

TRIBUTAÇÃO DA RENDA PROGRESSIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA
REDISTRIBUTIVA PARA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

*TAXATION OF PROGRESSIVE INCOME AS A REDISTRIBUTIVE PUBLIC
POLICY FOR PROMOTING DEVELOPMENT*

Maria Clara Arruda Manzano*

Vinícius Gomes Casalino**

RESUMO: O presente artigo propõe analisar a tributação da renda progressiva como política pública redistributiva e como meio de promoção de desenvolvimento ante a alta desigualdade brasileira intensificada pelo sistema tributário nacional regressivo, isto é, essencialmente baseado na oneração de bens e serviços, bem como na ineficiência da progressividade sobre a renda, de forma que se onera mais a população de menor renda, além de influenciar na sua má distribuição e baixo desenvolvimento socioeconômico. Diante de tal problemática, utilizando-se do método hipotético dedutivo, a hipótese que se levanta é que por meio de uma política pública redistributiva que observe e proporcione a progressividade sobre a tributação da renda será possível diminuir as desigualdades sociais e proporcionar maior desenvolvimento por meio de uma política social.

Palavras-chave: Tributação regressiva; desigualdade; desenvolvimento; imposto de renda; progressividade.

Artigo recebido em 27 de agosto de 2021.

Artigo aceito em 22 de maio de 2022.

* Mestranda em Direitos Humanos e Desenvolvimento Social pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas), vinculada à linha de pesquisa Direitos Humanos e Políticas Públicas; Bolsista PUC-Campinas. ID Lattes: 9308247838855323. ORCID: 0000-0002-6322-1738. E-mail: manzano.mariaclara@gmail.com. Email: manzano.mariaclara@gmail.com.

** Professor titular (categoria A1) da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCCAMP) em regime de tempo integral e dedicação exclusiva. Orientador de mestrado, está vinculado à linha de pesquisa Direitos Humanos e Políticas Públicas do Programa de Mestrado em Direitos Humanos e Desenvolvimento Social. Pós-Doutor pelo Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Doutor e Mestre pelo Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Largo São Francisco-USP), instituição pela qual obteve o grau de bacharel em direito. Pós-doutorado em andamento pelo Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). ORCID id: <https://orcid.org/0000-0003-0003-3315>. Email: vinicius.casalino@puc-campinas.edu.br.

ABSTRACT: This article proposes to analyze the progressive income taxation as a redistributive public policy and as a means of promoting development faced with the high Brazilian inequality intensified by the regressive national tax system, i.e., essentially based on the burden of goods and services, as well as the inefficiency of income progressivity, so that the lower-income population is more burdened, in addition to the influence of its poor distribution and low socioeconomic development. Faced with this problem, by using the hypothetical deductive method, the hypothesis is that through a redistributive public policy that observes and provides the progressive taxation of income, it will be possible to reduce social inequalities and provide greater development through a social policy.

Keywords: Regressive taxation; inequality; development; income tax; progressivity.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO; 2. O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E A REGRESSIVIDADE DA TRIBUTAÇÃO; 3. SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS; 4. A TRIBUTAÇÃO DA RENDA COMO POLÍTICA PÚBLICA REDISTRIBUTIVA E PROMOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO; 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS; 6. REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, Estado Democrático e Social de Direito, apresenta um texto constitucional garantidor de direitos, isto é, positiva uma série de princípios, como a proteção ao mínimo existencial, princípio da isonomia, da solidariedade, da capacidade contributiva e também a dignidade humana, de forma que é visto como um Estado comprometido com a mudança social e com a implementação

desses direitos fundamentais¹, os quais são vistos como uma proteção individual dos cidadãos contra a ação agressiva do Estado².

Dessa forma, para concretizá-los, o Estado age por meio de políticas públicas a fim de promover o acesso de todos os cidadãos aos bens jurídicos tutelados. Em outras palavras, utiliza-se do instrumento de ações governamentais como um desdobramento do próprio Estado Social³.

Ademais, aponta-se que a tributação é avaliada como um instrumento à disposição do Estado como meio de implementar os direitos positivados constitucionalmente, visto que auxilia atingir a igualdade material, redistribuição de riquezas e realização dos objetivos fundamentais da República.

