



Como o Sistema Tributário Brasileiro Tem Reproduzido as Desigualdades Sociais?

Andrea Crocci de Souza Nassif

Mestranda pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas - MP-GPP). Assessora Técnica de Gabinete II do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo – MPCSP. anassif@tce.sp.gov.br

RESUMO

Sob a ótica do racismo estrutural, este artigo tem por intenção fomentar o debate acerca da forma como o sistema tributário brasileiro tem reproduzido as desigualdades sociais. Em termos proporcionais, o modelo de tributação regressiva sobre o consumo (tributos indiretos) tem contribuído para onerar de forma mais pesada a população de baixa renda, que majoritariamente é composta por negros, dada suas restrições históricas de oportunidades de trabalho e das poucas possibilidades de ascensão na carreira decorrentes do racismo estrutural. Além disso, busca-se refletir sobre o papel do orçamento público, em suas escolhas alocativas, na produção ou redução das desigualdades sociais, visto que esse é o instrumento pelo qual os direitos sociais e individuais são conquistados.

PALAVRAS-CHAVE: Discriminação; Desigualdade; Racismo Estrutural; Isonomia; Tributação; Orçamento Público; Escolhas Alocativas.

ABSTRACT

From the perspective of structural racism, this article aims to foster debate about how the Brazilian taxation system has perpetuated social inequalities. It seems, in proportional terms, the regressive taxation model on consumption (indirect taxes) has contributed to a heavier burden on the lower-income population, which is predominantly composed of Black individuals, given their historical limitations in terms of job opportunities and the rare chances of career advancement resulting from structural racism. Additionally, it seeks to reflect on the role of the public budget, in its allocative choices, in either producing or reducing social inequalities, as this is the instrument through which social and individual rights are achieved.

KEYWORDS: Discrimination; Inequality; Structural Racism; Isonomy; Taxation; Public Budget; Allocative Choices.



INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira (art. 3º, II) dispõe como um dos objetivos fundamentais da República Federal do Brasil a redução das desigualdades sociais e regionais, sendo a justiça tributária uma forma de promover a igualdade de oportunidades para grupos historicamente marginalizados.

Para a análise dessa questão, abordaremos os efeitos da tributação regressiva e as escolhas alocativas no orçamento público, com enfoque na população negra, levando-se em conta os fatores que contribuíram para a discriminação racial não apenas sob seu aspecto individual, mas, também, analisando os elementos institucionais e estruturais das relações sociais. A discriminação não está simplesmente circunscrita a atos pontuais, praticados propositalmente por indivíduos; ao contrário, constitui-se de práticas presentes na rotina cotidiana das dinâmicas sociais, privilegiando determinados grupos em detrimento de outros¹.

Assim, crenças discriminatórias, baseadas em características fisiológicas e genéticas, servem de balizas para minimizar um problema de ordem social e transformá-lo em uma questão meramente biológica, sob pretextos de teorias científicas, para justificar o fato de os negros ocuparem sistematicamente as piores funções laborais com remunerações precárias.

1 *“O racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural.”* (ALMEIDA, 2021, p.50)

Nesse contexto, pretende-se responder as seguintes questões centrais:

- a. O sistema tributário brasileiro tem conseguido atender o preceito constitucional de redução das desigualdades sociais por intermédio da justiça tributária?
- b. As escolhas alocativas no orçamento público têm cumprido seu papel de redutor das desigualdades sociais?

1. RELEVÂNCIA DO PROBLEMA

Esse tema é relevante na medida em que a implementação de medidas tributárias e orçamentárias pode contribuir para reduzir a desigualdade social que assola o país, decorrente da discriminação estrutural, que está enraizada no inconsciente social.

Em termos fiscais, na contramão do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil referente à redução das desigualdades sociais, insculpido nos artigos 3^o e 145, §1^o, ambos da Constituição Federal, verifica-se que quase metade da carga tributária nacional materializa-se em tributação sobre consumo e serviço.

Estudos divulgados por OLIVEIRA (2023), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA –, retratam o peso significativo da arrecadação advinda da tributação sobre o consumo de bens e serviços na receita total, representando 42,5% da arrecadação tributária em 2021, seguidos pela tributação sobre a renda (23,7%), tributos e contribuições previdenciárias (19,5%), salários (6,3%) e propriedade (4,9%).

