

A TRIBUTAÇÃO PROGRESSIVA DA RENDA E A REDISTRIBUIÇÃO DA RENDA: O CASO DO BRASIL

PROGRESSIVE TAXATION AND REDISTRIBUTION OF INCOME: BRAZILIAN'S CASE

Paulo Caliendo¹
PUC/RS

Resumo

O objetivo do presente artigo é verificar a pertinência e validade da tese de que a tributação elevada sobre o capital e a riqueza se constitui em um mecanismo ótimo para a redistribuição de renda.

Palavras-chaves

Tributação. Equidade. Piketty. Crítica.

Abstract

This article intends to verify the relevance and validity of the thesis that high taxes on capital and wealth constitute an excellent mechanism for the redistribution of income.

Keywords

Taxation. Equity. Piketty. Criticism.

1. Introdução

As políticas tributárias podem desempenhar um papel decisivo na distribuição de renda? A afirmação dessa tese surge de modo forte na obra de *Thomas Piketty* “*O Capital no Século XXI*” (2013). O problema proposto está em determinar a procedência da afirmação de que um modelo agressivo de tributação é capaz de romper a cristalização da desigualdade provocada pela remuneração favorável do capital. Será que a mudança no modelo tributário é capaz de alterar a concentração de renda? Será que o problema não estaria no modelo de irresponsabilidade fiscal,

¹ Possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1992), mestrado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1996) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2002), Doutorado Sandwich na Ludwig- Maximilians Universität em Munique (Alemanha) (2001). Participou do Program of Instruction for Lawyers da Harvard Law School (2001). Árbitro da Lista brasileira do Sistema de Controvérsias do Mercosul. Atualmente, é professor permanente da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

fundado em gastos excessivos e pagamento de juros altos? Este problema será analisado sob uma ótica comparativa e histórica. Por fim, pretende-se demonstrar a insuficiência da proposição simples de aumento da carga tributária como modelo redistributivo de renda. A metodologia utilizada baseia-se em análises quantitativas de dados pré-definidos, tais como: a carga fiscal existente, endividamento público, taxa de juros, coeficiente de Gini e PIB per Capita. Utilizar-se-á como matriz teórica a corrente da Nova Escola Institucionalista. A hipótese a ser verificada é a de que o pronunciado aumento da carga tributária nacional é disfuncional e atesta a falência fiscal do modelo existente, provocando a manutenção da desigualdade pela existência de um Estado perdulário, devedor de juros extorsivos e ineficientes na transferência de renda.

2. Estado Social, Desigualdade e Redistribuição da Riqueza.

O texto constitucional de 1988 estabelece a República Federativa do Brasil sob a égide de um Estado Social. Dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil se destacam: “I - *construir uma sociedade livre, justa e solidária;*” e “III - *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*”. O Estado Social é um modelo político essencialmente promocional, desejoso de entregar bens e serviços básicos à manutenção de um mínimo social à dignidade humana, tais como saúde e educação, mas não apenas estes.

O tema da redistribuição estará intrinsecamente vinculado ao problema da justiça distributiva, visto que existe uma noção intuitiva de que uma correta distribuição de bens indica a presença de uma sociedade mais próxima do modelo de justiça, enquanto que uma sociedade mais desigual na distribuição de recursos indica a presença de uma sociedade mais longe do ideal de sociedade justa. Desse modo, pretende-se confirmar ou não a seguinte afirmação: “*dado que os bens e recursos possuídos ou produzidos socialmente são escassos e apropriados diferentemente pelos seus membros, torna-se imperativo que a distribuição desigual inicial ou contínua no interior da comunidade seja mitigada ou eliminada de modo consciente por políticas públicas de cunho social*”. A confirmação da veracidade e da moralidade dessa afirmação, bem como o seu alcance é o objeto do presente estudo.

Desse modo, o questionamento a ser realizado é: qual a natureza, função e aplicação do conceito de redistribuição em uma sociedade democrática?

O conceito de redistribuição contém quatro elementos: i) sujeitos; ii) bens protegidos; iii) linha de base e iv) mecanismo social.

O conceito de redistribuição deve levar em conta inicialmente os critérios subjetivos de redistribuição em razão do sujeito beneficiado (*subjects*); sejam estes indivíduos, grupos definidos rigidamente ou flexivelmente (classes, setores, clubes).

Os bens (*goods*) a serem considerados constituem o âmbito objetivo de distribuição, ou seja, irão definir qual a listagem de direitos, bens, interesses ou situações valoradas como protegidas e qual a sua hierarquização axiológica. Caberá determinada teoria explicitar o conteúdo e alcance de situações protegidas, tais como: renda, propriedade, oportunidades, liberdades, direitos, créditos ou resultados.

A linha de base (*baseline*) representa a base comparativa para a determinação dos critérios de distribuição, ou seja, dado que se estará cogitando da distribuição de bens, esta deverá ser comparada com os critérios que possam determinar o que vem a ser uma distribuição justa. A linha de base se constitui no critério formal para a justa distribuição.

Os mecanismos sociais (*social mechanisms*) são entendidos como instituições (regras e organizações) que articulam a distribuição de bens entre os sujeitos atingidos e beneficiados (tributação, política monetária, orçamentária, indenizações civis) entre outras, levando em consideração determinada linha de base que configura a distribuição inicial e a redistribuição ideal ou necessária. Os mecanismos sociais são elementos pragmáticos para efetivar a justa distribuição.

No presente estudo pretende-se verificar a procedência do uso da tributação como um mecanismo social de distribuição válido e eficiente de redistribuição de renda. Os tributos podem ser complementados pelo uso de outros mecanismos, tais como normas sociais e trabalhistas, regras de defesa da concorrência, entre outras. Para avaliar a sua eficácia necessitamos verificar elementos: i) a distribuição inicial; ii) a distribuição posterior e iii) as políticas sociais que causaram a mudança de distribuição.

Esta forma de redistribuição pode ser denominada de

induzida (*purposive diachronic redistribution*). Geralmente esta é vinculada a mudanças nos sistemas de tributação e propriedade. Contudo, outras formas de incentivos podem ser analisados, tais como uso de sistemas de renda mínima e impostos negativos.

