

# 9

## (IN)JUSTIÇA SOCIAL E O BOLSA FAMÍLIA (SOCIAL (IN)JUSTICE AND THE FAMILY STIPEND)

Tiago Conde Teixeira<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo busca estabelecer as relações entre o programa Bolsa Família e a justiça fiscal, demonstrando que o programa não é um favor estatal ou mero assistencialismo, afirmando que os próprios beneficiários do programa se “autofinanciam” em razão da alta regressividade do sistema tributário.

**Palavras-Chave:** Tributação Bolsa Família Regressividade Justiça Distributiva.

### ABSTRACT

This article seeks to establish the relationship between the Family Stipend and tax justice, demonstrating that the program is not a state favor or mere assistentialism, stating that the program's beneficiaries themselves “self-finance” in view of the high regressiveness of the tax system.

**Keywords:** Taxation. Family Stipend. Regressiveness. Distributive Justice.

<sup>1</sup> Advogado. Professor Universitário. Mestre em Direito Público pela Universidade de Coimbra – Portugal. Membro do Grupo de Pesquisa Estado, Constituição e Tributação da Faculdade de Direito da UnB. Membro da Comissão Especial de Reforma Tributária da Ordem dos Advogados do Brasil/DF.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. A matriz tributária brasileira e sua regressividade. 3. A justiça distributiva e o bolsa família. 4. A iniquidade do bolsa família. 5. Conclusão. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

No cenário mundial a concentração de riqueza é assustadora e segundo um estudo da organização não governamental britânica Oxfam,<sup>2</sup> os recursos acumulados pelo 1% mais ricos do planeta, a partir do ano de 2016, ultrapassarão a riqueza do resto da população. O estudo ainda destaca que a riqueza desse 1% da população mais rica subiu de 44% em 2009 para 48% em 2013. Estima-se que em 2016 esse patamar pode superar 50% se o crescimento for mantido.

A pesquisa demonstra o alto nível da desigualdade global e reforça o argumento de que a concentração de riqueza tem aumentado, sendo esta, em razoável medida, resultado da matriz tributária adotada.

O Brasil enfrenta uma experiência única em transformação de estrutura social. É notório um implemento expressivo de políticas públicas e uma crescente massificação de programas de transferência de renda, com o respectivo fortalecimento das classes menos favorecidas.<sup>3</sup>

É uníssono o discurso em torno da injustiça do nosso sistema tributário, em particular para as três classes sociais. Os mais abastados clamam por crescimento econômico e destacam a injustiça do sistema tributário, que eleva muito o custo Brasil<sup>4</sup> e prejudica a competitividade empresarial. A classe média destaca a injustiça do sistema tributário em

<sup>2</sup> Disponível em <http://www.oxfam.org>.. Acesso em 18.01.2015.

<sup>3</sup> “Os programas governamentais de transferência de renda, implantados desde 2004 (como expressão das lutas sociais e populares dos anos de 1970 1990) levaram à incorporação socioeconômica de vasta parcela dos trabalhadores de baixa renda, até então destinados ao subconsumo, aos padrões de consumo de bens duráveis consagrados pelo capitalismo de modelo fordista, consumo que só era possível para os segmentos de classe média e rendas superiores.” POCHMANN, Márcio. **O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 9.

<sup>4</sup> O Custo Brasil é um termo genérico, que descreve o conjunto de dificuldades estruturais, burocráticas, ideológicas e econômicas que encarecem e, muitas vezes, barram investimentos no Brasil, dificultando o desenvolvimento nacional, aumentam o desemprego, o trabalho informal, a sonegação de impostos e até

razão da elevada carga tributária incidente sobre a renda e o consumo. Já a classe economicamente vulnerável, uma parcela significativa da população brasileira, não tem espaço para se fazer ver e ouvir.

As pessoas que integram a classe de baixa renda não estão informadas de que suportam um enorme ônus tributário, fruto da nossa carregada tributação indireta. Infelizmente, essa forma de tributação indireta com alto grau de regressividade tem colaborado para a elevação da concentração de riqueza, aprofundando cada vez mais a desigualdade social e a pobreza.

Países desenvolvidos e em desenvolvimento buscam estratégias para reduzir a pobreza e as desigualdades. Nesse cenário, as políticas sociais – em especial os programas governamentais de transferência de renda – são instrumentos fundamentais de combate à pobreza e à desigualdade.

No Brasil, em janeiro de 2004, procurando minimizar a pobreza e reduzir a desigualdade social, a Lei nº 10.836 criou um extenso programa nacional de transferência de renda, o *Bolsa Família*.<sup>5</sup> Na essência, o programa tem dois objetivos: reduzir a pobreza e interromper seu ciclo intergeracional. Enquanto o primeiro objetivo seria atendido pelas transferências de renda, o segundo seria alcançado por meio das condicionalidades relativas ao exame pré-natal, acompanhamento nutricional, acompanhamento à saúde, frequência escolar, dentre outras.

Se por um lado, os gastos sociais do governo, em especial as transferências de renda, têm recebido grande atenção nos últimos anos, principalmente em razão de serem ou não elevados os valores envolvidos nessas políticas públicas; por outro lado, há consenso acerca da

---

mesmo a evasão de divisas. Disponível em [http://www.brasilcomex.net/artigo\\_integra.asp?cd=17](http://www.brasilcomex.net/artigo_integra.asp?cd=17). Acesso 19.01.2015.

<sup>5</sup> Vale destacar a lição de Marcio Pochmann: "... com o abandono das políticas de corte neoliberal e a influência de importantes políticas públicas, como a elevação real do salário mínimo, o Bolsa Família, o crédito ao consumo urbano e à agricultura familiar, as compras públicas, impactou diretamente a estrutura social. Ao mesmo tempo, a volta da mobilidade social, sobretudo na base da pirâmide social, foi motivada pela queda significativa na quantidade de miseráveis e pela ampliação do emprego formal, ainda de menor rendimento." POCHMANN, Márcio. **O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 43.

importância das transferências de renda – principalmente do Programa Bolsa Família – para a redução da pobreza e da desigualdade.<sup>6</sup>

O presente estudo se propõe a analisar a instituição do Programa Bolsa Família e como os seus objetivos ficam comprometidos diante da matriz tributária altamente regressiva. Para tanto, o trabalho será desenvolvido em três tópicos.

No primeiro tópico trataremos das características da matriz tributária brasileira e, em específico, da questão da má distribuição da carga tributária entre os contribuintes, colaborando diretamente no aumento da desigualdade social.

Abordar-se-á em seguida a importância da justiça distributiva e a criação do programa chamado Bolsa Família, suas características, finalidades, pressupostos e o dever constitucional de intervenção estatal para minimizar as desigualdades e a miséria.

Por derradeiro, demonstraremos que os beneficiários de programas sociais, na verdade, se “autofinanciam”, instalando-se um círculo vicioso de miséria e pobreza. Dessa forma, verificaremos o grave problema social causado ao beneficiário do Bolsa Família graças à regressividade da atual matriz tributária brasileira.

