

# Desigualdade: a necessidade de uma reconstrução normativa tributária

Inequality: the need for a tax regulatory reconstruction

Matheus Teixeira da Silva\*

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo analisar os níveis crescentes de desigualdade econômica que se verificam no mundo e, em especial, no Brasil. Assim, procede-se à explicitação dos elementos que qualificam como extrema a desigualdade existente para, após, proceder-se à análise daqueles que são apontados como os principais elementos causadores da desigualdade. Apresentam-se, então, fundamentos para a necessária superação dos níveis acentuados de desigualdade, expondo-se alguns elementos propositivos para uma necessária readequação normativa.

**Palavras-chave:** Desigualdade. Tributação. Justiça. Riqueza. Herança.

**Abstract:** The objective of this article is to analyze the increasing levels of economic inequality in the world, and especially in Brazil. In this way, we proceed to the demonstration of the elements that qualify as extreme the existent inequality. Afterwards, we proceed to the analysis of those that are identified as the main drivers of inequality. We present, then, foundations for the necessary overcoming of the accentuated levels of inequality, exposing some propositional elements for a necessary normative adjustment.

**Keywords:** Inequality. Taxation. Justice. Wealth. Heritage.

Recebido em: 24/11/2023

Aprovado em: 05/01/2024

Como citar este artigo:

SILVA, Matheus Teixeira da. Desigualdade: a necessidade de uma reconstrução normativa tributária. *Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal*, Brasília, vol. 6, n. 1, 2024, p. 129-146.

\* Doutorando em Direito (PUC-SP). Mestre em Filosofia (PUC-RS). Mestre em Ciências Jurídicas (Universidade Autónoma de Lisboa). Advogado.

## Introdução

A questão atinente à brutal desigualdade socioeconômica verificada ao redor do globo (e em especial no Brasil) vem chamando a atenção de diversos estudiosos, sobretudo porque, como afirma Cattani, “nunca na história da humanidade a riqueza foi apropriada por tão poucos” (CATTANI, 2017, p. 9). Tal realidade desperta debates ricos e interessantes em diversas áreas do conhecimento, tais como a filosofia política, a moral, o direito, a sociologia, a economia, dentre outras tantas, em razão de sua notória complexidade.

Frente ao problema da altíssima concentração de renda, o saudoso sociólogo polonês Zygmunt Bauman escreveu obra cujo título provoca reflexão: “A riqueza de poucos beneficia todos nós?” O autor aponta, em seu opúsculo, o fato de que, na sistemática econômica atual, as pessoas ricas tendem à maximização das próprias riquezas, ao passo que os pobres tendem à perpetuação da própria pobreza (BAUMAN, 2015, p. 19).

Trata-se de uma realidade draconiana, em relação à qual a crítica jurídica não pode deixar de dedicar atenção. Nesse sentido, verifica-se que todo o ordenamento jurídico possui evidente relação com a estrutura social configurada; resta-nos questionar se o esquadramento normativo estabelecido está em consonância com as diretrizes constitucionais de maior relevo axiológico. Diz-se isso porque é a partir de uma estrutura jurídica (especialmente tributária) que se legitimam distorções inaceitáveis, cujos reflexos conduzem à exponencialmente crescente desigualdade econômica.

Tal desigualdade extrema é perversa pelo menos por duas razões bastante distintas: em primeiro lugar, porque viabiliza a manutenção do *status* conferido pela riqueza de modo automático, perpetuando no tempo (e entre as gerações) uma riqueza que, no mais das vezes, sequer decorre da renda do trabalho; em segundo lugar, porque gera extremos na pirâmide social, de tal modo que os ricos e os pobres não mais compartilham do mesmo espaço público, o que, sem dúvida, além de gerar o medo da convivência com o outro (“mixofobia”, conforme BAUMAN, 2009, p. 43), corrói os fundamentos da democracia, pela perda da ideia de governo comum e coesão social.

Assim, o presente texto busca demonstrar, descritivamente e partir da análise bibliográfica, a configuração do quadro atual da desigualdade, a fim de verificar a pertinência de uma reconstrução normativa inspirada nos preceitos constitucionais de maior relevância axiológica e,

de modo propositivo, esboçando reconfigurações possíveis da estrutura jurídico-normativa para atingir o escopo de redução dos níveis de desigualdade, em sintonia à juridicidade constitucional.

## 1. Configuração do problema da desigualdade

A atual configuração da desigualdade aponta para níveis assustadores, seja no plano global, seja nos países isoladamente considerados. Analisando a economia global, por exemplo, verifica-se que menos de 1% da população possui mais de 45% da riqueza do planeta (DOMINGUES, 2017, P. 68). No tocante ao consumo, tem-se que “os 20% mais ricos da população mundial consomem 90% dos bens produzidos, enquanto os 20% mais pobres consomem 1%” (BAUMAN, 2015, p. 17).

Thomas Piketty, em seu afamado estudo, indica que no ano de 2010, nos Estados Unidos, os 10% mais ricos possuíam 70% do capital total do país. Na outra ponta, metade da população (50% mais pobres) detinha apenas 5% do capital (PIKETTY, 2014, p. 243). Já na pesquisa mais recente, a metade inferior tinha apenas 2% (PIKETTY, 2014, p. 252), indicando acentuação dos níveis de desigualdade.