As conclusões sobre a eficácia desse modelo deve ser precedida de um inventário da renda anterior à implementação dos mecanismos sociais de redistribuição.

A redistribuição pode ser entendida também como “*entrega*” quando em certos mecanismos intertemporais existe uma redistribuição inicial de recursos, que são retirados de um agente econômico e são distribuídos para outro. Como exemplos, poderíamos citar a desapropriação e, alguns autores, citam o imposto sobre a renda. No caso do imposto de renda, contudo, inexistente a entrega ou confisco, em situações normais, visto que a tributação incide somente a riqueza nova ou criada. Nesse caso, não há o caso de redistribuição sob a forma de “*retirada*” e “*entrega*”, mas tão somente a redistribuição sobre incidente nos resultados.

O uso de sistemas de redistribuição induzida possui fundamentos éticos, na medida em que expressam metas institucionais para se alcançar resultados gerais de distribuição.

A tentativa no pensamento econômico de determinar as leis da melhoria das condições materiais (*social improvement*) foi denominada de “*economia do bem-estar social*” (*economics of welfare*). Dentre os autores que se destacaram no estudo do tema podemos citar A. Cecil Pigou que escreveu diversas obras relevantes sobre o tema.

Para A. Pigou a “*economia do bem-estar social*” (*economics of welfare*) podia ser descrita como um conjunto de satisfações e insatisfações capazes de serem mensuradas em base monetária. A medida objetiva dos *desejos* (*desires*) deve lançar uso de alguns indicadores. Uma das formas de objetivá-los é quantificando-os. A *medida monetária do desejo* (*money measure of desire*) é o preço determinado para diferentes bens de consumo.

Os indivíduos reagem diferentemente em relação aos mesmos estímulos e desejos. Tome-se por exemplo a atitudes perante o futuro (*attitude towards future*). Geralmente as pessoas preferem satisfações atuais e presentes à futuras satisfações de igual magnitude. Como resultado o bem-

estar econômico de longo prazo pode ser sacrificado por investimentos de curto prazo, com menor taxa de retorno. Dessa maneira, a tributação que gravar mais acúmulo de riquezas (*saving*) do que o consumo (*spending*) irá implicar em diminuição do nível de bem-estar geral futuro. Tributos sobre a propriedade, sobre a herança e sobre a renda podem diminuir o incentivo à poupança e o nível geral de bem-estar e podem estar a estimular o consumo. Deve existir um balanceamento entre tributos sobre o consumo e tributos sobre o patrimônio. A tributação pode ser um mecanismo favorável ao estímulo da poupança. Desestimular o consumo pode implicar em um desaquecimento das trocas e ao final induzir ao empobrecimento geral. Este fenômeno é denominado de paradoxo da parcimônia e significa que se o nível geral de acúmulo reduzir significativamente as trocas sociais haverá um empobrecimento e a redução efetiva da poupança.

Não iremos nos ater à natureza psicológica da desigualdade, ou seja, o seu efeito subjetivo sobre o prestígio individual. Nesse caso, o que distingue o pobre do rico não seria a sua capacidade de consumo, mas as sua capacidade de diferenciação social e, portanto, a tributação do excedente dos ricos com posterior redistribuição para os mais pobres não iria afetar significativamente a sua percepção de classe, mas traria uma real melhoria das condições de bem-estar social da sociedade. A tributação do luxo seria uma forma de reduzir uma tendência exagerada ao supérfluo. A tributação dos mais ricos seria uma forma subjetiva de desforra social.

Nos interessa particularmente a natureza sistêmica da desigualdade, ou seja, a verificação e combate às formas de desigualdade exige o reconhecimento de que múltiplos fatores devem ser levados em consideração, tais como: a estrutura de salários e previdência, a presença de monopólios e oligopólios, entre outros. A tributação deve ser considerada como um dos mecanismos a serem utilizados para a realização do objetivo de melhoria geral da qualidade de vida, mas não o único e nem o mais importante.

Uma das formas de se medir a distribuição da riqueza nacional pode ser aumento do poder de compra pelas classes mais desfavorecidas.

A ausência de uma teoria geral da economia do bem-estar social impossibilita uma apreciação conclusiva sobre as causas sociais da

desigualdade, bem como dos mecanismos mais adequados a promoção de sua redistribuição, devendo cada sociedade in concreto apreciar os fatores econômicos próprios, culturais e institucionais próprios que possam garantir o melhor resultado histórico para dada comunidade.

A atualidade de Estados de Bem-Estar Social (*Welfare State*) foi posta em questão por uma onda de criticismo político contra o desperdício, a burocracia e a injustiça presente nas diversas democracias ocidentais, especialmente, pela denominada crítica neoliberal. A crítica ao tamanho do Estado, o seu inchaço administrativo, o desvio significativo de recursos para o sustento da própria máquina estatal e o pequeno retorno social da poupança privada retirada da sociedade fizeram com que a justiça de uma política de bem-estar social precisasse ser justificada e não bastasse a sua mera afirmação. Afinal ninguém é contra a educação para todos ou saúde para todos, mas será que o recurso arrecadado para este fim chega realmente a financiar a saúde ou estaria financiando uma rede de burocratas, políticos e oligarcas que se utilizam da bandeira justa da saúde para retirar a poupança social para benefícios privados.

Duas classes de políticas entraram em debate, o que seria mais legítimo: as políticas universais (*universal welfare policy*) ou as políticas seletivas de bem-estar social (*selective welfare policy*)? A distinção entre estas duas classes de políticas é realizada por meio da comparação entre as suas características. As políticas universais (*universal welfare policy*) abarcam a totalidade da população de uma sociedade, enquanto que as políticas seletivas de bem-estar (*selective welfare policy*) atendem tão somente grupos delimitados de necessitados.

As políticas universais (*universal welfare policy*) realizam uma alocação universal por meio da atribuição de direitos, enquanto que as políticas seletivas de bem-estar (*selective welfare policy*) procedem a uma alocação discricionária (*discretionary allocation*), sob a forma de um teste de carência (*needs-testing*). Dentre as medidas incluídas no último caso podemos citar o bolsa-família e outras medidas afirmativas.

