



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ALINE SANTANA ALVES

**A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO IMPOSTO DIRETO SOBRE A RENDA: UMA
AÇÃO AFIRMATIVA TRIBUTÁRIA**

SALVADOR
2018

ALINE SANTANA ALVES

**A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO IMPOSTO DIRETO SOBRE A RENDA: uma
ação afirmativa tributária**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação em Direito,
Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como
requisito para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Pedro Leonardo Summers Caymmi.
Co-orientador: Prof. Samuel Santana Vida.

Salvador
2018

ALINE SANTANA ALVES

**A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO IMPOSTO DIRETO SOBRE A RENDA: uma
ação afirmativa tributária**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa
de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade
Federal da Bahia.

Aprovado em _____ de _____ de 2018.

Banca Examinadora

Pedro Leonardo Summers Caymmi – Orientador _____
Mestre em Direito Tributário pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).
Universidade Federal da Bahia.

Misael Neto Bispo da França _____
Mestre em Direito Processual Penal pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).
Universidade Federal da Bahia.

Daniela Lima de Andrade Borges _____
Mestra em Direito Tributário pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
Universidade Federal da Bahia.

“Os abolicionistas, entre eles o próprio Joaquim Nabuco, não viam a abolição como um fim em si mesmo. Deveria existir a implementação de ações governamentais para incluir aquele gigantesco grupo de excluídos na sociedade brasileira. O caminho para isso seria a educação. Outro aspecto a se pontuar é que nada do que temos hoje se compara aos horrores da escravidão. Não era um contrato. Hoje nossa sociedade se ampara em contratos. Há uma relação jurídica em que existe a liberdade para trabalhar, para sair, a possibilidade de recorrer a leis que lhe protegem na sua jornada de trabalho. Isso não acontecia na escravidão. O que existia era a submissão completa. A realidade do século XIX era muito diferente. Infelizmente, a meu sentir, no entanto, os horrores da escravidão ainda assombram o Brasil. Isso porque foram 350 anos de trabalho escravo e pouco mais de 100 anos de trabalho livre. A nossa CLT, que nasceu em 1943 e para proteger apenas alguns tipos de profissões, é muito recente. A Constituição que universalizou os direitos da CLT é de 1988. É muito recente. A proposta dos abolicionistas continua válida”. (Trecho da entrevista de André Campello, autor de “Manual Jurídico da Escravidão”, para o Conjur)

ALVES, Aline Santana. **A constitucionalização do imposto direto sobre a renda**: uma ação afirmativa tributária. 2018. 84fls. Monografia (Bacharelado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

RESUMO

Por se contextualizar em um Estado racista, o Direito Tributário brasileiro deve questionar o quanto o racismo influencia a sua aplicação no nosso sistema jurídico, assim como precisa buscar formas de minorar o abismo racial criado pelo passado escravocrata, que ainda desenha o perfil social do Brasil. Além do imperativo de justiça histórica e social, é também uma forma de constitucionalizar a legislação tributária. Apesar de soar redundante, visto que nosso sistema jurídico é necessariamente constitucionalizado – no sentido de ter por Lei Maior a Constituição – na prática, há leis que chegam até a contrariar o texto constitucional. Para tanto, essa pesquisa aplicada traz um olhar crítico sobre a incidência do imposto direto sobre a renda, pontuando-o como um meio de promover a justiça racial, através do instituto da extrafiscalidade tributária. E tudo isso pela efetivação da progressividade fiscal, que é o caminho apontado para harmonizar a legislação tributária com o texto constitucional.

Palavras-chave: Constitucionalização tributária. Racismo institucional. Direito e relações raciais. Extrafiscalidade. Progressividade tributária.

ALVES, Aline Santana. **The constitutionalization of direct income tax**: a tributarie affirmative action. 2018. 84p. Monograph (Bachelor) - Faculty of Law, Federal University of Bahia, Salvador, 2018.

ABSTRACT

Due to be contextualized in a racist state, Brazilian Tributarie Law system must question the extent to which racism influences its application in our legal system, just as it must find ways to alleviate the racial abyss created by the slavery past, which still designs the social profile of Brazil. In addition to the imperative of historical and social justice, it's also a way of constitutionalizing tax legislation. Although it sounds redundant, since our legal system is necessarily constitutional - in the sense of having the Constitution as the Major Law - in fact, there are laws that even go against the constitutional text. To do so, this applied research brings a critical look at the incidence of direct income tax, punctuating it as a means to promote racial justice, through the extrafiscality institute. And all this for the effectiveness of tax progressivity, which is the way to harmonize tributarie legislation with the constitutional text.

Keywords: Tax constitutionalisation. Institutional Racism. Law and racial relations. Extrafiscality. Tax progressivity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CONSIDERAÇÕES INICIAIS	9
1 OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS APLICADOS AO DIREITO TRIBUTÁRIO ..	13
1.1 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E A EXTRAFISCALIDADE.....	14
1.2 A EXTRAFISCALIDADE NOS IMPOSTOS INDIRETOS E SEUS EFEITOS SOCIAIS	16
1.3 A EXTRAFISCALIDADE NOS IMPOSTOS DIRETOS E SEUS EFEITOS SOCIAIS.	19
1.4 A RELEVÂNCIA DA EXTRAFISCALIDADE NOS IMPOSTOS DIRETOS SOBRE A RENDA.....	21
2 O CONTEXTO HISTÓRICO COMO FUNDAMENTO JURÍDICO	25
2.1 A ORIGEM DA DESIGUALDADE RACIAL NO BRASIL	28
2.2 A RESPONSABILIDADE INDENIZATÓRIA DO ESTADO	35
2.3 O COMPROMISSO CONSTITUCIONAL DO ESTADO	41
3 AS DISTORÇÕES NOS IMPOSTOS DIRETOS SOBRE A RENDA	44
3.1 A “NEGLIGÊNCIA” COM A PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA NO BRASIL	44
3.1.1 A não-progressividade do Imposto de Renda Pessoa Física	45
3.1.2 A isenção fiscal sobre lucros e dividendos	49
3.1.3 A renúncia ao imposto sobre grandes fortunas	51
3.2 BREVE COMPARATIVO: A PROGRESSIVIDADE EM PORTUGAL	56
3.3 O RACISMO E A CONSEQUENTE MANUTENÇÃO DA DESIGUALDADE RACIAL NO BRASIL	58
4 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO AÇÃO AFIRMATIVA	67
4.1 A APLICAÇÃO DA PROGRESSIVIDADE SOBRE A RENDA NO BRASIL	68
4.2 OS EFEITOS REDISTRIBUTIVOS DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA	70
4.3 A CONSEQUENTE REDUÇÃO DA DESIGUALDADE RACIAL	73
CONCLUSÃO	77
REFERÊNCIAS	79

INTRODUÇÃO

O presente trabalho, por meio de investigação histórico-jurídica, realiza uma análise do contexto político-legislativo desde meados do século XIX até a atualidade, como forma de fundamentar a cristalização do racismo institucional no Estado brasileiro.

Utiliza-se o raciocínio dedutivo no intuito de restar provado que a inconstitucionalidade na forma de incidência do imposto direto sobre a renda pessoa física é uma problemática imbricada ao racismo institucional brasileiro – sendo tanto consequência quanto um dos muitos reforços para a sua perpetuação.

O método aplicado parte de um contexto geral para explicar uma problemática pontual. Trata-se, portanto, de um trabalho de caráter exploratório, no qual os procedimentos a serem adotados são basicamente pesquisas bibliográfica e documental.

A hipótese trazida, tanto acerca da realidade sócio-racial quanto tributária do Brasil, mostra-se pertinente por meio da interpretação de estudos, dados e índices oficiais. Isso porque, por se tratar de uma premissa verdadeira, os resultados tendem a convergir para a conclusão deduzida.

Os capítulos que orientam o estudo versam sobre: os princípios fundamentais da Constituição Federal em face do Direito Tributário; o fundamento histórico do panorama racial do Brasil; as distorções tributárias decorrentes dessa problemática racial; e, por fim, sobre a possibilidade da adoção de ações afirmativas tributárias.

A explicitação da causa do problema faz com que a solução jurídico-legislativa se delineie de forma simples, quase intuitiva. Então, considerando os dados históricos, sociais e estatísticos – tanto qualitativos quanto quantitativos – torna-se viável apontar um caminho jurídico para se vislumbrar possibilidades de ações afirmativas tributárias. O que perfaz um novo meio bastante relevante para se aplicar a extrafiscalidade tributária no sistema jurídico brasileiro.

Em suma, trata-se de uma pesquisa aplicada, cujo objetivo é trazer conhecimentos para embasar práticas voltadas à solução dos problemas trazidos. Desta forma, é esperado que o resultado da pesquisa contribua com o debate acerca das causas e consequências do racismo institucional brasileiro; além de fazer coro à fundamental inclusão das relações raciais no estudo do Direito pátrio.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Precisamos louvar o Brasil.
 Não é só um país sem igual.
 Nossas revoluções são bem maiores
 do que quaisquer outras; nossos erros também.
 E nossas virtudes? A terra das sublimes paixões...
 os Amazonas inenarráveis... os incríveis João-Pessoas...

Precisamos adorar o Brasil.
 Se bem que seja difícil caber tanto oceano e tanta solidão
 no pobre coração já cheio de compromissos...
 se bem que seja difícil compreender o que querem esses homens,
 por que motivo eles se juntaram e qual a razão de seus sofrimentos.
 (Carlos Drummond de Andrade, “Hino nacional”)

Se por quase 400 anos o Estado brasileiro impôs que os negros¹ trabalhassem para a produção de riquezas do País, com a conseguinte concentração destas nas mãos de uma pequena parcela da população, por que não agora pensar em usar uma maior parte da renda excessiva percebida por essa parcela, que é majoritariamente branca, para diminuir o abismo social que o passado escravocrata brasileiro impôs à população negra? Que mal haveria em fazer uso do mesmo sistema jurídico² que criou e manteve os horrores da escravidão para agora incluir efetivamente os descendentes de pessoas escravizadas na sociedade brasileira?

Se a contragosto o Estado brasileiro extinguiu formalmente a situação jurídica de escravizar pessoas, por meio da sucinta Lei 3.335/1888, a contragosto a população branca brasileira teve que aceitar que as pessoas negras passaram a ser juridicamente seus semelhantes. Como resultado disso, houve a marginalização e a deliberada exclusão dos negros da sociedade³, concomitantemente com políticas voltadas para embranquecer a população brasileira⁴; bem como a manutenção e a crescente concentração de riquezas na esfera jurídica

¹ Utiliza-se no presente trabalho essa classificação étnica para denominar pretos e pardos, conforme feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Trata-se de uma denominação social, visto que “o processo de atribuição de uma cor ou raça a alguém só pode ser pensado como de caráter relacional, ou seja, como o produto de um conflito entre ocupantes de posições desiguais, que opera como violência simbólica, que se exerce por vias puramente simbólicas da comunicação e do conhecimento ou, mais precisamente, do desconhecimento”. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv63405.pdf>. Acesso em 25/09/2018.

² Refere-se aqui ao conjunto de leis sancionadas desde a independência do Brasil, em 1822.

³ “Em consequência, ao contrário do que se poderia supor, em vez de favorecer, as alternativas da nova situação econômica brasileira [pós-abolição] solapavam, comprometiam ou arruinavam, inexoravelmente, a posição do negro nas relações de produção e como agente de trabalho.”. FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**, volume 1. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2008, p. 32.

⁴ Um exemplo dessa política é trazido no trabalho do historiador Fábio Koifman, sendo que “é a primeira vez que se analisa o papel central do Ministério da Justiça, de seu titular, o jurista Francisco Campos (1891-1968), e de Ernani Reis (1905-1954), parecerista do ministério, burocrata que, através de sua interpretação, dizia, baseado na legislação, quem entrava ou não no país. Suas sugestões quase sempre eram aceitas pelo ministro e se baseavam na seleção dos imigrantes ‘desejáveis’, que se encaixassem no projeto de ‘branqueamento’ da

da população branca⁵. Além, por consequência, da ocupação de espaços decisórios e de poder ser feita quase que exclusivamente por brancos – o que garantiu e garante a perpetuação do *status quo* e fecha o ciclo de privilégios.

Praticamente todo o excesso de bens privados atuais tem origem direta ou indireta no trabalho escravo pretérito⁶, outorgado pelo regime legal à época – além, vale pontuar, da riqueza gerada para muitos pelo tráfico ilegal de escravizados, a partir de 1831. Até mesmo quando ilegal, era, de certa forma, encorajado pelo Estado⁷.

Nada mais justo que o leviatã que perpetrou essa situação injusta por tanto tempo enfim assuma a responsabilidade de resolver as suas danosas consequências. Seja combatendo firmemente o racismo, seja buscando meios de diminuir a desigualdade social e efetivar a inclusão social dos negros.

A progressividade tributária, que é a ferramenta da qual o imposto direto sobre a renda se valeria para obter uma extrafiscalidade em consonância com a Constituição, já é amplamente aplicada em outros países. Tanto como forma de fazer valer o princípio da capacidade contributiva, como para reduzir as desigualdades sociais – fim extrafiscal.

Em comparação com países cuja desigualdade social é bem menos alarmante que a do Brasil, é bastante contraditório averiguar que a incidência tributária naqueles é consideravelmente mais progressiva do que é aqui. Porém, ao conformar o cenário nacional com a construção histórica que resultou em um racismo institucional assaz profundo, referida distorção passa a fazer sentido.

Com enfoque nessa conjuntura, questiona-se aqui o quanto o racismo institucional influencia o Direito Tributário, e quais os caminhos jurídicos viáveis para que essa esfera do Direito trabalhe em prol das ações afirmativas. Portanto, considerando o Estado racista no qual

população brasileira da ditadura Vargas. Negros, japoneses e judeus, assim como idosos e deficientes, não estavam nos padrões estabelecidos e eram recusados como ‘indesejáveis’”. Disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/2012/11/12/os-indesejaveis/>. Acesso em 25/09/2018.

⁵ Em apenso ao projeto político de “branqueamento” da população via controle da imigração, há dados históricos que pontuam políticas de financiamento e suporte à imigração de europeus, a exemplo de uma publicação do *Jornal do Brasil*, de 15 de abril de 1891. Além da criação de um “crédito colonial”, a matéria pontua que “O governo adiante que buscará facilitar a ‘introdução, recepção, agasalho, transporte e definitiva collocação do immigrante’, bem como a ‘escolha de territorios apropriados e sua medição, demarcação e divisão em lotes’”. Disponível em: <http://midiaciada.org/1891-governo-republicano-nomeia-comissao-para-trata-do-problema-da-immigracao/>. Acesso em 25/09/2018.

⁶ Acerca do iminente fim da exploração de mão de obra escravizada, em meados do século XIX, “A essa crise do trabalho escravo responderia a elite colonial com o processo de organização da propriedade privada e da mercantilização da terra”. VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 111.

⁷ TAVARES, Luís Henrique Dias. **Comércio proibido de escravos**. São Paulo: Editora ática, 1988, p. 26.

se insere, quais instrumentos tributários seriam capazes de realizar uma efetiva mudança na realidade social da população descendente de pessoas escravizadas?

Por se tratar de um tema de considerável abrangência, referidos questionamentos precisam ser respondidos em pontos apartados e logicamente concatenados. A princípio, são trazidos os interesses sociais os quais a nossa Carta Magna indica a persecução, bem como é apontada a função extrafiscal dos tributos como um caminho viável para efetivá-los. A seguir, é explicado o fundamento histórico que deu causa à patente desigualdade racial, a qual ainda clama por muitas ações afirmativas; sendo dever do Estado, direta ou indiretamente, promover essa política efetivamente reparadora.

Caminhos jurídicos viáveis precisam ser apontados para que o Direito Tributário contribua com as ações afirmativas. Discussão que é de suma importância por trazer um novo olhar sobre a problemática, visto que, por se tratar de um ramo do Direito que, em regra, especialmente no que tange aos impostos diretos, concentra-se em atuar como um instrumento eminentemente fiscal. Então, na prática, a função extrafiscal dos impostos diretos comumente é deixada em segundo plano.

A consequência disso é que faltam debates acerca da inter-relação entre o racismo e a tributação direta no Brasil; tanto na forma o quanto aquele influencia este, quanto em como os tributaristas pouco colocam em questão o papel do ordenamento jurídico tributário como meio de combater as injustiças raciais, que ainda assolam o cotidiano da população brasileira.

Por se contextualizar em um Estado racista, esse ramo do Direito precisa questionar o quanto o racismo justifica e influencia a sua aplicação no sistema jurídico brasileiro; porquanto não se pode eximir de buscar formas de minorar o abismo racial criado pelo passado escravocrata brasileiro.

Conforme pontua Diego Bomfim⁸, a extrafiscalidade tributária não é um instituto taxativo, que se exaure em um método de controlar comportamentos restritivamente no âmbito do fato gerador. Trata-se, ainda e principalmente, de uma ferramenta poderosa de intervenção na economia e na redistribuição de riquezas.

Em que pese o estudo da extrafiscalidade (função indutora de comportamento por meio dos tributos) seja antigo e extenso, a exemplo do estudo de Bomfim⁹, o qual lastreia alguns pontos trazidos aqui, pensar a extrafiscalidade dos impostos diretos como um caminho para

⁸ Em entrevista sobre seu livro, lançado em 2015. Disponível em: <http://www.noeses.com.br/2016/01/12/excelente-entrevista-sobre-extrafiscalidade-com-o-nosso-autor-diego-bomfim/>. Acesso em 08/10/2018.

⁹ BOMFIM, Diego. **Extrafiscalidade**: Identificação Fundamentação Limitação e Controle. 1ª ed., São Paulo: Noeses, 2015.

reduzir as desigualdades raciais no Brasil consiste em um novo olhar sobre a função extrafiscal desses tributos. Função essa que também consiste em uma obediência direta a princípios fundamentais explícitos na Constituição Federal.

1 OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS APLICADOS AO DIREITO TRIBUTÁRIO

Este, aliás, é o resumo da História do Brasil: sempre procuramos manter as instituições, procurando parecer que mudamos. Por isso mesmo somos, em essência, um Estado conservador que não conseguiu, até hoje, acompanhar as mudanças de uma sociedade que se move, seguindo, embora com atraso, os passos que outras sociedades já deram.

Mas, como numa sociedade globalizada como a que vivemos, esse caminhar é fatal, temos tido frequentes choques entre as instituições ultrapassadas e a realidade a que deveria servir. O que resulta dizer que aquelas precisam ser atualizadas. Está isso, aliás, na essência da convocação da Constituinte. Este é o mandato a que não se pode fugir, sob pena de cometer-se um erro histórico.

Afinal, ter-se-á perdido o passado se ele não servir de lição. Mas se perderá duas vezes se o passado comandar o futuro. Este é um erro fatal. (Ary Guimarães, “Constituinte de 1988 – Retratos de uma época”)

Por se tratar do diploma legal de maior relevância, a Constituição Federal tem o condão de nortear, tanto por força de suas normas quanto de seus princípios e fundamentos, todos os demais documentos legais que regem o solo nacional. Trata-se, portanto, do espírito republicano que o Estado se propõe a defender.

A Carta Magna brasileira, promulgada sob um pujante espírito democrático, despontado após décadas de um regime ditatorial, traz logo de início os princípios fundamentais da República. Dentre esses princípios do Título I, figuram, no art. 3º, como objetivos fundamentais:

- 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. (Grifos nossos)

Vê-se, por conseguinte, que o legislador originário elencou os pontos principais de uma política social eminentemente inclusiva, voltada para a consecução de valores compatíveis com uma democracia livre, justa e solidária, que busca o bem-estar de todos os seus cidadãos. Sob a égide do espírito constitucional, ficou firmado um pacto social em prol do combate à pobreza e às desigualdades regionais e sociais.

Essa redução das desigualdades mostra-se um ponto tão proeminente na Constituição que se repete no Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira, art. 170, VII), como um dos princípios gerais da atividade econômica. Ou seja, além de surgir como um princípio fundamental da República Federativa do Brasil, já subentendendo-se ser um objetivo sob todos

os aspectos possíveis da atuação pública, o texto constitucional vem reforçar, no âmbito da atividade econômica, a prossecução da redução das desigualdades regionais e sociais.

Ainda que, à primeira vista – e há quem defenda nesse sentido¹⁰ –, pareça que a solidariedade social suplanta alguns princípios jurídicos da tributação, essa ideia não é razoável. Trata-se de um princípio constitucional caro, que precisa ser resgatado, mas isso não significa que se deva ignorar os princípios que regem a relação tributária entre o Estado (sujeito ativo) e os indivíduos (sujeitos passivos).

Em defesa dessa harmonia entre os princípios jurídicos da tributação e os demais interesses constitucionais, Hugo de Brito Machado destaca a solidariedade social¹¹ (art. 3º, I) como um princípio que precisa ser sopesado, para que não exista insegurança jurídica ou qualquer margem para autoritarismo, em detrimento de direitos, liberdades e garantias individuais.

Partindo desse pressuposto, cabem às instituições competentes buscarem, dentro das suas respectivas esferas de atuação, referidos mandamentos constitucionais. Logo, os três poderes devem pautar suas atuações nos interesses democráticos impostos pelo pacto constitucional. Não se trata de uma discricionariedade do agente público no que tange à prossecução dos objetivos elencados no texto constitucional: são pontos cruciais para que seja respeitada a vontade do legislador originário.

1.1 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E A EXTRAFISCALIDADE

Tomando como ponto de partida o objetivo constitucional de reduzir as desigualdades, é trazida à baila a função social dos tributos. Para isso, é necessário ir além do resultado direto da incidência dos tributos, que é a arrecadação de receitas. Conforme assevera grande parte da doutrina, a exemplo de Bomfim¹², Luís Eduardo Schoueri¹³ e Alfredo Augusto Becker¹⁴, todos os tributos possuem, em diferentes graus, a função fiscal, que é exatamente esse viés

¹⁰ Marco Aurélio Greco coloca que “Esta mudança se espraia por todo seu texto a começar pelo artigo 1º que afirma categoricamente ser o Brasil um Estado Democrático de Direito e não apenas um Estado de Direito e seu art. 3º, I coloca a construção de uma sociedade livre, justa e solidária como objetivo fundamental da República. Isto implica colocar a variável social ao lado e no mesmo plano da individual e abre espaço para se reconhecer a solidariedade social como fundamento último da tributação”. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/revista-pgfn/revista-pgfn/ano-i-numero-i/greco.pdf>. Acesso em 20/11/2018.

¹¹ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 38ª ed., São Paulo: Malheiros, 2017, p. 45-48.

¹² BOMFIM, Diego. **Extráfiscalidade**: Identificação Fundamentação Limitação e Controle. 1ª ed., São Paulo: Noeses, 2015.

¹³ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2011.

¹⁴ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 3ª ed. São Paulo: Lejus, 1998.

arrecadatório, e a função extrafiscal, que se destina, em regra, a controlar ou induzir comportamentos ou resultados.

Basta considerar que toda tributação impacta diretamente o seu sujeito passivo para entender que se trata naturalmente de uma intervenção. Seja individual, seja na forma como a população, de maneira homogênea, comporta-se em face daquela cobrança. Minimamente, o efeito será diminuir a disponibilidade de dinheiro que o sujeito passivo teria em sua esfera jurídica de autonomia financeira.

Não há como, portanto, a incidência de alguma tributação em nada alterar a dinâmica social ou econômica do meio em que atua; independentemente de a instituição do tributo ter como objetivo principal a obtenção de receita. Então, ao ser implementado um imposto, para além da finalidade arrecadatória, deve-se ter em vista os impactos sociais e econômicos advindos de sua cobrança. Ou seja, os efeitos da norma tributária, que sempre existem, não relevam para definir sua função, mas o fim da norma tem relevância. Se o fim constitucional da norma é estabelecido para além da arrecadação, então existe uma extrafiscalidade, a qual deve ser respeitada.

É possível, dessa forma, vislumbrar se a incidência de determinados tributos possui um fim extrafiscal em consonância com os objetivos constitucionais. No aspecto trazido aqui, a pergunta fundamental é: a forma de incidência de determinado tributo contribui para a redução das desigualdades regionais e sociais? E para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, voltada para o bem de todos?

Essa extrafiscalidade que se pretende obter dos impostos diretos sobre a renda de pessoas físicas, que é o recorte do presente trabalho, é feita precipuamente por meio da técnica da progressividade fiscal – inclusa a faixa de isenção no patamar de menores rendas –, que vai em consonância com o princípio da capacidade contributiva: quem tem maior renda paga mais. O que não descarta lançar mão também de eventuais benefícios fiscais como reforço à pretendida extrafiscalidade.