## 2. A MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E SUA REGRESSIVIDADE

O Direito é uma forma de organização social e de planificação de comportamentos humanos. Em uma óptica restritiva, o Direito tributário terá a missão de regular e restringir o poder do Estado de exigir tributos e regulará os deveres e direitos dos contribuintes.<sup>7</sup>

Assim, o sistema tributário congregará normas que tratam da competência tributária, das limitações constitucionais ao poder tributar

<sup>6</sup> NERI, Marcelo Cortes; VAZ, Fabiano Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira. **Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais.** In: Tereza Campello; Marcelo Côrtes Neri. (Org.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013 p. 35-36.

<sup>7</sup> COÊLHO, Sacha Calmon. **Curso de Direito Tributário Brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2009.

e definirá regras do pacto federativo. Entretanto, tal visão limita a compreensão do fenômeno tributário como um todo, deixando como questões marginais importantes variações que estão diretamente relacionadas ao fenômeno tributário.

Em uma visão tradicional, é dever do jurista tão somente interpretar a norma tributária e extrair dela um sentido. Para Becker (2010), a regra jurídica contida na lei deve ser resultado de um complexo de ações que se processam no sistema jurídico que foi promulgado. Dessa forma, o Estado age com o objetivo de promover e desenvolver o bem comum, sendo as regras jurídicas instrumentos criados pelo Estado.<sup>8</sup>

Assim, a regra jurídica, por si mesma, não pode ser considerada justa ou injusta, mas, sim, válida ou inválida e, se válida, constituirá um instrumento para a realização de uma justiça ou injustiça que irá transcender a própria norma. A justiça dessa regra jurídica não irá aumentar sua validade, que é decorrente da natureza do órgão que a criou. Sua validade está condicionada à harmonia com a totalidade do sistema jurídico do qual passa a fazer parte.<sup>9</sup>

Todavia, acreditamos que o fenômeno tributário deve, necessariamente, ser associado à realidade existente em uma determinada comunidade política. Para se compreender a tributação há que se ter uma compreensão adequada acerca da organização da sociedade em termos econômicos, jurídicos, culturais, políticos e sociais. Deve ser observada a sua relação com outros fatores, tais como o produto interno bruto, a renda *per capita*, *os percentuais de concentração de riqueza, bem como o nível de inclusão e exclusão social*.

*Nesse sentido interpretar a norma tributária é ofertar a ela um sentido a partir de uma leitura inter e transdisciplinar, ou como acentua Paulo de Barros Carvalho: “(...) o sujeito do conhecimento não ‘extrai’ ou ‘descobre’ o sentido que se achava oculto no texto. Ele o*

<sup>8</sup> BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo: Noeses, 5ª ed., p. 23, 2010.

<sup>9</sup> BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo: Noeses, 5ª ed., p. 94-96, 2010.

‘constrói’ em função de sua ideologia e, principalmente dentro dos limites de seu ‘mundo’, vale dizer, do seu universo de linguagem.”<sup>10</sup>

Assim, para fazer frente à questão do uso limitado da expressão sistema tributário e da interpretação em uma perspectiva tradicional utilizamos a expressão matriz tributária<sup>11</sup> para compreender de forma mais profunda essa relação do fenômeno tributário e sua realidade econômica, política e social. Dessa forma entendemos por matriz tributária o resultado das escolhas feitas em um determinado momento histórico no campo da ação social no que diz respeito ao fenômeno tributário.

Logo, o conceito contempla não só o conjunto de normas jurídicas que regulam as relações entre o contribuinte e o ente tributante; não só a escolha de uma e ou outra base de incidência (renda, consumo ou patrimônio) para ser a principal base no total da arrecadação; não só as questões dogmáticas referentes à obrigação tributária; não só as opções que se faz no plano político e econômico de atendimento de determinados direitos fundamentais; não só às espécies tributárias existentes no ordenamento jurídico pátrio.

Desse modo, é notório que as falhas em nosso sistema tributário são enormes e derivam da falta de compreensão acerca desses aspectos substanciais inerentes ao fenômeno tributário. Para nós, portanto, a correta compreensão do conceito de matriz tributária e suas características possibilitará a construção de uma tributação mais eficiente e mais equitativa.

Dados do Observatório da Equidade demonstram que a matriz tributária brasileira é injusta por cinco motivos: i) o sistema tributário desrespeita o princípio da equidade, sendo altamente regressivo; ii) o retorno social é baixo em relação à carga tributária; iii) a estrutura tributária desincentiva a produção de bens e serviços, interferindo

<sup>10</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Breves considerações sobre a função descritiva da ciência do direito tributário**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-out-01/paulo-barros-breves-consideracoes-funcao-descritiva-ciencia-direito-tributario>. Acesso: 24 de março de 2015.

<sup>11</sup> Para um aprofundamento do termo Matriz Tributária, conferir o capítulo “Matriz Tributária Brasileira: Uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a Tributação no Brasil”, de autoria de Valcir Gassen e “Formação histórica da Matriz Tributária Brasileira” de Cristiano Kincheski.

na geração de empregos e renda; iv) as competências tributárias são mal distribuídas entre os membros da federação; e v) inexistência tributária.<sup>12</sup>

É evidente a iniquidade da nossa atual matriz tributária, que onera o contribuinte com uma elevada carga tributária e não consegue transformar os altos tributos em adequados serviços públicos. Infelizmente, o que verificamos é que a carga tributária brasileira reflete uma realidade socialmente injusta. A tributação nacional onera os contribuintes com menor capacidade econômica transformando a nossa matriz tributária em um sistema altamente regressivo.

O Comunicado nº 22 da Presidência do IPEA, de 2009, ao fazer suas projeções para os anos de 2008/2009, assim expressou sua preocupação sobre o tema: “Não se deveria impor aos cidadãos de menor capacidade econômica o mesmo esforço tributário exigido dos cidadãos de maior capacidade econômica. Nesse sentido, o sistema tributário deve buscar a progressividade. (...)”<sup>13</sup>

Segundo estudos, em 2004, quem ganhava até dois salários mínimos gastava 48,8% de sua renda familiar no pagamento de tributos, já quem ganhava mais de 30 salários mínimos suportava uma carga tributária de 26,3% de sua renda.<sup>14</sup> Assim, fica claro que a carga tributária incidente sobre as famílias de baixa de renda é extremamente elevada, reduzindo significativamente seu poder de compra e aumentando assustadoramente a desigualdade social.

Relatório emitido pela Receita Federal do Brasil demonstra que 3,93% da arrecadação no Brasil deriva do patrimônio, 18,10% da renda e 51,28% sobre o consumo<sup>15</sup>. Assim, a arrecadação brasileira está basicamente concentrada no consumo, diferente do que ocorre em

<sup>12</sup> BRASIL. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Brasília: PR, CDES/Observatório da Equidade, 2009b (Relatório de Observação, n. 1).

<sup>13</sup> IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Receita Pública. Quem paga e como se gasta no Brasil. Comunicado da Presidência n. 22, 30 jun.2009.

<sup>14</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/2651756/indicadores-de-iniquidade-do-sistema-tributario-nacional-relatorio-de-observacao-n-2.html>>. Acesso em 19 de janeiro de 2015.

<sup>15</sup> Dados disponíveis em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf>>. Acesso em 19 de janeiro de 2015.

países desenvolvidos, que concentram sua tributação na renda ou patrimônio. Salienta-se ainda que, em regra, os outros 26,69%, usualmente atribuídos à previdência social, o encargo econômico é transferido para a base de incidência sobre o consumo, totalizando assim em mais de 70% da arrecadação advinda desta base de incidência.