As políticas universais (*universal welfare policy*) referem-se a programas sociais que abrangem a totalidade de uma população ou serviços que são fornecidos sem a exigência da justificativa de critérios de necessidade (*needs-testing ou means-testing*). As políticas seletivas de bem-estar

(*selective welfare policy*) são aquelas em que o critério para se tornar beneficiário de serviços públicos é a ausência de capacidade econômica para contribuir (*insufficient ability to pay*) ou proteção social pela seguridade social (*social insurance*) .

As políticas seletivas de bem-estar social não conseguem, contudo, explicar claramente a distinção entre a satisfação de necessidades particulares (*needs-testing*) por meio da consideração da capacidade contributiva ou como aplicação de uma intervenção estatal para resolução de um problema social. Trata-se de duas situações distintas, uma coisa é prover serviços públicos particulares para determinados setores somente em função do fato de que determinados setores devem contribuir por serviços específicos, outra coisa é quando a atuação estatal age de modo interventivo em um setor social necessitado.

Poderíamos destacar os seguintes sentidos do sistema de distribuição:

i) *Sentido lógico-formal*, como sistema de distribuições (*moral assessment of distributions*). Tal princípio se expressa no entendimento de que é uma exigência ética que as distribuições coletivas e individuais de bens sigam o critério da justa repartição, ou seja, que existam critérios formais e precisos de distribuição de bens;

ii) *Sentido pragmático*, como finalidade a ser alcançada em uma sociedade democrática. Nesse sentido, é exigência geral que o sistema social possua como propriedade ser portadora da “*justiça distributiva material*”, ou seja, que os seus membros possam usufruir efetivamente de uma justa distribuição e não apenas que o sistema preveja a presença de regras formais de distribuição;

iii) *Sentido heurístico*, como princípio de diretor na tomada de decisões coletivas ou individuais que afetam distribuições de bens. De outra parte, o valor “*justiça distributiva*” é base para decisões contextuais e individuais que devem orientar situações específicas.

iv) *Sentido institucional*, como dever institucional de auxílio aos mais pobres e necessitados. Nesse sentido, a “*justa distribuição*” é entendida como parte de um *ethos* institucional de políticas e procedimentos de distribuição de bens.

A grande questão é sobre quais os limites e possibilidades da utilização da tributação como mecanismo legítimo e eficaz de combate às desigualdades sociais.

3. Tributação, Progressividade e Redistribuição da Renda.

Juristas e economistas têm diferenciado entre tributos com função “*redistributiva*” (*redistributive*) e “*taxas*” (*benefit taxation*). As taxas ou preços públicos são pagos como contraprestação pelo uso de serviços públicos e privados. Os tributos com funções distributivas têm sido diferenciadas também dos tributos com função extrafiscal, ou denominados de tributos “*pigounianos*”. Estes tributos foram assim denominados em homenagem ao economista *Arthur Pigou* e têm sido considerados como tributos de natureza compensatória, visto que são pagos para atenuar os danos provocados ao meio ambiente ou à comunidades. São exemplos de tributos assim aqueles que incidem nas emissões de carbono (*taxes on carbon emissions*) ou na extração de recursos não-renováveis (*non-renewable resource extraction*).

A doutrina tributária internacional e nacional conseguiu de modo razoavelmente seguro distinguir estas duas situações. De um lado, possuímos tributos *não-vinculados* (impostos) que financiam atividades estatais gerais e provedoras de serviços universais (saúde, segurança e educação básica); de outro lado, possuímos *tributos vinculados*, que fornecem serviços específicos e divisíveis, ou seja, serviços que podem identificar o seu beneficiário específico e a unidade de atuação estatal prevista para suprir determinada necessidade particular.

As espécies tributárias designam a natureza e regime de determinado tributo. A natureza de um determinado tributo diz respeito ao seu objeto e objetivo. O objeto de determinado tributo é dado pela conduta tributada (critério material, temporal e espacial) e o objetivo diz respeito a sua destinação, ou seja, se busca financiar atividades gerais ou específicas do Estado. O regime de determinado tributo diz respeito ao seu modo de criação e seus efeitos. Assim, por exemplo, os impostos somente podem ser criados mediante lei, enquanto que as contribuições

sociais devem ser criadas mediante lei complementar. Os impostos se dirigem a financiar atividades gerais, enquanto que as contribuições sociais se dirigem a financiar atividades específicas, ou seja, possuindo destinação específica.

TIPO DE TRIBUTO	IMPOSTOS	TAXAS	CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS
ATUAÇÃO ESTATAL	<i>geral (universal allocation)</i>	<i>específica (discretionary allocation)</i>	<i>específica (discretionary allocation)</i>
POPULAÇÃO ATENDIDA	<i>toda a população</i>	<i>determinados particulares</i>	<i>determinado grupo</i>
MODO DE IMPOSIÇÃO	<i>sobre fatos econômicos</i>	<i>sobre o custo do serviço</i>	<i>sobre fatos econômicos</i>
NATUREZA DO TRIBUTO	<i>não-contraprestacionais (universal)</i>	<i>contraprestacionais</i>	<i>não-contraprestacionais (solidarísticos)</i>
POLÍTICA DE BEM-ESTAR SOCIAL	<i>universais (universal welfare policy)</i>	<i>políticas seletivas de bem-estar (selective welfare policy)</i>	<i>políticas seletivas de bem-estar (selective welfare policy)</i>

Podemos afirmar, portanto, que os tributos podem se diferenciar quanto a sua utilização na concretização de políticas públicas de bem-estar.

Uma discussão bastante incisiva tem sido tratada sobre a natureza desses mecanismos de redistribuição, de uma lado autores como *Nozick* irão defender que a retirada de recursos de um contribuinte para serem distribuídos para outro contribuinte constitui-se em uma apropriação indevida (*redistribution 'rights-infringing transfers'*) que infringe os direitos elementares de propriedade. Nessa concepção a tributação se aproxima de uma forma de trabalhos forçados.