No que toca aos tributos indiretos, a incidência deste precisa ser reduzida, tendo em vista a sua tendência à regressividade tributária que, ao contrário da progressividade, implica em cobrar relativamente mais impostos de quem ganha menos – o que tende a aumentar as desigualdades sociais e regionais. Nos casos em que, em tese, seja indispensável sua aplicação¹⁵, que haja a máxima seletividade possível – ou seja, que os produtos mais essenciais

¹⁵ Sendo esse aspecto em parte questionável já que, no caso do Brasil, há um excesso de tributação indireta, a qual equivaleu a praticamente 50% do total arrecadado em 2015, segundos estudos da OCDE, que é um percentual muito elevado e que favorece gradativamente a concentração de renda. Ainda que indispensável, a

às necessidades básicas da população tenham uma carga tributária indireta baixa. Nesse sentido, pontua o jurista Henrique Napoleão Alves:

Para que o Estado retome o seu compromisso com a equidade tributária e torne mais eficaz as suas ações voltadas à justiça social e à proteção dos mais pobres, a observância das seguintes diretrizes gerais impõe-se como necessária em qualquer debate sobre a reforma da legislação tributária: (i) diminuir, ao máximo, o peso da carga tributária indireta; (ii) conferir, à incidência tributária direta, a maior progressividade possível; (iii) conferir, à incidência tributária indireta, a maior seletividade (em função da essencialidade dos produtos) possível.¹⁶

Pode-se dizer que fazem parte do propósito constitucional tanto a correta incidência dos tributos indiretos quanto a presença da progressividade nos tributos diretos como formas de reduzir a concentração de riquezas. A pedra de toque da extrafiscalidade pretendida aqui é, portanto, a progressividade tributária. E essa extrafiscalidade visa à redução das desigualdades sociais por meio dos impostos diretos sobre a renda; o que, conforme será visto mais adiante, implica na redução das desigualdades raciais.

Essa relação jurídica, diferentemente de uma relação de poder, conforme diferencia Machado¹⁷, “nasce, desenvolve-se e se extingue segundo regras preestabelecidas”. Trata-se de soberania estatal, mas em nada tem a ver com autoritarismo, tampouco com o puro arbítrio das autoridades da Administração Tributária. É somente a sobreposição dos interesses públicos, representados nessa soberania, sobre os interesses individuais.

Não existe um projeto de nação soberana viável quando a tributação, manifestação clara e contundente do poder estatal, vai em sentido contrário ao que preconiza a sua Constituição Federal; ou, de forma geral, contra os interesses sociais de seu povo. Não em uma república. Não em um Estado Democrático de Direito.

1.2 A EXTRAFISCALIDADE NOS IMPOSTOS INDIRETOS E SEUS EFEITOS SOCIAIS

Mais comumente aplicada para controlar os comportamentos no âmbito do consumo e da produção, a extrafiscalidade dos impostos indiretos consiste, em regra, na modulação da incidência das alíquotas sobre um fato gerador o qual se pretenda manipular de alguma maneira.

incidência deve obedecer à razoabilidade em face da realidade social do País e dos efeitos desse tipo de tributo. Ou seja, ainda que indispensáveis fossem, eles deveriam ter uma participação menor na arrecadação tributária, em vista a reduzir as desigualdades sociais. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/blogs/nos-eixos/as-injusticas-tributarias-do-brasil-em-5-graficos/>. Acesso em 01/10/2018.

¹⁶ Revista Espaço Acadêmico, nº 133 (junho de 2012). Disponível em: <http://sachacalmon.com.br/wp-content/uploads/2012/06/Alves-H.N.-Tributacao-e-injustica-social-no-Brasil-2012.pdf>. Acesso em 24/09/2018.

¹⁷ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 27 e 28.

Um exemplo disso é a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em momentos nos quais, como já ocorreu recentemente, tem-se a intenção de aquecer a economia em determinados setores produtivos¹⁸, ou induzir o consumo de produtos de um determinado segmento que, sob algum aspecto, sejam social ou ambientalmente mais benéficos¹⁹.

Há também um outro exemplo, esse não tão recente, em que, para além do desígnio arrecadatório, aumentou-se a taxaço sobre o comércio interno de escravizados, com o intuito de não haver uma superconcentração de cativos em uma só região, dividindo o país. Nesse caso, ocorrido em meados do século XIX, o objetivo do Estado, segundo deduzem alguns estudiosos²⁰, era prevenir que uma concentração de escravizados em uma determinada parte do país, na qual a demanda por mão de obra era maior, viesse a culminar em uma guerra – tal qual a ocorrida, à época, nos Estados Unidos da América.

Portanto, não é nenhuma novidade que os impostos indiretos têm a capacidade de servir aos interesses prosseguidos pelo Estado, sejam eles econômicos, sociais, ambientais ou políticos. Ainda que o interesse prosseguido não perfaça um interesse direto de todos os cidadãos, cabe ao ente estatal determinar como a tributação indireta pode atuar de forma a contribuir para a consecução dos objetivos traçados.

No caso específico dos efeitos sociais desses impostos indiretos, incumbe ao Estado observar os seus efeitos extrafiscais também quando eles não são pretendidos. Porque, mesmo que com fins eminentemente arrecadatórios, é preciso observar se existe uma cobrança no sentido de reduzir as desigualdades sociais e regionais. Caso contrário, tratar-se-á de uma tributação na contramão dos objetivos constitucionais.

Ainda que o ideal para a diminuição das igualdades sociais e regionais seja a baixa incidência desses impostos, conforme dito no subtópico anterior, existe o caminho da

¹⁸ Como ocorrido em 2008, com o IPI zero, como forma de minorar os efeitos da crise internacional sobre o setor automobilístico. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/governo-reduz-ipi-sobre-carro-popular-de-7-para-zero/>. Ou, em 2014, com a redução da alíquota. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/06/30/governo-mantem-ipi-reduzido-para-carros-sob-pressao-de-montadoras.htm>. Acessos em 08/10/2018.

¹⁹ Como no caso de redução de impostos para veículos automotores elétricos ou híbridos, como forma de viabilizar uma matriz energética mais limpa nos transportes. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRANSPORTE-E-TRANSITO/559935-GOVERNO-PREVE-REDUCAO-DO-IPI-PARA-CARROS-ELETRICOS-E-HIBRIDOS.html>. Acesso em 08/10/2018.

²⁰ “Na época, com o tráfico dificultado, observou-se um fluxo de comércio de escravos internamente, sobretudo das regiões Norte e Nordeste para o Sudeste, onde se concentrava a produção cafeeira. Esse fluxo interno, como explica o economista Roberto Borges Martins, passou a cair a partir de 1880, quando Rio de Janeiro, Minas Gerais e depois São Paulo começaram a tributar a entrada de escravos. Martins interpreta a adoção do imposto como uma tentativa de evitar o surgimento de dois brasis: um escravista ao sul, e um livre ao norte. ‘Eles não queriam ficar isolados, não queriam que acontecesse aqui o que se deu nos EUA’, culminando na Guerra de Secessão (1861-1865) e no fim da escravidão por lá (1863).”. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/especial/2017/07/07/Censo-de-1872-o-retrato-do-Brasil-da-escravid%C3%A3o>. Acesso em 08/10/2018.

seletividade fiscal. Por se tratar de impostos naturalmente regressivos, visto que eles incidem por meio de uma alíquota de percentual único sobre o fato gerador, é preciso que se atenha à seletividade possível em cada caso. Assim é plausível modular seus efeitos sociais no sentido de ser respeitada a capacidade contributiva dos cidadãos, como forma de equilibrar socialmente a sua incidência.

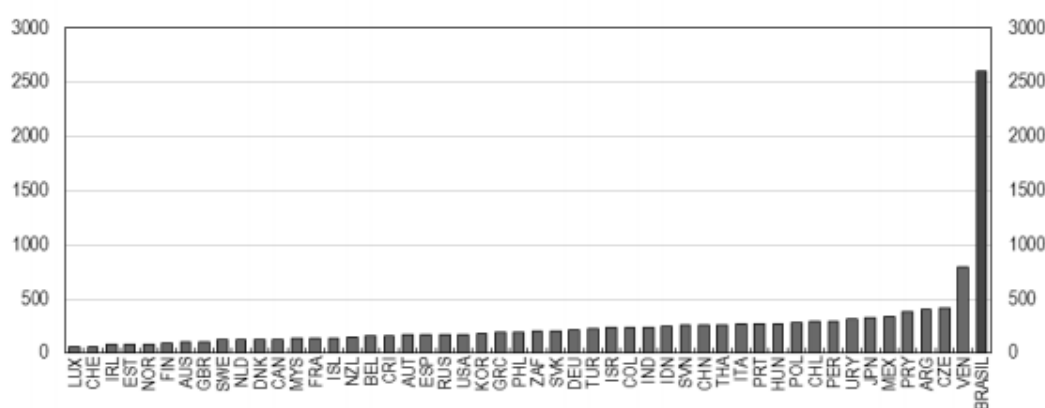
Além do problema da regressividade, há, no Brasil, uma ineficiência na aplicação desses impostos. Por se tratar de um imposto cuja aplicação é repartida entre os entes federados – União, Estados e Municípios –, são necessárias muitas horas para que sua incidência se efetive, conforme expõe o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, de 2015 (figura 1):

Os altos custos da indústria do Brasil como resultado de políticas mal desenhadas são frequentemente chamados de "custo Brasil". O primeiro dentre estes é um sistema fragmentado e ineficiente de impostos indiretos. O ponto em que o Brasil mais se destaca são os altos custos de *compliance* (cumprimento) dos impostos indiretos (Banco Mundial, 2015; CNI, 2014). Uma empresa padrão na indústria de transformação gasta 2.600 horas anuais para cumprir suas obrigações fiscais, contra 356 horas nos países latino-americanos, e 184 nos países da OCDE.

(...)

Os impostos indiretos do Brasil são uma combinação de imposto sobre vendas e imposto sobre valor adicionado, porque eles somente permitem créditos fiscais para insumos intermediários se os últimos forem incorporados ao bem final vendido (o chamado princípio do "crédito físico"). O ônus da prova sobre a quantidade de determinado insumo que entra diretamente no produto final fica nas mãos dos contribuintes, o que resulta no uso excessivo de contabilistas fiscais e litígios frequentes.²¹

Figura 1 – Horas necessárias para preparar impostos para uma empresa padrão, 2014.



Fonte: Banco Mundial (2015). Disponível em: <http://www.oecd.org/eco/surveys/Brasil-2015-resumo.pdf>. Acesso em 03/10/2018.

²¹ OCDE, 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/eco/surveys/Brasil-2015-resumo.pdf>. Acesso em 03/10/2018.

A observância das indicações feitas pela OCDE, sendo que a principal é a unificação desses impostos em um só, pouparia bastante tempo na cobrança, ao passo que a simplificaria. O que viabilizaria a acentuação e a uniformização da função extrafiscal dos impostos indiretos, no sentido de compatibilizá-los com as pretensões constitucionais.

Portanto, em que pese a função extrafiscal dos impostos indiretos já seja bastante explorada, especialmente no que tange à indução de comportamento do consumidor final no intuito de alcançar determinados interesses do Estado, o objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais só se opera em conjunto com a seletividade fiscal. Ou, considerando outros fatores operacionais, de maneira que a sua cobrança seja ao menos compatível com esses fins.

1.3 A EXTRAFISCALIDADE NOS IMPOSTOS DIRETOS E SEUS EFEITOS SOCIAIS

Os impostos diretos são, em regra, aqueles que incidem diretamente sobre a renda e o patrimônio do contribuinte. Por serem de caráter pessoal, não há a possibilidade do repasse da exação, como ocorre nos impostos indiretos – que geralmente são suportados pelo consumidor final. Em virtude desse caráter pessoal, na sua cobrança existe a prevalência do princípio da capacidade contributiva – indo diretamente no patrimônio ou na renda, não restam imprecisões acerca da capacidade contributiva do sujeito passivo.

Em que pese Bomfim pontue que o princípio da capacidade contributiva deva ser afastado quando se trata de função extrafiscal do tributo – servindo como parâmetro apenas nos impostos orientados à função fiscal²² –, vale considerar as especificidades do imposto sobre a renda no contexto constitucional. O imposto sobre a renda traz a capacidade contributiva como parâmetro, mas também possui, constitucionalmente, uma extrafiscalidade paralela à função arrecadatória. Exatamente porque, para além do viés arrecadatório, trata-se de um imposto que apresenta o condão de intervir efetivamente não só no plano econômico, mas também no social.

A previsão é de que o imposto sobre a renda deve ser progressivo (art. 153, §2º, I) e graduado segundo a capacidade econômica do contribuinte (art. 145, §1º, primeira parte). Diante disso, pode-se depreender que se trata de um imposto orientado à função fiscal. Porém, ao conformar tais dispositivos com os princípios constitucionais e econômicos já referidos (art. 3º, I e III, e art. 170, VII), entende-se que existe aqui uma extrafiscalidade principal. Ainda que

²² BOMFIM, Diego. **Extrafiscalidade**: Identificação Fundamentação Limitação e Controle. 1 ed. São Paulo: Noeses, 2015, p. 195.

frisando as precauções e ressalvas que julga necessárias no trato das funcionalidades das normas tributárias, Bomfim pontua que:

Em vista de objetivos e finalidades previstos pelo texto constitucional brasileiro, as normas tributárias passam a ser utilizadas como instrumentos de consecução de finalidades constitucionais, exercendo funções absolutamente diferentes da mera arrecadação de fundos, o que demanda, certamente, um olhar diferente do intérprete, inclusive quanto ao difícil papel de controlabilidade dessas normas pelo Poder Judiciário.²³

Desta forma, torna-se viável a efetivação da extrafiscalidade econômico-social pretendida. Justamente por isso que os impostos diretos sobre a renda são uma forma de conformar a capacidade contributiva do cidadão com os objetivos constitucionais do Estado brasileiro. “Desta forma, há extrafiscalidade quando o tributo é utilizado para fins díspares que a mera arrecadação, mas guiados por fatores preponderantes de ordem social, econômica e política”²⁴.

As declarações de rendimentos, feitas anualmente, são a forma de aferir a capacidade contributiva de cada cidadão. Em que pese não se tratar de um mecanismo descomplicado, a sua finalidade depende de um certo grau de complexidade, conforme defende Machado:

Fala-se muito na desejada simplificação dos formulários das declarações de rendimentos. Essa simplificação, que ultimamente vem sendo tentada, não pode ser aplicada a todos os contribuintes, precisamente porque o que é complexo não é apenas o formulário, mas a própria legislação. E essa complexidade tem por fim tornar o imposto mais justo, vale dizer, mais pessoal, além de ensejar sua utilização como instrumento eficiente de política tributária, pois, como é sabido, o imposto de renda presta-se de forma notável como instrumento de função extrafiscal.²⁵

O caráter pessoal desse imposto direto acaba por fazê-lo naturalmente mais trabalhoso que os indiretos, os quais operam mediante a simples realização do fato gerador pelo contribuinte. Trata-se de uma complexidade requerida em prol da justiça fiscal, a qual está necessariamente alinhada com os objetivos da República.

A Constituição Cidadã determina nesse sentido, sem deixar margem para conveniência ou oportunidade dos entes federados. Muito pelo contrário: são objetivos fundamentais. E se os impostos diretos são o melhor caminho para a sua consecução, que assim seja. Especialmente hoje, em que é possível lançar mão de ferramentas tecnológicas as quais o legislador originário

²³ BOMFIM, Diego. **Extrafiscalidade**: Identificação Fundamentação Limitação e Controle. 1 ed. São Paulo: Noeses, 2015, p. 6.

²⁴ LIMA, Sophia Nóbrega Câmara. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 11 - n. 39, p. 234, jul./dez. 2012.

²⁵ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 38ª ed., São Paulo: Malheiros, 2017, p. 334.

desconhecia. Portanto, *a priori*, nada justifica qualquer negligência à prossecução de uma justiça fiscal.

1.4 A RELEVÂNCIA DA EXTRAFISCALIDADE NOS IMPOSTOS DIRETOS SOBRE A RENDA

Becker pontua que o Direito Tributário não possui um imperativo econômico-social próprio. Que tem natureza instrumental, sendo uma ferramenta a serviço de uma Política. E esta, sim, teria um objetivo econômico-social próprio.

A ideia da Democracia Social esteve sempre associada a esta ideia de função criadora do Direito Positivo e é na Democracia Social que a regra jurídica encontra sua significação autêntica de instrumento criador e disciplinador de uma nova ordem econômica social.²⁶

Nos âmbitos econômico e jurídico há sempre uma extrafiscalidade, ainda que involuntária. O ponto importante trazido aqui é verificar se a extrafiscalidade está de fato operando na direção adequada, especialmente no que se refere aos objetivos constitucionais do Estado, conforme já pontuado. Quanto a isso, é relevante entender as razões pelas quais o legislador, ao arripio da Constituição, não tratou de taxar a renda dos seus cidadãos de maneira a buscar a redução das desigualdades sociais²⁷. A extrafiscalidade dessas cobranças, muito pelo contrário, vai no sentido de aumentar o abismo da desigualdade social.

Por isso é importante observar que a tributação extrafiscal tanto pode ser utilizada como um instrumento de *reforma social*, quanto instrumento para alcançar objetivo exatamente oposto: *impedir a reforma social* e conservar, ou melhor, salvar o regime capitalista liberal.²⁸

Essa relação jurídica tributária não deve perder de vista esses princípios balizadores, por mais que determinada forma de tributar se apresente como um caminho mais fácil, no que diz respeito ao financiamento das despesas. Ainda mais quando essa suposta facilidade comprometa manifestamente objetivos constitucionais.

A verdade é que não há aqui uma inovação ao explorar a extrafiscalidade dos impostos diretos sobre a renda em prol ou não da constitucionalização tributária: ela já existe *per se*. A

²⁶ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 3ª ed. São Paulo: Lejus, 1998, p. 591 e 596.

²⁷ Os aspectos pontuados aqui como prováveis motivadores de indiferença e insensibilidade estatal em face das desigualdades sociais serão tratados no ponto 3.3.

²⁸ BECKER, op. cit. p. 595.

decisão legislativa no Brasil de determinar apenas quatro faixas de incidência da alíquota do IRPF já perfaz um efeito extrafiscal naturalmente; qual seja, uma progressividade falsa (figura 2), que produz os efeitos contrários aos exigidos, tanto tributariamente, que seria em obediência ao princípio da capacidade contributiva, quanto constitucionalmente, pois opera em oposição ao mandamento de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Figura 2 – Tabela do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Tabela 01: Brasil - Distribuição da Carga Tributária Bruta segundo faixa de salário mínimo

Renda Mensal Familiar	Carga Tributária Bruta – 2004	Carga Tributária Bruta - 2008	Dias Destinados ao Pagamento de Tributos
até 2 SM	48,8	53,9	197
2 a 3	38,0	41,9	153
3 a 5	33,9	37,4	137
5 a 6	32,0	35,3	129
6 a 8	31,7	35,0	128
8 a 10	31,7	35,0	128
10 a 15	30,5	33,7	123
15 a 20	28,4	31,3	115
20 a 30	28,7	31,7	116
mais de 30 SM	26,3	29,0	106
CTB, segundo CFP/DIMAC	32,8	36,2	132

Fontes: Carga Tributária por faixas de renda, 2004: Zockun et alli (2007); Carga Tributária Bruta 2004 e 2008: CFP/DIMAC/IPEA; Carga Tributária por faixas de renda, 2008 e Dias Destinados ao Pagamento de Tributos, elaboração própria.

Esse efeito inverso ocorre devido à cumulação de três fatores, já expostos anteriormente, que sabotam a extrafiscalidade pretendida: a falsa progressividade dos impostos diretos; a elevada carga tributária nos impostos indiretos sobre bens e serviços; e aplicação ineficiente da seletividade tributária nos impostos indiretos. Sendo esses três fatores ainda uma patente desobediência ao princípio da capacidade contributiva.

Desobedecer ao princípio da capacidade contributiva, além de favorecer a concentração de renda, ainda reduz a arrecadação, já que quem poderia contribuir mais não o está fazendo; afinal, o “princípio da capacidade contributiva não pergunta o que o estado fez para o cidadão individual, mas o que este pode fazer para o Estado. Isto se harmoniza com o princípio do Estado social”²⁹.

Como forma de efetivar esse princípio, na visão de uma parte da doutrina, as espécies tributárias compatíveis são os impostos, os empréstimos compulsórios e as contribuições, conforme pontua Leandro Paulsen³⁰:

²⁹ TIPKE, Klaus. **Moral Tributária do Estado e dos Contribuintes**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2012, p. 20.

³⁰ PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário completo**, 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, ponto 27.

A possibilidade de graduação do tributo conforme a capacidade contributiva pressupõe, evidentemente, que tenha como hipótese de incidência situação efetivamente reveladora de tal capacidade, do que se depreende que o princípio encontra aplicação plena aos tributos com fato gerador não vinculado, quais sejam, os impostos e, normalmente, também os empréstimos compulsórios e as contribuições. Não será aplicável às taxas, tributo com fato gerador vinculado, porque estas estando fundadas em critérios de justiça comutativa e não distributiva.

Para outra parte da doutrina, não deve existir um alcance limitado do referido princípio. Machado, por exemplo, entende dizer respeito aos tributos em geral, não sendo razoável referida restrição. Ele defende que ao se tratar de um princípio de maior relevância, por constitucional, não seria razoável entendê-lo estar no patamar de lei ordinária e limitá-lo dessa forma³¹.

Seria mais coerente, portanto, entender que a expressão “sempre que possível” (art.145, §1º) não diz respeito à discricionariedade ou conveniência pública, mas ao próprio limite real de possibilidade. Ou seja, quando existe a possibilidade real de ser efetivado o princípio da capacidade contributiva, é obrigação do legislador fazê-lo, em obediência ao mandamento constitucional.

Consiste a extrafiscalidade no uso de instrumentos tributários para a obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados.³²

Outro aspecto bastante pertinente precisa ser igualmente considerado. Quando o cidadão encontra na sociedade, sob a qual o Estado possui natural ingerência, um caminho para aferir uma renda excessiva, ele naturalmente deve contribuir mais. Sobre isso, discorre Michael Sandel, baseado na teoria de John Rawls:

Primeiramente, como já vimos, ter o talento que me coloque em uma situação privilegiada na competição em relação aos demais não é um mérito completamente meu. Mas uma segunda contingência é igualmente decisiva: as qualidades que uma sociedade valoriza em determinado momento, também moralmente arbitrárias. Ainda que eu pudesse reivindicar a propriedade única de minhas aptidões sem problema, ainda teria de considerar que as recompensas dessas aptidões dependeriam das contingências de oferta e procura. Na Toscana medieval, pintores de afrescos eram muito valorizados; na Califórnia do século XXI, valorizam-se os programadores de informática, e assim por diante. Se minhas habilidades valem muito ou pouco, isso depende do que a sociedade esteja demandando.

(...)

Os bem-sucedidos muitas vezes ignoram esse aspecto contingente de seu sucesso. Muitos de nós têm a sorte de possuir, pelo menos até certo ponto, as qualidades às quais nossa sociedade dá mais valor. Em uma sociedade capitalista, ter capacidade

³¹ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 38ª ed., São Paulo: Malheiros, 2017, p. 40.

³² ATALIBA, Geraldo. IPTU: progressividade. **Revista de Direito Público**, v. 23, n. 93, p. 233, jan. /mar. 1990.

empreendedora é uma vantagem. Em uma sociedade burocrática, é de grande valia ter a habilidade de se relacionar bem com os superiores. Em uma sociedade democrática de massa, é uma vantagem aparecer bem na televisão ou, em suma, ser superficial.³³

Essa consciência acerca do contexto como um fator contingente, do qual não deveríamos nos valer em absoluto, resultaria em uma sociedade bem mais justa. Por mais que muitos busquem se eximir do ônus de efetivar a justiça ao dizerem não ter culpa de seus privilégios inerentes e não quererem abrir mão deles, não é legítimo que o Estado acate essa negativa. Principalmente porque o Estado, direta ou indiretamente, tem culpa por esse contexto; assim como tem igualmente o poder de ajustar essas disparidades. Principalmente quando efetivar esses ajustes perfaz um ganho difuso muito maior que eventuais ganhos isolados.

Ademais, deve-se voltar à Constituição Federal e observar o já citado art. 3º, mais precisamente no inciso I, que destaca a consecução de uma “sociedade livre, justa e solidária”. Dentro desse sentimento democrático de justiça e solidariedade, seguramente está o aspecto de redistribuição de riquezas. Principalmente se for levado em consideração o passado escravagista, que tanto traçou a cara do Brasil atual.

³³ SANDEL, Michael J. **Justiça** - O que é fazer a coisa certa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. Capítulo 6.

2 O CONTEXTO HISTÓRICO COMO FUNDAMENTO JURÍDICO

Falo de milhões de homens em quem deliberadamente inculcaram o medo, o complexo de inferioridade, o tremor, a prostração, o desespero, o servilismo. (Aimé Césaire, “Discurso sobre o colonialismo”)

A escravidão negra brasileira foi a que se estendeu por mais tempo, sendo o último país do ocidente a efetuar a sua abolição. E o processo foi dessa forma com o intuito de atender ao máximo os interesses das elites agrícolas, que dependiam em absoluto desse tipo de mão de obra; mas vale frisar que também havia um benefício considerável ao erário. Por isso, o Estado não só teve ingerência em favor dos negócios das elites: ele foi agente e beneficiário direto da situação.

A legislação se preocupa, desde muito cedo, apenas em tornar o tráfico cada vez mais eficiente e mais rendoso, para os traficantes e para a Real Fazenda, e não demonstra nenhum interesse em adotar medidas que poderiam conduzir à conservação e à multiplicação da população escrava já instalada no Brasil. Não se encontra, diferentemente da postura das outras metrópoles coloniais, nenhuma medida visando a equalização dos sexos, a melhoria das condições de vida dos escravos, ou o incremento da fertilidade das mulheres cativas. Portugal permaneceu inteiramente apegado ao tráfico africano e, excetuando-se as tímidas e equivocadas tentativas do período joanino de atrair colonos livres europeus, nunca considerou qualquer outra alternativa para o suprimento de “braços para a lavoura”.