Os tributos sobre consumo de bens e serviços recaem sobre o consumidor final, que é quem efetivamente arca com seu custo. O valor do tributo é o mesmo para todos, o que muda é a capacidade de contribuição das pessoas. Nesses termos, OLIVEIRA (idem) enfatiza a necessidade de avaliar o impacto dos tributos indiretos sob o enfoque econômico e social:

Quando se leva em conta que os tributos sobre consumo de bens e serviços são considerados tributos indiretos e são parte expressiva da carga tributária brasileira e que em contrapartida a tributação direta, renda e propriedade, responde por 28,5% da carga, percebe-se a necessidade de avaliação do impacto dos tributos sobre o consumo na vida econômica e social do país.

2 Art. 3^o Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

3 Art. 145 § 1^o Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.



Nesse contexto, resta evidente que, em termos proporcionais, a tributação sobre bens e consumo onera de forma mais pesada a população de mais baixa renda, que majoritariamente é composta por negros, dada suas restrições históricas de oportunidades de trabalho e das raras possibilidades de ascensão na carreira decorrentes do racismo estrutural.

O sistema tributário brasileiro é uma peça – e das mais importantes – do que chamamos de ‘racismo estrutural’, porque incide de forma mais aguda nas pessoas mais pobres e, assim, nas pessoas negras. Com isso, sendo mais tributadas, as pessoas negras acabam ficando com menos recursos disponíveis para sua formação pessoal, intelectual e acadêmica, o que diminui suas possibilidades de mobilidade social e demonstra sua ligação direta com o racismo estrutural. (ALMEIDA, 2016)

No mesmo sentido, argumenta PIRES (2018): *“a arrecadação de impostos indiretos no Brasil é muito elevada gerando muita ineficiência econômica, pouca progressividade e justiça tributária e nenhuma transparência”*.

Além disso, o racismo também pode ser verificado no orçamento público, *“em que traves-tidos de técnicas e procedimentos herméticos, as escolhas alocativas e seus processos desnudam os vencedores e perdedores da disputa por recursos públicos, elementos fundamentais para a garantia de direitos, riqueza e, em última instância, poder”*. (FARIA, 2020)

2. RACISMO ESTRUTURAL E SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Para a análise proposta, é importante considerar o sistema tributário brasileiro sob o contexto do racismo estrutural, visto que, como já dito, os mais pobres - representados majoritariamente pela população negra - pagam proporcionalmente mais tributos do que os mais ricos em relação às suas rendas, dado que os preços dos bens e serviços são os mesmos independentemente de quem é o consumidor.

Outrossim, a depender das escolhas alocativas orçamentárias, pode-se prejudicar acen-tuadamente uma classe em detrimento de outra, como observa XAVIER (2020, p.8): *“a decisão fiscal de reduzir o endividamento público a partir da diminuição dos gastos com a oferta de bens e serviços públicos e com o funcionamento da máquina estatal prejudicará principalmente as mulheres, pobres e negras”*.

Nesse contexto, o racismo estrutural é oriundo de uma inconsciência coletiva que, de certa forma, institui padrões de clivagem de raça, perpassados por gerações, cuja discriminação

não depende mais de uma ação consciente para existir, na medida em que passa a ser uma conduta inerente do indivíduo.

É oportuno mencionar que a expressão “estrutural” não remete à imutabilidade dessa condição; serve, todavia, para nos fazer refletir sobre os fatores complexos que dão ensejo a essa prática retrógrada tão enraizada em nossa cultura, bem como a necessidade de seu enfrentamento por mecanismos contemporâneos, sobretudo com o implemento de transformações sociais de caráter estrutural.

Tratar atos racistas como isolados revela-nos um dos efeitos mais nefastos do racismo: a ocultação e a negação de seu caráter processual e sistêmico. Com isso, o racismo aparece encantadoramente como tendo origem no sujeito que pratica o ato racista e não como um elemento estruturante das relações sociais. [...] Esse tipo de abordagem equivale a tratar apenas o sintoma sem pensar na doença. (ALMEIDA, 2014)

CONCEIÇÃO (2023), professora na FGV-EPPG/MIR, entende que *“no direito internacional, a noção de reparação inclui um conjunto de passos destinados ao restabelecimento das relações entre dois grupos, dos quais um vitimou o outro”*.