Entretanto, em que pese esse cenário, o Brasil tem adotado uma política fiscal que incentiva a desigualdade, dificulta a promoção do desenvolvimento econômico e a erradicação da pobreza, como também falha em observar o papel do Estado em promover políticas públicas que proporcionem a efetivação dos citados princípios.

Além do mais, atualmente o Brasil apresenta um sistema tributário regressivo: apesar da carga tributária em torno de 32,3% sobre o PIB⁴, considerada alta para um país em desenvolvimento, a maior oneração tributária se dá sobre bens e serviços. Ademais, o país conta com uma tributação sobre a renda que não concretiza o conceito constitucional da progressividade e propicia

¹ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019. p. 783.

² SUNSTEIN, Cass. Social and economic rights? Lessons from South Africa, **Constitutional forum**, v. 11, n. 1, p. 123-132, 1999. p. 124.

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista de Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019. p. 811.

⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal do Brasil, CETAD (Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros) – Carga Tributária no Brasil 2018, Análise por Tributos e Base de Incidência. Brasília, março de 2020.

uma má distribuição de riqueza no país. Dessa forma, onera-se mais aqueles que recebem menos.

Nesse aspecto, analisando-se os dados relacionados aos índices de tributação sobre a renda e suas alíquotas de incidência, bem como tendo como problemática a desigualdade social brasileira proporcionada por uma matriz tributária regressiva, surge como temática do presente trabalho a análise da tributação progressiva sobre a renda como política pública redistributiva e promoção ao desenvolvimento.

Ressalta-se que o presente artigo será desenvolvido a partir do método hipotético-dedutivo, com base em premissas e deduções, de acordo com o modelo de Karl Popper. Para o autor, o citado método se desenvolve a partir de três fases: a identificação de um problema inicial; formulação de uma hipótese-tentativa; e, por fim, a eliminação de erros para verificação da hipótese levantada⁵. Ainda, uma vez constatada a primeira hipótese, surgirá outra problemática relacionada ao objeto de estudo, de forma que as fases que compõem o método não cessarão⁶.

Nesse cenário, aponta-se que o problema inicial destacado gira em torno da alta desigualdade social que assola o Brasil e a forma de tributação adotada pelo Estado, baseada, principalmente, em tributos sobre o consumo, ou seja, tributos indiretos que acabam onerando cada vez mais aqueles que recebem menos. A partir disso, levanta-se como hipótese-tentativa que a tributação progressiva sobre a renda poderia ser compreendida como uma política pública redistributiva e promoveria maior desenvolvimento.

Para tanto, no primeiro tópico será analisada a regressividade da atual matriz tributária, verificando-se maior incidência de tributos sobre bens de

⁵ POPPER, Karl Raimund. *An unended quest*. Psychology Press. 2002, p. 152.

⁶ *Ibidem*, p. 153.

consumo; a ineficiência da progressividade do imposto de renda e as principais características do sistema tributário como um todo. Na segunda seção, será averiguado o papel das políticas públicas a serem adotadas pelo Estado, de forma, ainda, a explicitar a possibilidade de se atingir as garantias constitucionais por meio de uma política redistributiva. Por fim, será verificada a tributação efetiva e progressiva sobre a renda como meio de distribuição de riqueza e promoção de desenvolvimento, além de examinar a tributação da renda progressiva como meio de política pública redistributiva.

Portanto, o presente trabalho pretende enfrentar o problema da alta desigualdade social brasileira corroborada pela tributação sobre o consumo, que incentiva cada vez mais um cenário de desigualdade e baixo desenvolvimento, ainda mais em um contexto de dever do Estado de promover os direitos sociais e ações governamentais executadas por meio das políticas públicas. A partir desse contexto, destaca-se que a tributação sobre a renda progressiva exerceria o papel de uma política pública redistributiva para promoção de desenvolvimento e diminuição da desigualdade brasileira.

2. O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E A REGRESSIVIDADE DA TRIBUTAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 positiva um sistema tributário protetivo como forma de se concretizar os princípios constitucionais. Costa⁷ ensina que, por esses motivos, “a tributação há de ser desenvolvida dentro dos balizamentos constitucionais”. Ademais, explica que se deve respeito aos princípios e normas constitucionalmente positivadas, uma vez que na “sociedade contemporânea,

⁷ COSTA, Regina Helena. O princípio da solidariedade social no sistema tributário nacional. **NOMOS**, Fortaleza, v. 39, n.1, p. 21-32, jan/jun, 2019. p. 22.

estão indissolúvelmente associadas as ideias de tributação e cidadania, pois ser cidadão também é ser contribuinte”⁸.