(...)

Há uma razoável pletera de leis e normas sobre as viagens do resgate, licenças e proibições sobre onde resgatar, quem podia fazê-lo, para onde se deviam levar os escravos, quotas para as diferentes regiões e atividades econômicas e, acima de todos os outros assuntos, uma grande quantidade de regras sobre a taxação dos negros introduzidos, os valores, as formas de pagamento e os locais onde deveriam ser recolhidos. Os escravos novos eram tributados na origem africana, nas alfândegas dos portos de destino e no interior do Brasil.³⁴

Depois de tanto se favorecer do regime, nada o Estado fez para reparar a condição deixada aos cidadãos negros com a perpetuação e o fim do instituto, ou para coibir as décadas de racismo que se seguiriam. A primeira repressão estatal anti-racismo só veio depois de muito tempo, por meio da Lei 1390/51 de 3 de julho, cuja eficácia é bastante questionável³⁵.

Pode-se dizer, portanto, que só em 1988, com o advento da Constituição Cidadã, que o combate jurídico ao racismo passou a tomar forma. E, só no início do século XXI, que surgiu outro meio de enfrentamento, com a implementação das políticas de ação afirmativa.

³⁴ MARTINS, Roberto Borges. **A obsessão com o tráfico, a legislação escravista e os códigos negreiros portugueses**. XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas. Niterói, 2017, p. 2 e 4.

³⁵ Nos 37 anos de vigência, ninguém nunca foi punido. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/criada-lei-afonso-arinos-primeira-norma-contra-racismo-no-brasil-10477391>. Acesso em: 21/10/2018.

A recente incursão do governo brasileiro na implementação de ações afirmativas representa a primeira vez que se fez uso da política para promover explicitamente – e não para subordinar – a população negra. No passado, as políticas escravagistas e de imigração ajudaram a criar a desigualdade racial, que persiste até hoje; as políticas de ação afirmativa buscam reverter esse quadro.³⁶

Em que pese hoje sejam feitas referidas políticas de ação afirmativa, tais como a política de cotas raciais, ainda faz falta que juristas se disponham a pensar em outros caminhos idôneos de promover a inclusão social dos descendentes de pessoas escravizadas e de libertos ao longo do regime – pauta essa negligenciada desde o final do século XIX, com a democratização do Estado brasileiro. E a negligência dessa agenda não é despropositada, conforme deslinda o trecho a seguir:

Na ânsia de prevenir tensões raciais hipotéticas e de assegurar uma via eficaz para a integração gradativa da “população de cor”, fecharam-se todas as portas que poderiam colocar o negro e o mulato na área dos benefícios diretos do processo de democratização dos direitos e garantias sociais. Pois é patente a lógica desse padrão histórico de *justiça social*. Em nome de uma igualdade perfeita no futuro, acorrentava-se o “homem de cor” aos grilhões invisíveis do seu passado, a uma condição subumana de existência e a uma disfarçada servidão eterna.³⁷

O Direito Tributário, que poderia desde o início ser uma porta para a integração, promovendo direitos e garantias sociais aos descendentes de escravizados, nunca o foi, devido a um contexto racista, no qual o Estado deliberadamente se eximiu de pensar em formas adequadas de inclusão.

Se houvesse se conformado no sentido de efetivar essa inclusão, seria um caminho jurídico para compensar o papel ativo que o Direito Tributário brasileiro tanto teve ao longo do sistema escravagista. Nesse sentido aponta a fala do deputado Andrade Figueira, no parecer nº 1 de 1888, acerca da proposta de extinção da escravidão:

Abra-se o relatório do Ministério da Fazenda, vejam-se os balanços do Tesouro, coteje-se a renda arrecadada nas alfândegas, visto que os nossos tributos consistem quase que exclusivamente em direitos de exportação e direitos de importação. Encontram-se aí lições eloquentes. O que dizem elas? Dizem que três províncias do Império, as províncias do Rio, Minas e S. Paulo, concorrem para as rendas públicas com dois terços da sua soma total. Pois bem: estas três províncias têm dois terços da escravatura matriculada no ano findo, e representam apenas um terço da população total do Império; de maneira que, com um terço da população nacional, elas concorrem com dois terços das rendas públicas, porque têm dois terços dos

³⁶ TELLES, Edward. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Fundação Ford, 2003, p. 272.

³⁷ FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**, volume 1. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2008, p. 309.

trabalhadores escravos. Quer-se agora extinguir tudo isso: já se pensou no resultado que esse acontecimento acarretará para as rendas públicas?³⁸ (Com atualizações ortográficas)

A situação econômico-demográfica trazida pelo parlamentar já se verificava no censo de 1872, o primeiro completo feito no Brasil. O que mostra que a referida concentração de escravizados, e tributária, nas três províncias, existia desde pelo menos aquele período³⁹.

O que indica que o Estado se beneficiou amplamente do sistema escravagista e teve influência direta na sua perduração, assim como na forma estouvada com que efetuou sua extinção. Extinção formal essa conseguida a duras penas, considerando que muito se resistiu às pressões, tanto internas como externas, para que o instituto enfim terminasse.

Desde 1810, afirma ele, D. João VI, pressionado pela Inglaterra, assinou tratados para, em um período gradual, colocar fim ao tráfico de escravos. Mas, segundo Riva Gorenstein, três séculos de escravidão contribuíram para cimentar a ideologia escravista na sociedade brasileira, de tal forma que nem o movimento que se desenvolveu na Europa a favor da extinção da escravidão nem a pressão do governo inglês junto a D. João VI encontrou apoio por parte dos brasileiros e portugueses aqui radicados. Os setores dominantes da colônia, afirma Gorenstein, se opuseram veementemente às tentativas inglesas de obter a extinção gradativa desse comércio, não só por ele constituir uma atividade extremamente lucrativa, como também, e principalmente, pelo fato de a mão de obra escrava ser imprescindível para a manutenção do sistema produtivo brasileiro.⁴⁰

Válido pontuar que o medo de uma guerra civil também pode ter sido o ponto crucial para que a ideia dos abolicionistas prevalecesse sobre a dos escravistas. Em que pese o fim do instituto, as concessões políticas para que fosse alcançado esse fim reverberam até hoje, já que não foram feitos os devidos ajustes para a integração social do ex-cativos. Depreende-se isso tanto pela forma como se deu o processo abolicionista quanto pela provável resposta social aos mais inconformados com o fim do elemento servil de outrora.

Utilizando-se da retórica da harmonia e integração, os abolicionistas queriam, na verdade, relembrar aos escravistas radicais dos enormes sofrimentos vividos pelo país vizinho, sugerindo que seria do interesse de todos abrir mão da escravidão. A outra possibilidade seria ter que enfrentar a violência de escravos e outros deserdados, cada vez menos conformados com a sobrevivência da escravidão e de seus privilégios.⁴¹

³⁸ Sinopse dos trabalhos da Câmara dos Deputados, do ano de 1888, p. 15 e 16. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/33939>. Acesso em 16/10/2018.

³⁹ Com dados do censo, o IBGE disponibilizou um mapa da população escravizada no período. Disponível em: ftp://geofp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/populacao_escrava_1872_mapa.pdf. Acesso em 18/10/2018.

⁴⁰ ABREU, Martha; PEREIRA Matheus Serva (orgs.). **Caminhos da liberdade**: histórias da abolição e do pós-abolição no Brasil. Niterói: PPGHistória- UFF, 2011, p. 58.

⁴¹ *Ibidem*, p. 28.

Destarte, é oportuno entender que o Direito é amplamente afetado pela conjuntura social e política do Estado no qual ele atua. Na verdade, conforme pontua Sacha Calmon Navarro Coêlho⁴², Estado e Direito se entrelaçam. Sendo legítimo, portanto, inferir que a tributação brasileira se delineou dentro de uma sociedade permeada pelo racismo estrutural e institucionalizado⁴³. Tanto sim que, ao arrepio da Constituição Cidadã, a tributação brasileira é feita de tal forma a aumentar as desigualdades sociais e manter privilégios seculares.

2.1 A ORIGEM DA DESIGUALDADE RACIAL NO BRASIL

O racismo, legado entranhado na sociedade atual pela herança escravocrata, foi o sustentáculo da colonização e permanece até hoje como força motriz da concentração de poder e riquezas nas mãos das elites brancas locais. Mais do que um arcabouço ideológico, o racismo se firmou na estrutura do Estado brasileiro como um meio de manter a população negra subjugada e explorada, em benefício das aspirações capitalistas da elite nacional.

O racismo engloba as ideologias racistas, as atitudes fundadas nos preconceitos raciais, os comportamentos discriminatórios, as disposições estruturais e as práticas institucionalizadas que provocam a desigualdade racial, assim como a falsa idéia de que as relações discriminatórias entre grupos são moral e cientificamente justificáveis; manifesta-se por meio de disposições legislativas ou regulamentárias e práticas discriminatórias, assim como por meio de crenças e atos antissociais; cria obstáculos ao desenvolvimento de suas vítimas, perverte a quem o põe em prática, divide as nações em seu próprio seio, constitui um obstáculo para a cooperação internacional e cria tensões políticas entre os povos; é contrário aos princípios fundamentais ao direito internacional e, por conseguinte, perturba gravemente a paz e a segurança internacionais.⁴⁴

A verdade é que elites brasileiras nunca abriram mão da forma de exploração pretérita. Para além da coação física, a subjugação moral e as variadas formas de racismo configuravam a dominação necessária para que se explorasse a mão de obra escravizada. Restringindo-se a possibilidade da coação física com a abolição, as demais formas de dominação seguiram e se mostraram como meios idôneos de manter a posição exploradora e privilegiada de outrora. Além, vale salientar, de o Estado ter colaborado diretamente para que esse processo de transição

⁴² COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 16ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 29.

⁴³ Disponível em: <https://www.geledes.org.br/racismo-brasil-e-estrutural-e-institucionalizado/>. Acesso em 18/09/2018.

⁴⁴ Art. 2, 2, da Declaração sobre a Raça e os preconceitos raciais. **Conferência da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**, de 27 de novembro de 1978. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/discrimina/dec78.htm>. Acesso em 27/11/2018.

em nada salvaguardasse os direitos, liberdades e garantias dos recém-libertos. Assim explica Florestan Fernandes:

A desagregação do regime escravocrata e senhorial se operou, no Brasil, sem que se cercasse a destituição dos antigos agentes de trabalho escravo de assistência e garantias que os protegessem na transição para o sistema de trabalho livre. Os senhores foram eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a Igreja ou qualquer outra instituição assumisse encargos especiais, que tivessem por objeto prepará-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho. O liberto se viu convertido, sumária e abruptamente, em senhor de si mesmo, tornando-se responsável por sua pessoa e seus dependentes, embora não dispusesse dos meios materiais e morais para realizar essa proeza nos quadros de uma economia competitiva. Essas facetas da situação humana do antigo agente do trabalho escravo imprimiram à Abolição o caráter de uma espoliação extrema e cruel.⁴⁵

Ainda nesse sentido, é importante pontuar que, mesmo antes da inevitável abolição, havia a noção de que a ruptura da relação escravista traria consequências sociais graves. Mas isso não foi o suficiente para haver uma ação estatal que norteasse o destino e a sorte dos negros, quando libertos fossem.

A passagem do tempo entre o Brasil escravo e o liberto foi de total desorganização nas grandes propriedades rurais, expressivamente concentradas na região Sudeste. A desorganização com relação ao controle do trabalho e a ausência de garantias do Império e da nascente República geraram grande indefinição com relação ao futuro dos ex-cativos. Aliás, durante todo o século XIX a grande questão foi “o que fazer com o negro após a ruptura da polaridade senhor-escravo, presente em todas as dimensões da sociedade”.⁴⁶

Por que então nunca houve uma política inclusiva para os ex-escravizados e seus descendente, como aconteceu, por exemplo, nos EUA⁴⁷? Muito pelo contrário: houve uma exclusão deliberada dessa nova população cidadã vindoura, tanto socialmente quanto politicamente. Esse processo de exclusão, conforme pontua o historiador Sidney Chalhoub, foi adimplido antes mesmo da abolição:

⁴⁵ FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**, volume 1. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2008, p. 29.

⁴⁶ ABREU, Martha; PEREIRA Matheus Serva (orgs.). **Caminhos da liberdade: histórias da abolição e do pós-abolição no Brasil**. Niterói: PPGHistória- UFF, 2011, p. 498.

⁴⁷ “No final do século XVIII e início do XIX, diante da abolição do seu tráfico atlântico, as colônias inglesas passaram a adotar as políticas de *amelioration* e medidas pronatalistas, que geraram melhorias nas condições de vida, reduções na mortalidade, bem como incentivos muito concretos aos casamentos, formação de famílias, e ao aumento da natalidade dos escravos”. MARTINS, Roberto Borges. **A obsessão com o tráfico, a legislação escravista e os códigos negreiros portugueses**. XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas. Niterói, 2017, p. 3 e 4.

Além disso, é importante pensar que, no caso da população negra, quando houve uma aceleração no processo de emancipação escrava, nas duas últimas décadas da escravidão, ocorreu uma mudança na lei eleitoral, em 1881, que proibiu o voto de analfabetos, o que não existia antes. Isso, numa situação em que não havia escola primária para negros. Devido à falta de acesso à instrução, nas primeiras décadas após a emancipação, a população negra ficou excluída da política formal. Esse foi outro movimento importante de desvantagem dessa população na luta por direitos na história do país.⁴⁸

Fica claro que houve o barramento dos benefícios diretos do processo de democratização dos direitos e garantias sociais aos negros, em face da vedação indireta às estruturas políticas. A reforma a que se refere Chalhoub foi efetivada por meio do Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881:

Art. 8º No primeiro dia útil do mez de Setembro de 1882, e de então em diante todos os annos em igual dia, se procederá á revisão do alistamento geral dos eleitores, em todo o Imperio, sómente para os seguintes fins:
(...)
II. De serem incluidos no dito alistamento os cidadãos que requererem e provar em ter adquirido as qualidades de eleitor da conformidade com esta lei, e souberem ler e escrever.

Outrossim, a negação veio a ganhar força constitucional dez anos depois dessa reforma, quando já havia se iniciado a república e finda a escravidão. A Constituição de 1891 proibia que analfabetos votassem – em um contexto em que aos negros ainda era negado o acesso à educação, sendo praticamente todos eles analfabetos. Portanto, as bases políticas da recente república não tinham espaço para a população que fora escravizada e seus descendentes.

Art 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.
§ 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados:
1º) os mendigos;
2º) os analfabetos;
3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior;
4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual.
§ 2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.⁴⁹ (Grifos nossos)

Se antes essa negação era direta, sob o véu do instituto da escravidão, agora ela passa sutilmente a integrar o ordenamento jurídico brasileiro. Nesse momento crucial, que era para se fazer a base política da recém-nascida república, foi ceifado o direito dos negros de elegerem

⁴⁸ Entrevista concedida pelo historiador Sidney Chalhoub ao Jornal Unicamp. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/298164-1>. Acesso em 30/09/2018.

⁴⁹ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891).

seus representantes e serem elegíveis. As bases políticas, hoje refletidas no Congresso Nacional, deixaram de fora a voz dos negros.

O mesmo se repetiu nas constituições seguintes (1934⁵⁰, 1946 e 1967), sendo somente com a reforma constitucional de 1988 que o voto se tornou um direito universal, de todos os cidadãos do Brasil. Portanto, esse início de supressão do voto da população negra foi um golpe fatal, o qual garantiu a exclusão dos ex-escravizados e seus descendentes na formação das bases políticas da recente república – tanto na escolha de seus representantes, quanto na possibilidade de representarem seus pares nas esferas públicas de poder. Como reforço à atuação estatal, a estigmatização dos negros pelo discurso científico de hierarquização racial foi de suma importância para que o fim da escravidão em si não efetivasse uma ruptura social.

Conseqüentemente, de maneira geral, foram praticamente 100 anos de exclusão da população negra de um exercício político efetivo. Foi um século de direitos indefesos e interesses praticamente ausentes nas discussões e pautas legislativas. Nesse sentido, dispõe o economista francês Thomas Piketty:

“Na prática, foram os ex-escravos, e de uma maneira mais geral, os pobres, que foram excluídos do jogo político durante um século”, ressalta. Essa exclusão, entretanto, não veio acompanhada de uma política educacional de inclusão. Isso porque as classes dominantes nunca “tentaram inverter a dura herança histórica”, diz.⁵¹

Voltando à pergunta inicial do presente subtópico, por que nunca houve uma política inclusiva para os ex-escravizados e seus descendentes? Porque o plano nunca foi incluir os negros: muito pelo contrário, o plano de muitos legisladores era que a raça fosse eliminada, conforme consta nos dados reunidos por Edgar Roquette-Pinto e utilizados por João Baptista de Lacerda para reforçar a tese apresentada no congresso de Londres, em 1911 (diagrama 1).

No final da apresentação, Lacerda enunciaria sua principal tese acerca do resultado da miscigenação no Brasil. Segundo ele, o cruzamento racial tenderia a fazer com que negros e mestiços desaparecessem do território brasileiro em menos de um século, ou seja, antes mesmo do final do século XX, possibilitando o branqueamento da população. (...)

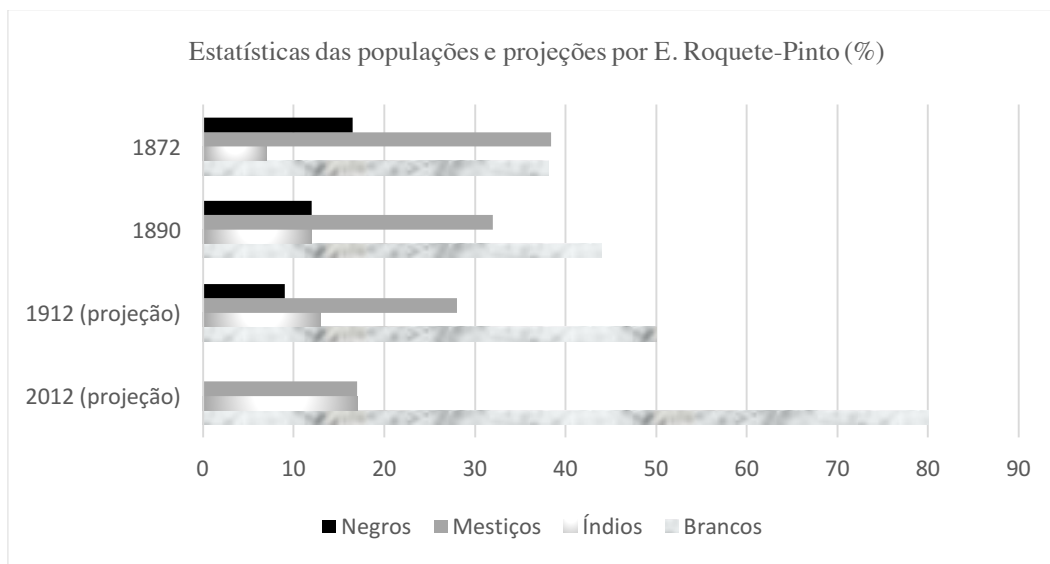
Além disso, a crescente entrada de imigrantes europeus no país, somada aos problemas sociais, e o abandono que os negros foram obrigados a enfrentar desde a abolição, traziam a perspectiva futura de uma nação inteiramente branca.⁵²

⁵⁰ Sendo que nesta houve a alteração do artigo proibitivo pela Lei nº 9 de 28 de fevereiro de 1945, tirando a restrição. Porém, como no ano seguinte veio outra constituição que incluía a restrição, pode-se dizer que em todas as constituições anteriores à de 1988 vigorou a referida restrição eleitoral.

⁵¹ Em entrevista concedida ao Le Monde, a qual foi parcialmente reproduzida pela Carta Capital. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/internacional/eleicao-de-bolsonaro-seria-regressao-terrivel-diz-piketty>. Acesso em 14/10/2018.

⁵² Trecho de “O Congresso Universal de Raças, Londres, 1911: contextos, temas e debates”. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/bgoeldi/v7n3/a08v7n3.pdf>. Acesso em 07/10/2018.

Diagrama 1 - Sobre a constituição racial da população brasileira, que apresenta a suposta tendência ao branqueamento.



Fonte: <http://www.museunacional.ufjf.br/obrasraras/o/0023/0023.pdf>, p. 101. Acesso em 07/10/2018.

Embora Edgar Roquette-Pinto fosse favorável à miscigenação, ao contrário de muitos teóricos à época que condenavam a mestiçagem – a exemplo de Louis Agassiz, Josiah Not e Samuel George Morton, que acreditavam que o hibridismo levava à degenerescência –, o fim eugenista de terminar com a raça negra na população brasileira estava traçado por ele. Acreditar em algo não tem o poder de fazê-lo ser real; mas as consequências de acreditar são. Então, a imigração, força motriz para que as projeções se efetivassem, foi bastante estimulada no período. Além dos problemas sociais e do abandono que foram impostos aos negros.

Com o Decreto nº 528 de 28 de junho de 1890 foi legislada a política de imigração voltada ao branqueamento da população brasileira:

Art. 1º E' inteiramente **livre a entrada, nos portos da Republica, dos individuos válidos e aptos para o trabalho**, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, **exceptuados os indigenas da Asia, ou da Africa** que sómente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas.

Art. 2º **Os agentes diplomaticos e consulares dos Estados Unidos do Brazil obstarão pelos meios a seu alcance a vinda dos immigrants daquelles continentes**, communicando immediatamente ao Governo Federal pelo telegrapho quando não o puderem evitar.

Art. 3º A policia dos portos da Republica **impedirá o desembarque de taes individuos**, bem como dos mendigos e indigentes. (Grifos nossos)

Houve apoio tanto financeiro quanto em prol da adaptação desses imigrantes ao solo brasileiro. Mesmo assim, por se tratar de ações obstativas intentadas basicamente pelo Poder Executivo, havia risco de “descaminhos” na efetivação dessa política de branqueamento da população. Exemplo disso foi o que ocorreu quando muitos americanos, a princípio aptos para imigração, foram recusados, ao verificarem se tratar de pessoas negras:

Estes, que nos ameaçam vir da América, se acham modelados por uma civilização superior, falando uma língua própria e tendo um sentimento de altivez e agressividade, natural no meio em que vivem e que não possuíam os africanos que para cá vieram, em outros tempos da costa da África. Esses, pela inferioridade de sua civilização, fundiram-se com os brancos superiores; quem nos dirá que farão o mesmo os negros americanos? Mas se se conservarem infusíveis, neste caso teremos mais um perigo político a nos ensombrar os destinos. Se se fundirem, neste caso teremos aumentado a massa informe de mestiçagem inferior que tanto retarda o nosso progresso (Câmara dos Deputados, 1923).⁵³

Essa fala do sociólogo Francisco Vianna ilustra o enfrentamento que era feito diante de alguma possibilidade de democracia racial – a qual poderia vir a ser imposta com a chegada em massa de afro-americanos ao Brasil. Além da questão racial em si, já que não era perdida de vista o tão desejado branqueamento da população brasileira, agora que não se podia mais escravizar pessoas, havia aqui a deliberada defesa da hegemonia racial, na qual aos negros eram negados direitos sociais e políticos.

De forma mais destacada, políticas de imigração continuaram a apoiar a desigualdade racial por, pelo menos, duas décadas após a Abolição. Em um esforço para “branquear” e civilizar a população brasileira, empregadores, em conluio com os governos federal e estaduais, buscaram imigrantes europeus para substituir escravos, barrando, a imigração de africanos, asiáticos e afro-americanos. Muitos dos 1,5 milhão de imigrantes vieram para o Brasil de navio, com passagens e alojamentos subsidiados pelo estado de São Paulo. Assim que chegavam, os imigrantes europeus eram privilegiados na contratação, recebiam os melhores empregos e, em alguns casos, recebiam terras. A preferência por trabalhadores imigrantes sobre os trabalhadores nativos também incluía a exigência de pagamentos bem menores para brancos na aquisição de terras, além de proteção especial e assistência por parte do governo brasileiro. No Sul do Brasil, os governos estabeleceram pequenas fazendas para imigrantes sob tutela do governo e, em 1892, o estado de São Paulo criou o Escritório de Colonização de Terras e Imigração, que garantia títulos provisórios de terras públicas para imigrantes.⁵⁴

⁵³ Fala do sociólogo Francisco de Oliveira Vianna, respondendo a uma consulta sobre o tema da imigração de americanos negros para o Brasil, em apoio ao projeto do deputado Fidélis Reis para impedir a imigração de negros no período em questão. RAMOS, Jair de Souza. Dos males que vêm com o sangue: as representações raciais e a categoria do imigrante indesejável nas concepções sobre imigração da década de 20. In: MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura. **Raça, ciência e sociedade**. Rio: Ed. Fiocruz, 1996, p. 65.

⁵⁴ TELLES, Edward. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Fundação Ford, 2003, p. 251.

Em oposição a essa política de acolhimento e ampla disponibilização de terras e meios de subsistência aos imigrantes brancos, prossegue Telles, os negros “foram deixados ao léu, virtualmente excluídos da economia formal”, sendo que aos recém-libertos sequer era dado o mínimo acesso a terras, sendo “expulsos pelos seus ex-senhores, que passaram a não ser mais responsáveis pela subsistência que lhes era garantida quando eram escravos”⁵⁵.