Na Europa o cenário é semelhante na maior parte dos Estados, com o décimo mais rico detendo cerca de 60% do total da riqueza nacional. Os 50% mais pobres, a seu turno, geralmente ameilham apenas cerca de 5% da riqueza. Na França, país da liberdade, igualdade e fraternidade, os 50% mais pobres não têm mais do que 4% da riqueza da nação (PIKETTY, 2014, p. 252), em nítida falta de sintonia com os ideais da República Francesa.

O quadro brasileiro é de uma brutalidade ainda maior: os seis brasileiros mais ricos possuem o patrimônio equivalente ao da metade da população mais pobre (SAFATLE, 2018). A proporção 6:100.000.000 é assustadora (GEORGES, 2017, p. 30).

O quadro se torna ainda mais lamentável ao se constatar que boa parte da desigualdade econômica está diretamente relacionada às diferenças raciais (CARNEIRO, 2011, p. 59), sendo notória a marginalização da população negra (GEORGES, 2017, p. 27). Como consigna Juremir Machado da Silva a propósito da abolição da escravidão brasileira, “os negros saíam do passado das senzalas para o futuro das favelas” (SILVA, 2017, p. 415).

Como antecipado na introdução, um dos problemas dos níveis extremos de desigualdade é que estes conduzem à reprodução (e maximização) da desigualdade ao longo do tempo e por

gerações, de modo indefinido – e sem a necessidade de trabalho, esforço ou mérito àqueles que estão no topo. Piketty explica o fenômeno do ponto de vista econômico:

Se o patrimônio do décimo superior ou do centésimo superior da hierarquia mundial do capital avança mais rápido do que o dos décimos inferiores, a desigualdade da riqueza tende a se ampliar sem limites. Esse processo pode tomar proporções inéditas dentro de uma nova economia global. (PIKETTY, 2014, p. 420)

A reprodução extraordinária do capital é gerada pelo fato de que o patrimônio, em tais magnitudes, recebe retornos muito mais elevados do que o padrão, justamente por seu tamanho (PIKETTY, 2014, p. 430) ou, como prefere Cattani, a “questão da escala do montante possuído” (CATTANI, 2017, p. 15). Há, pois, um ciclo bastante evidente, de modo que quanto mais se tem, mais se terá. Nas palavras de Nathália Domingues, “há, por assim dizer, níveis desiguais de retorno do capital no grupo restrito de indivíduos mais ricos” (DOMINGUES, 2017, p. 67).

Em razão de tal fenômeno, as famílias herdeiras de grandes fortunas podem abdicar de uma vida dedicada ao trabalho para dedicarem-se exclusivamente à árdua tarefa de gastar os rendimentos da fortuna; e, mesmo assim, veem o patrimônio aumentar, visto que a taxa de crescimento do capital é maior do que a capacidade de gastá-lo (DOMINGUES, 2017, p. 69).

Como afirma Bauman, “pessoas que são ricas estão ficando mais ricas apenas porque já são ricas. Pessoas que são pobres estão ficando mais pobres apenas porque já são pobres. Hoje, a desigualdade continua a aprofundar-se pela ação de sua própria lógica e de seu *momentum*” (BAUMAN, 2015, p. 19). Trata-se de realidade preocupante.

Evidentemente que a riqueza, por si, não é nenhum problema. Da mesma forma, a acumulação saudável de patrimônio tampouco. O problema surge a partir do momento em que a acumulação de capital se torna desenfreada e automática, além de inútil do ponto de vista coletivo, servindo apenas ao engessamento da sociedade e à segregação da população mais pobre, o que traz consigo consequências nefastas (tanto do ponto de vista econômico como social) que culminam em “patologias sociais” (BAUMAN, 2015, p. 26). O liberal Adam Smith já reconhecia que “nenhuma sociedade pode, seguramente, estar florescendo e feliz, na qual a maioria dos seus membros está infeliz e miserável” (SMITH, 2002, p. 54). O também liberal John Locke, apontava para a impropriedade do acúmulo exagerado, ao afirmar que “era estrambótico, tanto quanto desonesto, guardar mais do que pudesse utilizar” (LOCKE, 1963, p. 31).

Amartya Sen sustenta que “o senso de desigualdade também pode minar a coesão social, e alguns tipos de desigualdade podem dificultar a obtenção de eficiência” (SEN, 2010, p. 127). Bauman, a seu turno, destaca que níveis crescentes de desigualdade têm impacto negativo na expectativa de vida, surpreendentemente com maior repercussão em relação a esta do que os próprios investimentos em saúde (BAUMAN, 2013, p. 53).

Sobre a necessidade de certa coesão social, Sandel aponta que a democracia “de fato exige que os cidadãos compartilhem uma vida comum” (SANDEL, 2015, p. 202), a fim de que mesmo as pessoas de distintas capacidades econômicas aprendam a conviver e compartilhar do espaço público. Stiglitz também verifica que “as sociedades mais igualitárias trabalham mais para preservar a coesão social” (STIGLITZ, 2016, p. 145), de modo que se vem reconhecendo que “grandes concentrações de riqueza podem minar a democracia” (DEATON, 2017, p. 294).