O que se entende, então, é que a forma de tributação brasileira deve coadunar-se com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, elencados já no art. 3º, CF, incisos I, II, III e IV, quais sejam: “garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Ademais, deve haver observância da solidariedade para se construir uma sociedade justa, livre e solidária, a qual se manifesta, ainda, pela generalidade da tributação, capacidade contributiva; progressividade de alíquotas e solidariedade contributiva⁹.

Nesse entender, preceitua a Constituição que o sistema tributário nacional deve respeito à isonomia - art. 150, II, CF, como uma forma de impedir as desigualdades sociais no país. A positivação deste princípio incentiva a busca pela justiça fiscal, ou seja, “um equilíbrio entre a arrecadação feita através dos tributos e a contraprestação eficiente do que é arrecadado aos cidadãos”¹⁰.

Para sua efetivação, entretanto, há previsão no artigo 145, § 1º, CF do princípio da capacidade contributiva como forma de realização da igualdade entre os contribuintes, tributando-os a partir de suas especificações e capacidade econômica, pela verificação da progressividade tributária, isto é, técnica de

⁸ *Ibidem*, p. 22.

⁹ *Ibidem*, p. 24.

¹⁰ ROESEL, Claudiane Aquino; FERREIRA, Maria Flávia. A tributação como instrumento de justiça social. **Meritum**, Belo Horizonte v. 12, n. 1, p. 196-210, jan/jun. 2017. p. 200.

aplicação da capacidade contributiva essencial para a maior justiça fiscal¹¹, bem como observância ao limite inferior de vedação ao confisco¹².

Também, ao proclamar a implementação de um Estado Democrático de Direito e garantia do princípio da dignidade da pessoa humana, o Estado deveria direcionar suas ações para a realização destes princípios. E, nesse sentido, a correta arrecadação de tributos com destinação adequada serviria para assegurar a efetividade da dignidade humana¹³.

Em virtude disso, é possível entender que a justiça social somente será possível de ser alcançada caso haja observância e aplicação da tributação conforme o sistema tributário nacional constitucional e seus princípios.

Entretanto, em que pese o cenário acima destacado, o sistema brasileiro “reforça as desigualdades, servindo para aumentar a concentração de renda”¹⁴, visto que a tributação exercida no Brasil contribui para que os mais “pobres e a classe média paguem muito mais impostos proporcionalmente que pessoas com rendas muito altas”¹⁵, pois apresenta uma preferência pela tributação do comércio de bens e serviços, diferentemente do que ocorre nos outros países¹⁶.

Dessa forma, a matriz tributária brasileira é reconhecidamente entendida como regressiva, ou seja, baseada prioritariamente na tributação sobre o consumo, ou seja, sobre tributos indiretos, isto é, aqueles “mais onerosos para as

¹¹ BUFFON, Marciano; ANSELMINI, Priscila. O imposto mundial sobre o capital: da sua relevância sócio-jurídica para a redução da desigualdade de renda e patrimônio, a partir de piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, v. 12, n. 1, 2017. p. 22

¹² ROESEL, Claudiane Aquino; FERREIRA, Maria Flávia. A tributação como instrumento de justiça social. **Meritum**, Belo Horizonte v. 12, n. 1, p. 196-210, jan/jun. 2017. p. 202.

¹³ RODRIGUES, Hugo Thami; SCHMIDT, Marguid. A concretização do princípio da dignidade da pessoa humana como legitimadora da tributação no estado democrático de direito: solidariedade e neoliberalismo. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 45, p. 154-179, 2016. p. 163.

¹⁴ SIQUEIRA, Dirceu Pereira; MENDONÇA, Sandra Maria de Menezes. A tributação da renda como forma de justiça social. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, Marília, v. 20, n. 1, p. 203-221, jan/abr. 2019. p. 214.

¹⁵ *Ibidem*, p. 214.

¹⁶ BUFFON, Marciano; ANSELMINI, Priscila, *op. cit.* p. 17.

classes populares”¹⁷, e que apresentam grande “repercussão econômica na cadeia de consumo, de modo que se opera a transferência do ônus tributário ao consumidor final por intermédio da incorporação do tributo no preço do bem ou serviço, como um custo adicional”¹⁸.