Posteriormente, para não haver mais dúvida acerca do tipo de imigração que convinha ao Brasil, lançou-se mão dos meios legais para efetivar essa política de europeização da população brasileira. Sem “descaminhos”. Conforme consta no art. 2º da lei de imigração de 1945, que só foi revogada pela Lei nº 6.815, de 1980:

Art. 1º Todo estrangeiro poderá entrar no Brasil desde que satisfaça as condições estabelecidas por esta lei.

Art. 2º Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional.⁵⁶

Malgrado todo esforço político e legislativo empregado desde o fim do século XIX até meados do século seguinte, esse branqueamento da população brasileira não vingou. Seja por nuances genéticas, seja pela resiliência secular dos negros, seja em consequência da perduração da mão de obra escrava por um período tão longo e em escala tão ampla, a qual resultou em outras formas de adaptação alheias à mestiçagem.

A soma da sequela humana deixada pelo prolongado regime escravocrata com a ausência de políticas públicas voltadas para a inclusão dessas pessoas outrora escravizadas e seus descendentes resultou em uma situação social marcada pela persistente iniquidade. Acerca desse aspecto, é válido ressaltar um ponto importante:

No Brasil, o acúmulo de riqueza permite melhorar a qualidade de vida para além do que a renda por si só possibilita. Para a classe média brasileira, a riqueza sozinha pode possibilitar que os filhos frequentem escolas particulares e que haja reservas em caso de incertezas na economia. A discriminação contra negros em períodos anteriores, assim como atualmente, pode ter levado a diferenças raciais no acúmulo de riqueza no decorrer de gerações.⁵⁷

No que diz respeito ao acúmulo de riqueza este foi, por séculos, de domínio exclusivo dos brancos, seja por meio do acesso direto à terra (meios de produção) – basta analisar o regime

⁵⁵ TELLES, Edward. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Fundação Ford, 2003, p. 251.

⁵⁶ Decreto-lei nº 7.967, de 27 de agosto de 1945.

⁵⁷ TELLES, op. cit. p. 213.

de sesmarias⁵⁸, que se resultou em posteriores posses e propriedades⁵⁹ –, seja pelos termos com que os “cotistas” da imigração branca tiveram amplo acesso a facilidades e recursos públicos, durante as décadas que se seguiram à Abolição.

Ou seja, para além da problemática da má distribuição de renda no Brasil, perpetrada pelo racismo, direta ou indiretamente, uma outra questão, de bastante peso e que requer um duro enfrentamento, diz respeito a esse acúmulo geracional de riqueza como uma variável crucial no estudo da desigualdade racial. Como esse assunto extrapola a proposta do trabalho, não será explanado aqui. Mas, indubitavelmente, trata-se de mais um caminho de ação afirmativa tributária.

2.2 A RESPONSABILIDADE INDENIZATÓRIA DO ESTADO

Decerto que urge a implementação de políticas de reparação social no Brasil como forma de reduzir injustiças e desigualdades raciais. Fora essa evidente questão, há uma outra, pouco discutida, mas que requer igual enfrentamento. Seja para reforçar o imperativo de reparação, que só recentemente ganhou espaço de discussão, seja para salientar o fato de problemáticas jurídicas emergirem do racismo institucional.

Trata-se de um evento jurídico-histórico que, em uma conjuntura política sem racismo institucionalizado, ensejaria o pagamento de uma ampla indenização pelo Estado para os prejudicados e seus descendentes. Acerca dessa questão, explana o historiador Sidney Chalhoub:

Se você pensar na história de São Paulo, onde a Unicamp está localizada, a prosperidade do Estado, principalmente a partir da expansão do café, na década de 30 do Século XIX, se deu por meio de duas ilicitudes praticadas pela classe proprietária de maneira abusiva durante décadas. **Ela se beneficiou do contrabando de**

⁵⁸ VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna**: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

⁵⁹ Cabe pontuar que a maior parte das propriedades de terras rurais brasileiras foram obtidas de forma ilegal, mediante fraude documental e invasão de terras de domínio público. “Nunca é demais refletir sobre o que herdaremos no século XXI. Sobre o universo rural, não há dúvidas: nossa herança é espólio não partilhado, fruto de uma história mais do que secular de um poder (às vezes sem limites) dos senhores e proprietários de terra e de grilagens realizadas diante dos olhares cúmplices dos representantes da justiça.(...) a grilagem não é somente um crime cometido contra o verdadeiro proprietário (seja um indivíduo, no caso de terras particulares invadidas, seja em áreas pertencentes ao Estado, no caso mais freqüente de invasão de terras devolutas), mais é um crime cometido contra a nação.(...) Se as lições da história são raramente aprendidas ou desprezadas, talvez elas venham a ter alguma eficácia se formos capazes de compreender a complexidade do processo em tela, do mecanismo de incorporação ilegal e transmissão de patrimônio que permite a manutenção – no tempo – de grilagens consolidadas como propriedades.” MOTTA, Marcia Maria Menendes. **A grilagem como legado**. In: _____; PINEIRO, T. L. (Org.). Voluntariado e universo rural. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 2002, v. 1, p. 75-99.

africanos. A lei brasileira de 7 de novembro de 1831 havia proibido o tráfico africano de escravos, mas a propriedade cafeeicultora fluminense e paulista se formou por meio da continuidade do tráfico. Um contingente formado por **750 mil africanos foi trazido ao Brasil ilegalmente, em condições desumanas. Esses negros foram escravizados e seus descendentes também.** Além disso, a formação da grande propriedade cafeeicultora ocorreu através de invasão das terras. Trabalho e terras foram obtidos pela classe dominante ao arrepio da lei.

Portanto, a reparação é uma questão que deve ser levada a sério. Se não for levada a sério do ponto de vista legal, que pelo menos seja levada a sério sob o aspecto da promoção de uma justiça social que é devida a essa população cuja presença no país se deu por meio de crimes cometidos pelos cafeeicultores.⁶⁰ (Grifos nossos)

Temos, portanto, a lei 7 de novembro de 1831, mencionada acima por Chalhoub. “As populações são reguladas pela lei e esta, independentemente da forma como se tornou real, é e deve ser respeitada e seguida.”⁶¹. Porém, por décadas, ela foi deliberadamente descumprida. Tanto pelo Estado que a promulgou, quanto pela população – a qual, diga-se de passagem, até viu no contexto proibitivo um meio de ganhar dinheiro com o comércio ilegal⁶². Disponha o referido diploma legal:

Art. 2º Os importadores de escravos no Brazil incorrerão na pena corporal do artigo cento e setenta e nove do Código Criminal, imposta aos que reduzem á escravidão pessoas livres, e na multa de duzentos mil réis por cabeça de cada um dos escravos importados, além de pagarem as despesas da reexportação para qualquer parte da Africa; reexportação, que o Governo fará effectiva com a maior possível brevidade, contrastando com as autoridades africanas para lhes darem um asylo. Os infractores responderão cada um por si, e por todos.

Vejamos a que dispositivo da época se fazia remissão:

Art. 179. Reluzir (sic) á escravidão a pessoa livre, que se achar em posse da sua liberdade.
Penas - de prisão por tres a nove annos, e de multa correspondente á terça parte do tempo; nunca porém o tempo de prisão será menor, que o do captiveiro injusto, e mais uma terça parte.⁶³

Acontece que, além de não efetivar os meios de cumprimento das legislações civil e penal, o Estado brasileiro, muito pelo contrário, tornou-se cúmplice das ações ilegais – tanto por ação quanto por omissão.

⁶⁰ Em entrevista concedida por Chalhoub ao Jornal Unicamp. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/298164-1>. Acesso em 30/09/2018.

⁶¹ BERTULIO, Dora Lucia de Lima. **Direito e relações raciais** – uma introdução crítica ao racismo. Dissertação (Mestrado em Direito). Curso de Pós-graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1989, p.7.

⁶² O enriquecimento com o comércio ilegal de escravizados, em violação à lei que proibia o tráfico a partir de 1831, pode ser visto com mais detalhes no estudo de caso acerca dos comendadores Souza Breves. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/stricto/td/1367.pdf>. Acesso em 24/09/2018.

⁶³ Lei de 16 de dezembro de 1830. Manda executar o Código Criminal.

Em um estudo mais detalhado, o historiador Luís Henrique Dias Tavares explica o quanto o Estado foi conivente com a prática ilegal que se estendeu por décadas.

Ou seja: o problema ou a questão da continuidade ou manutenção do comércio de escravos para o Brasil depois da proibição é por demais complexa e múltipla para se reduzir à corrupção ou à conivência “tanto de autoridades civis quanto militares” do Brasil; ou à atuação de ministros e políticos conservadores e liberais, todos senhores de escravos; ou à “negligência” brasileira; ou ao domínio dos comerciantes portugueses no Brasil.

Está certo que se tenha de partir da condição escravista do Brasil – condição que também marcava sua economia dependente, primária e atrasada; (...) e que amesquinhou a sua sociedade, na qual proliferavam e proliferariam todas as formas de corrupção e desrespeito à pessoa humana e às leis.⁶⁴

A condição escravista do Brasil não era somente econômica – tratava-se de uma sociedade que absorveu a condição de escravizado dos negros de tal maneira que era (e de certa forma ainda é) incapaz de lhes reconhecer cidadania, mesmo quando libertos; ou, no caso do tráfico ilegal, mesmo quando nem escravizados poderiam ser.

Esse amesquinamento social permeava os poderes do Estado brasileiro, que, em meio a uma esquizofrenia institucional, dava aos negros a condição jurídica de cidadão, ao passo que efetivava outras formas de lhes pôr grilhões. Era o início de um racismo institucional tão profundo que até hoje persiste.

Para a população negra, há uma necessidade crucial de políticas afirmativas, como assunto de interesse do espírito democrático brasileiro. Nenhum país no continente americano praticou a escravidão em escala tão larga quanto o Brasil e todos os escravos trazidos depois de 1831 foram traficados ilegalmente. O caso é escandaloso e precisa ser discutido publicamente mais e mais, porque houve um conluio geral do Estado brasileiro, um pacto implícito em favor da violação da lei.⁶⁵

Esse racismo inicial não se configurava tão-somente pela inobservância à legislação pátria: tratava-se de uma prática ilegal da qual o Estado era agente ativo. Tanto para atender aos anseios das elites, quanto pelo fato das autoridades públicas fazerem parte dessas elites.

E, no seu tempo, o ilustre especialista em história naval da Inglaterra, Christophe Lloyd, já adiantara que a “negligência” brasileira no cumprimento de tratados e leis contra o tráfico negreiro se explicava pelo controle exercido no Brasil por uma minoria de capitalistas portugueses, por sinal os homens mais ricos do país.⁶⁶

⁶⁴ TAVARES, Luís Henrique Dias. **Comércio proibido de escravos**. São Paulo: Editora ática, 1988, p.27.

⁶⁵ Afirmção do historiador Luiz Felipe de Alencastro. Disponível em:

https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151120_brasil_escravidao_reparacoes_fd. Acesso em: 22/10/2018.

⁶⁶ TAVARES, op. cit. p.26.

A prática de tamanha ilegalidade nada tinha de modesta. Por conta de o regime escravocrata do Brasil pouco ter sido suprido pelo aumento demográfico natural dos cativos, o fato do tráfico ter se tornado ilegal em quase nada alterou essa realidade. A alta demanda prosseguiu e, por meio do tráfico, ela foi suprida.

“Não são estimativas concordantes, mas autorizam o cálculo de entre 500 mil a 600 mil africanos, pouco mais, pouco menos, de 1831 a 1856”⁶⁷. Contingente espantoso, ainda mais considerando que, 16 anos depois, o primeiro censo completo feito no País (1872) constatou que a população brasileira total era inferior a dez milhões de habitantes.

Nesse contexto, vale memorar que queima de arquivos determinada por Ruy Barbosa⁶⁸, logo após a Abolição, além de impedir a reivindicação da terra para trabalho ou outra ação positiva do Estado, ainda reduziu a pó a possibilidade de indenizar os escravizados ilegalmente no período em questão.

No que tange ao racismo institucional como mola propulsora de situações jurídico-legislativas aberrantes, vale uma breve menção à Lei do ventre livre. Que, na prática, de livre pouco tinha. Isso fica claro logo no §1º do art. 1º da referida lei de 28 de setembro de 1871.

Art. 1º Os filhos de mulher escrava que nascerem no Imperio desde a data desta lei, serão considerados de condição livre.

§ 1º Os ditos filhos menores ficarão em poder o sob a autoridade dos senhores de suas mãis, os quaes terão obrigação de criá-los e tratá-los até a idade de oito annos completos. Chegando o filho da escrava a esta idade, o senhor da mãe terá opção, **ou de receber do Estado a indemnização de 600\$000, ou de utilizar-se dos serviços do menor até a idade de 21 annos completos.** No primeiro caso, o Governo receberá o menor, e lhe dará destino, em conformidade da presente lei. A indemnização pecuniaria acima fixada será paga em titulos de renda com o juro annual de 6%, os quaes se considerarão extinctos no fim de 30 annos. **A declaração do senhor deverá ser feita dentro de 30 dias, a contar daquelle em que o menor chegar á idade de oito annos e, se a não fizer então, ficará entendido que opta pelo arbitrio de utilizar-se dos serviços do mesmo menor.** (Grifos nossos)

A brecha legal de poder optar entre ter um escravizado até os seus 21 anos, considerando estarem às vésperas da inevitável abolição em definitivo, ou fazer uma declaração entregando o ingênuo⁶⁹ ao Governo com oito anos de idade, mostra sob qual interesse legislava o Estado. Não há registro de alguma declaração ter sido feita, sendo muito mais comum que os escravizados continuassem servindo após completar seus oito anos; ou, na melhor das hipóteses, juntassem dinheiro para comprar a própria liberdade, nos termos da lei.

⁶⁷ TAVARES, Luís Henrique Dias. **Comércio proibido de escravos**. São Paulo: Editora ática, 1988, p.121.

⁶⁸ Decreto n. 370 - 2 de maio de 1890. Disponível em: <https://arisp.files.wordpress.com/2007/11/decreto-370-2-de-maio-de-1890.pdf>. Acesso em: 24/10/2018.

⁶⁹ Termo usado para se referir à época aos filhos de escravizadas “nascidos livres”, sob a previsão dessa lei.

A ideia de extinguir a escravidão gradualmente, tanto pela proibição do tráfico como por outras medidas complementares, a exemplo dessa lei, tinha o entrave, já mencionado, de o Estado sobrepor os interesses senhoriais aos interesses de compor uma sociedade livre desse elemento servil.

No interesse privado de manter essa mão de obra, sob o fundamento de ser este o caminho de sustentar o Brasil economicamente, os proprietários de escravizados efetivavam suas pretensões pessoais. Por mais que buscassem caminhos jurídicos viáveis para responderem às pressões externas de, ainda que tardiamente, pôr fim ao instituto, os interesses dos exploradores da mão de obra escravizada ecoavam mais alto.

Em verdade, se de um lado a ênfase é necessária, e nela insisto, pois é convite à inteligência do comércio proibido de escravos se processando em quadro mais amplo, complexo e múltiplo – o da economia capitalista; de outro, devo afirmar que estou bem certo do fracasso do Estado monárquico-constitucional unitário brasileiro no respeito aos compromissos diplomáticos de 1826 e na obediência às leis votadas em 1831 contra o tráfico negreiro.⁷⁰

Essa constatação da culpa do Estado não se encerra em si. Décadas de escravização ilegal resultaram em danos inestimáveis. Com base nisso, no início de 2015 foi empossada uma comissão especial da Ordem dos Advogados do Brasil “para fazer um levantamento minucioso da escravidão negra no Brasil e discutir abertamente formas de reparação e indenização para descendentes de negros aprisionados”:

É uma Comissão da Verdade sobre a escravidão negra. Faremos uma investigação nos moldes do grupo que investigou os crimes da ditadura. O Brasil ainda não fez algo do gênero, quando se trata de um dos maiores crimes contra a humanidade já cometidos. Isso se torna ainda mais importante quando uma parcela da população brasileira ainda não compreende a necessidade de ações afirmativas contra o racismo em nossa sociedade, que é um legado óbvio da escravidão.⁷¹

A criação dessa Comissão da Verdade sobre a escravidão no Brasil mostra o quanto ainda é preciso se debruçar sobre a questão para enfrentá-la. Não se trata de uma investigação puramente histórica: serve também aos fins atuais de fundamentar o imperativo das ações afirmativas. E, diante da ilegalidade impetrada pelo Estado brasileiro no período, é bastante

⁷⁰ TAVARES, Luís Henrique Dias. **Comércio proibido de escravos**. São Paulo: Editora ática, 1988, p.140 e 141.

⁷¹ Afirmção de Humberto Adami, presidente da comissão. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151120_brasil_escravidao_reparacoes_fd. Acesso em: 22/10/2018.

razoável depreender que, além das políticas de reparação, caberia o pagamento de indenização aos diretamente prejudicados pela escravização ilegal em massa e seus descendentes.

Defensores da reparação financeira apontam para o exemplo dos pagamentos feitos até hoje pela Alemanha para descendentes dos 6 milhões de judeus mortos no Holocausto – **durante seis décadas, a Alemanha pagou o equivalente a US\$ 89 bilhões a título de indenizações também pelos bens de judeus confiscados pelo regime nazista.**

(...)

Mas, além das dificuldades técnicas envolvidas no rastreamento de violações dos direitos humanos ao longo de séculos, os custos de reparações individuais podem se tornar gigantescos. Se a proposta rejeitada pelo Senado tivesse ido adiante, por exemplo, os pagamentos rapidamente atingiriam cifras astronômicas – uma estimativa do economista Mário Lisboa Theodoro falava em R\$ 16 quadrilhões, mais de 600 vezes o PIB anual dos Estados Unidos, por exemplo.⁷² (Grifo nosso)

A alegada inviabilidade de indenização se consolidou por um simples fato: quando uma dívida demora de ser paga, ela cresce. Se o Estado não tivesse se eximido por tanto tempo, sob a égide do racismo institucional, de pagar sua dívida histórica, o cenário seria outro. Ao reforçar essa posição do Estado brasileiro como sujeito passivo dessa dívida, Chalhoub pontua que o “Estado permitiu uma clara violação da legislação ao não reprimir o tráfico clandestino, que prosseguiu entre 1831 e 1850”. E prossegue:

A convivência pode ser traçada de funcionários públicos ao imperador Dom Pedro 2º. O Estado brasileiro precisa reconhecer ainda mais uma dívida que tem com os descendentes de escravos traficados ilegalmente. É necessário desde um pedido de desculpas a uma intensificação das políticas públicas de ação afirmativa. Ainda mais porque a posição relativa da população negra na sociedade brasileira continua a mesma.⁷³

Ainda que essa dívida não venha a ser paga, é importante não perder de vista que ela existe. E que o seu inadimplemento, juntamente com outras omissões deliberadas do Estado, prejudicou amplamente a população negra ao longo dos séculos XX e XXI. Tanto que as desigualdades raciais ainda são evidentes.

É certo que o racismo institucional, levado a cabo por meio de ações e omissões do Estado, permeia situações jurídico-legais muito relevantes, conforme exposto nesse subtópico. E essas situações podem ir além de ensejar reparações mais amplas ou pontuais a indivíduos diretamente prejudicados por violações à lei.

⁷² Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151120_brasil_escravidao_reparacoes_fd. Acesso em: 22/10/2018.

⁷³ *Ibidem*.

O racismo institucional ainda hoje existe e requer atenção porque continua causando danos. Trata-se de não deixar que novas violações passem despercebidas. Em especial, violações constitucionais.

2.3 O COMPROMISSO CONSTITUCIONAL DO ESTADO

Como há muitas normas tributárias na nossa Constituição Federal, não é exagero algum pontuar que esta é texto fundante da ordem jurídico-tributária nacional⁷⁴. Ainda que não houvesse essa constitucionalização tributária, todo o ordenamento deve ser estabelecido necessariamente em obediência à Carta Magna, conforme já pontuado.

Partindo desse pressuposto, seria de se esperar que as normas tributárias fossem fiéis ao texto constituinte e efetivassem suas diretrizes. Só que, apesar do espírito constitucional voltado para a efetivação da solidariedade e do compromisso com a redução das desigualdades, não tem sido esse o desejo do Poder Legislativo, de 1988 para cá. Na contramão da pretensão do legislador originário, constata-se que as normas tributárias possuem fins e efeitos que divergem do preconizado constitucionalmente.

Quando as pessoas se espantam ao constatar que a corrupção no Brasil está tão generalizada, isso é pura ignorância histórica. Como eu citei, **o maior exemplo de corrupção na história do país talvez tenha sido a importação ilegal de centenas de milhares de trabalhadores por meio do tráfico africano**. Isso no período de formação do Estado nacional, nas décadas de 20 e 30 do Século XIX. **Esse Estado se organizou em grande medida para defender os interesses dos contrabandistas e dos cafeicultores. A corrupção está no cerne da formação do Estado brasileiro**. Qualquer solução simplista e messiânica para esse problema não faz sentido. É preciso reconhecer a complexidade da questão, o que pode levar a sociedade brasileira a superar essa corrupção crônica que existe no país. Isso tem a ver com a escravidão. A escravidão foi, insisto, a pedra de toque da formação do Estado nacional. **A corrupção é capilar na sociedade brasileira e essa capilaridade esteve ligada à própria escravidão no Século XIX.**⁷⁵ (Grifos nossos)

Essa corrupção a que Chalhoub faz menção não é pontual, nem se esgota nos casos trazidos com destaque pelas manchetes da dita grande mídia. A corrupção legislativa tem um peso muito maior, tanto no orçamento público, quanto na estrutura social do País. O sistema está submerso, há muito, no racismo institucional e em tudo que dele tem origem.

Era de se esperar, portanto, que, com o impulso constituinte, o combate a esse sistema cíclico se efetivasse. Só que, novamente, não houve a necessária ruptura e, apesar da nova

⁷⁴ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 16ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 38.

⁷⁵ Em entrevista concedida por Chalhoub ao Jornal Unicamp. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/298164-1>. Acesso em 30/09/2018.

Constituição Federal, as velhas instituições se mantiveram. E com elas, o racismo institucional. Por isso que só no século seguinte à promulgação do texto constituinte que, mediante muitos embates, foi possível a adoção de políticas de ação afirmativa para a população negra. Acerca de sua premente necessidade, Chalhoub faz o seguinte adendo histórico:

No caso de São Paulo, também se adotou políticas afirmativas em favor de imigrantes. No final do Século XIX, foram adotadas políticas para subsidiar a imigração de europeus brancos, italianos inicialmente. A vinda desses imigrantes era subsidiada pelo tesouro da Província de São Paulo e depois pelo Estado de São Paulo, o que favoreceu a adaptação dessas pessoas ao país. Tratou-se de uma política de inclusão social que jamais existiu para a população negra até recentemente.⁷⁶

Acerca das políticas de inclusão social da população negra, além do mandamento constitucional, há, desde 2010, uma previsão legal específica que implementa as diretrizes para a efetivação da igualdade racial. Trata-se do Estatuto da Igualdade Racial, a lei 12.288 de 2010, a qual dispõe:

Art. 4º A participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de:

- I - inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social;
- II - adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa;
- III - modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica;**
- IV - promoção de ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais;**
- V - eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada;**
- (...)

Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a **reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País.** (Grifos nossos)

O enfrentamento e a efetivação de direitos para a população negra felizmente têm acontecido. Essas duas últimas décadas foram cruciais para que a consolidação de soluções a problemáticas de raízes seculares tomasse forma. Só que é preciso ter um olhar mais crítico sobre o enfrentamento do racismo no Brasil.

Se a razão precípua do racismo sempre foi a manutenção de privilégios e sua consequente concentração de poder, renda e riquezas, e a estrutura financeira favorável à

⁷⁶ Em entrevista concedida por Chalhoub ao Jornal Unicamp. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/298164-1>. Acesso em 30/09/2018.

concentração ainda se perpetua – visto que não houve uma reforma tributária, agrária ou uma ruptura nesse sentido –, algo está faltando. Ou seja, o Estado racista cedeu legislativamente acerca das políticas de ação afirmativa, conforme consta no diploma legal supracitado, mas, ao longo das duas últimas décadas, não promoveu sequer políticas fiscais transformadoras de redistribuição de renda. A resposta à Constituição precisa vir nesse âmbito também. Caso contrário, a conta não fecha.

3 AS DISTORÇÕES NOS IMPOSTOS DIRETOS SOBRE A RENDA

Nada demonstra tão claramente o caráter de uma sociedade e de uma civilização quanto a política fiscal que o seu setor público adota. (Joseph Alois Schumpeter, “History of Economic Analysis”)

Trata-se de um fim caro à Constituição Federal que os impostos diretos sobre a renda efetivem a progressividade de forma a redistribuir riquezas. Tendo em vista as ações afirmativas e seus fundamentos, tanto históricos como sociais, faz-se mister restaurar a extrafiscalidade desses tributos para que passem a obedecer aos mandamentos constitucionais trazidos aqui.

Com fundamento na Constituição Federal, o sistema tributário se mostra como um meio idôneo de reduzir a concentração de rendimentos existente no Brasil. Com uma política efetivamente progressiva de tributação e a uma consequente redistribuição de rendimentos, o Estado contribuiria com a inclusão social das populações cujo excesso de pobreza as privam de exercer a cidadania e viver com dignidade. Vale pontuar, portanto, que urge resolver o problema da concentração de renda por meio de políticas tributárias voltadas para a redistribuição de riquezas.