Nessa perspectiva, BENTO (2023) trata da reparação histórica dos danos materiais perpetrados às minorias por intermédio da tributação:

O Estado e a sociedade brasileira devem estar comprometidos com essa reparação, primeiro, por um dever moral, de reconhecer o mal que foi feito com a violência da escravização e que continua ocorrendo por meio da violência cotidiana e diversificada com que se defronta a população negra nos territórios para os quais foi empurrada, na falta de moradia decente, na falta de oportunidades sociais, políticas, culturais e econômicas (...). Depois porque, durante esses quase 150 anos que nos separa da chamada ‘Abolição’, sociedade e Estado brasileiros não conseguiram propiciar a essa parcela da população oportunidades para que conquistasse o que lhes é devido (...) permanecendo em situação de grandes desvantagens, principalmente no campo econômico, que significa péssimas condições de vida. Por que fazer a reparação por meio da tributação? Vale salientar aqui que, se de um lado a população negra tem o dever de pagar impostos como outros segmentos populacionais brasileiros, de outro lado, é uma população que tem direito a reparação.

Desse modo, verifica-se que o domínio resulta da fixação de parâmetros discriminatórios baseados na raça, gênero, entre outros, que serve para manter a hegemonia de quem está no poder. Isso faz com que a cultura, os padrões estéticos e as práticas de poder de um grupo em específico tornem-se o norte civilizatório do conjunto da sociedade.

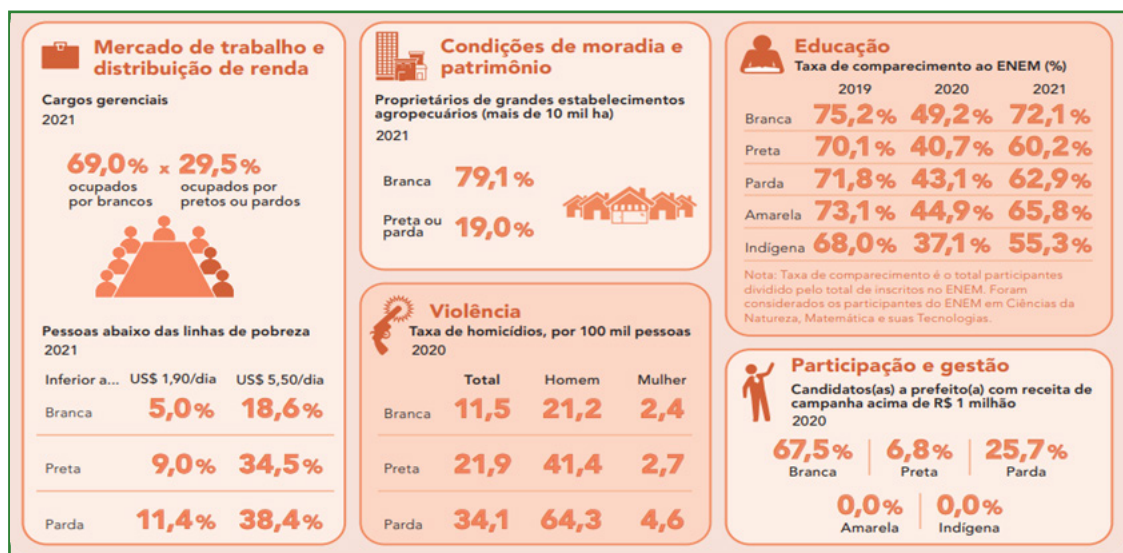
Assim, o domínio de homens brancos em instituições públicas – o legislativo, o judiciário, o ministério público, reitorias de universidades, etc. – e instituições privadas – por exemplo, diretoria de empresas depende, em primeiro lugar, da existência de regras e padrões que direta ou indiretamente dificultem a ascensão de negros e/ou mulheres, e, em segundo lugar, da inexistência de espaços em que se discuta a desigualdade racial e de gênero, naturalizando, assim, o domínio do grupo formado por homens brancos. (ALMEIDA, 2021, p.40-41)



Outrossim, HAMILTON & KWANE (1967) trazem à baila uma forma de racismo decorrente da ausência de políticas públicas adequadas voltadas aos negros, que, apesar de menos evidente, não é menos destrutiva da vida humana:

Quando terroristas brancos bombardeiam uma igreja negra e matam 5 crianças negras, isso é um ato de racismo individual, amplamente deplorado pela maioria dos segmentos da sociedade. Mas quando nessa mesma cidade – Birmingham, Alabama – 500 bebês negros morrem a cada ano por causa da falta de comida adequada, abrigos e instalações médicas, e outros milhares são destruídos e mutilados física, emocional e intelectualmente por causa das condições de pobreza e discriminação, na comunidade negra, isso é uma função do racismo institucional (...).