Infelizmente, as reformas tributárias no Brasil têm acentuado uma grande anomalia: o aumento da tributação sobre o consumo em detrimento da tributação da renda, agravando o quadro da desigualdade ou, no mínimo, colaborando para sua perpetuação.<sup>16</sup>

Essa dita desigualdade nasce de uma matriz tributária altamente regressiva em que pessoas com menor renda suportam a maior parte dos tributos arrecadados pelo ente tributante. Renomados institutos de pesquisa demonstram que essa desigualdade aumenta dada a incidência de tributos sobre o consumo de bens e serviços. Como as pessoas com renda menos favorecidas consomem toda a renda recebida e compram, basicamente, gêneros de primeira necessidade, a forte tributação sobre o consumo presente na nossa matriz tributária é sentida de forma direta pelas classes de renda mais baixa.<sup>17</sup>

Em linhas gerais, a tributação sobre o consumo de bens e serviços não leva em consideração a capacidade contributiva do indivíduo, sendo responsável por levar maior parte do ônus tributário para classes menos favorecidas. Lamentavelmente, a nossa atual matriz tributária acentua a desigualdade social e a má distribuição de renda.

Segundo pesquisas realizadas pela Organização das Nações Unidas – ONU – por intermédio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD –, o Brasil ocupa a 13ª posição em desigualdade social.<sup>18</sup> Logo, políticas públicas que possam implementar programas

<sup>16</sup> GONDIM, Fátima; LETTIERI, Marcelo. **Tributação e Desigualdade: A política tributária deve se tornar um instrumento de combate à pobreza e de redução das desigualdades.** In: Silvio Caccia Bava (Org.). *Piketty Para os Ricos*, 2014. p. 67.

<sup>17</sup> GONDIM, Fátima; LETTIERI, Marcelo. **Tributação e Desigualdade: A política tributária deve se tornar um instrumento de combate à pobreza e de redução das desigualdades.** In: Silvio Caccia Bava (Org.). *Piketty Para os Ricos*, 2014. p. 66.

<sup>18</sup> United Nations Development Programme, **Human Development Report 2014.** Table 6: “Multidimensional Poverty Index”. Disponível em: <<http://www.undp>>



sociais que, conectados aos objetivos da Constituição, potencializem os direitos fundamentais sociais, principalmente os direitos sociais, devem ser maximizados com o escopo de proporcionar a realização de uma cidadania plena e a respectiva redução das desigualdades sociais. Assim, medidas que visem redução da miséria e da desigualdade social devem ser prioritárias em nossa agenda. Entretanto, tais medidas só serão alcançadas com uma profunda mudança na estruturação da atual matriz tributária brasileira, especialmente na questão da alta regressividade da nossa tributação, tanto no que pertine à arrecadação quanto no que diz respeito com as políticas de distribuição de renda.

Hoje, o nosso maior desafio é reorientar os recursos para financiar as políticas sociais destinadas a gerar uma economia inclusiva. Em 2004, procurando minimizar a pobreza e reduzir a desigualdade social, o Governo Federal criou um programa denominado “Bolsa Família”, o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo em número de famílias atendidas. Tema que será abordado em seguida.

### 3. A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E O BOLSA FAMÍLIA

A questão da desigualdade tem ganhado especial relevo político nos últimos tempos, levando a concentração de esforços políticos para reduzir as diferenças sociais e econômicas. Atualmente os movimentos sociais que buscam concretização de direitos fundamentais conseguem focalizar a atenção em falhas específicas da sociedade, proporcionando uma maior conotação política às demandas relevantes.<sup>19</sup>

Logo, a eliminação mundial da pobreza e de outras carências sociais passou a ocupar lugar de destaque na agenda política global com reflexo direto nas reformas implementadas pelos Estados.<sup>20</sup>

Preocupados com essa tendência, a nossa Constituição de 1988 estabeleceu que a justiça social é um compromisso do Estado, que

---

org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-English.pdf>. Acesso em 19 de janeiro de 2015.

<sup>19</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 384-386.

<sup>20</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 414-416.

deve construir uma sociedade pautada na igualdade e na dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III). A erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais sem qualquer discriminação (artigo 3º, I, II e III) constituem objetivos fundamentais do Estado.

Outrossim, fixa que o combate às causas e fatores da pobreza e marginalização é dever de todos os entes da Federação (artigo 23, X). Ainda, o artigo 170 estabelece que a ordem econômica deve atender às finalidades de promoção da justiça social, e a redução das desigualdades sociais.

O Governo Federal é o possuidor de meios de transferência de renda para alcançar os preceitos determinados na nossa Carta Política. Assim, o Estado tem a obrigação de realizar a justiça social e tal dever tem influência direta no Direito Tributário e no Direito Financeiro.

Para conseguir realizar tal justiça é necessário um sistema tributário justo e que seja o mais progressivo possível, onerando pessoas com maior concentração de riqueza e focando os gastos públicos (políticas públicas) com cidadãos de menor capacidade contributiva.

A obrigação de realizar a justiça social no campo da tributação é exteriorizada pelos preceitos constitucionais da igualdade (artigo 5, *caput*), da igualdade em matéria tributária (artigo 150, III) e de tributos que respeitem a capacidade econômica (artigo 145, § 1º).

Em linhas gerais, a ordem constitucional vigente enumera um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, os quais, complementados pelos direitos de ordem econômica, desenham um Estado Solidário de Justiça Social que deve promover o desenvolvimento, reduzir as desigualdades sociais e erradicar a pobreza.<sup>21</sup>

Estudos indicam uma sensível queda na desigualdade no Brasil, que apesar da melhora significativa no coeficiente Gini<sup>22</sup> de 0,601 para

<sup>21</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O Estado Democrático de Direito Pós-Providência brasileiro em busca da eficiência pública e de uma administração pública mais democrática. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, v.98, p. 119, 2009.

<sup>22</sup> O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos.

0,543 no período de 1995 a 2009 (IBGE 2010), a nossa concentração de renda está entre as 15 piores do mundo.<sup>23</sup>

Assim, para reduzir as desigualdades é fundamental que o Estado encampe os conceitos da justiça distributiva, que implicará no dever de distribuir riqueza entre os membros da sociedade com o fito de suprir necessidades essenciais do indivíduo. Em sua origem aristotélica, a justiça distributiva garantia que pessoas iguais e merecedoras fossem agraciadas segundo o seu mérito. Assim, a situação política e o mérito eram pressupostos da teoria aristotélica da justiça distributiva.<sup>24</sup>

Atualmente, estudiosos avaliam a justiça distributiva independente do mérito e a construção do novo conceito de justiça distributiva deve passar pelas seguintes premissas:

1. Cada indivíduo, e não somente sociedades ou a espécie humana como um todo, tem um bem que merece respeito, e aos indivíduos são devidos certos direitos e proteções com vistas à busca daquele bem.
2. Alguma parcela de bens materiais faz parte do que é devido a cada indivíduo, parte dos direitos e proteções que todos merecem.
3. O fato de cada indivíduo merecer isso pode ser justificado racionalmente, em termos puramente seculares.

---

Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda. Disponível: <[http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23)> Acesso em 19 de janeiro de 2015.

<sup>23</sup> Levando em consideração o índice Gini. Disponível em: <<https://data.undp.org/dataset/Table-3-Inequality-adjusted-Human-Development-Inde/n8fa-gx39>>. Acesso em 19 de janeiro de 2015.