Sendo esse o efeito direto das medidas políticas inclusivas, requer pontuar ainda os efeitos indiretos, tais como a diminuição da criminalidade, a melhoria no bem-estar social e o aumento da produtividade do País; mas sobre essas decorrências não haverá aqui maiores aprofundamentos.

O ponto central é que seria uma forma de resolver um gritante problema social. Problema esse que já passou da hora de ser solucionado, mas que só se agrava, por força de uma conjuntura estatal de poder que trabalha em prol da perpetuação dos privilégios de uma parcela ínfima da sociedade.

3.1 A “NEGLIGÊNCIA” COM A PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA NO BRASIL

Em primeiro lugar, é imprescindível pontuar que, por tudo até então exposto, não se trata de negligência. Pelo menos não no aspecto político. O posicionamento das instituições públicas diante da resolução de máculas sociais e raciais está contaminado pelo racismo – não sendo, portanto, decisões ao acaso.

Na perspectiva jurídica, observa-se uma omissão, a qual parte de um Direito Tributário majoritariamente branco e que se resguarda sob a égide de um fazer jurídico eminentemente técnico, à serviço das finanças públicas e da legalidade tributária. Quase não havendo, por consequência, pressão doutrinária no sentido de fazer coro e impulsionar as autoridades

tributárias a tomarem medidas em prol das ações afirmativas e redistributivas. O que resulta em uma progressividade que não se efetiva ou que não possui a amplitude necessária. E, ao que tudo indica, sob o crivo do governo recém-eleito, essa situação tende a se agravar, ou, no mínimo, seguir como está.

Paulo Guedes, futuro Ministro da Fazenda, suscitou a proposta de unificar a alíquota de Imposto de Renda em 20% para todos que ganhem acima de R\$ 5 mil, com isenção para os brasileiros com renda abaixo desse valor⁷⁷. Em outra ocasião, houve a proposta de ser uma alíquota única para todos os cidadãos, a qual foi desmentida a seguir, retificando que a pretensão era congelar a alíquota máxima do IR em 20%⁷⁸.

Seja qual for a proposta efetivada, a intenção de reduzir a alíquota para as rendas mais altas da população é um ponto convergente nos planos até agora expostos. O que, além de ir de encontro ao princípio da capacidade contributiva, é claramente inconstitucional. A progressividade, que atualmente não é efetivada devidamente, seria totalmente suplantada, ao passo que o problema das desigualdades sócio-raciais se agravaria ainda mais, ao invés de ser minorado.

Por se tratar de uma questão assaz complexa, nesse subtópico são trazidos pontos que corroboram com a conclusão de que existe uma deliberada ação político-legislativa no sentido de não conformar a incidência dos impostos ao previsto constitucionalmente, no que tange à obrigatoriedade de serem eles progressivos (art. 153, §2º, I), bem como pelo fato de não se conformarem de modo algum com os objetivos fundamentais da República brasileira.

3.1.1 A não-progressividade do Imposto de Renda Pessoa Física

A Constituição autoriza a instituição do imposto direto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (outorga a competência para a União), sendo as normas gerais estabelecidas pelo Código Tributário Nacional (CTN), nos art. 43 a 45, e as leis regulamentadoras são várias⁷⁹.

Conforme pontua Machado, a competência dada pela Constituição é federal para assim ser possível que esse tributo seja utilizado como instrumento de redistribuição de renda (art. 165,

⁷⁷ As notícias trazem nesses termos, mas é provável que se trate de uma alíquota a incidir sobre o montante da renda que excedesse R\$5.000,00, mantendo minimamente a lógica da tributação progressiva. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46325298>. Acesso em 26/11/2018.

⁷⁸ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/20/opinion/1537447119_621795.html. Acesso em 26/11/2018.

⁷⁹ Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/legislacao/legislacao-do-imposto-de-renda-pessoa-fisica-de-1843-a-2013>. Acesso em 19/10/2018.

§7º, CF/88). Portanto, trata-se de um instrumento de intervenção do poder público nos domínios econômico e social⁸⁰.

Os impostos diretos sobre a renda, tal qual determinado na Constituição, devem ser progressivos. Essa progressividade funciona com a elevação das alíquotas à medida que cresce o montante tributável. O que caba por ser consonante com o que determina o princípio da capacidade contributiva.

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

III - renda e proventos de qualquer natureza;

(...)

§ 2º O imposto previsto no inciso III:

I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;

Não é só no Brasil que essa obrigatoriedade está consolidada, tanto constitucionalmente quanto doutrinariamente, como meio de aplicar o princípio da igualdade. Na Itália, por exemplo, Biscaretti de Ruffia julga ser obrigatória a aplicação da progressividade e do princípio da capacidade contributiva. No mesmo sentido, Lejeune Valcárcel, na Espanha, defende a progressividade como forma das desigualdades existirem nas sociedades a níveis admissíveis⁸¹.

O imposto progressivo é aquele cuja proporcionalidade é crescente na medida em que aumenta o valor da matéria tributada. A progressão – isto é, o crescimento da alíquota – pode ser simples ou graduada. Simples é aquela em que cada alíquota aplica-se a toda a matéria tributável. E graduada é aquela em que cada alíquota maior aplica-se apenas sobre a parcela de valor compreendida e entre um limite inferior e outro superior, de modo que é preciso aplicar quantas alíquotas quantas sejam as parcelas de valor e depois somar todos esses resultados parciais para obter o imposto total a pagar.⁸²

A progressividade aplicável ao Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) é a graduada, visto que cada uma das quatro alíquotas só incide sobre a parcela compreendida entre os valores mínimo e máximo, quando este houver.

Tabela 1 – Alíquotas atuais do IRPF.

Base de cálculo (R\$)	Alíquota (%)
-----------------------	--------------

⁸⁰ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 38ª ed., São Paulo: Malheiros, 2017, p. 319.

⁸¹ *Apud* COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 16ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 247.

⁸² *Apud* MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 38ª ed., São Paulo: Malheiros, 2017, p. 306.

Até 1.903,98	-
1.903,99 a 2.826,65	7,5
2.826,66 a 3.751,05	15
3.751,06 a 4.664,68	22,5
Acima de 4.664,68	27,5

Fonte: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica>. Acesso em 28/11/2018.

O salário mínimo atual é de R\$ 954,00, sendo isento, portanto, o montante abaixo de dois salários mínimos, aproximadamente. E o valor mínimo sobre o qual recai a maior alíquota é de pouco menos de cinco salários mínimos. O que seria perfeitamente progressivo, se fosse o caso de uma sociedade pouco desigual, na qual os maiores salários não fossem muito superiores a esse patamar. O que não é o caso.

A realidade de um país desigual é a existência de poucas pessoas com salários absurdamente elevados, enquanto a maior parte da população fica à míngua. Isso foi o que demonstrou o resultado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2017, realizada pelo IBGE.

A massa de rendimento médio mensal real domiciliar per capita foi de R\$ 263,1 bilhões em 2017, e de R\$ 263,9 bilhões em 2016. Os 10% da população com os menores rendimentos detinham 0,7% da massa de rendimento, enquanto os 10% com os maiores rendimentos ficavam com 43,3% dessa massa, ou mais de 2/5 dos rendimentos domiciliares per capita.⁸³

Diante desse levantamento, é indefensável supor que exista progressividade em uma alíquota de 27,5% que incide sobre todo montante que ultrapasse cinco salários mínimos. Muito pelo contrário, já que uma incidência de 27,5% sobre um montante de mil reais (no caso de alguém com renda mensal de R\$ 5.664,68) e a mesma alíquota sobre 200 mil reais (sendo

⁸³ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20843-pnad-continua-10-da-populacao-concentravam-quase-metade-da-massa-de-rendimentos-do-pais-em-2017>. Acesso em 19/10/2018.

alguém com renda mensal de R\$ 204.664,68), por exemplo, perfaz uma incidência altamente regressiva e contrária ao princípio da capacidade contributiva – quem tem menos está pagando muito mais.

Se analisarmos as alíquotas-teto de IR praticadas nos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), vemos que são muito maiores do que a brasileira – que atualmente é de 27,5%. Como na Bélgica (50%), Holanda (52%) e Suécia (57%), sem contar os países latino-americanos Argentina (35%) e Chile (40%). Assim, podemos ver claramente que o problema não mora em termos uma alíquota alta de imposto de renda e, sim, que ela pese demais para a camadas de mais baixo poder aquisitivo –ou seja, a grande maioria do povo brasileiro, pois, atualmente, a renda média do país é de 2.000 reais.⁸⁴

Cabendo ainda frisar que, dentro desse universo de tributação direta branda para rendas mais elevadas, ainda há outras distorções mais profundas, quando levado em consideração que, em algumas situações, é possível que essa alíquota fique ainda mais baixa, por meio de elisão fiscal:

Ademais, as alíquotas de impostos para os prestadores de serviços independentes e profissionais liberais, que declaram o imposto sobre os rendimentos como se fossem uma empresa, podem ser tão baixos quanto 5%, sem nenhuma taxa de retenção de dividendo, em comparação com o imposto de renda da pessoa física, que é de 27,5%. Isso cria fortes incentivos para declarar os impostos como pessoa jurídica e resulta em tratamento fiscal desigual para diferentes atividades.⁸⁵

Em face desse cenário, fica bastante difícil acreditar que a aplicação do imposto direto sobre a renda de pessoas físicas seja progressiva. Trata-se de uma decisão político-legislativa que protege os super-salários, ficando bastante pesado para os rendimentos baixos e medianos.

Como os ricos que ficam cada vez mais ricos deixam de pagar impostos por métodos “legais” e ilegais, o Estado tem agora que pedir emprestado o que lhe era devido por direito. Como quem tem dinheiro são os plutocratas, os bancos e os fundos de investimento do capital financeiro, o Estado tem que pedir emprestado a eles o que eles não pagavam em impostos devidos, agora sob a forma de empréstimo, e pagar, ainda por cima, juros que, no caso do brasileiro, são estratosféricos.⁸⁶

A tendência disso é haver cada vez mais concentração de riquezas nas mãos daqueles que têm buscado meios de manter seus privilégios ainda antes de as margens plácidas do

⁸⁴ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/20/opinion/1537447119_621795.html. Acesso em 26/11/2018.

⁸⁵ OCDE, 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/eco/surveys/Brasil-2015-resumo.pdf>. Acesso em 03/10/2018.

⁸⁶ SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017, p. 164.

Ipiranga ouvirem o brado retumbante. Por isso que, apesar dos muitos braços fortes, a igualdade penhorada até hoje não veio.

3.1.2 A isenção fiscal sobre lucros e dividendos

Um ponto altamente controvertido na tributação brasileira está no fato de os lucros e dividendo serem isentos há quase 23 anos, por força da lei nº 9.249/95. O que perfaz mais uma forma de “negligência” com a progressividade fiscal, já que essa cobrança viria a fazer com que as pessoas com mais rendas – que são, em regra, os beneficiários de lucros e dividendos – contribuíssem mais com as receitas públicas.

Art. 10. Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior. (Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências.)

Essa decisão político-legislativa, eivada de inconstitucionalidades, só reforça a conformação da incidência tributária brasileira à conveniência dos mais ricos. A justificativa para essa isenção era o aumento dos investimentos – sendo que, curiosamente, não houve verificação se de fato isso ocorreu ao longo dessas duas décadas⁸⁷. Na prática, o que seguramente ocorreu foi o beneficiamento fiscal das pessoas mais abastadas, já que praticamente todo o rendimento desse grupo é oriundo de aplicações financeiras e lucros de suas empresas, a exemplo de Joesley Batista, dono da empresa JBS:

A janela se abriu em 2014 e 2015 quando a RF começou a divulgar dados detalhados das declarações. Sabíamos que o País era extremamente desigual, mas os dados revelaram que a situação é muito mais dramática. Descobrimos que os ricos não só pagam pouco imposto como pagam menos imposto do que a classe média alta. Por quê? **A principal fonte de renda dos muito ricos são lucros e dividendos distribuídos a acionistas, que são isentos.** Já os salários, principal renda da classe média alta, são tributados em 27,5%. No Brasil, a estrutura do IR é progressiva para salários e incide em tudo que a pessoa recebe. Verificamos que a carga tributária de quem ganha um, dois e três salários mínimos, cresce e **chega, no máximo, à média de 11% para rendas entre R\$ 160 mil e R\$ 360 mil por ano, faixa da classe média alta.** A partir daí, a tributação vai reduzindo até que, no topo, onde está quem ganha

⁸⁷ Paradoxalmente, um levantamento recente mostra o inverso: “quando havia maior concentração da renda no topo, observava-se uma queda dos investimentos, demonstrando que o aumento deles pode estar associado a uma melhor distribuição de renda, pois foi, inclusive, constatado que, em relação a outros países, os ricos brasileiros investem muito menos”. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/brasil-um-dos-paises-mais-desiguais-do-mundo>. Acesso em 29/11/2018.

mais de R\$ 2 milhões por ano, a carga, em média, cai a 6% sobre a renda total, podendo ser maior e até menor, que foi o que se descobriu no caso de Joesley Batista. A quebra do sigilo fiscal mostrou que ele recebeu, em 2016, R\$ 105 milhões, mas pagou apenas R\$ 340 mil de IR, ou seja, **0,3%, tudo porque 95% da renda dele veio de lucros e dividendos distribuídos.**

(...)

Mesmo que o dono da JBS gaste R\$ 10 milhões em consumo, não chegará à carga que o pobre paga. Descobrimos ainda, ao analisar os números, que **um milésimo (0,1%) mais rico do País, que são 140 mil pessoas, ganha mais de R\$ 3 milhões por ano e soma 14% da renda nacional, contra a fatia de 12% dos 50% mais pobres** - ou 70 milhões de pessoas, um terço da população. **Os ricos são muito mais ricos e pagam muito menos imposto do que se imaginava.** A concentração de renda no Brasil é uma das maiores do mundo, algo inaceitável para países democráticos.⁸⁸(Grifos nossos)

Essa incoerente opção tributária de isentar lucros e dividendos, que não ocorre em praticamente nenhum outro país, além de aumentar a concentração de renda, termina por impactar negativamente a arrecadação e produzir ainda mais distorções. É, por tabela, uma sabotagem ao erário.

Pelo lado da arrecadação, fechar uma série de brechas do sistema tributário poderia fortalecer a receita e reduzir as distorções. Por exemplo, além do pagamento de dividendos aos acionistas, as empresas têm uma opção de pagá-los com juros sobre capital próprio, que são tratados como despesa, ou seja, não estão sujeitos à tributação sobre o rendimento das empresas (IRPJ). Para o acionista, isto é tributado à mesma taxa de 15% que é cobrada sobre os dividendos. Isso tem efeitos regressivos sobre a distribuição de renda e reduz também a poupança corporativa. Em vez disso, a aplicação da alíquota padrão IRPJ geraria receitas adicionais de 0.1% do PIB.⁸⁹

O interesse público é atassalhado por medidas políticas em defesa dos interesses privados dos segmentos mais ricos da população. A consequência disso é que o combate às desigualdades nunca se efetiva, e a eficiência tributária perde espaço para as demandas usurárias dos detentores do capital. Nesse sentido, Piketty pontua:

Até a Primeira Guerra Mundial, não existia na maior parte dos países nenhum imposto sobre as rendas do capital ou sobre os lucros das empresas; nos raros casos em que eles existiam, seus coeficientes eram baixíssimos. Tratava-se, assim, de condições ideais para o acúmulo e a transmissão de fortunas consideráveis, e para se viver da renda produzida por essas riquezas. Ao longo do século XX, surgiram inúmeras formas de tributação de dividendos, juros, lucros e aluguéis, o que mudou radicalmente a distribuição.⁹⁰

⁸⁸ Entrevista concedida pelo economista gaúcho Sérgio Wulff Gobetti ao Jornal do Comércio. Disponível em: <http://www.reconconsultoria.com.br/novidades/1065/tributacao-brasileira-e-escandalosamente-benefica-aos-muito-ricos,-diz-economista>. Acesso em 30/09/2018.

⁸⁹ OCDE, 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/eco/surveys/Brasil-2015-resumo.pdf>. Acesso em 03/10/2018.

⁹⁰ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 363.

A respeito desse aspecto, vale ainda pontuar que o principal economista do governo recém-eleito afirmou que pretende inserir a taxa de 20% na tributação da distribuição de lucros e dividendos. Só que, em contrapartida, também estudava eliminar a contribuição patronal para a Previdência, que incide sobre a folha de salário – que possui a mesma alíquota de 20%⁹¹. Portanto, tornar a tributação mais justa, equitativa e, conseqüentemente, aumentar a arrecadação, parece não ser uma opção para o governo que está por vir.

3.1.3 A renúncia ao imposto sobre grandes fortunas

Em que pese que o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) provavelmente incidiria sobre o patrimônio, e não sobre a renda, tratar-se-ia de mais um caminho para a efetivação da progressividade tributária – que é a questão trazida por esse subcapítulo. O fato de não haver o IGF, ainda que ele recaísse sobre o patrimônio, configura, portanto, mais uma forma de “negligência” com a progressividade tributária no Brasil.

Dentre as distorções tributárias verificadas, as quais acabam por solapar a pretensa redução das desigualdades sociais, seguramente está a opção legislativa por não implementar a cobrança do IGF. Ora, como reduzir as desigualdades sem tributar as grandes fortunas de um país tão desigual, em que 1% dos mais ricos ganharam 36 vezes o que recebeu 50% da população em 2017⁹²? E, tendo em vista a técnica da progressividade tributária, haveria algo que demonstre maior capacidade econômica do contribuinte do que a titularidade de uma grande fortuna?

Nesse aspecto, o texto constitucional é explícito, no §1º do art. 145, ao determinar que “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”. Portanto, incluso patrimônio e renda, a Constituição é clara acerca da progressividade tributária em face da capacidade contributiva dos cidadãos. E havemos de convir que não existe impossibilidade alguma em identificar as grandes fortunas desse País. Muito pelo contrário: o abismo da desigualdade social deixa bem claro exatamente onde elas estão.

Partindo-se da razoável perspectiva de que a cobrança de determinados impostos é autorizada pela Constituição, e reforçada pelos princípios gerais do Sistema Tributário Nacional

⁹¹ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/02/politica/1538508720_526769.html. Acesso em 26/11/2018.

⁹² Esses números são parte da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgados no início de 2018.

trazidos pela mesma, a renúncia tributária, por meio da não-cobrança, implica, indiretamente, em entregar dinheiro nas mãos desses particulares tacitamente isentos.

Seria tácita porque, tecnicamente, a isenção se refere a uma renúncia explícita de um tributo existente, seja por parâmetro do valor da base de cálculo, seja por critério pessoal. Portanto, falar de isenção em face de referido tributo autorizado constitucionalmente pelo art. 153, VII, porém inexistente, visto que não criado por lei complementar, não se trata a rigor de uma isenção⁹³. Mas a analogia é válida.

Então, sob a perspectiva de que há um grupo – nomeadamente os detentores de grandes fortunas – sobre o qual, por conta do legislador se manter silente no que tange à criação do imposto, existe uma isenção subentendida.

Mesmo havendo controvérsias acerca da cobrança desse imposto, nos países em que há a arrecadação, a exemplo da França, o tributo representa 0,25% do Produto Interno Bruto (PIB) local e 2% da arrecadação federal. Segundo Carvalho Júnior, pesquisador do IPEA, há cálculos mostrando que no Brasil a aplicação ajudaria a arrecadar de 0,25% a 0,5% do PIB⁹⁴ – o que seria suficiente para cobrir, por exemplo, a despesa com o bolsa-família, em 2008, que correspondeu a menos de 0,4% do PIB⁹⁵.

Na contramão da tendência mundial de optar pela não implementação do referido tributo, Piketty não só defende que exista a incidência da taxação sobre fortunas como assevera, ainda que utopicamente, que ela deveria ocorrer em nível mundial. Seria uma forma de remediar a saída de capital, que geralmente ocorre quando os detentores das grandes fortunas buscam caminhos de evitar determinadas cobranças incidentes no seu próprio país, ao passo que reduziria a concentração de riquezas.

O imposto mundial sobre o capital é uma utopia: seria difícil acreditar que as nações do mundo pudessem concordar com essa ideia, estabelecer um cálculo de tributação para ser aplicada a todas as fortunas do mundo e depois redistribuir harmoniosamente essas receitas entre os países. Entretanto, considero-a uma utopia útil, por diversas razões. Em primeiro lugar, mesmo que uma instituição ideal não se torne realidade num futuro previsível, é importante tê-la como ponto de referência, a fim de avaliar melhor o que as soluções alternativas oferecem ou deixam de oferecer.
(...)

⁹³ Nesse sentido, Coêlho pontua que a não-incidência tecnicamente não é uma isenção, mas é um não-ser (inexistente). COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 16ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 115, 116 e 122.

⁹⁴ Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/03/16/imposto-sobre-fortunas-ricos-milionarios-distribuicao-de-renda.htm>. Acesso em 03/10/2018.

⁹⁵ Segundo o Comunicado da Presidência que trata da temática tributária, elaborado em 2009 pelo IPEA. Disponível em:

http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/231054/comunicado_da_presidencia_n2%202.pdf?sequence=2. Acesso em 18/10/2018.

Muitos rejeitarão o imposto sobre o capital como uma ilusão perigosa, assim como o imposto sobre a renda foi rejeitado há pouco mais de um século. No entanto, quando vista de perto, essa solução se mostra muito menos perigosa do que as alternativas.⁹⁶

Assumindo que a desigualdade social no Brasil é radical o suficiente para justificar a incidência do IGF, é fundamental considerar como se efetivaria a sua incidência. Contrário ao argumento de que existiriam dificuldades técnicas para essa tributação, Machado assevera que:

O argumento é inconsistente. Os bens que integram as grandes fortunas são os mesmos cuja transmissão de propriedade é tributada. Se a título oneroso, pelo Município. Se a título gratuito, ou em virtude de sucessão por causa da morte, pelo Estado. E ninguém sustentou a inviabilidade do imposto de transmissão *causa mortis* e doação, de que trata o art. 155, I, nem do imposto de transmissão *inter vivos*, de que trata o art. 156, II, da CF.⁹⁷

Não sendo um entrave de viabilidade técnica ou arrecadatório, então o que viria a explicar disparatada renúncia, em um território que só não é mais desigual por falta de espaço? Prossegue Machado:

Não acreditamos na instituição de um imposto sobre grandes fortunas, por uma razão muito simples: quem manda no mundo, seja pelo poder, seja pela influência sobre os que o exercem, é sempre titular de grande fortuna, e certamente não vai admitir essa tributação. Se um dia ocorrer a instituição de um imposto com esse nome, não será devido pelos ricos, mas pela classe média, incrementando a enorme carga tributária por essa já suportada.⁹⁸

No Brasil, essa constatação é ainda mais segura, tendo em vista o contexto histórico explanado no capítulo anterior. Ou seja, no polo diametricamente oposto ao desses detentores de grandes fortunas isentas estão as mesmas pessoas que, desde a formação do Estado brasileiro, foram marcadas pelo estigma da exclusão social. E são essas pessoas que, como sempre, pagam muito caro por essa política elitista.

Com o Estado impossibilitado de forçar o pagamento de tributos dos mais ricos, em um contexto de extraordinária concentração de renda nas mãos de poucos, passa a exigir a necessidade de “pedir emprestado” aquilo que não se pode mais exigir. A passagem do Estado fiscal para o Estado devedor é marcada por esse fato basilar. O Estado precisa se financiar com o resultado do trabalho coletivo. Esse resultado, a riqueza social, por sua vez, passa a estar concentrada no 1% mais rico que não paga mais imposto, seja porque compra os políticos para não passar leis nesse sentido - caso da CPMF no Brasil, por exemplo -, seja pela evasão fiscal ilegal. No caso brasileiro, estima-se a evasão fiscal em US\$ 520 bilhões. “Corrupção real”, esta muito

⁹⁶ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014., p. 501

⁹⁷ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 38ª ed., São Paulo: Malheiros, 2017, p. 355.

⁹⁸ *Ibidem*.

maior que toda a corrupção apenas “política”, que não é vista como tal pela população midiaticamente manipulada.⁹⁹

A falta de incidência tributária sobre os mais ricos configura uma corrupção real, conforme pontua Jessé Souza, por ser resultado direto de uma gestão pública entranhada pelos interesses particulares dos detentores dos meios de produção. O que provoca uma reação em cadeia que resvala em um problema de receita que é “solucionado” com mais corrupção. Só que, dessa vez, com o Estado enquanto devedor dessas mesmas pessoas que, por suposta liberalidade política, ficaram isentas de figurar como devedores fiscais.

A autorização constitucional para a incidência do IGF também encontra guarida na legislação pátria. Mais especificamente no que tange à responsabilidade fiscal, estabelecida pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). O diploma legal, no art. 11, determina que “Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”.

Para muitos autores, a LRF revela-se inconstitucional quando exige a instituição de todos os tributos previstos na CF. O entendimento predominante é que a Lei Maior não estabelece tal obrigatoriedade, tendo-se limitado a outorgar essas competências para cada ente federativo, que à luz de suas circunstâncias, poderiam avaliar a possibilidade de instituir ou não determinado tributo.¹⁰⁰

Esse entendimento em prol da não obrigatoriedade da instituição do IGF, ainda que majoritário¹⁰¹, quando confrontado com outros dispositivos constitucionais, não resta tão defensável. O art. 145, caput, ao estabelecer que os entes poderão instituir os determinados tributos, pode-se entender que é no sentido de elencar as espécies possíveis a serem instituídas pelos entes federados – e não marcar a liberalidade em instituir os tributos ou não. Por isso que o art. 153, VII, ao incumbir a competência para a instituição do IGF à União, em face do art. 11 da LRF, perfaz uma exigência acerca da criação do imposto, sob pena do ente incorrer em irresponsabilidade fiscal.

