detrimento dos estados e municípios. São tão somente esses os pontos abordados, no mais das vezes, pelos agentes políticos e econômicos envolvidos nos debates.

Ainda, vê-se, também, que a regressividade do sistema tributário beneficia os próprios agentes políticos que elaboram as leis pertinentes, já que não é incomum vislumbrar-se políticos detentores de patrimônio elevado, de acordo com as declarações prestadas à Justiça Eleitoral. Isso retorna a discussão acerca do comportamento patrimonialista antes mencionado, segundo o qual os detentores do poder utilizam-se das suas prerrogativas em benefício próprio, confundindo o exercício dos mandatos representativos com os interesses pessoais.

A despeito disso, a forma concreta assumida pelos tributos em todas as sociedades está no cerne do confronto político, que se trata de criar um consenso sobre o que deve ser pago a quem e em nome de quais princípios. Na obra em que analisa também o tema em apreço, Piketty (2014) aponta que a inovação mais importante no século XX em matéria fiscal foi a criação e o desenvolvimento do imposto progressivo sobre a renda. Segundo ele, essa instituição desempenhou um papel central na redução da desigualdade ao longo daquele século, mas hoje está ameaçada pelas forças de concorrência fiscal entre os países. O autor também argumenta que o imposto progressivo sobre a herança foi a segunda mais importante inovação do século XX.

De acordo com Piketty (2014), o tributo é uma questão eminentemente política e filosófica, essencial para a ação comum e coletiva em sociedade. Para corroborar sua afirmação, cita como exemplos as modificações históricas de privilégios fiscais que modificaram profundamente as sociedades antigas, e a Revolução Americana. Para ele, os contextos mudaram nos últimos dois séculos, mas o desafio essencial permanece em fazer com que os cidadãos possam escolher soberana e democraticamente os recursos que desejam dedicar aos projetos comuns.

Com efeito, defende Piketty (2014) que a redistribuição moderna não consiste na transferência de riqueza dos ricos para os pobres, mas, senão, em um financiamento dos serviços públicos e das rendas de substituição<sup>47</sup> de forma mais ou menos igualitária para todos, especialmente nos domínios da educação, da saúde e das aposentadorias, por meio de tributos progressivos incidentes sobre a renda e o capital. Tais argumentos vêm ao encontro do que se defende nesse estudo, no que concerne ao financiamento igualitário do Estado, para que todos arquem, proporcionalmente com a sua capacidade, para com o bem coletivo da sociedade.

Para Piketty (2014), a distribuição da renda e da riqueza jamais deixou de ser profundamente política, o que impede sua restrição a mecanismos puramente econômicos. Os movimentos de concentração e desconcentração da renda e da riqueza são moldados pelas formas com que os atores políticos, sociais e econômicos enxergam o que é justo e o que não é, assim como pelas

---

<sup>47</sup> Pensões, benefícios, aposentadorias, por exemplo.

escolhas coletivas que disso decorrem. Em outras palavras, é fruto do jogo de forças de todos os atores envolvidos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das marcas da elevada concentração de renda e das desigualdades sociais no Brasil é o caráter regressivo da carga tributária. Conforme afirmaram os autores mencionados (SALVADOR *et al*, 2012), o sistema tributário brasileiro tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e aliviando o das classes mais ricas.

Nesse sentido, o financiamento do Estado brasileiro revela um caráter de regressividade tributária, posto que arrecada tributos, em grande parte, indiretos, que afetam mais os contribuintes com menor capacidade contributiva. A partir desse raciocínio pode-se concluir que, em grande medida, o Estado brasileiro é financiado indiretamente pelos estratos sociais com menor capacidade contributiva. A tributação sobre a renda e patrimônio, apesar de serem bases de incidência de maior progressividade, são fontes de financiamento com baixa expressão na formação orçamentária.

Um sistema tributário mais progressivo, que tribute diferentemente e de forma crescente as diferentes faixas de renda (progressividade) e bens supérfluos (seletividade), viabilizaria maior distribuição da renda e da riqueza. Além de representar maior justiça social, estimularia fortemente o desenvolvimento econômico. Assim, a progressividade da tributação pode ser vista como sinônimo de equidade do sistema tributário.

Dessa forma, o Direito Tributário é uma área de pesquisa importante, mas não muito explorada no seu viés de distribuição de renda. O foco da discussão a respeito do sistema tributário tem sido a questão federativa e a competitividade empresarial, custo de produção, dando-se pequena atenção aos impactos distributivos da política tributária.

Como antes mencionado, reitera-se que o tributo exerce importante função redistributiva, uma vez que o fato de eleger sobre quem ou qual base incidirá a exação já implica em redistribuição. Incidindo sobre a sociedade em geral, uniformemente, a implicação será de concentração; recaindo mais severamente sobre os ricos do que sobre os pobres, tenderá à redistribuição,

salvo se o retorno dos recursos se der em favor da mesma classe dominante (ROSSO, 2009, p. 2).