<sup>24</sup> FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2006.p. 2-7.

4. A distribuição dessa parcela de bens é praticável: tentar conscientemente realizar essa tarefa não é um absurdo nem é algo que, como ocorreria caso se tentasse tornar a amizade algo compulsório, solaparia o próprio objetivo que se tenta alcançar.
5. Compete ao Estado, e não somente a indivíduos ou organizações privadas, garantir que tal distribuição seja realizada.<sup>25</sup>

Assim, os cuidados com os menos favorecidos deveriam ser assumidos pelo Estado, afirmando o valor igual de todo ser humano e definindo premissas que seriam essenciais para a construção de uma teoria da justiça distributiva posterior: (i) todo ser humano é um ser racional e valioso, independente de uma avaliação preliminar de mérito; (ii) como ser racional, tem o dever de desenvolver e aprimorar suas potencialidades; (iii) o ser humano deve ser visto como um fim em si mesmo, deste modo a beneficência deve ser evitada e deve ser vista de forma respeitosa e não como favor para atender a necessidades.<sup>26</sup>

Entretanto, defensores inflexíveis da propriedade privada sempre se posicionaram contra qualquer ajuda estatal aos pobres, que apresentariam falhas morais sendo um erro tentar conservá-los vivos. Para estes, o direito de propriedade seria um direito natural e inerente ao homem, sendo a tributação uma verdadeira intromissão estatal. Herbert Spencer defendia que os pobres eram pessoas inadaptadas e que não podem ser ajudadas, sendo um erro do governo qualquer tentativa de resolver o problema da pobreza.<sup>27</sup>

Nozick sustentou que a tributação sobre a renda, especialmente aquela destinada para o financiamento estatal ou para fins de justiça

<sup>25</sup> FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 12.

<sup>26</sup> DERZI, Misabel Abreu Machado. **Guerra fiscal, Bolsa Família e Silêncio: (Relações, efeito e regressividade)**. Revista Jurídica da Presidência. Brasília, vol. 16, n. 108, p. 5, 2014.

<sup>27</sup> FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, p. 80-90, 2006.

distributiva, deve ser vistas como ilegítimas e considerada uma apropriação indevida dos bens matérias e da própria liberdade do sujeito passivo da relação jurídica tributária.<sup>28</sup> Entretanto, para Misabel Derzi:

Esse tipo de discurso neoliberal parece enquadrar o direito de propriedade sob uma espécie de manto metafísico, imunizando-o contra qualquer ingerência legislativa e tornando ilegítimas quaisquer políticas de distribuição de rendas pelo Estado. Há uma clara confusão entre propriedade e liberdade, com se qualquer interferência na propriedade e qualquer política de redistribuição de renda ou justiça distributiva fossem análogas à escravidão, sendo vítimas justamente os cidadãos mais ricos e algozes os cidadãos mais pobres, que se beneficiam injustamente da liberdade expropriada dos primeiros.<sup>29</sup>

Todavia, uma noção mais expansionista da justiça distributiva tomou corpo e nenhuma nação civilizada suportou conviver com os alarmantes níveis de desigualdade e miséria. Assim, alardearam a necessidade do intervencionismo estatal, por meio do caráter redistributivo dos tributos, para viabilizar os inúmeros problemas sociais causados pelo capitalismo desenfreado.<sup>30</sup>

Nesse diapasão, identificou-se uma nova maneira de se avaliar a justiça tributária levando em consideração o que se deve tributar e as obrigações de cada indivíduo com os seus semelhantes, com vistas a minimizar as desigualdades sociais e econômicas oriundas do capitalismo.

Agora a propriedade passa a ser uma convenção jurídica não se admitindo a ideia que é algo que fora entregue ao cidadão e, posteriormente, parte dela é retirada pelo Estado por meio da tributação. Logo, os direitos de propriedade são aqueles direitos que as pessoas têm sobre aquilo que lhes resta após a tributação, e não antes.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> NOZICK, Robert. **Anarchy, State and Utopia**. Oxford: Blackwell, 1974, p. 170-172.

<sup>29</sup> DERZI, M. A. M. **Guerra fiscal, Bolsa Família e Silêncio: (Relações, efeito e regressividade)**. Revista Jurídica da Presidência. Brasília, vol. 16, n. 108, p. 54, 2014.

<sup>30</sup> DERZI, Misabel Abreu Machado. **Guerra fiscal, Bolsa Família e Silêncio: (Relações, efeito e regressividade)**. Revista Jurídica da Presidência. Brasília, vol. 16, n. 108, p. 54, 2014.

<sup>31</sup> MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O Mito da Propriedade: Os impostos e a justiça**. Trad.: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, p. 240, 2005.

Assim, a propriedade privada deve ser entendida como uma criação jurídica cuja titularidade está condicionada à observação de regras do direito positivo. Com explicam Murphy e Nagel:<sup>32</sup>

A propriedade privada é uma convenção jurídica, definida em parte pelo sistema tributário; portanto, o sistema tributário não pode ser avaliado ao se olhar para o seu impacto sobre a propriedade privada, concebida como algo que possui existência e validade independente.<sup>33</sup>

Vale destacar que a moderna economia, na qual ganhamos o nosso rendimento, compramos nossa casa própria e fazemos poupanças para fins de acúmulo de bens, seria inviável sem a estrutura fornecida pelo Estado, que é financiado pelos tributos. Logo, os tributos devem ser avaliados como um elemento do sistema geral de direitos da propriedade que eles ajudam a criar e não apenas levando em consideração a distribuição da carga tributária avaliada em relação a uma base pré-tributária.<sup>34</sup> Assim, um justo sistema é aquele que as instituições dão, além do resultado financeiro, um resultado social eficiente.

<sup>32</sup> Convém destacar as palavras de Misabel Derzi sobre o direito de propriedade: “Essa dependência que o conteúdo do direito de propriedade detém em relação ao legislador não é, todavia, isenta de limites, na medida em que o processo de concretização legislativa do direito de propriedade é realizado segundo uma principiologia constitucional que define tanto os parâmetros para determinação da função social da propriedade, como também uma série de princípios decorrentes das ideias fundamentais de liberdade e igualdade contidos no texto da Constituição. Seriam inconstitucionais as normas legais ou judiciais que, de forma direta ou indireta, expropriassem ou confiscassem a propriedade. A Constituição da República, mesmo nas hipóteses de desapropriação por interesse público ou proteção da fundação social, garante a justa indenização. O direito à herança e a vedação do confisco no direito tributário são limites, mas entre a prática da justiça distributiva e o confisco há espaço considerável para a quantificação da incidência tributária, norteadas a sua densificação pela razoabilidade e proporcionalidade.” (DERZI, M. A. M. **Guerra fiscal, Bolsa Família e Silêncio: (Relações, efeito e regressividade)**. Revista Jurídica da Presidência. Brasília, vol. 16, n. 108, p. 54-56, 2014).

<sup>33</sup> MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O Mito da Propriedade: Os impostos e a justiça**. Trad.: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, p. 8, 2005.

<sup>34</sup> MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O Mito da Propriedade: Os impostos e a justiça**. Trad.: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, p. 11, 2005.