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:
I - importação de produtos estrangeiros;
II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
III - renda e proventos de qualquer natureza;

⁹⁹ SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017, p. 163.

¹⁰⁰ PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e controle externo** - 7. Ed, atualizada com a EC 56 e com a nova lei complementar 131/2009. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 109.

¹⁰¹ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 16ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 347.

- IV - produtos industrializados;
- V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- VI - propriedade territorial rural;
- VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

A obrigatoriedade fica ainda mais patente quando se constata que todos os outros impostos competidos à União pelo art. 153 foram implementados. Havia a pretensão por parte do constituinte de que existisse também esse imposto, a ser criado por lei complementar, fosse para aumentar a arrecadação de receitas pela União, fosse para reduzir a concentração de riquezas. Se o entendimento tendesse para a inviabilidade de sua implementação, provavelmente o IGF não faria jus a um inciso constitucional.

Quanto à conformidade com a ordem mundial, considerando que em quase nenhum outro país esse imposto seja aplicado, vale salientar que em nenhum outro país o instituto da escravidão perdurou por tanto tempo; em quase nenhum outro país a desigualdade social é tão profunda; e que em quase nenhum outro país é tão difícil ascender socialmente. Além da recente constatação de que o contingente de muito pobres, de 2016 para 2017, aumentou em 2 milhões de pessoas, passando a ser essa a situação de 26,5% da população brasileira¹⁰².

Considerando essas particularidades do Brasil, é muito defensável a necessidade da instituição desse tributo. Tanto sim que o legislador originário teve o cuidado de autorizá-lo, em consonância com os princípios e os objetivos precípuos da Constituição Cidadã.

Os princípios são, conforme o magistério de Alexy, "mandados de otimização". Os governantes da República devem otimizar a redução das desigualdades sociais, distribuir renda na maior medida possível. Sendo o imposto sobre grandes fortunas um dos possíveis mecanismos de distribuição de renda, de redução das desigualdades sociais, a princípio, então, ele deveria ser adotado, devendo-se afastar a facultatividade de sua instituição.¹⁰³

O afastamento dessa facultatividade, além de um reforço à prossecução de interesses democráticos bastante relevantes, configura uma clara obediência aos princípios constitucionais. Acerca dos princípios, é importante salientar, conforme exposto no trecho acima, que não se tratam de adendos que conferem discricionariedade aos agentes estatais em obedecê-los ou não. Muito pelo contrário: eles são diretrizes que necessariamente devem ser observadas em todos os âmbitos da atuação pública.

¹⁰² Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/12/extrema-pobreza-aumenta-no-pais-indica-ibge.shtml>. Acesso em 05/12/2018.

¹⁰³ Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI285119,101048-Imposto+sobre+grandes+fortunas+Consideracoes+acerca+da>. Acesso em 21/11/2018.

3.2 BREVE COMPARATIVO: A PROGRESSIVIDADE EM PORTUGAL

O presente comparativo com a aplicação da progressividade em Portugal traz a Constituição da República Portuguesa (CRP) como ponto de partida. Mais especificamente, o artigo 104.º, que trata dos impostos:

1. O imposto sobre o rendimento pessoal **visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo**, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.
2. A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.
3. A tributação do património **deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos**.
4. A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das **necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social**, devendo onerar os consumos de luxo. (Grifos nossos)

De forma sucinta, a CRP trata do imposto sobre o rendimento como um caminho para diminuir as desigualdades, devendo ser único e progressivo, e reforça o imperativo de igualdade social também na tributação sobre o património. No que diz respeito à tributação indireta sobre o consumo – que se unifica no Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) –, deve ser aplicada a seletividade fiscal, tendo em vista também o imperativo de justiça social.

Ao se deparar com Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), a falsa progressividade brasileira aplicada sobre a renda fica ainda mais evidente. Portanto, tomando Portugal como parâmetro, fica clara a diferença entre uma suposta progressividade sobre a renda e uma tributação sobre a renda que se propõe a ser verdadeiramente progressiva, conforme se verifica na figura 3.

Figura 3 – Art. 68º do CIRS (Portugal).¹⁰⁴

Rendimento coletável (euros)	Taxas (percentagem)	
	Normal (A)	Média (B)
Até 7 091	14,50	14,500
De mais de 7 091 até 10 700	23,00	17,367
De mais de 10 700 até 20 261	28,50	22,621
De mais de 20 261 até 25 000	35,00	24,967
De mais de 25 000 até 36 856	37,00	28,838
De mais de 36 856 até 80 640	45,00	37,613
Superior a 80 640	48,00	–

¹⁰⁴ “O quantitativo do rendimento coletável, quando superior a € 7 091 é dividido em duas partes: uma, igual ao limite do maior dos escalões que nele couber, à qual se aplica a taxa da col. (B) correspondente a esse escalão; outra, igual ao excedente, a que se aplica a taxa da col. (A) respeitante ao escalão imediatamente superior”.

Trata-se de uma progressividade graduada, como ocorre no Brasil, porém o imposto português apresenta sete faixas de incidência de alíquotas progressivas – quase o dobro da quantidade brasileira. Ademais, a maior alíquota incidente sobre a renda de pessoas físicas em Portugal é 48% – novamente, quase o dobro da brasileira, que finda em 27,5%.

Ao se atentar para o patamar da última faixa de incidência do imposto português, verifica-se o respeito ao princípio da capacidade contributiva. Na câmbio atual¹⁰⁵, a alíquota de 48% incide sobre o rendimento mensal de valores acima R\$ 30.000,00 – uma diferença abissal em relação ao imposto no Brasil, no qual se aplica a alíquota mais alta em todo rendimento maior que R\$ 4.664,68 mensais.

Além da tributação efetivamente progressiva sobre a renda de pessoas físicas, o diploma português traz um dispositivo em prol da redistribuição de renda; só que esse se respalda no princípio fundamental da solidariedade, o qual é trazido logo no art. 1º da CRP¹⁰⁶. O artigo que traz a taxa adicional de solidariedade dispõe que “Sem prejuízo do disposto no artigo 68.º, ao quantitativo do rendimento coletável superior a (euro) 80 000 incidem as taxas adicionais de solidariedade constantes da tabela seguinte” (Figura 4).

Figura 4 – Art. 68º-A do CIRS (Portugal).¹⁰⁷

Rendimento coletável (euros)	Taxa (percentagem)
De mais de 80 000 até 250 000	2,5
Superior a 250 000	5

Em que pese já se efetive a progressividade no imposto sobre a renda, o legislador português entendeu ser necessária haver uma taxa que figure como uma clara obediência ao princípio constitucional da solidariedade – o qual, por conseguinte, também contribui para a redução das desigualdades entre os cidadãos.

¹⁰⁵ Conversão aplicada no dia 26/11/2018.

¹⁰⁶ “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.”

¹⁰⁷ “O quantitativo da parte do rendimento coletável que exceda (euro) 80 000, quando superior a (euro) 250 000, é dividido em duas partes: uma, igual a (euro) 170 000, à qual se aplica a taxa de 2,5 %; outra, igual ao rendimento coletável que exceda (euro) 250 000, à qual se aplica a taxa de 5 %”.

Mesmo sendo um dos países mais desiguais da União Europeia, o fato é que Portugal não apresenta um índice de desigualdade tão elevado¹⁰⁸, ainda mais em face do brasileiro¹⁰⁹. Mas, para Portugal, o índice é alto o bastante para justificar uma tributação sobre a renda efetivamente progressiva e um adicional de solidariedade. Um reforço compatível com as prioridades constitucionais do Estado português:

Artigo 81.º

Incumbências prioritárias do Estado

(...)

b) Promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal;

Em consonância com a grande maioria dos países, Portugal aplica taxas sobre mais-valias (lucros) e dividendos, cabendo isenções em casos bastante específicos. Ademais, a CRP preconiza a importância do enfrentamento da riqueza excessiva, a exemplo do mandamento prioritário em findar latifúndios, presente nos art. 81º, h), e 94º.

São pontos que valem destaque, a fim de demonstrar que em Portugal há o esforço legislativo voltado para enfrentar as desigualdades sociais, além da explícita indicação de fazê-lo por meio da política fiscal. Por se tratar de um breve comparativo, esse apanhado busca apenas confirmar que é possível que sejam consolidadas as aspirações constitucionais, quando existe vontade político-legislativa para tal.

3.3 O RACISMO E A CONSEQUENTE MANUTENÇÃO DA DESIGUALDADE RACIAL NO BRASIL

Racismo estrutural “é a relativa sobreposição estrutural entre negritude e pobreza que reforça crenças (ideológicas) e atitudes (práticas) contra os negros, ainda que elas sejam inconscientes ou apresentadas em um discurso classista”¹¹⁰. A consolidação dessa dimensão do racismo na população brasileira não é obra do acaso, conforme exposto a seguir:

Certamente a subida da temperatura fez os abolicionistas, fosse quem fosse, recorrerem à certeza da cor para estabelecer quem era ou não escravo. Afinal, se a

¹⁰⁸ Disponível em: [https://www.pordata.pt/Portugal/%C3%8Dndice+de+Gini+\(percentagem\)-2166](https://www.pordata.pt/Portugal/%C3%8Dndice+de+Gini+(percentagem)-2166) e [https://www.pordata.pt/Europa/%C3%8Dndice+de+Gini+\(percentagem\)-1541](https://www.pordata.pt/Europa/%C3%8Dndice+de+Gini+(percentagem)-1541). Acesso em 26/11/2018.

¹⁰⁹ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/brasil-o-10-pais-mais-desigual-do-mundo-21094828>. Acesso em 26/11/2018.

¹¹⁰ CAMPOS, Luiz Augusto. **Revista brasileira de ciências sociais** - vol. 32 n° 95. Rio de Janeiro, 2017, p.16. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v32n95/0102-6909-rbcsoc-3295072017.pdf>. Acesso em: 25/10/2018.

dicotomia negro/branco, que se referia à condição de escravo/livre, se modificou ao longo do século XIX no Brasil, principalmente devido à progressiva conquista de alforrias por parte dos escravos e à conseqüente entrada de homens de cor (sic) no conjunto dos indivíduos livres, entendendo que nos períodos imediatamente à Abolição e no pós-abolição ocorreu um novo processo, em que os homens de cor (sic) voltaram a ser associados ao passado escravista, independentemente de sua condição anterior ter incluído trabalhos forçados ou não.¹¹¹

Ou seja, “os párias eram escravos e negros e, deixando de ser escravos, permaneciam negros e continuavam párias”¹¹². Essa dimensão do racismo, perpetuada ao longo do tempo, é bastante nociva, porque possui um forte ciclo de causa e efeito.

É em nome dela também que se passa a operar um novo código social nascente, uma nova “hierarquia social” que vai estipular os critérios que permitem e legitimam que alguns sejam vistos como superiores e dignos de privilégios, e outros sejam vistos como inferiores e mercedores de sua posição marginal e humilhante. A distinção entre os estratos europeizados em relação aos estratos de influência africana e ameríndia, com toda sua lista de distinções derivadas tipo doutores/analfabetos, homens de boas maneiras/joões-ninguém, competentes/incompetentes etc., vai ser a base dessa nova hierarquia das cidades que se criam e se desenvolvem.¹¹³

A imagem prévia do negro seria o seu destino, por força dos efeitos do racismo sobre a existência dessas pessoas; e o destino, forjado pelo racismo, sustentava a imagem atribuída. E, sendo a contrapartida da manutenção desse ciclo a perpetuação dos privilégios dos brancos, não havia por parte do Estado a menor pretensão de romper com o ciclo.

E com as lutas sociais por igualdade, são produzidos processos coletivos de aprendizado na qual a dor e o sofrimento do outro podem ser revividos em cada um. Nós, por outro lado, mantivemos essa subhumanidade. Nós não nos importamos com a dor e com o sofrimento dos pobres, as evidências empíricas são claríssimas como a luz do sol, inegáveis para qualquer pessoa de boa vontade. A polícia mata pobres indiscriminadamente – e faz isso porque a classe média e a elite aplaudem. Houve recentemente essa coisa completamente absurda e bárbara das matanças nos presídios, e a classe média aplaudiu. São provas de que temos, como sociedade, ódio aos pobres. Isso veio da escravidão, em que havia uma distinção muito clara entre quem é gente e quem não é. Por isso, não nos importamos com o tipo de escola e de hospital que essa classe vai ter, por exemplo, o que é uma enorme burrice porque estamos criando inimigos, ressentimento.¹¹⁴

Na verdade, por conta do plano de branqueamento da população brasileira, a atuação do Estado, por meio de políticas públicas e controle de acesso a direitos e garantias, é justamente

¹¹¹ ABREU, Martha; PEREIRA Matheus Serva (orgs.). **Caminhos da liberdade**: histórias da abolição e do pós-abolição no Brasil. Niterói: PPGHistória- UFF, 2011, p. 229.

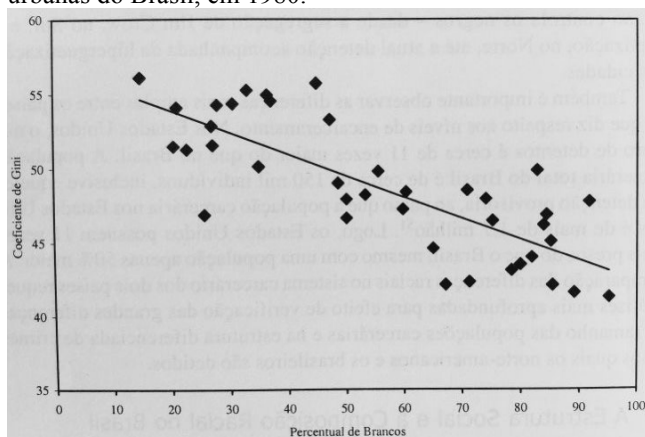
¹¹² BERTULIO, Dora Lucia de Lima. **Direito e relações raciais** – uma introdução crítica ao racismo. Dissertação (Mestrado em Direito). Curso de Pós-graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1989, p.1.

¹¹³ SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017, p. 72.

¹¹⁴ Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/jesse-souza-a-elite-do-atraso/>. Acesso em 14/11/2018.

no sentido oposto ao da inclusão dos cidadãos negros. Acerca disso deparamo-nos com dados, levantados em 1980, que confirmam essa perspectiva: havendo mais negros, a tendência era que se concentrasse a renda na esfera jurídica de pessoas brancas (figura 5).

Figura 5 - Coeficiente de Gini de desigualdade de renda, segundo o percentual de brancos para as 40 maiores áreas urbanas do Brasil, em 1980.



Fonte: TELLES, Edward. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Fundação Ford, 2003, p. 258.

O Coeficiente de Gini, que mede as desigualdades sociais de uma dada população, é um indicativo do quanto a sociedade é igualitária (valor mais próximo de zero) ou desigual (mais próximo de 100). É bastante curioso constatar essa situação brasileira na qual, quanto menos branco há em uma área, mais existe a concentração de renda; e, quanto mais brancos, mais a área é igualitária. Diante desses dados alarmantes, Telles questiona até que ponto se trataria de coincidências.

Essas perguntas podem ser interpretadas como meramente retóricas, mas ninguém nega que o racismo conduz à desigualdade. Embora não seja possível estabelecer satisfatoriamente uma relação de causa e efeito, essas questões são levantadas porque são preocupantes. No mínimo, podem suscitar explicações repletas de consequências para a persistência das desigualdades raciais no Brasil.¹¹⁵

Além da tendência cíclica de persistência do racismo estrutural, existe outra dimensão do racismo que “extrapola a questão social, política ou econômica para caminhar ao lado delas”¹¹⁶. Nomeadamente, o racismo institucional.

¹¹⁵ TELLES, Edward. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Fundação Ford, 2003, p. 258.

¹¹⁶ BERTULIO, Dora Lucia de Lima. **Direito e relações raciais** – uma introdução crítica ao racismo. Dissertação (Mestrado em Direito). Curso de Pós-graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1989, p.2.

Depois de 130 anos da extinção da escravidão, existem, porém, permanências fortes e teimosas na sociedade brasileira. O racismo continua estrutural no país, e continua inscrito no presente, de forma que não é possível apenas culpar a história ou o passado. A violência e a desigualdade têm na raça um fator a mais, com as pesquisas mais contemporâneas mostrando como negros morrem antes, estudam menos, têm menos acesso ao mercado de trabalho, contam com menos anos de educação, sofrem com mais atos de sexismo, possuem acesso mais restrito a sistemas de moradia e acompanhamento médico. Por fim, o trabalho escravo, mesmo que informal, está longe de se encontrar extinto no país. Não se escapa ao fato de ter sido a última nação a abolir a escravidão mercantil sem guardar marcas fortes e consolidadas, observadas facilmente nos dias de hoje.¹¹⁷

É por meio do Direito que esses mecanismos de redistribuição de renda e redução da pobreza poderiam se efetivar. Não foi assim, porque, conforme já explanado, a suposta integração gradativa da população negra tinha como objetivo principal a eliminação da raça por meio da mestiçagem. O que, à época, foi amplamente endossada por cientistas e acatada pela sociedade branca, que tratou logo de buscar um arcabouço técnico para encobrir subjetividades puramente racistas.

O racismo brasileiro é um caso complexo e singular, pois ele se afirma por meio da sua própria negação. Ele é negado de forma veemente, mas se mantém presente no sistema de valores que regem o comportamento da sociedade. Uma das especificidades do preconceito racial vigente em nosso país é seu caráter não oficial. Enquanto em outros países adotaram-se estratégias jurídicas que garantiam a discriminação dentro da legalidade, no Brasil se fez o contrário. Desde a proclamação da República, a universalidade da lei foi afirmada de maneira taxativa: nenhuma cláusula, nenhuma referência explícita a qualquer tipo de diferenciação pautada na raça. No entanto, assim como silêncio não é sinônimo de inexistência, o racismo foi aos poucos repostado, primeiro de forma “científica”, com base no beneplácito da biologia, e depois pela própria ordem do costume.¹¹⁸

O Estado brasileiro, de forma direta ou indireta, auxiliou a criar tamanha desigualdade racial, seja por meio de políticas públicas racistas, seja por nunca ter posto na pauta, por durante mais de um século, os interesses dos cidadãos negros. Nesse sentido, afirma Telles:

Outras políticas estatais podem ter sido importantes para a reprodução da desigualdade racial, mas logo após a Abolição, diferentemente das políticas de imigração, elas não eram explicitamente racistas. A negligência do Estado brasileiro quanto à educação, durante todo o século XX, no que diz respeito às escolas primárias e secundárias, pode ter tido a mesma relevância na estrutura da discriminação racial no mercado de trabalho. Como mencionado anteriormente, a renda no Brasil está relacionada com a educação, de forma que as diferenças no nível de educação podem explicar a maior parte das desvantagens atuais de negros.
(...)

¹¹⁷ SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (org.). **Dicionário da escravidão e liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2018, introdução.

¹¹⁸ SILVA, Alex Sander; MWEWA, Christian Muleka; CABRAL, Gladir da Silva. Narratividade, memória e experiência: anotações em contos afro-brasileiros. **Revista Eletrônica de Educação**, v.11, n.2, p. 398-406, jun./ago., 2017, p. 399 e 400.

Embora não fossem de caráter explicitamente racial, a implementação de leis repressivas frequentemente afetava, de forma desproporcional, mais as pessoas negras, muito tempo depois da Abolição.

(...)

Embora não seja claro até que ponto o governo federal tinha a intenção de criar desigualdades de qualquer tipo, é notório que suas políticas regionais também levavam ao aumento da desigualdade racial. (...). Essas políticas causaram enorme impacto na desigualdade racial, uma vez que favoreciam as populações brancas concentradas de forma desproporcional nas regiões Sul e Sudeste.¹¹⁹

Os dois exemplos de legislações que Telles menciona são a Lei da Vadiagem, uma política “que criminalizava a desocupação ou o perambular e era geralmente aplicada contra homens negros desempregados”. O outro era relacionado à prática do candomblé, que requeria permissão de autoridades e registro na polícia para que fossem praticados os seus rituais.

O racismo institucional foi definido a partir de ações oficiais que, de alguma forma excluía ou prejudicavam indivíduos ou grupos racialmente distintos: “a manipulação consciente de instituições a fim de atingir objetivos racistas.”. Para tal, as instituições racistas são extensão do pensamento racista individual.

(...)

É dessa forma que o racismo individual se introduz no sistema de macro-relações sociais, atendendo os objetivos de discriminação ou segregação raciais. O sistema de empregos, educacional, econômico e jurídico são exemplos marcantes dessa ação racista institucionalizada.¹²⁰

Desigualdade racial persistente também é, por conseguinte, um problema jurídico, já que, nessa dimensão institucional, fazem-se presentes as “ideologias racistas na formação, apreensão e utilização do Direito”¹²¹. E é indispensável se atentar a essa condição para que o Direito deixe de ser uma ferramenta de reprodução de desigualdades, tornando-se enfim meio de resolvê-las. Sobre esse aspecto, vale pontuar que:

As políticas nacionais voltadas para o crescimento econômico são a principal característica da agenda neoliberal, sem que, necessariamente, incluam mecanismos para redistribuir a renda ou reduzir a pobreza de forma eficaz. O crescimento econômico do Brasil tem surtido relativamente pouco efeito no combate à pobreza e, frequentemente, aumenta a desigualdade.¹²²

Conforme explanado no capítulo anterior, a exploração desmedida não é uma mera escolha, pactuada entre as elites e as forças estatais. Trata-se de um método de produção

¹¹⁹ TELLES, Edward. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Fundação Ford, 2003, p. 252 e 253.

¹²⁰ BERTULIO, Dora Lucia de Lima. **Direito e relações raciais** – uma introdução crítica ao racismo. Dissertação (Mestrado em Direito). Curso de Pós-graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1989, p. 102 e 103.

¹²¹ *Ibidem*, p.8

¹²² TELLES, op. cit. p. 247.

nacional advindo do período colonial. Nunca houve a ruptura necessária para que o Estado e a sociedade se reestruturassem no sentido de findar esse esquema de exploração de tantos em benefício da pequena elite de sempre.

É uma seqüência do mesmo regime cruel iniciado no século XVI. As instituições consentiram com esse prosseguimento, valendo-se do racismo institucional para efetivá-lo, e efetivando-o porque racistas estruturalmente.

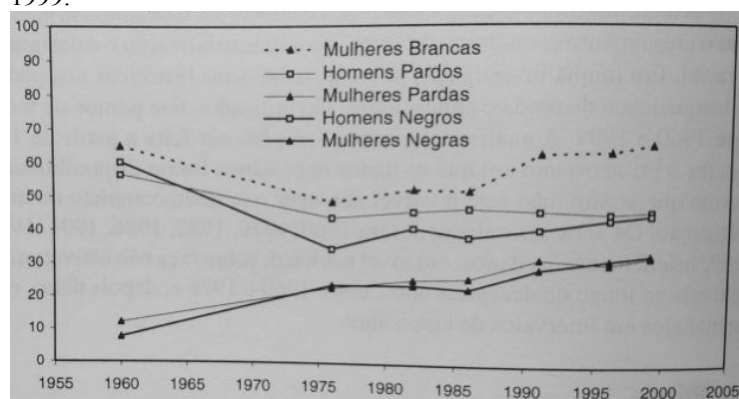
Raymundo Faoro tratava a existência de senhores de escravos como algo banal, quando na verdade o senhor de escravo deve estar no centro [da análise], já que todas as outras instituições vão se montar a partir daí. É uma continuidade absurda de 500 anos e nós somos cegos a isso.

(...)

A família dos muito pobres repete há 500 anos a família dos escravos e eles ainda fazem o mesmo tipo de serviço que faziam antes, são escravos domésticos. Fazem parte de famílias desestruturadas, uma vez que na escravidão não se estimulava que o escravo tivesse família porque era preciso humilhá-lo, abatê-lo. Exatamente como acontece hoje. A escravidão só prospera com o ódio ao escravo e o Brasil de hoje é marcado por uma coisa central que só um cego não vê, o ódio ao pobre. A humilhação do pobre.¹²³

O Brasil é o país do futuro. Ontem, hoje e, seguindo essa marcha de incessantes desigualdades raciais, amanhã também. O tão enaltecido crescimento econômico nunca efetivou a promessa de formar um país igualitário. Mesmo havendo um aumento econômico e no rendimento médio da população, a desigualdade racial sempre se fez presente ao longo de todo o século passado (Figura 6).

Figura 6 - Renda mensal média de outros grupos em comparação ao grupo “homens brancos” (100%), de 1960 a 1999.