De acordo com dados da Receita Federal, em 2017¹⁹ a carga tributária brasileira atingiu o percentual de 32,3% do PIB do país, sendo 7% provenientes da tributação sobre a renda, lucros, ganhos de capital; 9% de folha de salário, 1,5% sobre a propriedade e 14,3% sobre bens e serviços²⁰.

No mesmo estudo, foi apontado que a média da carga tributária brasileira é menor do que a média dos países da OCDE, atualmente em 34,2%. No entanto, no que diz respeito à tributação da renda, o Brasil tributa menos do que a média dos países da OCDE, enquanto a tributação de bens e serviços é, em média, mais alta²¹. Sem prejuízo, em 2018, a incidência da carga tributária sobre bens e serviços correspondeu a 44,74% da arrecadação total do país²² (BRASIL, 2018, p. 5).

Da mesma maneira, nota-se que, além de uma tributação essencialmente sobre os bens de consumo, no Brasil, o imposto sobre renda, lucros e ganhos de capital apresenta diferenciações quanto às alíquotas aplicadas: sobre o rendimento tributável proveniente do trabalho, as alíquotas variam de 7,5% a

¹⁷ PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 481.

¹⁸ GASSEN, Valcir; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; PAULINO, Sandra Regina F. da. Tributação sobre Consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. **Sequência: estudos jurídicos e políticos**, Florianópolis v. 34, n. 66, p. 213-234, jul. 2013, p. 215.

¹⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal do Brasil, CETAD (Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros) – Carga Tributária no Brasil 2018, Análise por Tributos e Base de Incidência. Brasília, março de 2020.

²⁰ É interessante destacar que, considerando a média de tributação dos países da OCDE, a tributação brasileira estruturada dessa forma coloca o Brasil como o quarto país que mais onera bens e serviços em pontos percentuais (*Ibidem*, p. 8, Gráfico 06)

²¹ *Ibidem*, p. 6.

²² *Ibidem*, p. 5.

27,5%, contando, ainda, com uma faixa de alíquota zero, em uma tentativa de efetivar a progressividade sobre o imposto, conforme disposição do texto constitucional elencado no art. 153, § 2º, I, CF²³. No que diz respeito aos rendimentos de capital, incidem alíquotas regressivas (de 22,5% a 15%) e, quanto aos rendimentos de lucros e dividendos, há isenção, não existindo, portanto, nenhuma tributação sobre esse tipo de ativos²⁴.

Acrescente-se a isso o fato de que, essencialmente quanto ao imposto sobre a renda da pessoa física, a progressividade exposta no texto constitucional não é completamente adotada. Isso porque a tributação é realizada a partir de alíquotas que não cumprem o objetivo de progressividade e, conseqüentemente, a capacidade contributiva e a isonomia:

Tabela I – alíquotas incidentes sobre o imposto de renda pessoa física.

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela de dedução (R\$)
Até 1.903,98	0	Sem dedução
De 1.903,99 até 2.826,65	7,5	142,80
De 2.826,66 até 3.751,05	15	354,80
De 3.751,06 até 4.664,68	22,5	636,13

²³ Art. 153, §2º, I: 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;

²⁴ FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. Imposto de renda e distribuição de renda no Brasil: Ipea, 2019 (Texto para a discussão n. 2449). p. 11.

Acima de 4.664,68	27,5	869,36
----------------------	------	--------

Fonte: Secretária da Receita Federal do Brasil

Explica-se a afirmação acima: o imposto de renda “utiliza faixas de isenção relativamente altas, combinadas com uma alíquota marginal máxima de 27,5%, o que restringe sua capacidade distributiva, colocando-a abaixo da média de países da OCDE”²⁵. Ademais, a tributação sobre a renda atual, que tem como foco os assalariados, torna-se “um fator de desigualdade e injustiça tributária”²⁶.

Quanto aos rendimentos de capital, ressalta-se que há a desigualdade “muito maior que a desigualdade da renda do trabalho, uma vez que esses tipos de ganhos se concentram entre os mais ricos”²⁷. Por fim, no que concerne à tributação dos dividendos, apenas o Brasil, juntamente com a Estônia, apresenta isenção para esse tipo de tributação²⁸.