Visando atender o preceito constitucional e realizar justiça social, o Bolsa Família foi instituído pela Lei nº 10.836/2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004. Esse programa, em sua criação, passou a integrar diversos outros programas de transferência de renda e assistência do Governo Federal, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação, o Programa Auxílio-Gás e o Cadastro Único do Governo Federal). Em 2 de junho de 2011, o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) com o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014, o qual passou a integrar o Bolsa Família.

O Bolsa Família se organiza em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades.

Em março de 2013, os últimos brasileiros do Programa Bolsa Família que ainda viviam na miséria transpuseram a linha da extrema pobreza. Com eles, 22 milhões de pessoas superaram tal condição desde o lançamento do Plano.

O Bolsa Família surgiu com a finalidade de ser um programa de transferência direta de dinheiro para famílias categorizadas na pobreza e extrema pobreza. O critério utilizado para qualificar a pobreza e a extrema pobreza são critérios tomados pelo Banco Mundial, que é renda familiar per capita de menos de R\$77,00 (setenta e sete reais) para extrema pobreza e entre R\$77,00 (setenta e sete reais) e R\$154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) para pobreza (estes valores são atualizados pelo Poder Executivo).<sup>35</sup>

Famílias são cadastradas por intermédio do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento que identifica as

<sup>35</sup> BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 de janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em 19 de janeiro de 2015.

famílias de baixa renda (família que tenha uma renda mensal de até meio salário mínimo *per capita* ou renda familiar bruta de até três salários mínimos) que deverão ser beneficiárias de programas, a serem identificadas pelo Governo Federal a fim de que recebam benefícios. Esse Cadastro é também utilizado por mais de 15 programas sociais do Governo Federal, como o Minha Casa, Minha Vida e a Tarifa Social de Energia Elétrica.

A integração dos diversos programas do Governo Federal pode ser observada por meio das condicionalidades requeridas no programa bolsa família. As condicionalidades são os fatores que dão efetividade ao programa. Além de contribuição pecuniária para aliviar o sofrimento das famílias, requer-se dos beneficiários o cumprimento de condicionalidades<sup>36</sup> para a continuação do recebimento da contribuição. Então são compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias. Além de que as condicionalidades responsabilizam o Poder Público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.<sup>37</sup>

O programa bolsa família foi responsável 20% de redução das desigualdades de renda no Brasil. Ademais, colaborou diretamente para redução da desigualdade entre as regiões do país, impulsionando, ainda, a diminuição da taxa de extrema pobreza, que em 2001 era de

<sup>36</sup> As famílias que não cumprirem as condicionalidades podem ter o benefício do Bolsa Família bloqueado, suspenso ou até mesmo cancelado. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) faz o acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família de forma articulada com os Ministérios da Educação e da Saúde. Os objetivos do acompanhamento das condicionalidades são: monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais vulneráveis; identificar, nos casos de não cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias.

<sup>37</sup> Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 75% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%.



8% e em 2014 passou para 3,5% da população brasileira. Estudos do IPEA demonstram que o programa bolsa família abrange cerca de 13,8 milhões de família e conseguiu reduzir a pobreza crônica de 14% para 3% da população brasileira, reduzindo drasticamente a desigualdade social e aumentando as condições de consumo da população que antes não possuía.<sup>38</sup>

Os beneficiários do Bolsa Família sempre contribuíram para o crescimento do País, pois, ao comprar qualquer produto, eles pagam os impostos cobrados de todos nós de forma indireta, ou seja, compõem o valor final do produto, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Serviços (ISS) e colaboram diretamente para o crescimento do país, movimentando a economia com o consumo de produtos de primeira necessidade. Um dos temas em aberto diz respeito justamente a alta regressividade da nossa matriz tributária e o seu impacto aos beneficiários do programa bolsa família, tema que será tratado no tópico seguinte.

#### 4. A INIQUIDADE DO BOLSA FAMÍLIA

Como já afirmado anteriormente, o bolsa família é o maior programa de transferência de renda do mundo.<sup>39</sup> O valor médio do benefício é de R\$154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) mensais e é pago por família – preferencialmente à mulher – alcançando aquelas

<sup>38</sup> Pesquisa de avaliação de impactos do Bolsa Família mostram que as crianças beneficiadas pelo programa têm uma progressão escolar de seis pontos percentuais maior na comparação com aquelas crianças que não participam do programa e pertencem ao mesmo perfil socioeconômico. Os impactos também foram positivos na atenção básica à saúde, aponta o estudo, constatando que as mães beneficiadas pelo programa bolsa família realizam, em média, um maior número de exames pré-natal e amamentam mais seus filhos, reduzindo a subnutrição infantil. Assim, é notório que o Bolsa Família permite o acesso a direitos a classes da população que antes vivam marginalizadas. Ainda seja necessário um longo e democrático debate sobre o tema, para que se possa buscar, sem preconceitos, alternativas de aperfeiçoamento do programa. Informações disponíveis em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20391](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20391)>. Acesso em 19 de janeiro de 2015.

<sup>39</sup> Tal dado leva em consideração dados do MDS e toma por base o número de famílias contempladas.

famílias que possuem renda média por indivíduo inferior a R\$77,00 (setenta e sete reais) mensais.<sup>40</sup>

Infelizmente existe total desvinculação do programa bolsa família em relação à carga tributária suportada pelas famílias que são beneficiadas. O programa é totalmente classificado como benefício assistencial e fundamenta-se no dever que Kant e outros defendiam que o Estado tem de combater a pobreza extrema.<sup>41</sup>

O comunicado da presidência do IPEA, datado de junho de 2009, analisou o destino da carga tributária e destacou os principais programas e ações governamentais. O estudo destacou o que foi recolhido e o que foi destinado aos programas do governo federal, inclusive o Bolsa Família. Segundo o IPEA, o montante destinado ao pagamento de juros da dívida pública recebeu, em 2008, somente do governo federal, 3,8% do PIB, enquanto o programa Bolsa Família custou ao Governo Federal apenas 0,4% do PIB: dez vezes menos.<sup>42</sup>

Entretanto, no Brasil a estrutura tributária é fortemente baseada em impostos indiretos, que, por definição, são regressivos, ou seja, quem ganha menos suporta um maior ônus fiscal. Por isso, é preciso ter clareza de que toda a sociedade brasileira financia o Bolsa Família, inclusive os segmentos diretamente beneficiados pelo programa.

Assim, a questão fundamental é saber qual deve ser o ônus individual de cada contribuinte. Para tanto, o Estado deve pautar sua matriz tributária na equidade, ou seja, o ônus fiscal deve ser distribuído de maneira progressiva: aqueles que possuem uma maior renda devem proporcionalmente suportar um maior ônus fiscal. Logo, se respeitada a equidade na matriz tributária, o sistema de arrecadação conseguirá

<sup>40</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em 19 de janeiro de 2015.

<sup>41</sup> DERZI, Misabel Abreu Machado. **Guerra fiscal, Bolsa Família e Silêncio: (Relações, efeito e regressividade)**. Revista Jurídica da Presidência. Brasília, vol. 16, n. 108, p. 11, 2014.