Aristóteles, na *Política*, ao elogiar o regime constitucional, consignou as vantagens de tal regime político, relacionando-o com a questão da coesão social:

Os filhos dos ricos recebem exactamente a mesma formação dos filhos dos pobres. E o mesmo se passa no período de vida imediatamente a seguir e quando se tornam adultos: não existe qualquer distinção entre ricos e pobres. Por via disso mesmo é que também não existe nenhuma discriminação nas refeições comunitárias, e as vestes dos ricos são de tal forma que, caso o desejassem, os pobres também poderiam ter acesso a elas. (ARISTÓTELES, 1998, p. 307, 1294b)

Evidentemente que não se pretende aqui uma apologia da miséria, tampouco uma rendição às teorias totalitárias que nivelam a sociedade por baixo, extinguindo a riqueza (ou limitando-a à elite da burocracia). Não se quer o “empobrecimento dos ricos” (SILVA, 2009, p. 48), visto que “um princípio de igualdade igualitária esmaga a autonomia pessoal” (MIRANDA, 2017, p. 288). O que se busca é, ao contrário, uma sociedade próspera e rica, na qual todos possam ascender e buscar seus ideais de vida orientados por suas próprias concepções filosóficas daquilo que livremente entendam adequado. Todavia, tal sociedade, pretensamente livre e próspera, não parece ser possível na atual quadra social e jurídica, dentro da qual a efetiva liberdade e prosperidade estão limitadas àqueles que já nasceram albergados por uma estrutura familiar favorável.

De se ressaltar que o momento atualmente vivenciado, de extrema valorização do consumo (especialmente quando o *status* da marca é mais importante do que a qualidade do produto), agrava o quadro da desigualdade, em razão do sentimento de não pertencimento à comunidade dos que consomem: “para consumidores fracassados, meras versões atualizadas dos pobres, não comprar

é o estigma odioso e supurante de uma vida frustrada, uma marca de inexistência e inutilidade” (BAUMAN, 2015, p. 67).

É assim que enxerga também Michael Walzer, segundo o qual “as atividades normais que permitem aos indivíduos se considerarem e serem considerados por outrem membros plenos, pessoas sociais, vêm-se tornando cada vez mais atividades de consumo; requerem dinheiro” (WALZER, 2003, p. 141), porque, como explica o autor, “se não tivermos certo número de objetos socialmente necessários, não podemos ser reconhecidos na sociedade nem ser pessoas de fato” (WALZER, 2003, p. 142).

Uma vez estabelecida a desigualdade econômica (e aqui nos interessa a extrema desigualdade), há de se notar os reflexos desta desigualdade no que diz respeito à relação dos cidadãos com o Estado e com os demais cidadãos. Isto porque, às famílias de poucas posses, a dependência de uma estrutura pública de ensino é evidente: aqueles que não tem condições de proverem o ensino e em um sistema privado de qualidade, necessitam que o Estado o faça. E, neste ponto, o ciclo da desigualdade de avoluma, ao se perceber que as famílias que compõem a elite econômica, por terem recursos, asseguram educação de excelente nível a seus filhos, o que lhes confere uma nova vantagem em relação aos filhos dos pobres: o capital humano. Com a má prestação de serviços educacionais pelo Estado, a desigualdade se reforça, agora pelo viés do capital humano, já que são bastante óbvias as consequências que advirão no futuro em razão do desnível educacional entre ricos e pobres. Nesse sentido pondera Sandel: “Permitir que todos participem da corrida é uma coisa boa. Mas se os corredores começarem de pontos de partida diferentes, dificilmente será uma corrida justa” (SANDEL, 2011, p. 191).

Para além da questão da desigualdade financeira, constata-se que aqueles que dispõem de patrimônios exagerados acabam por adquirir força política desproporcional com a sua condição de cidadão singular: a fortuna faz com que os interesses dos muito ricos sejam facilmente atendidos pelas instâncias decisórias do Estado, seja porque a própria elite política também é composta por ultra ricos, seja porque a política é financiada por estes (GEORGES, 2017, p. 70). Tais fatos geram flagrante distorção na composição de representatividade política da sociedade, culminando em um enfraquecimento da democracia tal como idealmente concebida (DAHL, 1971, p. 81). Como afirma Dworkin, “a democracia requer que as autoridades sejam eleitas pelo povo, e não escolhidas por meio de herança ou por um pequeno grupo de famílias ou eleitores proeminentes” (DWORKIN, 2005, p. 254). Nesse sentido, relevante é a constatação de Forst, no sentido de que “a exclusão por meio da pobreza é de importância essencial para a análise do que significa o reconhecimento político” (FORST, 2010, p. 342).

Cumpra consignar aqueles que parecem ser os principais elementos jurídicos que contribuem para a solidificação deste quadro de perversa desigualdade, os quais, em nosso entendimento, concentram-se no sistema normativo tributário (GEORGES, 2017, p. 45). Exemplificativamente, tem-se que, no Brasil, a camada dos ultra ricos (0,05% superior da pirâmide) tem cerca de 65% dos seus rendimentos licitamente isentos de imposto de renda – evidenciando que há uma estrutura jurídica equivocadamente planejada (ou bem planejada, a depender dos interesses que se defendam) que confere à elite uma série de privilégios totalmente descabidos e inexplicáveis (CATTANI, 2017, p. 41). A concessão de isenções àqueles que em tese deveriam pagar mais, por certo não tem nenhuma justificativa que possa ter embasamento constitucional.

Ainda, além das isenções tributárias, constata-se uma tributação ineficiente (porquanto insuficiente) das heranças. Como se sabe, a herança tem grande impacto na perpetuação dos grandes patrimônios familiares (DOMINGUES, 2017, p. 62), de modo que a transmissão intergeracional da riqueza, quando irrisoriamente tributada, contribui, de modo relevante, para a manutenção (senão agravamento) do quadro de desigualdades. Tratar-se da herança, especificamente, justifica-se pelo fato de que a distribuição do patrimônio é mais concentrada do que a renda do trabalho (DOMINGUES, 2017, p. 56), de modo que o principal mecanismo potencialmente eficaz para minoração dos níveis de desigualdade atinge necessariamente a transmissão intergeracional da riqueza familiar.