Nessa perspectiva de discriminação institucional e estrutural⁴ – que está enraizada no inconsciente social –, devem ser analisados e interpretados os dados provenientes do estudo Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil, divulgado pelo IBGE 2022:



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

Segundo dados do IBGE (2022, p.1):

Mesmo com a implementação de programas de transferência de renda, a exemplo do Auxílio Brasil e, mais recentemente, dos programas emergenciais adotados em 2020, como o Auxílio Emergencial, bem como das políticas públicas voltadas à ampliação do acesso desta população a bens e serviços acima referidos, os maiores impactos sobre a população preta ou parda, por exemplo, não foram capazes de reverter as históricas desigualdades que mantêm sua situação de maior vulnerabilidade socioeconômica.

4 Não é o foco deste trabalho especificar as diferenças entre racismo estrutural e institucional.

Nesse contexto, o entendimento aristotélico acerca da igualdade de “*tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais*” (isonomia material)⁵ deve ser interpretado de maneira formal. Assim, além de reconhecer as diferenças entre os indivíduos, deve-se, em conformidade com o artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁶, contrabalançar toda injustiça que foi praticada para esses grupos dominados, que sofreram discriminação.

3. REFORMA TRIBUTÁRIA – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 132/2023

Com o advento da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, houve a simplificação do sistema tributário brasileiro, na medida em que os tributos sobre o consumo de bens e serviços (IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS) são substituídos pelo Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA), com competência repartida nos âmbitos federal (Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS) e estadual/municipal (Imposto sobre Bens e Serviços - IBS). Sua cobrança passa a ser única, de forma não cumulativa em todas as etapas da cadeia produtiva, tributando apenas o valor agregado e atribuindo crédito nas aquisições de insumo.

A Reforma Tributária cria também o Imposto Seletivo com o intuito de desestimular o consumo de bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente (externalidades negativas), a exemplo dos cigarros, bebidas alcoólicas e combustíveis fósseis.

A despeito de a EC nº 132/2023 trazer maior simplicidade e transparência ao Sistema Tributário⁷, é oportuno destacar que não houve a preocupação em reduzir a carga tributária total sobre o consumo, o que seria um fator importante para amenizar as desigualdades sociais.

Verifica-se, contudo, que há previsão de alíquota zero ou reduzida para determinados bens e serviços, a exemplo da cesta básica com redução a zero dos tributos previstos nos artigos 156-A e 195, V, da Constituição Federal, cujos itens serão definidos posteriormente em lei complementar, e para serviços de educação de ensino superior nos termos do Programa Prouni, entre outros.

5 “Se as pessoas não são iguais, não receberão coisas iguais; mas isso é origem de disputa e queixas (como quando iguais recebem partes desiguais, ou quando desiguais recebem partes desiguais). Ademais, isso se torna evidente pelo fato de que as distribuições devem ser feitas ‘de acordo com o mérito de cada um’, pois todos concordam que o que é justo com relação à distribuição, também o deve ser com o mérito em um certo sentido”. (ARISTÓTELES, *Ética a Nicômaco*)

6 Artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil - “*Todos somos iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza, garantindo - se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, (...)*”

7 O consumidor saberá o quanto pagará de imposto em cada produto ou serviço.



Além disso, caberá a lei complementar também definir as operações beneficiadas com a redução de 60% das alíquotas dos tributos atinentes aos produtos de higiene pessoal e limpeza majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda, serviços de saúde e educação, produtos de cuidados básicos à saúde menstrual, entre outros.

O artigo 156-A, § 5º, VIII, da CF, também instituído pela EC nº 132/2023, prevê que a lei complementar “disporá sobre as hipóteses de devolução do imposto a pessoas físicas, inclusive os limites e os beneficiários, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda”.

Além disso, o novel artigo 177, §4º, II, “d” da CF prevê a utilização dos recursos arrecadados com a contribuição de intervenção de domínio econômico para o pagamento de subsídio a tarifas de transporte público coletivo de passageiros.

Outra alteração é a cobrança de tributos realizadas no destino (consumo), ao invés da incidência do tributo em sua origem (produção), cuja regulamentação será realizada por lei complementar (artigo 156-A, §1º, VII, da CF), o que pode eventualmente contribuir para o fim da guerra fiscal e a redução das desigualdades regionais, já que os Estados e Municípios não conseguirão mais atrair empresas contribuintes para seu território com a oferta de alíquotas tributárias diferenciadas.

Apesar de a EC nº 132/2023 ter como foco principal os tributos sobre consumo e serviço, destaca-se que também instituiu algumas alterações atinentes à tributação sobre a renda e o patrimônio, a exemplo da incidência do IPVA sobre a propriedade de aeronave e embarcações, antes não tributados (artigo 155, §6º, III da CF).