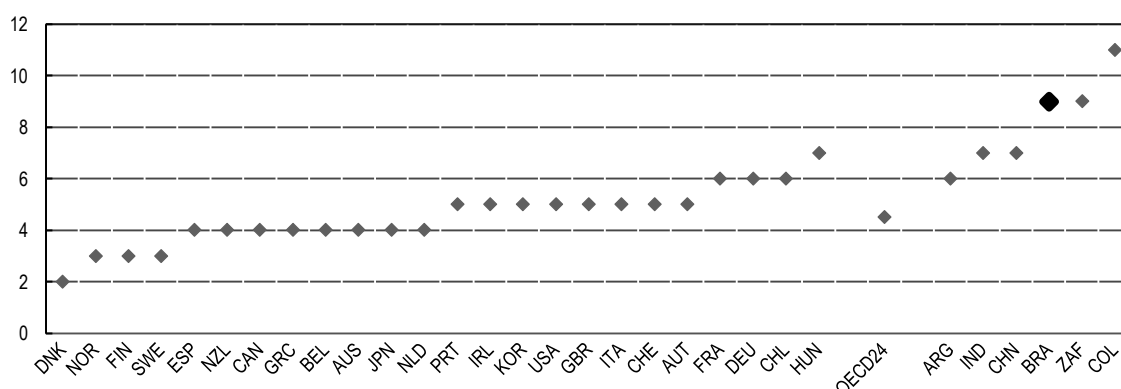
Fonte: TELLES, Edward. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Fundação Ford, 2003, p. 196

¹²³ Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/jesse-souza-a-elite-do-atraso/>. Acesso em 14/11/2018.

Outro ponto tão relevante quanto a desigualdade racial é acerca da baixa mobilidade social brasileira (gráfico 1), que culmina na perpetuação das desigualdades raciais ao longo de gerações, já que:

No Brasil as circunstâncias dos pais desempenham um fator importante na vida das pessoas. O status econômico e social transmitem-se fortemente através das gerações. Levando em conta a mobilidade de uma geração para a próxima, bem como o nível de desigualdade no Brasil, podem ser necessárias nove gerações para crianças nascidas em uma família de baixa renda alcançar a renda média. Em comparação, a média da OCDE é de cerca de cinco gerações.¹²⁴

Gráfico 1 – Gerações necessárias para a ascensão social.



Fonte: “*A Broken Social Elevator?*”, capítulo 1. Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/social-mobility-2018-BRA-PT.pdf>. Acesso em 03/10/2018.

Ademais, o rendimento médio total de pessoas ocupadas, em 2016, foi de R\$ 2.043. Quando visto o valor médio recebido em relação a cada raça, o rendimento dos pardos (R\$ 1.480) e dos pretos (R\$ 1.461) correspondiam, respectivamente, a 55,6% e 54,9% do rendimento dos brancos.¹²⁵

As ações institucionais ou políticas públicas que ignoram os dados e negam a existência de uma elevada e tendencialmente crescente desigualdade racial, independentemente do país, são igualmente racistas. Perfaz uma omissão racista, que ignora deliberadamente a necessidade da democracia racial.

Dado que este fenômeno não é exclusivo do Brasil, o estudo do Direito nas sociedades ocidentais capitalistas enseja a constatação de que o racismo e todas as agressões e violentações aos direitos dos povos coexistem com os mais puros e rígidos critérios

¹²⁴ Levantamento da OCDE, baseado na persistência dos ganhos entre pais e filhos. A família de baixa renda considerada aqui são os 10% mais pobres da população. Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/social-mobility-2018-BRA-PT.pdf>. Acesso em 03/10/2018.

¹²⁵ Disponível em:

ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Caracteristicas_da_forca_de_trabalho_por_cor_ou_raca/Algumas_caracteristicas_da_forca_de_trabalho_por_cor_ou_raca_2016_04_trimestre.pdf. Acesso em 20/10/2018.

de direito justo, igualdade jurídica, princípios de humanidade, legalidade, legitimidade, etc.(...)

A apreensão dogmática do Direito, por outro lado, impede o questionamento das situações que culminam com fatos tipificados pelo Direito. E, estas ações legitimadas e cobertas com a legalidade, no interesse do Direito e da Justiça, subrepticamente formam e intensificam a apreensão do estereótipo racista negro como elemento diferenciado e inadequado para o convívio social. (...)

A realidade sócio-econômica brasileira, e alguns registros dela nos Censos Estatísticos feitos e orientados pelo menos Estado onde a marginalização e discriminação da população negra é constatado, estão a nos provar a orientação racista de todo o sistema estatal brasileiro.¹²⁶

O rendimento é, portanto, um forte indicador da desigualdade racial que persiste no Brasil desde a sua independência. “O Estado, grande reproduzidor e interessado na reprodução da ideologia das classes dominantes do Brasil, acompanha e intensifica a invisibilidade do problema racial brasileiro”¹²⁷. E cabe a esse mesmo Estado resolver o grave problema racial posto, por mais que a resolução implique em perda de privilégios para os que sempre os tiveram, conforme pontua Chalhoub:

Eu entendo que as pessoas esbravejem quando perdem privilégios. Mas as razões históricas, sociais e filosóficas em favor das cotas justificam plenamente a medida. Não há futuro possível com esse perfil de desigualdade se reproduzindo ao longo do tempo. É uma missão de todos superar essa desigualdade.¹²⁸

O fim dessa reprodução de injustiças só se efetivará quando não mais estivermos diante de um país tão racista. Portanto, o compromisso do Estado a fim de solucionar essa problemática deve se valer de duas frentes: o combate ao racismo em todas as suas dimensões, principalmente ao racismo institucional; e o enfrentamento das desigualdades raciais, por meio de políticas de ação afirmativa e de redistribuição em diversos âmbitos.

E essa continuidade da escravidão com outros meios se utilizou e se utiliza da mesma perseguição e da mesma opressão cotidiana e selvagem para quebrar a resistência e a dignidade dos excluídos. (...)

Como houve continuidade sem quebra temporal entre a escravidão, que destrói a alma por dentro e humilha e rebaixa o sujeito, tornando-o cúmplice da própria dominação, e a produção de uma raça de inadaptados ao mundo moderno, nossos excluídos herdaram, sem solução de continuidade, todo o ódio e o desprezo covarde pelos mais frágeis e com menos capacidade de se defender.

O resumo dessa passagem dramática entre duas formas de escravidão pode ser visto deste modo: como escravidão exige tortura física e psíquica cotidiana como único meio de dobrar a resistência do escravo abdicar da própria vontade, as elites que

¹²⁶ BERTULIO, Dora Lucia de Lima. **Direito e relações raciais** – uma introdução crítica ao racismo. Dissertação (Mestrado em Direito). Curso de Pós-graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1989, p. 8, 9 e 11.

¹²⁷ *Ibidem*, p.17.

¹²⁸ Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/298164-1>. Acesso em 30/09/2018.

comandaram esse processo foram as mesmas que abandonaram os seres humilhados e sem autoestima e autoconfiança e os deixaram à própria sorte. Depois, como se não tivessem nada a ver com esse genocídio de classe, buscaram imigrantes com um passado e um ponto de partida medido diferente para contraporem o mérito de um e de outro, aprofundando ainda mais a humilhação e a injustiça. Esse esquema funciona até os dias de hoje sem qualquer diferença. Esse abandono e essa injustiça flagrante é o real câncer brasileiro e a causa de todos os reais problemas nacionais.¹²⁹

Por restar tardio, o enfrentamento desses problemas por meio da tributação precisa ser bastante amplo para surtir um efeito transformador. A política fiscal brasileira deve priorizar o combate ao racismo por meio da redistribuição de riquezas e rendimentos, por mais que isso signifique alterar uma estrutura secular de poder. Na verdade, a saúde social do País perpassa justamente por findar essa estrutura e o ciclo político que a sustenta.

Conforme exposto ao longo desse capítulo, caberia, em consonância com os princípios e as normas constitucionais, efetivar a progressividade do imposto sobre a renda (“será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade”); implementar uma taxa adicional de solidariedade sobre os altos rendimentos (“construir uma sociedade livre, justa e solidária”); criar o IGF, por meio de lei complementar; e findar a descabida isenção sobre lucros e dividendos.

Acerca da taxa de solidariedade e do IGF, vale frisar que se tratam de tributos com desígnios distintos, por isso ambos se fazem necessários. A taxa adicional perpassa pela noção fundamental de solidariedade, na qual os mais abastados devem contribuir para a luta contra a pobreza e pela redução das desigualdades. Enquanto que a natureza tributária do IGF versa sobre contribuir adequadamente para o funcionamento do Estado, o qual teve e tem um papel fundamental na existência da fortuna desses sujeitos passivos.

¹²⁹ SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017, p. 83.

4 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO AÇÃO AFIRMATIVA

Me parece que hoje uma das questões mais cruciais deste país diz respeito a quanto estamos dispostos a perder para estar com o outro. Porque será preciso perder para que o Brasil se mova, para que o mundo se mova.

Por séculos os brancos falaram praticamente sozinhos no Brasil, inclusive sobre o que é cultura e sobre o que é pertencimento. Os brancos falaram praticamente sozinhos até sobre o lugar do negro neste país. Agora, ainda bem, perdemos esse privilégio. E vamos ter que conversar. Mas o privilégio primeiro que perdemos quando as vozes negras começaram a ecoar mais longe é o da ilusão de que somos “limpinhos” porque não somos racistas. Não somos limpinhos. Porque não há como ser branco e ser limpinho num país em que os negros vivem pior e morrem primeiro. É isso que eu chamo de existir violentamente. (Eliane Brum, “De uma branca para outra”)

O Estatuto da Igualdade Racial é bastante preciso quando traz que as ações afirmativas são “programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades”. No que tange à incidência do imposto sobre a renda de pessoas físicas, efetivar uma real progressividade configuraria uma forma de ação afirmativa, no que tange à correção das desigualdades raciais.

A distorção tributária atual perfaz um entrave à melhoria da qualidade de vida e ao aumento de oportunidades para a população negra. Diante da constatação de que a população que percebe menor renda, formada majoritariamente por negros, tem arcado proporcionalmente com maior carga tributária, nada mais consonante com o referido diploma legal do que lançar mão de uma ação afirmativa tributária voltada para corrigir referida realidade.

É importante mencionar que determinados fins podem ser alcançados pela implantação dos dois modelos. Basta imaginar que o fim *promoção de redistribuição de renda* pode ser alcançado pela criação de alíquotas progressivas do imposto sobre a renda (função extrafiscal da norma tributária) ou pela criação de programas de redistribuição direta de dinheiro para as pessoas que possuem baixos rendimentos.¹³⁰

Em oposição a esse cerceamento de direitos e oportunidades, a baixa incidência tributária sobre a renda das pessoas mais ricas vem favorecer ainda mais a concentração de riquezas nesse eixo mais abastado da população. Da mesma maneira que uma política fiscal no sentido oposto é capaz de promover a justiça social.

A democracia racial, ainda que bastante tardia, precisa ser efetivada. Portanto, não basta contar somente com programas sociais assistencialistas, como o bolsa-família, para estancar a sangria social deixada por tantos séculos de escravização cumulados com mais um século de

¹³⁰ BOMFIM, Diego. **Extrafiscalidade**: Identificação Fundamentação Limitação e Controle. 1 ed. São Paulo: Noeses, 2015, p. 13.

descaso estatal com os cidadãos negros. O Direito Tributário, enquanto agente ativo desse processo de sucessivas injustiças estatais, pode perfeitamente atuar como um meio idôneo de promover a democracia racial.

4.1 A APLICAÇÃO DA PROGRESSIVIDADE SOBRE A RENDA NO BRASIL

Uma questão que poderia ser suscitada em face de novas alíquotas IRPF diz respeito ao princípio tributário do não-confisco. Por isso, é importante destacar que não é esse o caso. Primeiramente, porque não se trata de um encargo o qual o contribuinte não pode pagar ou que venha a ser privado dos bens da vida em virtude dele. A progressividade sugerida aqui expõe uma exação compatível com a realidade do País; uma realidade perpetrada por super-salários pouco tributados, enquanto a maioria da população, mais pobre, contribui em demasia.

Em segundo lugar, vale observar a perspectiva de Machado, que defende a razoabilidade de tributação como parâmetro. Para não haver caráter confiscatório, é necessário fixar padrões suportáveis, de acordo com a cultura e as condições de cada povo, bem como suas conjunturas¹³¹. Às quais faz bastante sentido depreender estarem inclusas as conjunturas sócio-históricas.

Em diversas passagens anteriores já se fez referência à ideia de que, diante da utilização de normais tributárias extrafiscais, o intérprete deve lançar mão da proporcionalidade para fins de interpretação e avaliação da juridicidade da medida. Este raciocínio se confirma quando se reconhece que as normas tributárias extrafiscais, justamente por estarem voltadas à indução de comportamentos humanos, seja pela via do estímulo ou desestímulo, ou em vista da simplificação ou distribuição de renda, têm, necessariamente, de discriminar situações ou pessoas a partir de critérios que não conduzam apenas à igualitária distribuição da carga tributária. Se assim não fosse, não haveria finalidade extrafiscal na norma tributária.¹³²

Bomfim pontua ainda que os critérios gerais de discriminação, por meio de um tratamento planejado, não são capazes de redistribuir renda. Portanto, uma carga tributária maior, para além da distribuição pelo princípio da capacidade contributiva, é requerida para a extrafiscalidade proposta – nomeadamente, a redistribuição de renda como um meio de efetivar a democracia racial.

O problema é que o IRPF sequer é progressivo na medida da capacidade contributiva dos brasileiros; na verdade, conforme já visto, referido tributo contribui com a concentração da

¹³¹ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 16ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 191 e 192.

¹³² BOMFIM, Diego. **Extrafiscalidade: Identificação Fundamentação Limitação e Controle**. 1 ed. São Paulo: Noeses, 2015, p. 344.

renda. Portanto, seria necessário haver de antemão uma progressividade real para que, a partir dela, estabeleçam-se os critérios adequados para promover a redistribuição de renda.

Em se tratando de um país que figura como o nono mais desigual do mundo¹³³, a tributação sobre o rendimento requer uma progressividade mais acentuada. Tomando como parâmetro Portugal, cujos objetivos constitucionais são similares aos do Brasil, depreende-se que seria necessário haver aqui, por equiparação, oito faixas de incidência das alíquotas progressivas do IRPF.

Quanto aos valores das faixas, a isenção nas rendas mais baixas deveria ser mantida, por conta da necessidade precípua de onerar minimamente essa camada da população – especialmente ao considerar a alta carga de impostos indiretos que incidem sobre ela. Em contrapartida, a última faixa de incidência deve ter um valor expressivo, a fim de garantir uma arrecadação maior sobre os super-salários. Com base nas informações trazidas no presente estudo, a tabela a seguir simula como se efetivaria a progressividade no IRPF, tendo por medida o salário mínimo (SM), como forma de prezar pela natural atualização dos valores monetários em face da realidade social do País:

Tabela 2 – Simulação de alíquotas do IRPF progressivo.

Base de cálculo (R\$)	Alíquota (%)
Até 4.770,00 (5 SM)	-
4.770,01 a 7.632,00 (5-8 SM)	17
7.632,01 a 11.448,00 (8-12 SM)	23
11.448,01 a 14.310,00 (12-15 SM)	30
14.310,01 a 17.172,00 (15-18 SM)	38
17.172,01 a 21.942,00 (18-23 SM)	45

¹³³ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46325298>. Acesso em 26/11/2018.

21.942,01 a 26.712,00 (23-28 SM)	52
Acima de 26.712,00 (28 SM)	59

Por não haver parâmetros de cálculo seguros, nem ter sido realizado um estudo específico para se chegar a esses números, a tabela deve ser considerada para fins meramente ilustrativos, atendo-se apenas à proposta da progressividade e da efetivação da extrafiscalidade almejada. Portanto, para ser considerado uma opção aplicável, seria preciso um estudo específico – o que extrapola a finalidade do presente trabalho.

Tomando novamente Portugal como referência, por se tratar de um país que tem obtido êxito na redução da desigualdade social nos últimos anos¹³⁴, vale ainda aplicar ao IRPF uma taxa de solidariedade com duas alíquotas, conforme trazido na tabela 3.

Tabela 3 – Simulação de alíquotas da taxa adicional de solidariedade.

Base de cálculo (R\$)	Alíquota (%)
26.712,01 a 47.700,00 (28-50 SM)	3
Acima de 47.700,00 (50 SM)	6

Para além das simulações acima, seria preciso findar as outras negligências tributárias que minam a progressividade fiscal no Brasil e contrariam a Constituição Federal. Conforme dito no capítulo anterior, sem prejuízo da progressividade no IRPF, deveria ser criado o IGF e não poderia haver mais a isenção sobre lucros e dividendos.

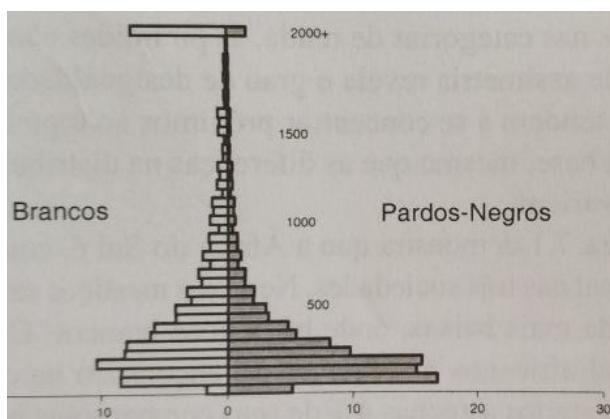
4.2 OS EFEITOS REDISTRIBUTIVOS DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA

As mudanças sociais têm um papel determinante no combate à desigualdade racial no Brasil. Essa convergência quase que sobreposta entre desigualdade social e racial se efetivou, conforme já explanado, por conta do longo período de escravidão, da perpetuação e

¹³⁴ Reduziu o Índice Gini de 37% em 1994 para 33,5% em 2016. Disponível em: [https://www.pordata.pt/Portugal/%C3%8Dndice+de+Gini+\(percentagem\)-2166](https://www.pordata.pt/Portugal/%C3%8Dndice+de+Gini+(percentagem)-2166). Acesso em 26/11/2018.

consolidação das várias formas de racismo ao longo do século XX e pela conformação estatal aos anseios das classes dominantes. O resultado disso, no ano de 1996, pode ser verificado na figura a seguir:

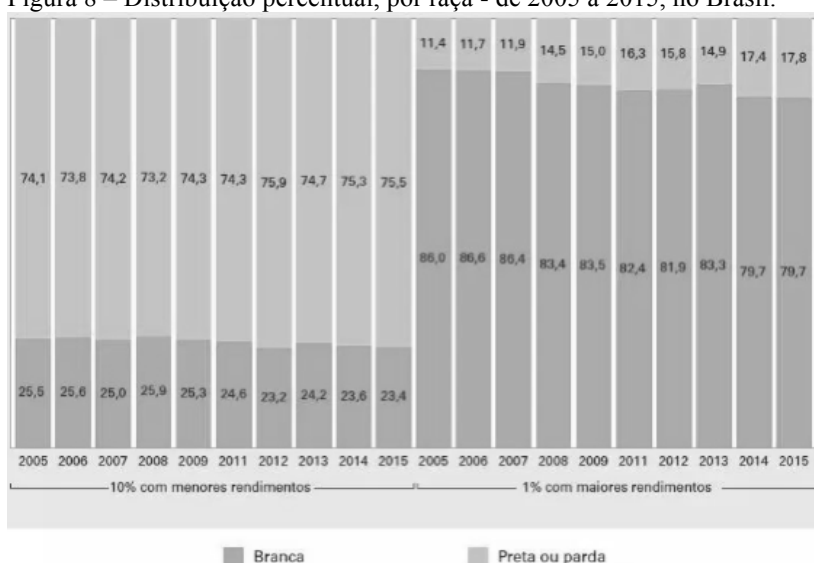
Figura 7 – Distribuição percentual da população por renda mensal (em US\$) e raça, no Brasil. (PNAD, 1996).



Fonte: TELLES, Edward. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Fundação Ford, 2003, p. 187.

Apesar da incessante luta dos movimentos negros pela efetivação da democracia racial, o quadro atual de distribuição de renda em relação à raça ainda apresenta pouca mudança, em comparação ao retrato de 22 anos atrás. Em se tratando de outros aspectos abarcados por políticas afirmativas específicas, a exemplo da ocupação de vagas em universidade públicas, houve uma alteração significativa. Porém, no que toca designadamente à distribuição de rendimentos, os dados ainda são pouco satisfatórios, conforme mostra o quadro seguinte:

Figura 8 – Distribuição percentual, por raça - de 2005 a 2015, no Brasil.



Fonte: <https://exame.abril.com.br/economia/o-tamanho-da-desigualdade-racial-no-brasil-em-um-grafico/>. Acesso em 20/11/2018.

Cabe destacar que, por se tratar de um gráfico feito a partir de PNAD, que trabalha por amostragem domiciliar, muitos rendimentos dos estratos mais ricos não estão incluídos. Portanto, é bem provável que a sutil redução na desigualdade racial retratada no 1% com maiores rendimentos seja uma mera questão de milionários brancos terem, ao longo dos últimos anos, dado preferência em levar seus elevados rendimentos para paraísos fiscais.

Ela [a PNAD] não considera rendimentos de capital como aplicações financeiras e ganhos com imóveis, por exemplo, então pode estar subestimando o tamanho da riqueza nas camadas mais elevadas da pirâmide social.

Um sinal disso foi o relatório do banco suíço Credit Suisse divulgado recentemente, mostrando que o número de milionários no país passou de 162 mil para 172 mil entre 2015 e 2016.¹³⁵

Apesar de pouco animador, esse quadro pontua a importância precípua de uma tributação que, ao taxar com mais rigor as camadas de rendas mais elevadas, consequentemente efetivará uma política de redistribuição de renda baseada na raça. Pondo fim às distorções tributárias, haveria uma política pública de inclusão racial eficaz.

Os efeitos distributivos da constitucionalização tributária, no qual se efetivem a redução das desigualdades regionais e sociais, e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, necessariamente implicam em fazer uma população com menos desigualdade racial. O que, por efetivar uma eficácia na arrecadação, acaba por reduzir o esforço da despesa para o alcance dos fins constitucionais. Nesse sentido, pontua Becker:

Isto posto, compreender-se-á que, se a tributação for exercida visando *unicamente financiar* a Despesa (tributação fiscal), então a Despesa deverá – *ela só* – procurar estabelecer o equilíbrio econômico-social e, pois, necessitará muito mais esforço de despesa) porque estará agindo solitariamente.

Quando a tributação é exclusivamente fiscal, a Receita estará reduzindo, dificultando e até poderá estar anulando o esforço da Despesa.

Porém, se na construção de todos e cada tributo *coexistir sempre o finalismo extrafiscal e fiscal* (prevalecendo aquele sobre este, ou vice-versa, segundo os critérios de racional oportunidade Política), então, a Receita não será um “peso morto” na balança, mas agirá (ela Receita, *por si mesma*) em harmonia com a ação da Despesa e cada ano reduzir-se-á o desequilíbrio econômico-social, até completar-se o ciclo. Naquela ocasião, ter-se-á alcançado o equilíbrio econômico-social previsto no orçamento cíclico.¹³⁶

¹³⁵ Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/o-tamanho-da-desigualdade-racial-no-brasil-em-um-grafico/>. Acesso em 20/11/2018.

¹³⁶ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1972, p. 201 e 202.

Isso explica, por exemplo, por que uma política fiscal que prioriza a tributação indireta em detrimento da direta tende a neutralizar as políticas assistencialistas. Quando o Estado provê um auxílio para pessoas que auferem pouca ou nenhuma renda, todo esse dinheiro é gasto com consumo – o que faz com que boa parte dele volte ao erário na forma de impostos indiretos. Se uma significativa parte desse valor vai para impostos sobre o consumo, então esse auxílio não está atingindo sua finalidade redistributiva. Portanto, ao se pensar em políticas assistencialistas ou de reparação social, necessariamente deve-se pensar conjuntamente na tributação voltada para a redução das desigualdades, sob pena de não haver redistribuição alguma.

4.3 A CONSEQUENTE REDUÇÃO DA DESIGUALDADE RACIAL

A desigualdade racial no Brasil não é causada somente pela má distribuição de renda e riquezas. Portanto, não é somente com o combate às desigualdades sociais que se efetivará a democracia racial. É um caminho indireto bastante seguro, mas não deve ser pensado isoladamente. Como o racismo tem um papel crucial na forma como as relações sociais e econômicas se estabelecem no Brasil, é preciso um enfrentamento direto desse problema também; por isso, existem as políticas de ação afirmativa.

O objetivo da ação afirmativa é reduzir a desigualdade racial e aliviar os seus sintomas. No Brasil, isso requer que sejam atacadas as três maiores barreiras à verdadeira democracia racial: a hiperdesigualdade, as “barreiras invisíveis” e a cultura racista. Se o governo brasileiro deseja fazer uma significativa diferença na vida da maioria dos pretos e pardos, necessita desenvolver um conjunto de políticas que combinem políticas sociais universalistas de desenvolvimento para reduzir a hiperdesigualdade existente no país com ação afirmativa de natureza racial, que possa anular as barreiras invisíveis e minorar a cultura racista.¹³⁷

Conseguidas após décadas de lutas dos movimentos negros, as políticas de ação afirmativa são um caminho, de curto e médio prazo, voltado para a ocupação de espaços e criação de oportunidades equitativas para as pessoas negras. Porém, conforme pontua Telles no excerto acima, as ações afirmativas sozinhas não resolvem o complexo problema da desigualdade racial brasileira. Tanto sim que, em uma pesquisa bem recente, constatou-se que a desigualdade racial, antes estagnada, veio a se agravar.