Os críticos dessa posição irão alegar que este tipo de argumentação indica um *continuum* argumentativo, visto que será necessário esclarecer o que significam os direitos de propriedade, quais seus limites, função e natureza. Autores como *Thomas Nagel* irão afirmar que existem duas espécies distintas de distribuição, uma forçada mediante confisco e outras formas de expropriação e outra que incide sobre parte dos

rendimentos que serão produzidos pelos contribuintes.

Nenhum dos parâmetros de comparação é neutro ou natural, sendo que cada um deles depende de decisões e postulados éticos, bem como de visões diferentes sobre como os tributos podem agir como instrumentos de distribuição de renda, compensação ou transferência de recursos de um grupo para outro.

A tributação da renda possui uma importância significativa sobre o modo em que se estrutura a distribuição de riquezas em determinada sociedade e, portanto, não é de estranhar que qualquer discussão sobre o tema possua um impacto acalorado na opinião pública.

Para se determinar os critérios de avaliação da influência da progressividade sobre a distribuição de renda iremos nos utilizar de alguns conceitos fundamentais. O primeiro grupo de conceitos refere-se à distinção entre renda bruta (*gross-incomes*) e renda líquida (*net-incomes*), ou seja, a distribuição antes da transferência de renda pela tributação e a distribuição após a transferência de riqueza pela tributação. Teoricamente pode-se notar que a distribuição de renda pode ocorrer com maior propriedade se houver uma transferência não-proporcional (progressiva) da renda dos mais ricos para os mais pobres².

A tributação da renda deve considerar igualmente a distinção entre os diversos momentos do ciclo econômico de uma pessoa e não apenas o fenômeno estático do recebimento em determinado período. Assim, no transcurso de uma vida econômica uma pessoa terá situações de melhor produtividade e melhor renda e situações de renda pequena e crescente (início da vida econômica) e de renda decrescente ao se aproximar do final da vida. A tributação deve possuir mecanismos de auxílio para os mais idosos e que estão em momento de perceber o fruto de sua poupança, mediante o recebimento de pensões ou mesmo de seguro-desemprego.

2 Cf. Creedy, John. Taxation, Redistribution and Progressivity: An Introduction. The Australian Economic Review. Vol.33, n. 4, p. 410-420.

Cabe ressaltar que a tributação isoladamente é incapaz de implicar em uma distribuição de renda, visto que a estrutura econômica quanto um todo é que influencia este resultado. Assim, é a estrutura de distribuição de rendimentos pré-tributação (*pre-tax*) que irá implicar em uma dada aplicação de faixa de alíquota de Imposto sobre a Renda. Um modelo adequado para examinar este efeito deveria distribuir os rendimentos existentes pré-tributação e compará-los com o resultado após-tributação em relação ao *índice de Gini*, ou seja, o índice que mede a desigualdade social. Dessa forma, teríamos a posição de um dado indivíduo no momento t_1 com um índice de Gini G_1 (*pré-tax*) e em um momento t_2 com um índice de Gini G_2 (*after-tax*).

A idéia do uso da tributação progressiva não escapou aos olhares críticos de *Friedrich Hayek*, especialmente, com a difusão desse mecanismo pelas principais economias ocidentais e, particularmente, quando as suas alíquotas máximas pularam de 10% a 15% para quase 90% da renda de um indivíduo³. Para *Hayek* este fenômeno esprou-se de modo incontestado nas principais democracias como uma decisão política de alteração da estrutura de rendas de uma sociedade por um padrão decidido politicamente.

Para o autor que a tributação progressiva da renda se fundava-se na polêmica teoria econômica da *utilidade marginal crescente*, quanto maior o montante da renda maior deveria ser a tributação para igualar os sacrifícios dos contribuintes. É muito diferente o efeito sobre a qualidade de vida na tributação de 10% da renda para uma pessoa pobre e de 10% da renda de um rico. Para *Hayek* esta teoria econômica era igualmente errônea, visto que partia de pressupostos arbitrários de utilidade.

A defesa da tributação progressiva encontrou fundamentos na idéia *keynesiana* de que a quantidade agregada de lucros deveria ser diminuída em determinados ciclos econômicos, como forma de redução dos desequilíbrios macroeconômicos. Novamente critica *Hayek* sobre a

3 Cf. Hayek, Friedrich. Reexaminando a tributação progressiva In Ferraz, Roberto. Princípios e limites da tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 741-764.

eficácia desta medida ao afirmar que “(...) parece para mim haver pouca dúvida possível de que, de fato a tributação progressiva consiga realmente reduzir grandemente as rendas líquidas dos grupos superiores, comparando-se ao que, de outra maneira, poderiam ser; (...)”²⁴.

Para Hayek a tributação progressiva poderia ser um instrumento mais adequado na redistribuição se a renda coletada fosse diretamente utilizada na melhoria das condições de vida dos mais pobres, ou seja, é principalmente no lado da despesa e do gasto público que se opera o fenômeno da redistribuição e não somente no lado da arrecadação. Tal redistribuição pelo lado do gasto também não agrada o autor ao afirmar que “não é apenas duvidoso quanto as pessoas de classe inferior estariam dispostas a ter sua renda livremente gastável reduzida pela tributação em troca de serviços prestados gratuitamente, como é também particularmente conceber, como nessa maneira, as diferenças nas classes de renda superior poderiam ser substancialmente alterados”²⁵.

Partindo destas considerações, entende Hayek que este estudo deve levar em consideração o impacto sobre os incentivos, alocação de recursos, mobilidade social e investimento. Nem sempre a tributação possui efeitos positivos nestas áreas implicando em uma redução geral de bem-estar por desestímulo econômico. Igualmente, devemos diferenciar a questão da progressividade em um tributo e a progressividade no sistema tributário quanto um todo. Assim, a tributação da renda pode ser progressiva e redistributiva nos gastos e a tributação do consumo ser regressiva sobre as classes mais baixas, retirando destas todos os ganhos auferidos de um lado.