Com efeito, um sistema tributário que leve em consideração o princípio da progressividade ressalta a tributação como instrumento de redistribuição de renda e riqueza, além de fortalecer o papel do Estado como executor de políticas públicas, principalmente daquelas que atuam em benefício das classes sociais menos favorecidas.

Destarte, a política tributária deve ser, sobretudo, um instrumento de distribuição de renda e riqueza e indutora do desenvolvimento econômico e social do país. Deve ser buscado um sistema tributário que assegure a sustentação do Estado e que priorize as políticas sociais.

A construção de uma tributação mais justa no país passa pelo resgate e reafirmação de diversos princípios tributários já existentes na Constituição brasileira e que não vêm sendo observados pelos governantes e legisladores. Entre eles, destacam-se o princípio da capacidade contributiva e do mínimo existencial. O Estado não deveria cobrar tributo sobre uma parcela da renda que as pessoas destinam às necessidades vitais, pois só existe capacidade contributiva após a dedução dos gastos necessários à aquisição do mínimo indispensável a uma existência digna do contribuinte e de sua família. Ao contrário, deveria cobrar percentuais maiores sobre as maiores rendas e patrimônio.

Reafirma-se que o pilar do sistema tributário justo deve ser o imposto de renda, pois é o mais importante dos impostos diretos, capaz de garantir o caráter pessoal e a graduação de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Por meio do imposto de renda é possível inverter a regressividade da estrutura tributária brasileira, pois é o imposto mais progressivo. Esse tributo é um instrumento fundamental para redistribuição da renda e da riqueza, garantindo a progressividade e a pessoalidade fiscal (SALVADOR, 2007).

Desse modo, faz-se mister a construção de uma estrutura tributária mais progressiva e, portanto, mais justa do ponto de vista social. Com isso, os estratos de classes de elevado poder aquisitivo passariam a arcar com o maior

ônus tributário, permitindo na prática uma redistribuição de renda no país e a desoneração da tributação sobre o consumo.

Segundo Salvador (2010a), entre alguns fatores que podem explicar a formação regressiva do orçamento público, notadamente o da seguridade social, é que o montante destinado à política social passou a desempenhar um papel relevante na política econômica e social após 1994, na medida em que no capitalismo contemporâneo ocorre a apropriação dos fundos públicos vinculados à seguridade social para a valoração e acumulação do capital vinculado à dívida pública. Nessa senda, o orçamento da seguridade é retido pelo orçamento fiscal da União e destinado à manutenção de superávits.

Essa situação é agravada pela disputa da sociedade por recursos do fundo público no âmbito do orçamento estatal, já que o orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Para Salvador (2010b), na dimensão política, o orçamento público pode ser visto como uma arena de disputa ou um espaço de luta e cooperação entre os vários interesses que gravitam em torno do sistema político.

De outra banda, diversos aspectos histórico-culturais presentes na formação social nacional influenciaram para que o Estado brasileiro fosse apropriado pelas camadas dominantes, visando à manutenção de seus privilégios, situação alimentada pelo sistema político-eleitoral, pelo financiamento privado das milionárias campanhas políticas, que tornam o representante eleito pelo povo um defensor de interesses de grupos minoritários de grandes corporações econômicas, que sustentam o seu mandato. Esses e outros pontos abordados no estudo buscam alertar que existem fatores pouco explorados e que devem ser discutidos e aperfeiçoados para aproximar-se de uma sociedade mais justa e igualitária.

## REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 8ª ed. Rio de Janeiro. Forense, 2010.

BARAU, Victor. **O Sistema Tributário Nacional**. Premissas para uma reforma que respeite os direitos humanos e a democracia. Escola de Governo, 2011. Disponível em <http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/1734-o-sistema-tributario-nacional>. Acesso em: 13 de agosto de 2014.

BATISTA, Vera Malaguti. O ouro e o outro. In: **A tolerância e o intempestivo**. PASSETI, Edson; OLIVEIRA, Salete (Orgs.). Ateliê Editorial, Cotia, 2005, p. 151-168.

BENTEMULLER, Fernanda Elisa Viana Pereira. **Evolução do trabalho escravo no Brasil**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 106, nov 2012. Disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n\\_link\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12486&revista\\_caderno-25](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link_artigos_leitura&artigo_id=12486&revista_caderno-25). Acesso em: 15 de abril 2014.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. Biblioteca Básica de Serviço Social. São Paulo, v. 2. 3ª edição. Cortez, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, v. 87, 2006.

\_\_\_\_\_. **O financiamento da seguridade social no Brasil no período de 1999-2004: Quem paga a conta?** In: MOTTA, Ana Elizabete (Org.) *et al* Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 1ª edição. São Paulo: Cortez, 2006, p. 49-72.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 de outubro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Presidência da República. Brasília. 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 09 de abril de 2014.