<sup>42</sup> GONDIM, Fátima; LETTIERI, Marcelo. **Tributação e Desigualdade: A política tributária deve se tornar um instrumento de combate à pobreza e de redução das desigualdades**. In: Silvio Caccia Bava (Org.). *Piketty Para os Ricos*, p. 69, 2014.

fornecer ao Estado recursos suficientes para execução de políticas públicas e redistribuição de renda.<sup>43</sup>

Ao contrário de países que financiam o seu Estado de bem-estar<sup>44</sup> com os recursos fiscais oriundos de impostos diretos, o Brasil continua com a arrecadação centrada em tributos indiretos, significando que os pobres, proporcionalmente, pagam mais tributos que os contribuintes de alta renda. Já os contribuintes ricos, pagam cada vez menos impostos no Brasil.

Dados do IPEA demonstram que o peso da tributação indireta (aquela que incide sobre o consumo) é muito maior que a tributação direta (aquela que incide sobre renda e patrimônio).<sup>45</sup> Pesquisas demonstram que a arrecadação tributária no Brasil é basicamente concentrada no consumo. Dados da Receita Federal do Brasil (2014), em 2013 a carga tributária brasileira foi de 35,95% do Produto Interno Bruto (PIB). A maior parte dos tributos arrecadados fora oriunda da tributação incidente sobre o consumo de bens e serviços, 18,43% do PIB<sup>46</sup>.

A regressividade pode ser confirmada quando se evidencia que enquanto os 10% mais pobres da população comprometiam, em 2002/2003, cerca de 32,8% de seus rendimentos com a tributação, os 10% mais ricos comprometiam cerca de 22,7%.<sup>47</sup> Tal dado só evidencia a alta regressividade da nossa matriz tributária, que tem como base a tributação sobre o consumo.

<sup>43</sup> Relatório de iniquidades, p. 23. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/2651756/indicadores-de-iniquidade-do-sistema-tributario-nacional-relatorio-de-observacao-n-2.html>>. Acesso em 19 de janeiro de 2015.

<sup>44</sup> A construção do Estado de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos privilegiou a redistribuição da renda gerada por meio do orçamento, com tributação sobre os mais ricos e transferências dos recursos dos fundos públicos para os mais pobres. – (SALVADOR, 2009)

<sup>45</sup> POCHMANN, M. **Desigualdade e Justiça Tributária**. Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08\\_05\\_15\\_DesigualdadeJusticaTributaria.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08_05_15_DesigualdadeJusticaTributaria.pdf)> Acesso em 19 de janeiro de 2015.

<sup>46</sup> Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf>>. Acesso em 19 de janeiro de 2015.

<sup>47</sup> SILVEIRA, F.G. (2008) **Tributação, Previdência e Assistência Sociais: Impactos Distributivos**. XII Prêmio Tesouro Nacional - 2008 (Monografia premiada com o 1º lugar no Tema Qualidade do Gasto Público). STN: Brasília, 2008.

Em países desenvolvidos, no segundo pós-guerra, foram feitas diversas reformas, dentre elas a tributária, social e trabalhista. Na reforma tributária os contribuintes com o maior poder aquisitivo passaram a suportar um maior ônus fiscal, privilegiando o mecanismo da progressividade sobre o patrimônio e renda. Foi desenvolvido uma nova estrutura de redistribuição de renda e os mais ricos foram tributados sobre a renda e o patrimônio (em especial sobre a herança), o que possibilitou a criação de fundos públicos para financiar a transferência de renda para os menos favorecidos, combatendo diretamente a pobreza e a desigualdade.<sup>48</sup>

A criação de uma estrutura redistributiva via fundo público financiado pelos impostos progressivos e diretos sobre a renda e o patrimônio foi um fator decisivo para a consolidação do Estado social nos países do capitalismo central. Em que pese a bem sucedida experiência europeia nas transferências de renda, o que se verificou no Brasil foi uma tributação calcada na alta regressividade, que onera justamente os beneficiários dos programas sociais.<sup>49</sup>

Nos últimos doze anos tivemos um expressivo crescimento da carga tributária e recordes de arrecadação. Entretanto, continuamos com uma elevada taxa de desemprego<sup>50</sup> e queda de renda dos trabalhadores, o que reforça a nossa injusta tributação.<sup>51</sup> Na verdade, as

<sup>48</sup> SALVADOR, Evilasio. **A elite deve pagar a conta. Diplomatic, jan. de 2009.** Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=422>>. Acesso em 19 de janeiro de 2015.

<sup>49</sup> SALVADOR, Evilasio. **A injustiça fiscal no financiamento das políticas sociais.** In: Antonio David Cattani; Marcelo Ramos Oliveira. (Org.). *A sociedade justa e seus inimigos*. 1ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, p. 89, 2012.

<sup>50</sup> A taxa de desemprego, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad Contínua) subiu significativamente e fechou o segundo trimestre do ano de 2015 em 8,3%, sendo o maior número desde que o IBGE começou a fazer essa análise, em 2012. O número representa um aumento tanto em relação aos primeiros três meses do ano (7,9%), quanto na comparação com o segundo trimestre do ano passado (6,8%). Essa taxa de desemprego significa 8,4 milhões de trabalhadores sem emprego, 5,3% maior do que o do primeiro trimestre do ano e 23,5% superior do que há um ano. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/default.shtm). Acesso em 17/10/2015, às 12h55.

<sup>51</sup> SALVADOR, Evilasio. **A elite deve pagar a conta. Diplomatic, jan. de 2009.** Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=422>>. Acesso em 19 de janeiro de 2015.

distorções na matriz tributária brasileira são oriundas do extremo des-caso com que o legislador ordinário trata a nossa tributação. A justiça fiscal não é obedecida pelo legislador, que insiste em onerar os mais pobres ao ampliar a tributação de impostos essencialmente indiretos.

Em janeiro de 2015, o Governo Federal anunciou quatro medidas fiscais visando ao equilíbrio das contas do Estado. As quatro medidas envolvem o aumento dos seguintes tributos: (i) IOF incidente sobre operações de crédito ao consumidor de 1,5% para 3%; (ii) PIS/Cofins importação de 9,25% para 11,75%; (iii) Pis/Cofins e CIDE sobre os combustíveis de R\$0,22 para gasolina e R\$0,15 para o diesel; (iv) os atacadistas de cosméticos passarão a pagar IPI igual aos industriais.

Alguns setores já anunciaram que o aumento dos tributos será repassado ao consumidor, o que é óbvio. Tais medidas demonstram a iniquidade da nossa matriz tributária, que, mais uma vez, punirá os menos favorecidos com o aumento de tributos incidentes sobre o consumo.

Comparando o Brasil com os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2010 os tributos incidentes sobre o consumo representavam 43,6% da carga tributária brasileira, muito superior do que os 33,1% (na média) da carga tributária encontrada nos países da OCDE. Já os tributos sobre a renda no Brasil significaram 21,9% da carga tributária, entre os países da OCDE sua importância é de 33,2% da carga. Por derradeiro, no Brasil a tributação sobre o patrimônio é de 5,7% da carga enquanto nos países da OCDE é de 5,4% da carga.<sup>52</sup>

Entretanto, em que pese a alta regressividade tributária, estudos<sup>53</sup> têm evidenciado que as políticas de transferência de renda, em especial o Bolsa Família, tem cumprido o seu papel de reduzir a pobreza e a desigualdade no país. Todavia, não podemos fechar os olhos para

<sup>52</sup> OCDE, 2010. **Estatísticas sobre Receita na América Latina**. Disponível em: <[http://www.oecd.org/ctp/tax-global/BRAZIL\\_PT\\_country%20note\\_final.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/BRAZIL_PT_country%20note_final.pdf)> Acesso em 19 de janeiro de 2015.