Cabe observar que apesar dos vigorosos ataques de Hayek contra este modelo de tributação antes de atacar diretamente a progressividade alertam para os aperfeiçoamentos necessários e os

4 Cf. HAYEK, Friedrich. Reexaminando a tributação progressiva In Ferraz, Roberto. Princípios e limites da tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 745.

5 Cf. HAYEK, Friedrich. Reexaminando a tributação progressiva In Ferraz, Roberto. Princípios e limites da tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 745.

cuidados com o fenômeno do incentivo à formação de capital, contra a regressividade da tributação sobre o consumo, pela aplicação de recursos e isenções para os mais pobres, entre tantos outros temas importantes.

Os debates sobre a importância da tributação ganharam relevo com a obra de *Thomas Piketty*, denominada “*O Capital no Séc. XXI*”. O autor parte da constatação de que o crescimento da desigualdade decorre de uma tendência do capitalismo, que tende a produzir uma *taxa de retorno do capital* (r) superior a *taxa de crescimento econômico* (g). A ideia foi consagrada na fórmula $r > g$, ou seja. A saída para esta “*armadilha do capital*” seria estabelecer uma tributação progressiva sobre a renda.

O imposto progressivo seria um antídoto prático para controlar “*democraticamente*” a evolução do patrimônio. Não é sem razão que a obra de *Piketty* principia com a citação “*as distinções sociais só podem se fundamentar na utilidade comum*”, do Artigo I da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da França em 1789. A obra transita pelos diversos planos de crítica às grandes fortunas, ora questionando a sua funcionalidade econômica, ora questionando a sua utilidade social ou meramente deslegitimando os seus fundamentos imorais⁶.

Os tributos possuem na obra de *Piketty* uma posição de centralidade. Por meio deles os arranjos econômicos seriam coordenados, com eles seriam estabelecidas as finalidades sociais. Para o autor textualmente: “*impostos não são uma questão técnica. Impostos são, isso sim, uma questão proeminentemente política e filosófica, talvez a mais importante de todas as questões políticas. Sem impostos, a sociedade fica destituída de um destino comum, e a ação coletiva se torna impossível.*”⁷

O desejo confesso de *Piketty* não é arrecadar com a tributação das grandes fortunas, tal como aparentemente se poderia pensar. Afinal, poder-se-ia pensar erroneamente, tributar o 1% dos mais ricos seria mais simples, mais prático, mais eficiente e mais legítimo do que taxar a grande maioria da população. *Piketty* desconcerta os seus leitores afirmando literalmente que: “*quando um governo tributa um determinado nível de renda ou de*

6 PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 560.

7 PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 493.

herança a uma alíquota de 70 ou 80%, o objetivo principal obviamente não é o de aumentar as receitas (porque essas altas alíquotas nunca geram muita receita). O objetivo é abolir tais rendas e heranças vultosas, as quais são socialmente inaceitáveis e economicamente improdutivas"⁸. Novamente o argumento econômico mescla-se a um moralismo contra os mais ricos.

Em outro momento o texto volta a atacar o ganhos de capital sob argumentos econômicos, ao afirmar que "*o propósito primário dos impostos sobre ganhos de capital não é o de financiar programas sociais, mas sim o de regular o capitalismo. A meta é, em primeiro lugar, acabar com o contínuo aumento na desigualdade de renda, e, em segundo lugar, impor uma regulação efetiva sobre os sistemas bancário e financeiro para evitar crises.*"⁹

Os tributos sobre o patrimônio têm sido afastados da exigência de cumprimento dos preceitos do princípio da capacidade contributiva, especialmente, em razão de sua dita natureza de tributos reais. Para a doutrina tributária tem se entendido que os tributos podem ser de natureza real ou pessoal. Os tributos de *natureza pessoal* seriam aqueles que verificam as características do contribuinte, de tal forma a determinar o montante do tributo a ser recolhido, por sua vez os tributos de natureza real são aqueles em que a incidência do tributo realiza-se se tomando por base o valor de um objeto, mercadoria ou operação econômica.

Os tributos sobre o patrimônio não são considerados como bons instrumentos de redistribuição de renda, visto que não verificam a capacidade econômica do contribuinte e, portanto, não conseguem determinar com precisão qual a diferença econômica entre dois contribuintes, qual a linha de base da redistribuição e o quanto que deve ser redistribuído.

Tal compreensão não foi acompanhada, contudo, na história do pensamento financeiro e político, visto que a tributação da propriedade tem sido encarada como um dos elementos mais importantes na redistribuição de renda. As constantes críticas ao monopólio do poder econômico e político por uma classe de abastados detentores da

8 PIKETTY, Thomas. O Capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 505.

9 PIKETTY, Thomas. O Capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 518.

propriedade rural e feudal estiveram na base da luta da burguesia na ascensão ao poder.

A manutenção de uma classe ociosa e confortável sobre o patrimônio herdado e sem compromisso com o trabalho e a produção foi uma das principais críticas formuladas pela Revolução Francesa. Dentre as diversas medidas tomadas pelo novo regime podemos citar a tributação da propriedade, do patrimônio e da herança, entre outros.

A *tributação das heranças* pode ser citada como uma das formas mais importantes de redistribuição de renda, visto que impede a manutenção de poder e riquezas nas mãos de uma classe ociosa e longe do mundo do trabalho e da produção. Uma outra questão importante é sobre a possibilidade da aplicação de alíquotas progressivas aos tributos incidentes sobre as heranças (ITCD). Em nosso entender, não há motivos para se entender pela impossibilidade da aplicação de uma alíquota progressiva sobre a transferência de patrimônio de uma geração para outra, visto que a poupança criada por uma geração somente pode ser considerada intocável naquela linha de base que seria tida por razoável. A defesa dos direitos adquirida e da preservação da família não pode ser considerada como justificativa para a concentração de renda em uma classe de indivíduos. No caso brasileiro, contudo, inexistente autorização constitucional para a progressividade do ITCD, o que somente pode ser realizado por meio de emenda constitucional.