Em consonância, Armínio Fraga Neto²⁹ expõe que, ao investigar o impacto da ação do Estado nos níveis de desigualdade social, aponta que o Brasil é um dos países que menos transfere para os mais pobres³⁰, de forma que “os pobres pagam quase o mesmo imposto como proporção de sua renda que os mais ricos, mas recebem pouco em troca”. Dessa forma, pode-se entender que o

²⁵ FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. Imposto de renda e distribuição de renda no Brasil: Ipea, 2019 (Texto para a discussão n. 2449). p. 7.

²⁶ SIQUEIRA, Dirceu Pereira; MENDONÇA, Sandra Maria de Menezes. A tributação da renda como forma de justiça social. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, Marília, v. 20, n. 1, p. 203-221, jan/abr. 2019, p. 217.

²⁷ FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. *op. cit.* p. 11.

²⁸ FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. *op. cit.* p. 13.

²⁹ FRAGA NETO, Arminio. ESTADO, DESIGUALDADE E CRESCIMENTO NO BRASIL. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 613-634, dez. 2019, p. 618-619.

³⁰ *Ibidem*, p. 618.

Estado não cumpre o seu papel constitucionalmente exposto, “agindo com frequência como um Robin Hood às avessas”³¹.

Dessa forma, há uma clara violação ao princípio da capacidade contributiva, visto que, no Brasil, busca-se “por meio da tributação sobre o consumo, tributar de forma mais onerosa as camadas mais pobres da população, fazendo com que elas sustentem, em grande medida, o Estado brasileiro”³².

Nessa circunstância, torna-se possível destacar que a adoção de uma tributação sobre o consumo e a falsa ideia de progressividade sobre a renda acabam onerando mais quem ganha menos e corresponde a uma política pública regressiva, “uma vez que onera o consumidor final de determinado bem ou serviço, independentemente de seu poder econômico”³³. Dessa forma, acaba confirmando o fator de desigualdade e a disparidade de tributação³⁴.

Entendido, então, o cenário de tributação brasileiro baseado na tributação sobre consumo e a alta desigualdade social brasileira, discute-se o papel do Estado na adoção das políticas públicas.

3. SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Brasil, Estado Democrático e Social de Direito, conta com uma Constituição comprometida com a mudança social por meio da implementação de diversos direitos fundamentais que veicula em seu texto, tais como a proteção

³¹ FRAGA NETO, Arminio. ESTADO, DESIGUALDADE E CRESCIMENTO NO BRASIL. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 613-634, dez. 2019, p. 618-619.

³² GASSEN, Valcir; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; PAULINO, Sandra Regina F. da. Tributação sobre Consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. **Sequência: estudos jurídicos e políticos**, Florianópolis v. 34, n. 66, p. 213-234, jul. 2013, p. 230.

³³ D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. A regressividade da matriz tributária brasileira: debatendo a tributação a partir de nossa realidade econômica, política e social. 2015. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) —Universidade de Brasília, Brasília, 2015. p. 130.

³⁴ SIQUEIRA, Dirceu Pereira; MENDONÇA, Sandra Maria de Menezes. A tributação da renda como forma de justiça social. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, Marília, v. 20, n. 1, p. 203-221, jan/abr. 2019. p. 218.

ao mínimo existencial, princípio da isonomia, da solidariedade, da capacidade contributiva e também da dignidade da pessoa humana³⁵. Nesse sentido, tais direitos fundamentais são vistos como uma proteção individual dos cidadãos contra a ação agressiva do Estado³⁶.

Para concretizá-los, o Estado age por meio de políticas públicas a fim de promover o acesso de todos os cidadãos aos bens jurídicos tutelados. Em outras palavras, utiliza-se do instrumento de ações governamentais como um desdobramento do próprio Estado Social³⁷. Então, aponta-se que a necessidade de estudar políticas públicas se mostra “à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais”³⁸. Ademais, por desenvolver ações entre agentes que estão em pé de igualdade, regidos pelo princípio da isonomia, qualquer atuação daquele junto à sociedade precisa ser “pública”, correspondendo aos interesses de toda a comunidade, além de que deve buscar um certo equilíbrio entre os segmentos sociais.

Passa-se, então, a compreender o conceito de políticas públicas.