<sup>53</sup> SILVEIRA, F.G. (2008) **Tributação, Previdência e Assistência Sociais: Impactos Distributivos**. XII Prêmio Tesouro Nacional - 2008 (Monografia premiada com o 1º lugar no Tema Qualidade do Gasto Público). STN: Brasília, 2008.

a questão da alta regressividade tributária em nosso país. Logo, a excessiva carga tributária sobre o consumo e a carga proporcionalmente menor sobre a renda e patrimônio revelam um baixo nível de solidariedade fiscal. Assim, verificamos no Brasil um sistema tributário com um enorme limitador à capacidade das políticas sociais em transformar a realidade brasileira.<sup>54</sup>

Quando os programas sociais alimentam-se de recursos de uma matriz tributária regressiva, instalamos um círculo vicioso. Como nossa matriz tributária tem sua concentração de arrecadação em tributos sobre o consumo, o favorecido do bolsa família ao receber o seu benefício e adquirir gêneros de primeira necessidade, está se “autofinanciando”,<sup>55</sup> gerando uma total iniquidade do programa Bolsa Família.

Infelizmente, a excessiva carga de tributos indiretos, além de regressiva e muito prejudicial à distribuição de renda, acarreta problemas no campo do controle social e da legitimidade. A ausência de transparência na cobrança de tributos indiretos, embutidos e disfarçados no preço final dos bens e serviços e com a técnica do cálculo por dentro,<sup>56</sup> faz que os cidadãos mais pobres não tenham noção mínima que são os financiadores das políticas pública, o que impede o exercício ativo da cidadania no sentido de defender seus direitos e de se

<sup>54</sup> INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA. **Perspectiva da política social no Brasil**. Brasília: IPEA, p. 93, 2010. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6487](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6487)>. Acesso em 13 de janeiro de 2015.

<sup>55</sup> DERZI, Misabel Abreu Machado. **Guerra fiscal, Bolsa Família e Silêncio**: (Relações, efeito e regressividade). Revista Jurídica da Presidência. Brasília, vol. 16, n. 108, p. 11, 2014.

<sup>56</sup> A técnica do cálculo por dentro do ICMS, principal tributo sobre o consumo, faz com que uma alíquota nominal de 25%, por exemplo, resulte em uma alíquota real de 33,33%. A questão já foi objeto de discussão pela constitucionalidade ou não no STF. Para melhor conhecimento da matéria vide: GASSEN, Valcir; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. A inconstitucionalidade do cálculo por dentro do ICMS: Reescrevendo a decisão do Supremo Tribunal Federal. In: Antônio Carlos Diniz Murta; Demetrius Nichele Macei; Raymundo Juliano Rego Feitosa. (Org.). *Direito Tributário: XXII Encontro Nacional do CONPEDI/UNINOVE*. 1ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014, v. , p. 267-296.

fazerem representar nos conselhos e nas conferências públicas que discutam políticas públicas de transferência de renda<sup>57</sup>.

Até então, nenhuma fundamentação oficial cuidou de justificar a devolução de tributos injustamente arrecadados daqueles que recebem o auxílio do programa bolsa família. Ou seja, o Estado concede o benefício e retira boa parte dele com a alta tributação sobre os bens de consumo. Nem mesmo os próprios beneficiados do bolsa família conseguem ter consciência que, ao receberem o seu benefício e gastá-lo em suas compras, devolvem mais da metade daquilo que receberam ao Estado. Para Misabel Derzi:

(...) o silêncio é total. Instala-se, assim, um círculo vicioso e não é de se estranhar que, apesar dos gastos elevados com assistência social, a miséria no Brasil persista e resista (...) a pobreza extrema demanda efetivos programas assistenciais como o 'bolsa família', o qual é devolvido em grande parte ao Estado por meio das despesas feitas pelas famílias carentes.<sup>58</sup>

Assim, temos uma total incoerência do programa bolsa família, que apesar de ser um excelente programa de distribuição direta de renda, está criando um círculo vicioso e recuperando boa parte dos valores que são repassados aos beneficiários, o que fere de forma contundente a eficiência da matriz tributária.

Infelizmente, o próprio beneficiário do programa não percebe o alto ônus tributário a que está submetido. Como os tributos indiretos são menos visíveis que as incidências sobre renda ou patrimônio, é difundido na sociedade brasileira que a população de baixa renda não paga impostos. Consequentemente, políticas públicas tendentes a reduzir as desigualdades sociais e a miséria são vistas como benesses tanto pelos mais carentes quanto pela parcela com maior renda, que ainda se sentem injustiçados em “bançar” tais benesses.

Em verdade, verificamos a iniquidade do programa bolsa família, uma vez que os próprios beneficiários não possuem a leve compreensão

<sup>57</sup> INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA. **Perspectiva da política social no Brasil**. Brasília: IPEA, p. 93, 2010. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6487](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6487); Acesso em 13 de janeiro de 2015.

<sup>58</sup> DERZI, Misabel Abreu Machado. **Guerra fiscal, Bolsa Família e Silêncio: (Relações, efeito e regressividade)**. Revista Jurídica da Presidência. Brasília, vol. 16, n. 108, p. 12, 2014.

de que são responsáveis por boa parte do financiamento do programa social. Vale destacar que o programa bolsa família não deve ser encarado como um favor estatal, mas como um dever constitucional do Estado de erradicar a pobreza.

O relatório das perspectivas da política social no Brasil, realizado pelo IPEA, destaca bem a situação:

(...) as camadas mais pobres financiam seus próprios programas sociais. Essa condição constitui um limitador à capacidade das políticas sociais em alterar a realidade socioeconômica do país. Ainda que as políticas sociais protejam ‘os cidadãos mais vulneráveis, seus efeitos redistributivos serão parcialmente comprometidos pelo fato de que os beneficiários das políticas sociais são, em certa medida, também seus principais financiadores.<sup>59</sup>

Não obstante, são inegáveis as consequências positivas e as mudanças significativas na vida dos beneficiários do “bolsa família”. O dinheiro recebido por estas famílias aumenta a autonomia individual e diminui estereótipos e preconceitos que a ditadura da miséria sempre impôs aos menos favorecidos.

## 5. CONCLUSÃO

Atualmente o Brasil tem superado metas de arrecadação e possui recolhimentos equivalentes a países desenvolvidos. Esse enorme potencial de tributação deve ser utilizado para promoção da justiça social por intermédio da melhora do gasto público. Entretanto, desrespeitando preceitos constitucionais e objetivos fundamentais da República, o Brasil promove uma verdadeira injustiça social em razão de sua regressiva matriz tributária que concentra sua arrecadação na tributação sobre o consumo.

É de reconhecimento notório das comunidades interna e externa que, a partir de 2000, os êxitos dos programas brasileiros de combate à fome, a miséria e à desigualdade resultaram em uma maior inclusão

<sup>59</sup> INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA. Perspectiva da política social no Brasil. Brasília: IPEA, p. 93, 2010. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6487](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6487)>. Acesso em: 13 de janeiro de 2015.



social.<sup>60</sup> Apesar das positivas consequências do “bolsa família”, é necessária uma atuação sensível do legislador com o objetivo de reduzir a “injustiça tributária” causada ao seu beneficiário.