BURKHARDT, Fabiano. **Tributação e reprodução da riqueza no Brasil: o caso do imposto sobre as grandes fortunas**. CATTANI, Antonio David (org.). Riqueza e desigualdade na América Latina. Ed. Zouk. Porto Alegre, 2010.

CARONE, Edgar. **A República Velha: instituições e classes sociais (1889-1930)**. 4ª edição. Rio de Janeiro. Difiel, 1978.

CARVALHO JR., Pedro Humberto de. **Imposto sobre grandes fortunas**. Desafios do desenvolvimento. IPEA. 2008. Ano 5, edição 43.

COSTA, André; POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo, SILVA, Ronnie (org.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. Dinâmica e manifestação territorial. Volume 2. 2ª edição. São Paulo. Cortez, 2004.

DIEESE, Departamento Intersindical Estatística e Estudos Socioeconômicos. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. SINDIFISCO NACIONAL, Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal. **A progressividade na tributação brasileira: por maior justiça tributária e fiscal**. São Paulo. 2011.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias do Welfare State**. Lua Nova, nº 24, set., 1991, p. 85-116.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. 5ª edição. Porto Alegre. Ed. Globo: 1959. Vol. 2.

FERREIRA, Alexandre Henrique. **Tributação e justiça social**. Salema. Qualit@s – Revista Eletrônica. ISSN 1677-4280. Volume 5, 2006, nº1.

Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT). **Dias trabalhados para pagar tributos – maio de 2014**. Disponível em <https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/1691/ESTUDODIASTRABALHADOSEDICAO2014.pdf>. Acesso em: 21 de maio de 2014.

HARADA, Kyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 22ª edição. São Paulo. Ed. Atlas, 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1969.

KLIKSBERG, Bernardo. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. Trad. Sandra Trabucco Valenzuela e Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2001.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo. Ed. Alfa-Ômega, 1949.

LIMA, Bruno. **Empregados pagam mais tributo direto que patrões**. Folha de São Paulo, 2005. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0407200502.htm>. Acesso em: 05 de maio de 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo. 31ª edição. Malheiros, 2010.

MANTEGA, Guido. **A Economia política brasileira**. Rio de Janeiro. Vozes, 1984.

NETO, Fernando Ferreira Baltar; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo**. 4ª edição. Salvador. Ed. JusPodivm, 2014.

NETO, Luiz Henrique da Rocha. **A formação do Estado brasileiro: patrimonialismo, burocracia e corrupção**. Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília. 2011. Disponível em <http://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewFile/2598/1589>. Acesso em: 08 de abril de 2014.

O'CONNOR, James. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. 1ª edição. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POCHMANN, Marcio. **Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil**. São Paulo em perspectiva, São Paulo, 18(2), p. 3-16, 2004.

\_\_\_\_\_; AMORIM, Ricardo (org.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. 2ª edição. São Paulo. Ed. Cortez, 2003.

REIS, Márlon. **O gigante acordado: manifestações, ficha limpa e reforma política**. Rio de Janeiro. Leya, 2013.

ROSSO, Paulo Sérgio. **Tributação e solidariedade no Estado brasileiro**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 5, n. 5, 2009.

SAITO, Hideyo. **Tributação, democracia e distribuição da riqueza no Brasil**. Revista Carta Maior. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Tributacao-democracia-e-distribuicao-da-riqueza-no-Brasil%0D%0A/7/15550>. Acesso em 08 de julho de 2014.

SALVADOR, Evilásio. **A distribuição da carga tributária: Quem Paga a Conta?** In: SICSU, João (org). Arrecadação (de onde vem?) e Gastos Públicos (para onde vão?). São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. p. 79-92.

\_\_\_\_\_; BOSCHETTI, Ivanette; BEHRING, Eliane; GRANEMANN, S. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo. Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010a.

\_\_\_\_\_. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo. Cortez, 2010b.

VARSANO, Ricardo. **Sistema tributário para o desenvolvimento**. BNDES. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/bf\\_bancos/e0002077.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0002077.pdf). Acesso em: 08 de agosto de 2014.

VECHIA, Renato da Silva Della. **O coronelismo enquanto manifestação do poder privado**. Revista da UCPel, Pelotas, v. 3, n.2, p. 53-60, 1993.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. 2. v. Brasília: UnB, 1999.

\_\_\_\_\_. **Sobre a teoria das ciências sociais**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes, 1991.

VIANNA, Salvador Werneck; MAGALHÃES, Luís Carlos G. de; SILVEIRA, Fernando Gaier; TOMICH, Frederico Andrade. **Tributação e desigualdade social no Brasil**. Proposta. Nº 89, março/agosto de 2001.