De modo mais amplo, o sistema tributário também contribui para a geração de desigualdade ao direcionar a tributação para o consumo: “os impostos indiretos, que incidem sobre o consumo de bens e serviços, são responsáveis por cerca de metade de toda a arrecadação, ocasionando uma grande injustiça fiscal” (TOMKOWSKI, 2017, p. 89). Isto porque, deste modo, ricos e pobres pagam o mesmo valor nominal sobre o bem ou serviço adquirido, o que, proporcionalmente, onera em demasia o pobre, obviamente: justamente por haver a mesma alíquota, não se tributa pela capacidade contributiva real. Como consequência, “pode-se afirmar que um dos principais fatores responsáveis pelo aumento da desigualdade é o da regressividade dos tributos” (TOMKOWSKI, 2017, p. 92).

## **2. Fundamentos para a superação da desigualdade**

Tem-se, como constatação ao cenário traçado da desigualdade, que a concentração do capital será cada vez mais acentuada e acelerada se não houver uma reformulação jurídica própria a reequilibrar a sociedade (CATTANI, 2017, p. 10). Nesse sentido, parece claro que a estrutura jurídico-normativa da Constituição Federal não admite a manutenção de tal quadro, pelo que se entende necessária uma reconstrução dos parâmetros de funcionamento e atuação do Estado, em consonância às diretrizes dadas axiologicamente em nível constitucional.

Por óbvio que a temática da desigualdade social é complexa, e a tentativa de sua superação (ou mesmo a ausência de tentativa) depende das correntes filosóficas que se pretenda defender. Aqui, entretanto, parte-se do conjunto de premissas que foram elevadas à máxima valoração pelo poder constituinte originário, em conjunto com a que parece ser a melhor doutrina jurídico-filosófica a respeito.

Atento à problemática da desigualdade extrema, John Rawls, ao desenvolver sua teoria da justiça, delineou o princípio da diferença, o qual subordina-se ao primeiro princípio de justiça (liberdades iguais) e ao princípio de igualdade equitativa de oportunidades (RAWLS, 2003, p. 86; PIRES, 2016, p. 89; SEN, 2011, p. 85). Ainda que não caiba aqui uma explicação detalhada da teoria de Rawls, importante destacar que o princípio da diferença opera como um mecanismo apto a tornar justificáveis as desigualdades (ou desvantagens), no sentido de que os benefícios concedidos somente a alguns sejam admitidos apenas na medida em que isso trouxer proveito à coletividade ou, mais especificamente, aos menos privilegiados.

Em outras palavras, o princípio da diferença impõe a “necessidade de justificar as distribuições desiguais” (FORST, 2010, p. 179). Isto justifica-se na teoria rawlsiana porquanto o autor tem por pressuposto que a cooperação social seja sempre produtiva (RAWLS, 2003, p. 88), postulando que “termos equitativos de cooperação implicam uma ideia de reciprocidade” (RAWLS, 2000, p. 59).

Nas palavras de Rawls, significa dizer que “a ideia intuitiva é a de que a ordem social não deve permitir e garantir as perspectivas dos que estão materialmente melhor a não ser que, ao fazê-lo, beneficie os que são menos afortunados” (RAWLS, 2013, p. 78). A medida da desigualdade social tolerável, portanto, relaciona-se à sua conveniência aos desfavorecidos (NAGEL; MURPHY, 2005, p. 73). Não se exige, pois, igualdade de renda ou riqueza, mas sim benefícios à sociedade (SANDEL, 2011, p. 179). Conforme Rawls:

O princípio de diferença exige que por maiores que sejam as desigualdades em termos de renda e riqueza, e por mais que as pessoas queiram trabalhar para



ganhar uma parte maior da produção, as desigualdades existentes devem efetivamente beneficiar os menos favorecidos. Caso contrário, as desigualdades não são permissíveis. (RAWLS, 2003, p. 90)

Como explicam Murphy e Nagel, o ponto defendido é que “uma desigualdade moralmente arbitrária não pode ser aceita por uma ordem social justa” (NAGEL; MURPHY, 2005, p. 74). O fundamento desta visão é que as desigualdades provenientes de uma herança são absolutamente arbitrárias, isto é, o sujeito nada contribuiu para o êxito econômico obtido, não se podendo dar qualquer valor moral à “conquista”.

Como consectário destas diretrizes de pensamento, Rawls argumenta que o objetivo da tributação incidente sobre a herança não é o de simplesmente arrecadar (caráter fiscal), mas sim o de “gradual e continuamente corrigir a distribuição da riqueza e prevenir as concentrações de poder que se façam em detrimento do justo valor da liberdade política e da igualdade equitativa de oportunidades” (RAWLS, 2013, p. 223) (caráter extrafiscal). Destarte, ainda que plenamente admissível a transmissão intergeracional do patrimônio via herança<sup>1</sup>, à luz do princípio da diferença deve-se atentar à necessidade de que os menos afortunados da sociedade beneficiem-se com tal transmissão patrimonial (RAWLS, 2013, p. 223; SANDEL, 2011, p. 189), o que, naturalmente, opera-se via tributação – que aqui assume caráter extrafiscal, com propósito redistributivo (DOMINGUES, 2017, p. 83).