Todas essas alterações ocorrerão ao longo de alguns anos, durante um período de transição e adaptação, de forma que apenas em 2027 as contribuições sociais atuais (Pis, Cofins, Pis-Importação e Cofins Importação) não serão mais exigidas e, em relação ao ISS e ICMS, só deixarão de ser integralmente exigidos em 2033.

Nesse contexto, sem a pretensão de esgotar o tema, mas apenas elencar algumas de suas alterações, verifica-se que, a despeito de a EC nº 132/2023 já estar vigente desde a sua publicação, vários de seus dispositivos ainda precisam de regulamentação infraconstitucional para sua eficácia plena. Espera-se que essa normatividade seja produzida de modo a garantir a implementação dos direitos sociais fundamentais, notadamente dos grupos de maior vulnerabilidade socioeconômica, tornando-se capaz de minimizar as históricas desigualdades sociais e promover maior segurança jurídica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os números aqui elencados evidenciam que a desigualdade brasileira decorrente da discriminação racial é uma grave questão social, que demanda esforços de vários atores políticos para sua solução.

A despeito das alterações legislativas advindas com a Emenda Constitucional nº 132/2023, é também essencial a conscientização dos gestores públicos sobre a importância de suas escolhas alocativas no orçamento público, voltadas a repensar os comportamentos historicamente enraizados de desigualdade social e a cultivar valores humanísticos de respeito, empatia e igualdade entre os diversos grupos étnicos.

Trata-se de um longo processo educativo que faz vislumbrar um futuro alvissareiro ao longo de gerações e que tem como principal ator a educação, com o propósito de desconstruir crenças equivocadas assimiladas na infância, buscar o equilíbrio e o comedimento na mediação de conflitos, banir os vícios da sociedade escravocrata ainda arraigados nos tempos atuais e compensar uma dívida social histórica.

Semear nas novas gerações valores de direitos humanos e de conscientização do papel do negro na construção da sociedade pode ser um meio duradouro e eficiente de abordar as raízes do problema e não apenas seu efeito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Jandaira, 2021.

_____. **Negros e pobres pagam mais impostos no Brasil**. Entrevista a Pedro Borges. 2016. Disponível em: <https://almapreta.com.br/sessao/cotidiano/negros-e-pobres-pagam-mais-impostos-no-brasil/>. Acesso em: 08 nov 2023.

_____. **Racismo, futebol e o mercado de ódio**. 2014. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2014/09/01/racismo-futebol-e-o-livre-mercado-do-odio/> <https://almapreta.com.br/sessao/cotidiano/negros-e-pobres-pagam-mais-impostos-no-brasil/>. Acesso em: 08 nov 2023.



ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 6ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2013, p. 99-100.

BENTO, Cida. **Reparação da população negra por meio da tributação**. 05.07.2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/cida-bento/>. Acesso em: 18 jul 2023.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.

CONCEIÇÃO, Eliana Barbosa da. **Tributação justa, reparação histórica: uma discussão necessária**. São Paulo: Casa do Direito, 2023.

FARIA, Roseli. Prefácio. In: **Gênero e Raça no Orçamento Público Brasileiro**. XAVIER, Elaine de Melo (org.). Brasília: Assecor.2020.

HAMILTON, Charles V.; KWANE, Ture. **Black Power. Politics of Liberation in America**. Nova York; Randon House, 1967, p.2. Apud. ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Editora Jandaira, 2021.

IBGE 2022. Desigualdades Sociais por Cor e Raça no Brasil. Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica nº 48. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=2101972>. Acesso em: 08 nov 2023.

OLIVEIRA, João Maria. **Proposta de reforma tributárias e seus impactos: Uma avaliação comparativa**. Carta de Conjuntura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, nº 60, Nota de Conjuntura 1, 3º Trimestre de 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/07/propostas-de-reforma-tributaria-e-seus-impactos-uma-avaliacao-comparativa/>. Acesso em: 07 nov 2023.

PIRES, Manoel. **O imposto sobre herança**. In: Observatório de Política Fiscal. FGV-IBRE – Instituto Brasileiro de Economia. 2018. Disponível em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-imposto-sobre-heranca>. Acesso em: 07 nov 2023.

XAVIER, Elaine de Melo (org). **Gênero e Raça no orçamento público brasileiro**. Brasília: Assecor. Caps. 1 e 2, 2020.