No caso da tributação sobre a propriedade de veículos automotores podemos considerar igualmente que não se trata de um tributo que diretamente verifique a presença de capacidade econômica do contribuinte, mas indiretamente determina pelo consumo ou propriedade de veículos, de que esta capacidade existe. Dessa forma, a tributação se utiliza de um critério indireto, qual seja as características do veículo e não o seu valor. Novamente a discussão sobre a aplicação do princípio da progressividade tem sido aventada. Duas ordens de motivos têm afastado a sua aplicação ao caso brasileiro, de um lado a ausência de previsão constitucional e de outro o entendimento de que a tributação da propriedade não consegue captar com clareza a condição da renda de um determinado contribuinte. Dessa forma, a tentativa de promover a

redistribuição de renda poderia redundar em uma vertente do confisco e da desigualdade.

A tributação da propriedade urbana e rural também tem sido alvo da aplicação do princípio da progressividade e no caso do IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) a Emenda Constitucional n. 29, de 2001 permitiu a aplicação do princípio. Dentre os argumentos utilizados para questionar tal mudança constitucional são: i) ausência de previsão constitucional no texto original da aplicação deste princípio ao IPTU; ii) ofensa aos direitos e garantias individuais (cláusulas pétreas) pela inclusão; iii) a incapacidade do tributo em atestar a capacidade econômica do contribuinte e iv) dificuldade do tributo em promover a distribuição de renda.

A imposição conjunta de uma elevada carga tributária sobre a renda, receitas, consumo e propriedade, ao invés de promover a distribuição de renda pode ter como efeito oprimir o indivíduo, confiscar sua propriedade, sufocar a atividade econômica privada e estancar o crescimento econômico em prol do fortalecimento de uma esfera pública dominada pelo aparato do Estado e pelo governo de ocasião. Desse modo, apesar de não existir uma vedação absoluta à utilização da progressividade nas alíquotas de tributos incidentes sobre a propriedade de veículos ou de propriedade urbana ou de heranças, cabe observar que deve existir um limite ao surgimento de contexto confiscatório da propriedade.

O Brasil experimentou alíquotas máximas elevadas de 50% em 1948 até 65% no Governo João Goulart. Estas permaneceram em vigor no Brasil até o Governo Sarney, ao mesmo tempo que o país mantinha um dos maiores coeficientes de desigualdade no mundo. As alíquotas elevadas sobre os estratos superiores da renda mantiveram-se por governos de matizes políticas bastante distintas, indicando que eram um consenso político na época. Torna-se legítimo o questionamento da principal conclusão adotada por *Piketty*, de que a tributação do capital seja o principal instrumento de combate à cristalização da desigualdade no séc. XXI.

4. Análise Crítica das Propostas de redistribuição da renda por meio da tributação.

O texto de *Piketty* gerou um significativo conjunto de questionamentos, sobre os mais diversos aspectos. Foi questionada a metodologia utilizada pelo autor. A sua aparente novidade era o uso maciço de dados para demonstrar correlações entre o fenômeno da desigualdade e o tratamento privilegiado do capital. Alguns economistas destacaram que os dados não sustentariam as conclusões apontadas¹⁰. Não será objeto deste trabalho verificar a consistência das premissas adotadas pelo autor, mas tão somente a sua proposição central de que a tributação dos mais ricos seria solução da desigualdade.

As considerações críticas não adotarão a abordagem utilizada pelo economista *Kuznets* entre a desigualdade inicial das economias em desenvolvimento e o crescimento econômico. Para este autor a desigualdade na distribuição de renda tende a ser maior nos períodos iniciais de crescimento econômico e acumulação de capital, tendendo a reduzir no tempo com o desenvolvimento¹¹.

A principal crítica aqui explicitada está na equivocada centralidade que *Piketty* e seus defensores adotam na utilização da tributação do capital como primordial no combate à desigualdade. Pelo menos três variáveis impactam tanto ou mais que a tributação progressiva: a redução da inflação, a redução dos juros, os entraves ao empreendedorismo.

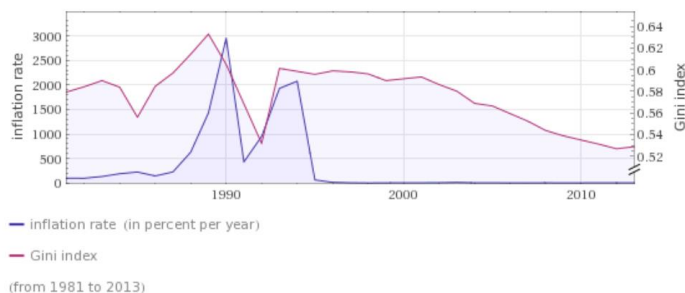
A inflação atua como uma espécie de imposto oculto, que destrói o poder aquisitivo da sociedade. Estudos demonstraram que a desinflação possui efeitos positivos concretos na redução das desigualdades¹². A principal razão desse fenômeno decorre dos ganhos provocados pela estabilização dos preços. O aumento da desigualdade decorre do efeito nocivo que o aumento de preços provoca nos ativos das

10 STIGLITZ, Joseph E. Income and wealth among individuals: Part IV: land and credit. Working Paper 21192, <http://www.nber.org/papers/w21192>. Acesso em 30.06.2016, às 10h38.

11 KUZNETS, Simon. Economic Growth and Income Inequality. The American Economic Review, vol. XLV, March, 1955, n. 01.

12 BULÍR, Ales. Income inequality: does inflation matters? IMF Staff Papers, v. 48, n. 1, p.139- 159, 2001.

diversas classes sociais. As classes melhor posicionadas conseguem reduzir a corrosão de seus ativos mediante mecanismos de indexação, já as classes mais pobres não possuem acesso a estes mecanismos financeiros, gerando um efeito negativo sobre a renda. Cabe notar que a redução da inflação produziu um efeito significativo na redução da concentração de renda no Brasil, conforme se nota no gráfico abaixo¹³:



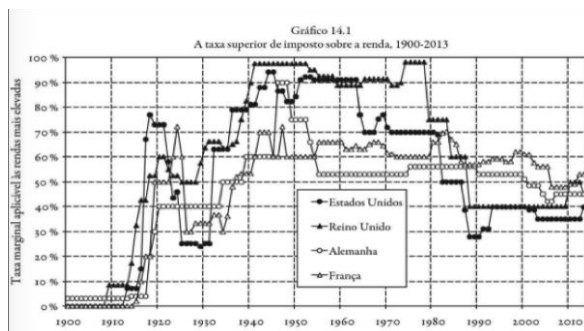
A queda de inflação com Plano de Real (1994) produziu uma redução consistente do Coeficiente de Gini. Cabe notar que existem estudos que pretendem demonstrar que apesar do impacto da inflação alta não ser desprezível sobre o *Coeficiente de Gini*, não é possível se alterar a estrutura social de desigualdade somente atacando a inflação¹⁴.