A propósito da tributação, imperioso afastar a ideia de que a incidência de imposto representaria um roubo por parte do Estado, violando o direito de propriedade porque retiraria do cidadão aquilo que lhe pertence. Isto porque, como bem lecionam Murphy e Nagel, “uma vez que não existem direitos de propriedade independentes do sistema tributário, é impossível que os impostos violem esses direitos” (NAGEL; MURPHY, 2005, p. 79). Em outras palavras, importa dizer que o mesmo ordenamento que confere o direito à propriedade é o que dispõe sobre o sistema tributário: não se tratam de realidades distintas, portanto, senão de um único complexo normativo. Portanto, pode-se afirmar que “não existem direitos de propriedade anteriores à estrutura tributária” (NAGEL; MURPHY, 2005, p. 98). A consequência de tal raciocínio pode ser expressa nas palavras de Stiglitz, segundo o qual “o êxito de qualquer homem de negócios depende não só desta tecnologia herdada, mas também do ambiente institucional (Estado de Direito)” (STIGLITZ, 2016, p. 146). Não há patrimônio juridicamente tutelável sem Estado.

<sup>1</sup> Rawls dedica um capítulo de sua Teoria à análise do que denominou “o problema da justiça entre gerações”, afirmando que “este problema constitui para uma teoria ética um teste difícil, se não impossível” (RAWLS, 2013, p. 227); tal análise, entretanto, não se faz pertinente neste momento.

Igualmente interessante notar que a tese muito propagada pelas correntes associadas ao *laissez-faire*, de que os que mais se beneficiam do Estado são os pobres, porque pouco contribuem via impostos e muito demandam via serviços públicos, é uma falácia. Ocorre que, como acima consignado, o direito tributário e o direito de propriedade integram um mesmo ordenamento, não havendo propriedade sem tal ordenamento; portanto, não há propriedade, tampouco sua efetiva proteção, senão por este sistema jurídico e, pois, pelo Estado – sustentado pelos tributos. Se, como propõem Nagel e Murphy, “a base para a avaliação dos benefícios do governo é o bem-estar que a pessoa gozaria se o governo simplesmente não existisse” (NAGEL; MURPHY, 2005, p. 23), parece não restar dúvidas de que os bem aquinhoados são justamente os que mais se beneficiam do Estado, pois sem este não seriam titulares do acervo patrimonial que ostentam, na medida em que “os tributos passam a ser entendidos como um elemento do sistema geral de direitos de propriedade e de um mecanismo de proteção deste mesmo sistema” (CALIENDO, 2009, p. 184):

Na ausência de um sistema jurídico sustentado pelos impostos, não haveria dinheiro, nem bancos, nem empresas, nem bolsa de valores, nem patentes, nem uma moderna economia de mercado – não haveria nenhuma das instituições que possibilitam a existência de quase todas as formas contemporâneas de renda e riqueza. (...) Para florescer, a economia capitalista precisa da imposição do direito criminal, contratual, empresarial, proprietário e civil (...). (NAGEL; MURPHY, 2005, p. 46)

A ordenação da estrutura tributária, a propósito, pressupõe uma equidade subdividida em duas espécies: equidade vertical e equidade horizontal. A última prescreve um tratamento isonômico àqueles contribuintes que estão situados na mesma condição de sujeitos passivos da obrigação tributária por terem a mesma capacidade econômica; já a equidade vertical, mais importante para fins de combate à desigualdade, indica a necessidade de um tratamento diferenciado às pessoas que sejam economicamente diferenciadas, o que significa dizer que cada um deve ser tributado de acordo com suas capacidades – o que pode se desdobrar em análises quanto à renda, patrimônio e consumo.

Em decorrência da equidade vertical, entende-se que a estrutura tributária tenha de ser necessariamente mais exigente em relação àqueles que têm maior renda (ou patrimônio, ou consumo); do contrário, se todos pagassem a mesma quantia, haveria uma verdadeira iniquidade, sob a forma de igualdade formal. Por tal razão, o sistema há de ser necessariamente progressivo com escalonamento de alíquotas, não bastando a mera identidade de alíquotas e sua suposta igualdade na proporção. Nesse sentido, Humberto Ávila leciona que a Constituição estabeleceu

uma regra clara para comparação dos contribuintes no tocante aos impostos pessoais, qual seja, a capacidade econômica (ÁVILA, 2015, p. 59).

Castanheira Neves ensina no sentido de que o direito deve possuir “um sentido axiológico-normativamente fundamentante e constitutivo”, a partir de sua principiologia (NEVES, 2012, p. 60). Pois cumpre, então, verificar que a juridicidade constitucional (sobretudo pela norma artigo 3º da Constituição) impõe como objetivo fundamental da República a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Ainda, a construção de uma sociedade justa e solidária. Pois se tais objetivos fundamentais encontram uma posição axiológica de extremo relevo no âmbito da juridicidade constitucional, torna-se imperativa uma revisão do arcabouço normativo tributário, porquanto sua atual configuração não parece a mais adequada à consecução dos preceitos constitucionais. Como adverte José Afonso da Silva, os governos podem ter suas metas de ação; entretanto, se não estiverem harmonizadas com os objetivos fundamentais da República, serão inconstitucionais (SILVA, 2009, p. 46). É o que vem se constatando com “práticas econômicas desamparadas constitucionalmente” (MASCARO, 2008, p. 218).