A área relacionada às políticas públicas tem origem nos Estados Unidos da América como fruto da “Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências”³⁹. Essa área de conhecimento surge, ainda, rompendo as etapas tradicionalmente estudadas na Europa relacionadas

³⁵ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019. p. 783.

³⁶ SUNSTEIN, Cass. Social and economic rights? Lessons from South Africa, **Constitutional forum**, v. 11, n. 1, p. 123-132, 1999. p. 124.

³⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista de Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019. p. 811.

³⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari, et. al.. Direitos humanos e políticas públicas, **Cadernos Pólis 2 Direitos Humanos e Políticas Públicas**, São Paulo, Instituto Pólis, v. 2, 2001, p. 7.

³⁹ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. p. 22.

ao papel do Estado e suas instituições⁴⁰. Ademais, é considerado como um campo multidisciplinar, com o objetivo de investigar a “natureza da política pública e seus processos”⁴¹.

Entretanto, em que pese a crescente importância de se compreender o conceito de políticas públicas⁴², não há um consenso doutrinário quanto à definição e delimitação de seus termos.

A princípio, Dye⁴³ entende políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, apresentando uma abordagem ampla. Por sua vez, Schmidt⁴⁴ propõe como conceito de política pública “um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”

De outro modo, Reymão e Caçapietra⁴⁵ entendem que “a política pública é uma atividade estatal que engloba normas e atos específicos, instrumento de concretização de direitos fundamentais e de viabilização da justiça social”.

Bucci, ainda, compreende que as políticas públicas “atuam num plano, por assim dizer, mais operacional no direito”, de forma que “funcionam como

⁴⁰ *Ibidem*, p. 22.

⁴¹ *Ibidem*, p. 25.

⁴² REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. Políticas públicas e a concretização de direitos sociais: tomada de decisão, arquitetura de escolhas e efetividade. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº 2, p. 542-566. 2018. p. 547.

⁴³ Dye apud SOUZA, Celina. *Op. cit.* p. 24.

⁴⁴ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. p. 127.

⁴⁵ REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. Políticas públicas e a concretização de direitos sociais: tomada de decisão, arquitetura de escolhas e efetividade. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº 2, p. 542-566. 2018. p. 546.

instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses”⁴⁶

Entretanto, Mastrodi e Ifanger⁴⁷ expõem que, por ser um campo de estudo originário de um modelo marcadamente liberal, as políticas públicas não teriam sido pensadas para promover e garantir direitos sociais, além de terem sido desenhadas em um ciclo de começo, meio e fim. Esclarecem, todavia, que, por ser o Brasil um Estado em que é tarefa deste promover direitos sociais, a necessidade e a urgência de promoção desses direitos, “impõem que ações estatais sejam realizadas nesse sentido, com máxima profundidade e maior alcance possível”⁴⁸.

Por conta disso, “a definição de políticas públicas tem sido compreendida em seu sentido funcional”, de maneira a servir a um “determinado propósito”⁴⁹ e, para tanto, foram desenvolvidos modelos para entendê-las.

Inicialmente, a tipologia mais conhecida e utilizada refere-se ao ciclo de políticas públicas, concepção exposta por David Easton (1968) segundo a qual as políticas públicas se apresentariam em etapas fundamentais a partir de uma lógica de *inputs-outputs* processadas pelo sistema político.

Nessa metodologia, há cinco fases para entender o surgimento da política pública, quais sejam: definição do problema; inserção do problema na agenda política; formulação da política; implementação e, por fim, avaliação, de forma a implementar fatores de contexto sociopolítico, especialmente, “a) os

⁴⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari, et. al.. Direitos humanos e políticas públicas, **Cadernos Pólis 2 Direitos Humanos e Políticas Públicas**, São Paulo, Instituto Pólis, v. 2, 2001, p. 13.

⁴⁷ MASTRODI, Josué. IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de Direito Brasileira**. Florianópolis/SC, v. 24, n. 9, p. 03-16, Set./Dez. 2019.p. 12.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 12.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 8.

agentes políticos envolvidos e a correlação de forças entre; b) os recursos de poder por eles utilizados; c) as questões ideológicas e culturais relacionadas à política pública”⁵⁰.