A matriz tributária brasileira, em total incoerência com os objetivos constitucionais delineados em nossa Carta Política e Jurídica, é altamente regressiva, o que significa que mais da metade do dinheiro recebido pelos beneficiários do “bolsa família” retorna ao Estado por meio de pagamento de tributos incidentes sobre o consumo.

Além de precisar rever a distribuição proporcional dos tributos entre os distintos setores sociais, a reforma tributária precisa também garantir a progressividade dos tributos para reduzir a concentração de renda. O nosso país carece de progressividade: taxar com alíquotas maiores e crescentes as rendas maiores.

A construção de uma tributação mais justa no país passa pelo resgate e reafirmação de diversos princípios tributários já existentes na Constituição brasileira, mas que nos últimos anos não vêm sendo observados. Infelizmente, a nossa matriz tributária é inimiga da justiça social, uma vez que tem sido um importante aliada da concentração de renda, agravando sensivelmente o ônus fiscal das classes menos favorecidas e aliviando o das classes mais abastadas.<sup>61</sup> Portanto, as políticas sociais que buscam minimizar os efeitos da desigualdade social acabam sendo limitadas pelas fontes tributárias regressivas que alimentam tais políticas.<sup>62</sup>

A política tributária deve ser, antes de tudo, um instrumento de distribuição de renda e indutora do desenvolvimento econômico e social do país. Deve ser buscada a construção de uma matriz tributária que assegure a sustentação de um Estado que priorize as políticas

<sup>60</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Alternativas Brasileiras: Maior ou menor influência do dinheiro na política? Prioridade no controle da inflação ou no crescimento? Programas para toda a população?** In: Silvio Caccia Bava (Org.). *Piketty Para os Ricos*, p. 135, 2014.

<sup>61</sup> SALVADOR, Evilasio. **A injustiça fiscal no financiamento das políticas sociais.** In: Antonio David Cattani; Marcelo Ramos Oliveira. (Org.). *A sociedade justa e seus inimigos*. 1ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012. p. 93.

<sup>62</sup> SALVADOR, Evilasio. **A injustiça fiscal no financiamento das políticas sociais.** In: Antonio David Cattani; Marcelo Ramos Oliveira. (Org.). *A sociedade justa e seus inimigos*. 1ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012. p. 93.

sociais. Os impostos devem ser graduados de acordo com a capacidade econômica de cada contribuinte e a uma discussão para se reformular a matriz tributária, com o fito de melhor distribuir o ônus tributário deve ser assunto recorrente na sociedade civil.

Uma nação que tenha como objetivos fundamentais a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (artigos 3º, I e III da CF/88) deve ser capaz de utilizar a matriz tributária como um instrumento de justiça fiscal e redistribuição de riqueza. A questão da iniquidade do programa bolsa família deve ser prioridade nacional, cobrando impostos de quem tem uma maior capacidade contributiva e aliviando a carga tributária dos mais necessitados.<sup>63</sup>

## REFERÊNCIAS

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O Estado Democrático de Direito Pós-Providência brasileiro em busca da eficiência pública e de uma administração pública mais democrática. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, v.98, 2009.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo: Noeses, 5ª ed. 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. Dados disponíveis em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2015.

BRASIL. Dados disponíveis em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/2651756/indicadores-de-iniquidade-do-sistema-tributario-nacional-relatorio-de-observacao-n-2.html>>. Acesso em 19 de janeiro de 2015.

BRASIL. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Brasília: PR. CDES/Observatório da Equidade, 2009 (Relatório de Observação, n. 1).

<sup>63</sup> SALVADOR, Evilasio. **A injustiça fiscal no financiamento das políticas sociais**. In: Antonio David Cattani; Marcelo Ramos Oliveira. (Org.). *A sociedade justa e seus inimigos*. 1ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012. p. 82.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Breves considerações sobre a função descritiva da ciência do direito tributário.** Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-out-01/paulo-barros-breves-consideracoes-funcao-descritiva-ciencia-direito-tributario>. Acesso: 24 de março de 2015.

COÊLHO, Sacha Calmon. **Curso de Direito Tributário Brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2009.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Guerra fiscal, Bolsa Família e Silêncio: (Relações, efeito e regressividade).** Revista Jurídica da Presidência. Brasília, vol. 16, n. 108, 2014.

FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva.** Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GASSEN, Valcir; D'ARAUJO, Pedro Júlio Sales. **A inconstitucionalidade do cálculo por dentro do ICMS: Reescrevendo a decisão do Supremo Tribunal Federal.** In: Antônio Carlos Diniz Murta; Demetrius Nichele Macei; Raymundo Juliano Rego Feitosa. (Org.). Direito Tributário: XXII Encontro Nacional do CONPEDI/UNINOVE. 1ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

GONDIM, Fátima; LETTIERI, Marcelo. **Tributação e Desigualdade: A política tributária deve se tornar um instrumento de combate à pobreza e de redução das desigualdades.** In: Silvio Caccia Bava (Org.). Piketty Para os Ricos, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA. **Perspectiva da política social no Brasil.** Brasília: IPEA, p. 93, 2010. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6487](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6487)>. Acesso em: 13 de janeiro de 2015.

Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 de janeiro de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em 19 de janeiro de 2015.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O Mito da Propriedade: Os impostos e a justiça.** Trad.: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NERI, **Marcelo Cortes**; VAZ, Fabiano Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira. **Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais.** In: Tereza Campello; Marcelo Côrtes Neri. (Org.). Bolsa Família Program:

a decade of social inclusion in Brazil - Executive Summary. Brasília: IPEA, 2014, v. 1.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculan. **Efeitos Macroeconômicos Do Programa Bolsa Família: Uma Análise Comparativa Das Transferências Sociais.** Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

NOZICK, Robert. **Anarchy, State and Utopia.** Oxford: Blackwell, 1974.

OCDE, 2010. **Estatísticas sobre Receita na América Latina.** Disponível em: <[http://www.oecd.org/ctp/tax-global/BRAZIL\\_PT\\_country%20note\\_final.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/BRAZIL_PT_country%20note_final.pdf)> Acesso em 19 de janeiro de 2015.

POCHMANN, M. **Desigualdade e Justiça Tributária.** Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08\\_05\\_15\\_DesigualdadeJusticaTributaria.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08_05_15_DesigualdadeJusticaTributaria.pdf)> Acesso em 19 de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **O mito da grande classe media: capitalismo e estrutura social.** São Paulo: Boitempo, 2014.

SALVADOR, Evilasio. A elite deve pagar a conta. Diplomatic, jan. de 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=422>>. Acesso em 19 de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **A injustiça fiscal no financiamento das políticas sociais.** In: Antonio David Cattani; Marcelo Ramos Oliveira. (Org.). A sociedade justa e seus inimigos. 1ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

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

SILVEIRA, F.G. **Tributação, Previdência e Assistência Sociais: Impactos Distributivos.** XII Prêmio Tesouro Nacional – 2008 (Monografia premiada com o 1º lugar no Tema Qualidade do Gasto Público). STN: Brasília, 2008.

United Nations Development Programme, **Human Development Report 2014.** Table 6: “Multidimensional Poverty Index”. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-English.pdf>>. Acesso em 19 de janeiro de 2015.

*Recebido em 13/6/2016*

*Aprovado em 20/6/2016*