Não se pode contentar, pois, com a lógica da meritocracia mercadológica, ou com instituições políticas igualitárias apenas no âmbito formal (PIKETTY, 2014, p. 413), as quais apenas reforçam as estruturas que conduzem à desigualdade; urge uma reconstrução normativa que efetivamente possa contribuir com a redução dos níveis de desigualdade, em atendimento à determinação constitucional, visto que, como lembra Jorge Miranda, são coisas diferentes “a consagração constitucional [do princípio da igualdade] e a realização legislativa” (MIRANDA, 2017, p. 293). Deste modo, devem-se pensar, concretamente, mudanças que conduzam ao aperfeiçoamento da estrutura jurídico-normativa, em melhor consonância às diretrizes constitucionais mais importantes. Como afirma Eduardo Cambi, “pretende-se que a marginalização, a pobreza e as desigualdades possam ser combatidas de forma mais efetiva” (CAMBI, 2016, p. 61).

### **3. Elementos propositivos**

Como forma de reconstrução da estrutura normativa, a fim de melhor atender às diretrizes axiológicas constitucionais, diversas seriam as possibilidades a serem aventadas. Na próximas linhas, apresentam-se algumas das que se entendem principais mudanças a serem adotadas, por serem aquelas que maior repercussão sistemática teriam para o fim de mitigar a desigualdade.

Já abordamos a problemática atinente às diferenças quanto ao capital humano, de modo que os mais ricos, com melhor educação e mais oportunidades, acabam sempre largando na frente, o que por si só constitui um sistema moralmente injusto. Sandel, discutindo as ideias de Rawls, vai além e afirma que “nem mesmo o livre mercado operando em uma sociedade com oportunidades iguais de educação conseguirá atingir uma distribuição justa de renda e riqueza” (SANDEL, 2011, p. 192). Isto porque sempre haverá um número incontável de fatores sociais, biológicos, genéticos, dentre outros tantos, que deixarão as pessoas com diferentes capacidades para o êxito econômico. Além de não ser desejável, tampouco seria possível um nivelamento absoluto.

Justamente porque as diferenças sempre existirão é que o sistema tributário deve estar estruturado para, com justeza, minorar as discrepâncias arbitrárias, mediante a instituição de impostos sobre o patrimônio, algo inexistente no Brasil (senão sobre bens específicos, como imóveis e automóveis), sequer havendo imposto específico sobre embarcações e aeronaves, o que é espantoso (GEORGES, 2017, p. 49).

Nesse sentido, em consonância à ideia defendida por Piketty (para quem o imposto sobre o capital deveria ser global, e não nacional)<sup>2</sup>, defendemos que deveria haver uma tributação sobre o total do patrimônio amealhado pelo contribuinte: não há razão plausível para que o dinheiro (exemplo: aplicações financeiras) não seja tributado, ao passo que o imóvel ou o automóvel o sejam. Já vimos que a tese de que o dinheiro parado em uma conta não se beneficia do Estado, razão pela qual não deveria ser tributado, é falaciosa: é justamente a existência da regulação estatal que confere a titularidade do capital a seu titular, o que o torna o maior beneficiário do Estado.

A atual configuração normativa, na qual não se tributa o total do patrimônio (mas sim alguns poucos bens específicos), gera maior penalização às famílias remediadas, que pagam imposto pela casa própria que adquiriram, deixando sem tributação o grande capital investido (ou mesmo o grande capital estéril pouco produtivo). Nas palavras de Piketty, “trata-se de tributar mais os patrimônios maiores e de levar em consideração o total dos ativos, quer sejam imobiliários, financeiros ou corporativos, sem exceção” (PIKETTY, 2014, p. 503).

Evidentemente que esta nova modalidade de tributação, ao englobar todos os ativos do cidadão (imóvel, automóvel, conta corrente, investimentos etc.) deveria possuir, além da necessária progressividade – único mecanismo hábil à efetiva mitigação da desigualdade (PIKETTY, 2015, p. 74) – uma camada de isenção, a fim de não onerar sobremaneira as posses

<sup>2</sup> A ideia parece encontrar eco na doutrina de Adam Smith, segundo o qual “o proprietário do capital é propriamente um cidadão do mundo, e não está necessariamente ligado a qualquer país em particular”. (SMITH, 2002, p. 439)

não rentáveis destinadas apenas à manutenção da família (ATKINSON, 2015, p. 246). A aferição de tais valores, entretanto, deve ser formulada no âmbito político, à luz de dados concretos sobre a realidade social.

O importante aqui é jogar luzes sobre o absurdo que se constitui a ausência de tributo sobre o total do patrimônio ostentado, como se a titularidade de uma aplicação financeira tivesse alguma razão para não ser tributada, em detrimento da moradia, objeto de tributo a todos – em flagrante injustiça pelo caráter obviamente regressivo, já que apenas os ricos beneficiam-se de tal configuração tributária, por disporem de patrimônio supérfluo (no sentido de não essencial) não tributado. De se notar que, acaso acolhida a presente proposição, perderia o sentido a discussão sobre a implementação do imposto sobre grandes fortunas, visto que a tributação do patrimônio total do contribuinte já englobaria as grandes fortunas.