Ressalta-se que, no que diz respeito à inserção do problema na agenda política, deve-se considerar a questão do “espaço que cabe aos governos na definição e implementação das políticas públicas”⁵¹. Nesse processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos caracterizam-se por uma certa autonomia do Estado, de forma que este tenha espaço próprio de atuação e, por sua vez, crie condição de implementação das políticas públicas. No entanto, a diminuição dessa capacidade não está empiricamente comprovada⁵².

Outra dimensão a ser verificada refere-se à avaliação das políticas implementadas. Bucci⁵³ propõe um quadro de referências a partir do qual a aferição da política pública seja constatada por doze elementos: nome oficial do programa de ação; gestão governamental; base normativa; desenho jurídico-institucional; agentes governamentais; agentes não governamentais; mecanismos jurídicos de articulação; escala e público-alvo; dimensão econômico-financeira; estratégia de implantação; funcionamento efetivo; aspectos críticos do desenho jurídico-institucional. Bucci⁵⁴ expõe que a aplicação desse método serve como suporte para a aproximação do objeto e sua decomposição analítica.

⁵⁰ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. p. 131.

⁵¹ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. p. 26.

⁵² *Ibidem*, p. 26-27.

⁵³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional (replicado em **Colunistas Direito do Estado**), 2015.

⁵⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista de Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019, p. 817.

Ocorre que, no Brasil, "a área de estudos de políticas públicas nasce com a transição para a democracia, no início dos anos 1980", como forma de construção do Estado brasileiro no período pós-autoritário⁵⁵ sendo que a partir da onda de privatizações de serviços públicos; reformas administrativas e ajuste fiscal do final da década de 90, "ao pretender aproximação técnica para problemas essencialmente políticos (...) as políticas públicas constituiriam formas despolitizadas de atuação do Estado"⁵⁶.

É nesse sentido que se justifica a metodologia desenvolvida por Lowi⁵⁷, aproximando o conceito de política e políticas públicas, além de apresentar trabalhos que se concentram em buscar padrões de comportamento que envolvem atores submersos no contexto de projeção, discussão, aprovação e implementação de políticas pública.

Para Lowi⁵⁸ existem três tipos de políticas públicas para que haja correspondência com os fenômenos reais, quais sejam: distributivas; regulatórias; redistributivas⁵⁹.

No que diz respeito às políticas distributivas, apresenta o autor que seriam caracterizadas pelas decisões individuais que somente podem assim ser chamadas pela acumulação. Não é necessário que haja confronto entre partes opostas, como vencedores e perdedores. São fragmentadas e dispensadas em unidades pequenas, cada qual mais ou menos isolada por outras unidades e regras gerais⁶⁰. As políticas públicas regulatórias também seriam específicas e

⁵⁵ *Ibidem*, p. 810.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 811.

⁵⁷ Uma análise da obra de Lowi sob o aspecto metodológico pode ser encontrado em AUTOR (2021).

⁵⁸ LOWI, Theodore. J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, vol. 16, no. 4, pp. 677-715, 1964. p. 707.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 689.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 690.

individuais, mas não são capazes de produzir resultados fragmentados como as políticas distributivas⁶¹. Diferenciam-se das distributivas pelo fato que as decisões regulatórias, em curto prazo, envolvem uma escolha direta sobre quem será beneficiado ou prejudicado⁶². Finalmente, as redistributivas são semelhantes às regulatórias no sentido de que relações entre categorias amplas de indivíduos estão envolvidas e então decisões individuais devem ser interligadas. Nessa categoria, entretanto, há impacto muito maior, abordando classes sociais. A ideia envolvida é igualdade de posses, de modo que essa linha se aproxima das classes e ativam interesses destas. Ademais, suas relações são estabilizadas, derivadas de interesses compartilhados, isto é, é possível a negociação para reforçar ou aliviar o impacto da redistribuição⁶³.

Apresentada as metodologias e suas particularidades, discute-se como esse campo de estudo seria implementado e realizado no Brasil.

Entende-se que, por se tratar de um Estado que tem o dever de promover direitos sociais, a ideia do conceito de políticas públicas no Brasil seria mais relacionada à noção inicial de tudo o que o Estado faz, como apresentado por Dye⁶⁴.

Desse modo, considera-se papel do Estado promover os direitos sociais garantidos no texto constitucional, de forma que tais direitos acabam se tornando temas recorrentes dentro da agenda nacional, que necessitam de respectivas políticas públicas para serem implementadas⁶⁵. Nesta senda, essas políticas

⁶¹ AUTOR. 2021.