Um dos principais argumentos de *Piketty* é o de que aumento da alíquota progressiva do Imposto sobre a Renda, especialmente em seu extrato máximo, implicou em uma redução da desigualdade social no Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e França. Cita o autor um estudo em que apresenta as alíquotas máximas do IR, conforme abaixo¹⁵:

13 Gráfico elaborado com o auxílio da ferramenta do WolframAlfa, cruzando o índice de inflação e o Coeficiente de Gini, nos anos de 1981-2014, acesso em 01.07.2017, às 14h.

14 SABBADINI, Ricardo *et* RODRIGUES, Mauro. Impactos da inflação sobre a desigualdade de renda. *Economia & Tecnologia - Ano 06, Vol. 22 - Julho/Setembro de 2010*, p. 118.

15 PIKETTY, Thomas. O Capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 493.

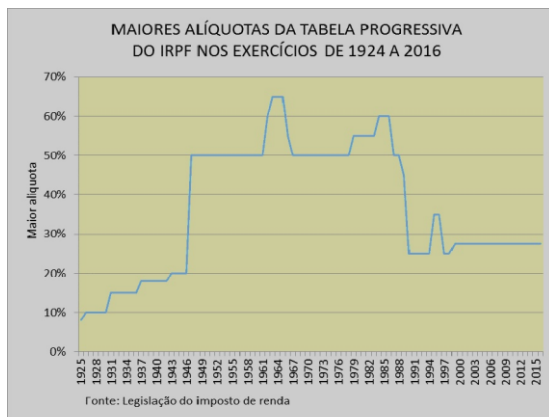


Esse movimento é consistente com a constatação de *Piketty* de que o aumento da progressividade no topo provocou uma estabilização ou redução da concentração e de renda e a regressividade fiscal no topo após a década de 80 ampliou a concentração de riquezas. Em sua conclusão, “*se essa regressividade fiscal no topo da hierarquia social se confirmar e se amplificar no futuro, é provável que haja consequências importantes para a dinâmica da desigualdade patrimonial e para o possível retorno de uma enorme concentração do capital (...) Por isso é vital para o Estado social moderno que o sistema fiscal que o mantém conserve um mínimo de progressividade ou, pelo menos, não se torne nitidamente regressivo no topo*”¹⁶.

Note-se que o fenômeno progressividade fiscal no topo seguida de regressividade ocorreu de modo semelhante na experiência brasileira, conforme se pode notar abaixo¹⁷:

16 PIKETTY, Thomas. O capital no Século XXI. Gráfico 14.1.

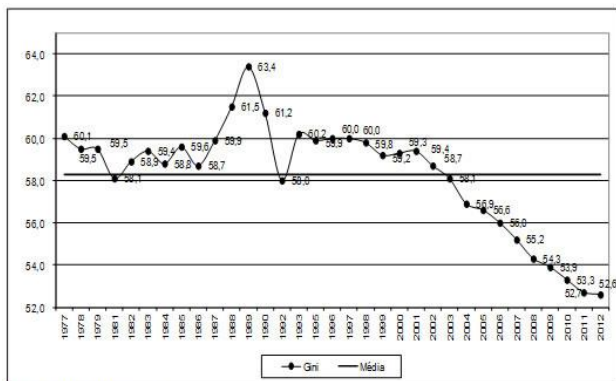
17 Tabela extraída do site da RFB: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/memoria/imposto-de-renda/graficos>., acesso em 01.07.2016, às 17:25h.



A alíquota incidente na renda da pessoa física foi inicialmente criada com percentual de 8%, aumentou no Governo Vargas em 1931 para 15%, aumentou em 1936 para 18%, em 1944 ampliou para 20% e no Governo Dutra foi para 50%, em 1948. No Governo Jango ampliou para 1963 para 65% e finalmente no Governo Militar o percentual manteve-se me 65% até 1965, quando foi reduzido para 50% em 1966. Novamente aumentou para 60% em 1984, reduzindo-se no Governo Sarnei para 50% em 1987 até chegar nos percentuais atuais de 25% em 1990.

Se tentarmos realizar uma correlação entre a progressividade fiscal no topo e o Coeficiente de Gini no Brasil, veremos que a redução da desigualdade social ocorre exatamente no mesmo período em que o Governo Sarney promove uma forte redução das alíquotas máximas do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas. vEja-se abaixo a evolução do Coeficiente de *Gini* no Brasil de 1977-2012¹⁸:

18 Tabela retirada do site <http://www.estudoadministracao.com.br/ler/indice-gini-do-brasil/>; acesso em 01.07.2016, às 17h.



Fonte: PNAD, vários anos.

Dessa forma, podemos concluir que não existe uma correlação direta entre alíquotas máximas exorbitantes no topo e uma redução da desigualdade social ou, de outro modo, não há uma correlação direta entre alíquotas moderadas no topo e um aumento da desigualdade social.

Note-se igualmente que houve um aumento de declarações de IR justamente no período de redução das alíquotas máximas, conforme se verifica abaixo¹⁹:

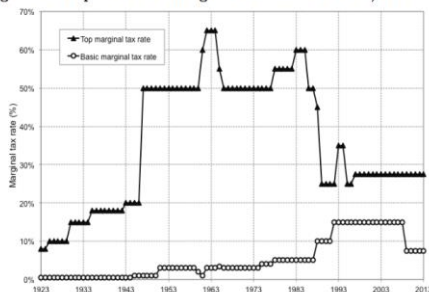


O aumento do número de declarações entregues tende a indicar um aumento da base de contribuintes, o que poderia sugerir um

19 Tabela extraída do site da RFB: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/memoria/imposto-de-renda/graficos>., acesso em 01.07.2016, às 17:25h.

aumento da renda, especialmente em razão do aumento da alíquota mínima do IRPF, conforme se verifica abaixo²⁰:

Figure 10. Top and basic marginal tax rates in Brazil, 1923-2013



Source: *Memória Receita Federal*.