Com efeito, ainda que não se tenha até hoje uma definição jurídica do que sejam as grandes fortunas, é importante ter em mente que não se trata aqui da tributação de qualquer quantia entesourada; cuida-se de patrimônio expressivo e incomum. Parece-nos que seria interessante que tal montante fosse estipulado tendo por critério o patrimônio constitutivo de uma posição no patamar de 1% do topo: assim os 99% “menos ricos” estariam livres do tributo sobre grandes fortunas, cabendo apenas ao 1% mais favorecido o ônus tributário. Tais patamares de aferição podem ser facilmente diagnosticados pela Receita Federal. Deixar de taxar as grandes fortunas é uma opção política injusta do Congresso Nacional (a despeito das múltiplas proposições)<sup>3</sup>.

Ainda no tocante à preocupação de uma estrutura macro que contemple uma justiça tributária que não penalize as camadas menos favorecidas, seria pertinente discutir uma readequação da incidência da carga tributária (GEORGES, 2017, p. 76), de modo a, como acima apontado, elevar a arrecadação pela tributação do capital, minorando-a em relação à tributação do consumo e da renda auferida pelo trabalho. Parece haver razões morais bastante evidentes para a redução da taxa da renda oriunda do trabalho, dado o caráter de retribuição justa em relação àquilo que o cidadão obtém pelo seu trabalho – algo que não ocorre necessariamente pela renda obtida do capital ou do acúmulo intergeracional (herança). Há, pois, maior respeitabilidade moral em relação àquilo que advém do justo trabalho. Como afirmou Adam Smith, “a renda da terra e os lucros do capital são, em todo lugar, as fontes principais das quais as mãos improdutivas derivam

<sup>3</sup> Câmara dos Deputados: PLP 277/2008; PLP 26/2011; PLP 48/2011; PLP 62/2011; PLP 130/2012; PLP 2/2015; PLP 6/2015; PLP 10/2015; PLP 11/2015; PLP 281/2016; PLP 294/2016; PLP 302/2016; PLP 324/2016; PLP 335/2016; PLP 9/2019; PLP 205/2019; PLP 239/2019; PLP 59/2020; PLP 63/2020; PLP 77/2020; PLP 82/2020; PLP 88/2020; PLP 95/2020; PLP 103/2020; PLP 123/2020; PLP 188/2020; PLP 190/2020; PLP 193/2020; PLP 201/2020; PLP 215/2020; PLP 268/2020; PL 924/2020. Senado Federal: PLS 315/2015; PLP 183/2019; PLP 38/2020; PLP 50/2020; PLP 101/2021.

sua subsistência” (SMITH, 2002, p. 153), naquilo que hoje pejorativamente denomina-se “rentismo”.

Em relação à redução da taxaço sobre o consumo, o argumento é eminentemente econômico, na medida em que a mesma alíquota aplicada a determinado produto atinge ricos e pobres com o mesmo valor nominal; portanto, com diferente peso relativo, havendo o desastroso caráter regressivo:

Os privilegiados do topo conseguiram criar um sistema tributário em que pagam menos do que o seu quinhão – pagam uma menor fração do seus rendimentos do que pagam os mais pobres. Chamamos a estes sistemas tributários de regressivos. (STIGLITZ, 2016, p. 100)

Outrossim, considerando que a maior parte da renda dos ricos não é tributada (como visto anteriormente), imperioso que este cenário seja objeto de atenta análise e reformulação. A razão principal desta causa, além das isenções de algumas modalidades de aplicações financeiras, é sobretudo a isenção que recai sobre os rendimentos obtidos via lucros e dividendos dos sócios das empresas. Ocorre que não há nenhuma razão séria plausível para que esta isenção seja mantida; aliás, praticamente nenhum país do mundo confere tal regalia, que em nada se confunde com suposto estímulo à atividade empresarial. Como afirmam Gobetti e Orair, a tributação sobre os dividendos, além de aumentar a arrecadação, “ajudaria a reduzir as desigualdades de renda no país” (GOBETTI; ORAIR, 2015).

A tributação eficaz da herança (e também das doações *inter vivos*), como visto, é uma das formas mais óbvias e necessárias para o combate à desigualdade, sobretudo porque atinge a desigualdade estruturada pela transmissão intergeracional. A majoração das atuais alíquotas – irrisoriamente fixadas entre 0 e 8% – é, com efeito, uma medida necessária, porquanto vai ao encontro dos “preceitos de justiça social assinalados no texto da CRFB/88, e, ao mesmo tempo, assegura a melhor distribuição da carga tributária do país, altamente concentrada na cobrança de impostos sobre o consumo” (DOMINGUES, 2017, p. 147). Assim, é imperioso que se busque a dispersão da acumulação intergeracional, por definição restrita ao mesmo núcleo familiar, mediante adoção de alíquotas condizentes com a realidade experimentada pelos países desenvolvidos (CATTANI, 2017, p. 51): Japão, 55%; Coreia do Sul, 50%; França, 45%; Reino Unido, 40%; EUA, 40%; Espanha, 34% (DOMINGUES, 2017, p. 133). Atkinson propõe que “no caso da riqueza herdada possa haver espaço para uma alíquota marginal acima de 65%” (ATKINSON, 2015, p. 240).

Igualmente possível seria a abolição completa do tributo sobre a sucessão, mediante a tributação daquilo que é herdado pelo sucessor como se renda fosse, submetendo-se assim, à alíquota que lhe caiba no imposto de renda (ATKINSON, 2015, p. 237): herdar cem mil reais ou receber cem mil reais pelo trabalho realizado tem o mesmo efeito prático na vida de quem os recebe – ainda que, em nossa opinião, a renda do trabalho tenha maior valor moral.