As desigualdades de renda entre grupos raciais aumentaram nos últimos dois anos. Em 2016, negros ganhavam R\$ 1.458,16 em média, o que corresponde a 57% dos rendimentos médios de brancos, equivalentes naquele ano a R\$ 2.567,81. **Já em 2017,**

¹³⁷ TELLES, Edward. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Fundação Ford, 2003, p. 274.

os rendimentos médios de negros foram de R\$ 1.545,30 enquanto os dos brancos alcançaram R\$ 2.924,31, diminuindo a razão de rendimentos para 53%. Tal razão não passa de 57% há sete anos, numa longa estagnação de equiparação iniciada em 2011.

Como resultado, desigualdades raciais são visíveis dentro de estratos específicos de renda. A média geral da renda da metade mais pobre da população era de R\$ 749,31 em 2016, sendo que brancos pobres ganhavam em média R\$ 882,23 e negros pobres R\$ 634,66. Em 2017, a média geral para esse grupo era de R\$ 804,35, de modo que brancos da metade mais pobre ganhavam R\$ 965,19 enquanto negros dessa faixa recebiam R\$ 658,14. **Nesse período, negros pobres ficaram ainda mais pobres, com redução de cerca de 2,5% de renda, enquanto brancos seguiram direção oposta, com incremento de quase 3% de renda.** Da mesma forma, entre os 10% mais ricos, brancos ganhavam R\$ 11.026,36 mensais em 2016 enquanto negros ganhavam R\$ 5.384,00, ou seja, menos da metade (ou cerca de 49% dos rendimentos daqueles). Em 2017, essa proporção regrediu ainda mais, com brancos ganhando R\$ 13.753,63 frente a R\$ 6.186,01 por mês em média, no caso dos negros, o que equivale a **45% do que ganhava a população branca desse decil. Entre 2016 e 2017, negros do decil mais rico incrementaram suas rendas em 8,10%, menos da metade dos ganhos da população branca, que foram de 17,35%.**¹³⁸ (Grifos nossos)

Esses dados acerca do aumento das desigualdades raciais demonstram que as ações afirmativas sozinhas não efetivaram a igualdade racial pretendida no âmbito econômico – com destaque para o fato de os negros da metade mais pobre da população terem tido uma redução na renda (-2,5%), enquanto que os brancos do mesmo estrato social tiveram um aumento (3%).

O combate ao racismo é concretizado, mas, conforme já pontuado acima, esse enfrentamento não pode ser aplicado isoladamente. Portanto, sem uma interferência estatal voltada para a redistribuição de renda e riquezas, a tendência é que a desigualdade racial não seja reduzida. Em contrapartida, não se pode fiar tão-somente na redistribuição de riquezas para a redução das desigualdades raciais, cuja origem combina fatores sociais que transcendem a mera questão da injustiça econômica. Caso contrário, os efeitos da redistribuição racial tendem a ser enfraquecidos.

Essa constatação foi teorizada, no início desse século, por Nancy Fraser, filósofa estadunidense e importante expoente da Teoria Crítica contemporânea. Para solucionar referida questão de injustiças sociais sobrepostas, ela propõe uma teoria dualista, na qual se combinam os dois fatores de injustiças, até então tomados isoladamente.

A lógica aqui se aplica à redistribuição afirmativa em geral. Embora essa abordagem vise a compensar a injustiça econômica, **ela deixa intactas as estruturas profundas que engendram a desvantagem de classe.** Assim, é obrigada a fazer realocações superficiais constantemente.

(...)

Remédios transformativos comumente combinam **programas universalistas de bem-estar social, impostos elevados, políticas macroeconômicas** voltadas para

¹³⁸ País Estagnado: Um Retrato das Desigualdades Brasileiras – 2018. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_desigualdade_2018_pais_estagnado_digital.pdf. Acesso em 27/11/2018.

criar pleno emprego, um vasto setor público não mercantil, propriedades públicas e/ou coletivas significativas, e decisões democráticas quanto às prioridades socioeconômicas básicas. Eles procuram garantir a todos o acesso ao emprego, enquanto tendem também a desvincular a parte básica de consumo e o emprego. Logo, sua tendência é dissolver a diferenciação de classe. **Remédios transformativos reduzem a desigualdade social, porém sem criar classes estigmatizadas de pessoas vulneráveis vistas como beneficiárias de uma generosidade especial.** Eles tendem, portanto, a **promover reciprocidade e solidariedade nas relações de reconhecimento.** Assim, uma abordagem voltada a compensar injustiças de distribuição pode ajudar também a compensar (algumas) injustiças de reconhecimento.¹³⁹ (Grifos nossos)

O pseudo-antagonismo entre a redistribuição e o reconhecimento se baseava no fato de as ações afirmativas possuírem um viés segregacionista, voltado para demarcar a classe racial injustiçada, enquanto que as ações de redistribuição viriam para neutralizar essa demarcação racial, pensando apenas em mecanismos redistributivos voltados para abrandar as disparidades sociais excessivas.

A conclusão é que o suposto antagonismo sabotava a solução no trato de situações que requeriam uma dupla atuação para funcionar, por se tratar de um duplo problema. À primeira vista, pode parecer que a ação afirmativa exclui um enfrentamento geral da desigualdade social, por esta não comportar a clivagem racial. Mas, na verdade, ela tanto comporta como deve ser desta forma para ter seus resultados potencializados; além de evitar o que Fraser chama de injustiças de reconhecimento¹⁴⁰.

A partir dessa proposta aplicada à dupla injustiça acerca do racismo e da desigualdade sócio-racial, a questão é demarcar quais os remédios a serem adotados para que não haja interferências entre eles. Ou seja, como promover o reconhecimento racial, enquanto forma de findar o racismo, ao passo em que se promove a redistribuição de riquezas, voltada para solucionar o secular problema da desigualdade sócio-racial? Essas soluções distintas, afirmativas e transformativas, viriam a ser combinadas nos campos do reconhecimento e da redistribuição. Sopesando isoladamente cada um dos remédios, é possível definir meios viáveis. Exatamente nesse sentido, questiona Fraser:

A pergunta que pode ficar é: no que diz respeito aos grupos submetidos aos dois tipos de injustiças, qual será combinação de remédios que funciona melhor para minimizar,

¹³⁹ FRASER, Nancy. Da distribuição ao reconhecimento? *Cadernos de campo*, São Paulo, n. 14/15, 2006, p. 238 e 239.

¹⁴⁰ “O resultado é marcar a classe mais desprivilegiada como inerentemente deficiente e insaciável, sempre necessitando mais e mais. Com o tempo essa classe pode mesmo aparecer como privilegiada, recebedora de tratamento especial e generosidade imerecida. Assim, uma abordagem voltada para compensar injustiças de distribuição pode acabar criando injustiças de reconhecimento”. *Ibidem*, p. 238.

senão para eliminar de vez, as interferências mútuas que surgem quando se busca redistribuição e reconhecimento ao mesmo tempo?¹⁴¹

Na dimensão redistributiva, a raça se assemelha à classe, que é uma peculiaridade da estrutura econômica da sociedade que fundamenta a organização da divisão do trabalho, na qual, vale novamente destacar, aos negros cabem os piores trabalhos e os menores salários. Observa-se que, dentro do universo do trabalho formal, é possível verificar essa diferenciação, que traz, conseqüentemente, uma estrutura econômica que gera formas específicas de injustiça social distributiva baseada na raça. A qual, por meio da redistribuição de renda, traria transformações nas estruturas econômicas básicas.

Quanto à perspectiva do reconhecimento, a raça é compreendida como uma forma de diferenciação na sociedade, uma vez que codifica padrões culturais já disseminados, que são centrais na ordem de *status* de modo geral. O eurocentrismo é o padrão institucionalizado de valor cultural e histórico no contexto brasileiro; o que, por conseguinte, desvaloriza tudo que estiver associado à negritude. Essa é uma das características que incidem sobre a injustiça racial, visto que a permeação das diferentes formas de racismo promove verdadeiras cisões sociais.

Nancy Fraser, portanto, propõe uma teoria dualista, baseada em combinar redistribuição com reconhecimento, de forma a enfrentar eventual conflito entre eles. É justamente essa a proposta trazida aqui, no combate às injustiças sociais nos âmbitos econômico e racial. A explicitação, fundamentação e combate ao racismo na sociedade brasileira (reconhecimento) requer o suporte do enfrentamento aos problemas econômicos da excessiva desigualdade social (redistribuição).

As políticas de ação afirmativa atuais desempenham esse papel de reconhecimento, figurando como um meio de enfrentar todas as formas de racismo. Desse modo, as injustiças sócio-raciais somente poderão ser sanadas quando houver a combinação dessa política de reconhecimento – a qual se baseia na valorização da identidade afro-brasileira e nas políticas de inclusão, a exemplo das cotas – com uma política de redistribuição, que, no presente trabalho, encontra um caminho na constitucionalização da incidência do imposto direto sobre a renda de pessoas físicas.

¹⁴¹ FRASER, Nancy. Da distribuição ao reconhecimento? **Cadernos de campo**, São Paulo, n. 14/15, 2006, p. 238 e 239.

CONCLUSÃO

Por se tratar de um país no qual o racismo é eminentemente institucional, faz-se mister questionar o quanto este influencia o sistema jurídico brasileiro. Por conseguinte, o Direito Tributário não deve se eximir de buscar formas de minorar o abismo racial que, há muito, persiste na sociedade brasileira. Isso porque o trabalho parte do pressuposto, defendido por uma boa parte da doutrina, de que a cobrança de tributos não serve somente à arrecadação de receitas; havendo na sua incidência, necessariamente, consequências econômicas e sociais. Isso porque qualquer contributo para o aumento ou a manutenção das desigualdades sociais é um entrave ao fim do *status quo* nas esferas de poder estatal, e um estímulo natural à continuidade do racismo institucional.

A reflexão trazida pelo estudo tem início no embasamento do Direito Tributário como um ramo jurídico como qualquer outro: regido por fundamentos, princípios, normas e, acima de tudo, pela Constituição Federal. Nesse ponto é que se deslinda essa função extrafiscal dos tributos como um meio idôneo de compatibilizar a sua incidência com os mandamentos constitucionais – os quais resvalam em uma possibilidade de ação afirmativa tributária.

Fugindo de uma perspectiva absolutamente positivista acerca do objeto da Ciência do Direito ser a norma jurídica (Kelsen), aqui é lançado mão do pensamento de Lourival Vilanova¹⁴², sob o qual se entende que o Direito traz em si igualmente a sua história e as suas borrascas, como um esforço humano no sentido de realizar o valor justiça.

Para a análise pretendida, o trabalho ateve-se precipuamente à inconstitucionalidade na aplicação do imposto direto sobre a renda de pessoas físicas, suas causas, consequências, além de outros pontos pertinentes à fundamentação da temática – a exemplo da isenção fiscal que existe há mais de 20 anos sobre lucros e dividendos.

O recorte que fundamenta a hipótese trazida pelo trabalho é o fato de a tributação sobre a renda não ser efetivamente progressiva – o que, além de agravar o problema da desigualdade racial, é inconstitucional. A delimitação, necessária para a proposta do presente trabalho, não deve ser vista como exauriente, visto que o racismo institucional, por óbvio, afeta amplamente tanto o Direito Tributário quanto outros ramos do Direito – uns de maneira mais notória, outros, mais sutilmente.

Diante da constatação de que existem variadas formas de racismo e que elas são causas e reflexos das instituições públicas brasileiras, perfaz-se uma hipótese razoável deduzir que o

¹⁴² VILANOVA, Lourival. **Sobre o conceito do Direito**. Recife: Imprensa Oficial, 1947.

Direito Tributário traz facetas nesse sentido também. Portanto, parte-se de um contexto geral para explicar uma problemática pontual. Ou seja, a comprovação da realidade atual corrobora com a hipótese levantada pelo trabalho.

O que ganha mais peso ainda ao considerar o fato de que os tributaristas nem sempre buscam novas formas de ampliar o alcance social do Direito Tributário. No geral, há apenas o esforço acadêmico, meramente técnico, de questionar se a aplicação e a existência (ou inexistência) de determinados tributos estão de fato submetidos às normas e aos princípios constitucionais e tributários estudados.

Ao fim e ao cabo, a pesquisa vem fundamentar a presença do racismo institucional na construção tributária do País, assim como trazer a progressividade dos impostos diretos como uma possibilidade de o Direito Tributário atuar como agente de mudança social, no que tange às referidas problemáticas raciais.

A escolha do Brasil, de seguir ou não o caminho das políticas raciais, é sobretudo uma escolha de valores, basicamente de valores da elite. Será que a elite verá que a questão racial é tão grande e se convencerá de que os problemas sociais são de ordem racial e não apenas de ordem de classe social? A desigualdade e a pobreza no Brasil são tão grandes que podem parecer que as políticas de redistribuição de renda deveriam ser prioridade. Mas será que essas reconhecerão a base racial desta desigualdade? Será que verão que a desigualdade é basicamente resultado das práticas racistas e que não será revertida apenas pelas iniciativas universalistas de redistribuição de renda?¹⁴³

Reconhecer a problemática racial é o cerne da questão, visto que se trata de uma relação cíclica, no qual o racismo é causa e efeito de tantas mazelas jurídico-sociais. Por isso que o presente trabalho coloca o Direito Tributário como um agente de ação afirmativa, com todas as abordagens e fundamentos requeridos para esse efeito.

A fim de anular o risco de depreenderem se tratar de uma iniciativa meramente universalista de redistribuição de renda, a perspectiva trazida aqui é sobretudo racial. Essa anulação ocorre justamente porque expor o racismo institucional no âmbito do Direito Tributário fundamenta a possibilidade de fazê-lo ser um novo caminho para uma política de ação afirmativa que diminua as desigualdades raciais.

A raiz e o objetivo precisam ser claros para produzir o efeito esperado. Não é possível entender e repensar a tributação sem enfrentar o racismo brasileiro. Na verdade, não é possível entender e repensar todo o ordenamento jurídico sem fazê-lo.

¹⁴³ TELLES, Edward. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Fundação Ford, 2003, p. 296.

REFERÊNCIAS

ABREU, Martha; PEREIRA Matheus Serva (orgs.). **Caminhos da liberdade: histórias da abolição e do pós-abolição no Brasil**. Niterói: PPGHistória- UFF, 2011.

ATALIBA, Geraldo. IPTU: progressividade. **Revista de Direito Público**, v. 23, n. 93, p. 233, jan./mar. 1990.

BATISTA, Vera Malaguti. Passagens. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**. Rio de Janeiro: vol. 8, no .2, maio-agosto, 2016, p. 293-307.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1972.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 3ª ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BERTULIO, Dora Lucia de Lima. **Direito e relações raciais – uma introdução crítica ao racismo**. Dissertação (Mestrado em Direito). Curso de Pós-graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1989.

BOMFIM, Diego. **Extrafiscalidade: Identificação Fundamentação Limitação e Controle**. 1 ed. São Paulo: Noeses, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Acesso em: 05/12/2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Rio de Janeiro: Sala das Sessões do Congresso Nacional Constituinte. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 05/12/2018.

_____. **Decreto n. 370, de 2 de maio de 1890**. Disponível em: <https://arisp.files.wordpress.com/2007/11/decreto-370-2-de-maio-de-1890.pdf>. Acesso em: 24/10/2018.

_____. **Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890**. Regularisa o serviço da introdução e localização de imigrantes na Republica dos Estados Unidos do Brazil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24/10/2018.

_____. **Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881**. Reforma a legislação eleitoral. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-publicacaooriginal-59786-pl.html>. Acesso em: 05/12/2018.

_____. **Decreto-lei nº 7.967 de 27 de agosto de 1945**. Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7967impressao.htm. Acesso em: 05/12/2018.

_____. **Lei de 16 de dezembro de 1830**. Manda executar o Código Criminal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm. Acesso em: 05/12/2018.

_____. **Lei de 7 de novembro de 1831**. Declara livres todos os escravos vindos de fôra do Imperio, e impõe penas aos importadores dos mesmos escravos. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37659-7-novembro-1831-564776-publicacaooriginal-88704-pl.html. Acesso em: 05/12/2018.

_____. **Lei 2.040, de 1871**. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daquelles filhos menores e sobre a libertação annul de escravos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM2040.htm. Acesso em: 05/12/2018.

_____. **Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888**. Declara extinta a escravidão no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3353.htm. Acesso em 23/09/2018.

_____. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm. Acesso em 30/09/2018.

CHALHOUB, Sidney. **Visões da Liberdade**: uma história das últimas décadas da escravidão na corte. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 16ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CONFERÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, de 27 de novembro de 1978. **Declaração sobre a Raça e os preconceitos raciais**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/discrimina/dec78.htm>. Acesso em 27/11/2018.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**, volume 1. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2008.

FRASER, Nancy. Da distribuição ao reconhecimento? **Cadernos de campo**, São Paulo, n. 14/15, 2006, p. 231-239.

LACERDA, João Baptista de. **The metis, or half-breeds, of Brazil**. In: SPILLER, Gustav (Org.). Papers on inter-racial problems communicated to the First Universal Races Congress. Londres: P. S. King & Son; Boston: The World's Peace Foundation, 1911. p. 377-383.

- LIMA, Sophia Nóbrega Câmara. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 11 - n. 39, p. 215-236, jul./dez. 2012.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 38ª ed., São Paulo: Malheiros, 2017.
- MARTINS, Roberto Borges. **A obsessão com o tráfico, a legislação escravista e os códigos negreiros portugueses**. XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas. Niterói, 2017.
- MOTTA, Marcia Maria Menendes. **A grilagem como legado**. In: _____; PINEIRO, T. L. (Org.). *Voluntariado e universo rural*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 2002, v. 1, p. 75-99. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/nra/textos/livro%201.pdf>. Acesso em 25/09/2018.
- NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almeida, 2004.
- O CONGRESSO UNIVERSAL DE RAÇAS, Londres, 1911. **Contextos, temas e debates**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/bgoeldi/v7n3/a08v7n3.pdf>. Acesso em 07/10/2018.
- PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e controle externo - 7. Ed**, atualizada com a EC 56 e com a nova lei complementar 131/2009. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 109.
- PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário completo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Em: <https://forumdeconcursos.com/wp-content/uploads/wpforo/attachments/4384/354-Curso-de-Direito-Tributrio-Completo-2017-Leandro-Paulsen.pdf>. Acesso em 10/10/2018.
- PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Coimbra: Editora Almedina, 2015.
- _____. **Decreto-Lei nº 442-A/88, de 30 de novembro**. Aprova o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, anexo ao presente diploma e que dele faz parte integrante. Disponível em: <https://www.pwc.pt/pt/pwcinforfisco/codigos/cirs/dl442-a-88.html>. Acesso em: 05/12/2018.
- RAMOS, Jair de Souza. **Dos males que vêm com o sangue: as representações raciais e a categoria do imigrante indesejável nas concepções sobre imigração da década de 20**. In: MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura. **Raça, ciência e sociedade**. Rio: Ed. Fiocruz, 1996.
- SANDEL, Michael J. **Justiça - O que é fazer a coisa certa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. Capítulo 6.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (org.). **Dicionário da escravidão e liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2018.

SILVA, Alex Sander; MWEWA, Christian Muleka; CABRAL, Gladir da Silva. Narratividade, memória e experiência: anotações em contos afro-brasileiros. **Revista Eletrônica de Educação**, v.11, n.2, p. 398-406, jun./ago., 2017.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.
TAVARES, Luís Henrique Dias. **Comércio proibido de escravos**. São Paulo: Editora ática, 1988.

TELLES, Edward. **Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Fundação Ford, 2003.

TIPKE, Klaus. **Moral Tributária do Estado e dos Contribuintes**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2012.

VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VILANOVA, Lourival. **Sobre o conceito do Direito**. Recife: Imprensa Oficial, 1947.

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Caracteristicas_da_forca_de_trabalho_por_cor_ou_raca/Algumas_caracteristicas_da_forca_de_trabalho_por_cor_ou_raca_2016_04_trimestre.pdf>. Acesso em 20/10/2018.

<ftp://geofp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/populacao_escrava_1872_mapa.pdf>. Acesso em 18/10/2018.

<<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/33939>>. Acesso em 16/10/2018.

<<http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica>>. Acesso em 28/11/2018.

<<http://midiacidada.org/1891-governo-republicano-nomeia-comissao-para-trata-do-problema-da-immigracao/>>. Acesso em 25/09/2018.

<<http://revistapesquisa.fapesp.br/2012/11/12/os-indesejaveis/>>. Acesso em 25/09/2018

<<http://sachacalmon.com.br/wp-content/uploads/2012/06/Alves-H.N.-Tributacao-e-injustica-social-no-Brasil-2012.pdf>>. Acesso em 02/10/2018.

<<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1367.pdf>>. Acesso em 24/09/2018.

<<http://www.museunacional.ufrj.br/obrasraras/o/0023/0023.pdf>>. Acesso em 07/10/2018.

<<http://www.noeses.com.br/2016/01/12/excelente-entrevista-sobre-extrafiscalidade-com-our-nosso-autor-diego-bomfim/>>. Acesso em 08/10/2018.

<<http://www.oecd.org/brazil/social-mobililty-2018-BRA-PT.pdf>>. Acesso em 03/10/2018.

<<http://www.oecd.org/eco/surveys/Brasil-2015-resumo.pdf>>. Acesso em 03/10/2018.

<<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/revista-pgfn/revista-pgfn/ano-i-numero-i/greco.pdf>>. Acesso em 20/11/2018.

<<http://www.reconconsultoria.com.br/novidades/1065/tributacao-brasileira-e-escandalosamente-benefica-aos-muito-ricos',-diz-economista>>. Acesso em 30/09/2018.

<<http://www.vermelho.org.br/noticia/298164-1>>. Acesso em 01/10/2018.

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRANSPORTE-E-TRANSITO/559935-GOVERNO-PREVE-REDUCAO-DO-IPi-PARA-CARROS-ELETRICOS-E-HIBRIDOS.html>>. Acesso em 08/10/2018.

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/231054/comunicado_da_presidencia_n2%20.pdf?sequence=2>. Acesso em 18/10/2018.

<<https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/criada-lei-afonso-arinos-primeira-norma-contraracismo-no-brasil-10477391>>. Acesso em: 21/10/2018.

<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20843-pnad-continua-10-da-populacao-concentravam-quase-metade-da-massa-de-rendimentos-do-pais-em-2017>>. Acesso em 19/10/2018.

<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv63405.pdf>>. Acesso em 25/09/2018

<https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/20/opinion/1537447119_621795.html>. Acesso em 26/11/2018.

<https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/02/politica/1538508720_526769.html>. Acesso em 26/11/2018.

<<https://economia.estadao.com.br/blogs/nos-eixos/as-injusticas-tributarias-do-brasil-em-5-graficos/>>. Acesso em 01/10/2018.

<<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/06/30/governo-mantem-ipi-reduzido-para-carros-sob-pessao-de-montadoras>>.htm. Acesso em 08/10/2018.

<<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/03/16/imposto-sobre-fortunas-ricos-milionarios-distribuicao-de-renda.htm>>. Acesso em 03/10/2018.

<<https://exame.abril.com.br/economia/o-tamanho-da-desigualdade-racial-no-brasil-em-um-grafico/>>. Acesso em 20/11/2018.

<<https://oglobo.globo.com/economia/brasil-o-10-pais-mais-desigual-do-mundo-21094828>>. Acesso em 26/11/2018.

<<https://revistacult.uol.com.br/home/jesse-souza-a-elite-do-atraso/>>. Acesso em 14/11/2018.

<<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46325298>>. Acesso em 26/11/2018.

<https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151120_brasil_escravidao_reparacoes_fd>. Acesso em: 22/10/2018.

<<https://www.cartacapital.com.br/economia/brasil-um-dos-paises-mais-desiguais-do-mundo>>. Acesso em 29/11/2018.

<<https://www.cartacapital.com.br/internacional/eleicao-de-bolsonaro-seria-regressao-terrivel-diz-piketty>>. Acesso em 14/10/2018.

<<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/governo-reduz-ipi-sobre-carro-popular-de-7-para-zero/>>. Acesso em 08/10/2018.

<<https://www.geledes.org.br/racismo-brasil-e-estrutural-e-institucionalizado/>>. Acesso em 18/09/2018.

<<https://www.jornaldenegocios.pt/economia/impostos/detalhe/so-ha-quatro-paises-a-taxar-as-fortunas-e-portugal-nao-e-um-deles>>. Acesso em 25/09/2018.

<<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI285119,101048-Imposto+sobre+grandes+fortunas+Consideracoes+acerca+da>>. Acesso em 21/11/2018.

<<https://www.nexojornal.com.br/especial/2017/07/07/Censo-de-1872-o-retrato-do-Brasil-da-escravid%C3%A3o>>. Acesso em 08/10/2018.

<https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_desigualdade_2018_pais_estagnado_digital.pdf>. Acesso em 27/11/2018.

<[https://www.pordata.pt/Europa/%C3%8Dndice+de+Gini+\(percentagem\)-1541](https://www.pordata.pt/Europa/%C3%8Dndice+de+Gini+(percentagem)-1541)>. Acesso em 26/11/2018.

<[https://www.pordata.pt/Portugal/%C3%8Dndice+de+Gini+\(percentagem\)-2166](https://www.pordata.pt/Portugal/%C3%8Dndice+de+Gini+(percentagem)-2166)>. Acesso em 26/11/2018.

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/12/extrema-pobreza-aumenta-no-pais-indica-ibge.shtml>>. Acesso em 05/12/2018.