Em suma, as diferentes conclusões apresentadas demonstram que outros fatores podem influenciar fortemente a desigualdade social, conforme dito anteriormente, tais como o impacto da inflação sobre a renda dos mais pobres e da restrição do crédito do mais pobres, que impacta a compra de ativos e destrói a sua capacidade de poupança e das restrições ao empreendedorismo.

Assim, por exemplo existem estudos que demonstram o efeito perverso que um sistema financeiro inadequado possui sobre a desigualdade econômica. Alguns fatores são citados como fundamentais, tais como a restrição de crédito (*credit controls*) e a monopolização (*entry barriers in banking sector*). Compreende-se este fator em razão da ausência de proteção que as classes mais desfavorecidas sofrem aos efeitos restritivos do controle do crédito e da monopolização. O acesso do mais pobres aos ativos básicos como moradia, veículos ou equipamentos domésticos, bem como de serviços essenciais, tais como saúde e educação depende muitas vezes da tomada de crédito caro. Esta exposição tende a reforçar a desigualdade entre os que possuem poupança e ativos e os que estão em fase de acumulação.

Existem informações jornalísticas de que o Brasil possuía 8.967.859 milhões de investidores financeiros em fundos e depósitos bancários, em junho de 2015, com a média per capita de R\$ 82.540,00.

20 MILÁ, Marc Morgan. *Op. cit.*, p. 32.

Estima-se que 98 milhões de depositantes de poupança possuem o saldo médio de até R\$ 5.000. Em contrapartida 57.505 clientes do private banking detinham em média *per capita* R\$ 12.069.350²¹. Esse dados demonstram que a manutenção de juros altos somente beneficia um grupo reduzido de rentistas, uma casta que fica protegida das tempestades macroeconômicas. O aumento dos ganhos do rentismo financeiro seria melhor combatidos com uma política fiscal adequada e não apenas com o aumento da tributação. O uso fácil do aumento de tributos para resolver problemas fiscais e sociais deveria ser uma leve lembrança do passado e não uma solução trivial.

Por fim, devem ser lembrados que os entraves ao empreendedorismo afetam significativamente a distribuição da riqueza, por meio da desconcentração econômica²². O texto constitucional de 1988 percebeu a importância fundamental do incentivo às micro e pequenas empresas, garantindo a estas um regime constitucional especial, no art. 146, inc. III, “d”.

Assim, se demonstra que o objetivo da redução das desigualdades sociais não será resolvida por meio uma ação isolada, tal como a tributação progressiva da renda, mas de um conjunto de medidas coordenadas. Nesse campo, não há fórmulas preestabelecidas. Cada sociedade deverá buscar sob sua conta e risco, em sua tradição histórica, os caminhos de seu desenvolvimento equilibrado.

Considerações Finais

O presente artigo pretendeu demonstrar duas conclusões fundamentais, de um lado afirmando a importância da tributação progressiva para a redistribuição da renda e de outro questionando a alegação que a tributação progressiva no topo isoladamente implica necessariamente em uma redução das desigualdades sociais. Outros fatores são fundamentais para a redução das desigualdades sociais, tais como

21“O paradoxo da parcimônia”, <http://www.pressreader.com/brazil/valor-econômico/20151105/281745563262974>, acesso em 01.07.2016 às 17:00 h.

22 CAGETTI, Marco. Entrepreneurship, Frictions, and Wealth. *Journal of Political Economy*, 2006, vol. 114, n. 5.

juros moderados, inflação baixa e estímulos ao ambiente de empreendedorismo, ou seja, fatores que permitem a construção de uma poupança no médio e longo prazo. Não há como se afirmar igualmente que a tributação da renda no “*topo*” provoque necessariamente a redução das desigualdades sociais.

Assim, cabe notar que o importante uso da tributação no combate às desigualdades sociais deve se pautar por um posicionamento relevantemente técnico e crítico, distanciado das paixões políticas e ideológicas.

Referências

- BULÍR, Ales. Income inequality: does inflation matters? IMF Staff Papers, v. 48, n. 1, p.139- 159, 2001.
- CAGETTI, Marco. Entrepreneurship, Frictions, and Wealth. Journal of Political Economy, 2006, vol. 114, n. 5.
- CREEDY, John. Taxation, Redistribution and Progressivity: An Introduction. The Australian Economic Review. Vol.33, n. 4, p. 410-420.
- HAYEK, Friedrich. Reexaminando a tributação progressiva *In* Ferraz, Roberto. Princípios e limites da tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 741-764.
- KUZNETS, Simon. Economic Growth and Income Inequality. The American Economic Review, vol. XLV, March, 1955, n. 01.
- LEWIS, Hunter. Thomas Piketty's Improbable Data. Ludwig von Mises Institute. Disponível em: <<http://mises.org/daily/6741/Thomas-Piketys-Improbable-Data>>. Acesso em 18 jul. 2014.
- MILÁ, Marc Morgan. Income Concentration in a Context of Late Development: An Investigation of Top Incomes in Brazil using Tax Records, 1933–2013. Public Policy and Development Master Dissertation. Paris School of Economics, 2015.
- PIKETTY, Thomas. O Capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PIKETTY, Thomas. O capital no Século XXI.

SABBADINI, Ricardo *et* RODRIGUES, Mauro. Impactos da inflação sobre a desigualdade de renda. *Economia & Tecnologia - Ano 06, Vol. 22 - Julho/Setembro de 2010*, p. 118.

STIGLITZ, Joseph E. Income and wealth among individuals: Part IV: land and credit. Working Paper 21192, <http://www.nber.org/papers/w21192>. Acesso em 30.06.2016, às 10:38.