#### 4. Conclusão

O fenômeno da desigualdade atinge atualmente níveis extremamente elevados no mundo inteiro (com exceção aos países nórdicos) e de forma ainda mais acentuada no Brasil. O problema da desigualdade decorre, basicamente, do fato de ser constituída a partir de critérios aleatórios (como o nascimento), sem conteúdo moral, tendo em vista que a maior parte da riqueza possui caráter familiar (intergeracional), gerando-se um ciclo vicioso no qual ricos cada vez têm mais e pobres não conseguem ascender socialmente pela via do trabalho.

Associado a isto, a concentração de riqueza gera problemas sociais graves, desde a “mixofobia” (o medo do estranho, comum em uma realidade de condomínios fechados ao mundo) até a sensação de não-pertencimento à sociedade por parte daqueles indivíduos que não logram êxito em participar do mercado consumista que pauta a agenda social, além do indevido poder político exercido pelo capital.

Esta realidade é fomentada por uma sistemática tributária perversa, voltada à penalização das camadas de menor patrimônio, com acúmulo de benefícios àqueles que dispõem de maior riqueza.

Com efeito, sendo incontroverso que a juridicidade constitucional determina ao Estado a necessidade de combater a pobreza e as desigualdades sociais, não se pode entender adequada a atual estrutura tributária, regressiva e tímida quanto à tributação intergeracional; urge, assim, a reconstrução das premissas tributárias, em consonância à gama de elementos axiológicos da Constituição, isto é, com o propósito de redução efetiva (e não meramente simbólica) da desigualdade verificada.

Nesse sentido, apontam-se elementos propositivos que, ainda que imperfeitos, têm o mérito de atenderem ao comando constitucional para uma tentativa de aprimoramento da normatividade tributária.



Entendem-se necessários (i) a reconfiguração do sistema tributário, a fim de que esteja voltado a maior taxaço do capital, e menor em relação ao consumo e à renda do trabalho; (ii) a criação de um tributo que incida sobre a totalidade do patrimônio do cidadão, inclusive ativos financeiros (quicá em substituição dos impostos prediais e sobre veículos, em grande simplificação da máquina arrecadatória); (iii) abolição de isenção tributária da renda auferida pelas pessoas físicas em relação à distribuição de lucros e dividendos; (iv) a majoração significativa das alíquotas atinentes à herança (e doação *inter vivos*), em patamares compatíveis com os países desenvolvidos – ou sua substituição por um modelo que conceda ao quinhão herdado o mesmo tratamento tributário dado à renda, submetendo, assim, a herança às alíquotas compatíveis com o imposto de renda do herdeiro.

## Referências

- ARISTÓTELES. *Política*. Lisboa: Vega, 1998.
- ATKINSON, Anthony. *Desigualdade: o que pode ser feito?* São Paulo: LeYa, 2015.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- BAUMAN, Zygmunt. *Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- BAUMAN, Zygmunt. *A riqueza de poucos beneficia todos nós?*. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.
- CALIENDO, Paulo. *Direito tributário: três modos de pensar a tributação*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: Almedina, 2016.
- CARNEIRO, Sueli. *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil*. São Paulo: Selo Negro, 2011.
- CATTANI, Antonio David. *Ricos, pobres de ricos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2017.
- DAHL, Robert. *Polyarchy*. London: Yale University Press, 1971.
- DEATON, Angus. *A grande saída: saúde, riqueza e as origens da desigualdade*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017.
- DOMINGUES, Nathália Daniel. *Tributação da herança*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.



DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FORST, Rainer. *Contextos da justiça: filosofia política para além de liberalismo e comunitarismo*. São Paulo: Boitempo, 2010.

GEORGES, Rafael. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. [Em linha] Brasil: Brief Comunicação, 2017. [Consult. 22 Jan. 2018] Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/a-distancia-que-nos-une>.

GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. Jabuticabas tributárias e a desigualdade no Brasil. *Valor*. (31 jul. 2015), p. A10.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: IBRASA, 1963.

MASCARO, Alysso Leandro. *Crítica da legalidade e do direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

MIRANDA, Jorge. *Direitos fundamentais*. Coimbra: Almedina, 2017.

NAGEL, Thomas; MURPHY, Liam. *O mito da propriedade: os impostos e a justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NEVES, António Castanheira. *O Direito hoje e com que sentido? O problema atual da autonomia do Direito*. Lisboa: Piaget, 2012.

PIRES, Alex Sander Xavier. *Súmula vinculante e liberdades fundamentais*. Rio de Janeiro: Pensar a Justiça, 2016.

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

PIKETTY, Thomas. *A economia da desigualdade*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. São Paulo: Ática, 2000.

RAWLS, John. *Justiça como equidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Lisboa: Editorial Presença, 2013.

SAFATLE, Vladimir. *Dividir para crescer*. *Folha de São Paulo*. (5 jan. 2018), p. C6.

SANDEL, Michael. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

SANDEL, Michael. *O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Juremir Machado. *Raízes do conservadorismo brasileiro: a abolição na imprensa e no imaginário social*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

SMITH, Adam. *Riqueza das nações*. Curitiba: Hemus, 2002.

STIGLITZ, Joseph. *O preço da desigualdade*. Lisboa: Bertrand, 2016.

TOMKOWSKI, Fábio Goulart. *Direito tributário e heurísticas*. São Paulo: Almedina, 2017.

WALZER, Michael. *Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.