⁶² LOWI, Theodore. *op. cit.* p. 690-691.

⁶³ LOWI, Theodore. *op. cit.* p. 711.

⁶⁴ MASTRODI, Josué. IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de Direito Brasileira**. Florianópolis/SC, v. 24, n. 9, p. 03-16, Set./Dez. 2019. p. 12.

⁶⁵ REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. Políticas públicas e a concretização de direitos sociais: tomada de decisão, arquitetura de escolhas e efetividade. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº 2. p. 542-566. 2018. p. 546.

devem ficar condicionadas ao “planejamento e à execução de políticas eficientes e efetivas” que apresentem como fundamentos os “argumentos decorrentes do senso comum ou de respeito a esta ou aquela moral”, bem como “evidências obtidas em experimentos conduzidos com método científico”⁶⁶. O que se extrai desse entendimento é que “o Estado assume um dever duplo no âmbito de todos os direitos fundamentais ao se traduzir na realização de políticas públicas, como também com o dever de promoção e proteção desses mesmos direitos”⁶⁷.

Entendida a ideia de políticas públicas, deve-se proceder à verificação se a tributação da renda progressiva pode ser entendida como uma política pública redistributiva a fim de promoção do desenvolvimento.

4. A TRIBUTAÇÃO DA RENDA COMO POLÍTICA PÚBLICA REDISTRIBUTIVA E PROMOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

Como destacado anteriormente, devido à positivação de direitos e garantias constitucionais, como o princípio da capacidade contributiva, igualdade e dignidade humana, ressalta-se ser do “Estado a responsabilidade de promover as políticas necessárias”, uma vez que “conta com seu poder de coerção, que deve ser usado em favor da igualdade, em favor dos cidadãos e de suas necessidades”⁶⁸.

Por consequência, como bem destacam Rodrigues e Machado essas citadas políticas públicas implicam em levar em consideração que o Estado deve

⁶⁶ *Ibidem*, p. 546.

⁶⁷ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019. p. 779.

⁶⁸ SIQUEIRA, Dirceu Pereira; MENDONÇA, Sandra Maria de Menezes. A tributação da renda como forma de justiça social. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, Marília, v. 20, n. 1, p. 203-221, jan/abr. 2019. p. 214.

fazer uso de ações que possibilitem o cumprimento de sua função social, isto é, a busca do bem comum, o que implica a busca de condições de vida dignas para cada brasileiro e, necessariamente, em uma ação voltada para o desenvolvimento e inclusão social⁶⁹.

É nesse sentido que as políticas financeiras e tributárias são entendidas como excelentes auxílios para a realização da função do Estado, no que concerne ao princípio da solidariedade⁷⁰, pois é lógico que aqueles que são financeira e patrimonialmente mais afortunados devem suportar uma carga tributária maior⁷¹. Em virtude disso, enxerga-se que a progressividade desempenha um papel redistributivo da renda⁷², de maneira, ainda, que contribui para a regulação do capitalismo⁷³.

⁶⁹ RODRIGUES, Hugo Thami; MACHADO, Raimar Rodrigues. Public financial/tax policies for social inclusion and the world of work: a ride between post-modern values, factual realities and the constitutional universe. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 3-15, set/dez. 2016. p. 10. Tradução livre: “The expression “public policies” implies taking into account that the State must make use of actions that make it possible to carry out its social function, which is the search for the common good, which implies in the search of dignified living conditions for every Brazilian person, which necessarily entails an action aimed at the development and social inclusion”.

⁷⁰ RODRIGUES, Hugo Thami; MACHADO, Raimar Rodrigues. Public financial/tax policies for social inclusion and the world of work: a ride between post-modern values, factual realities and the constitutional universe. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 3-15, set/dez. 2016. p. 11. Tradução livre: Within this context, it is understood that “financial and tax policies”, both in their fiscal function and in their extra-fiscal aspect, are seen as excellent auxiliary means to the attainment of the state function, mainly within a retrenched Federative Republic, constitutionally, by the principle of Solidarity”.

⁷¹ *Ibidem*, p. 11. Tradução livre: “Therefore, it is logical that those who are most financially and patrimonially fortunate should bear a higher tax burden”.

⁷² COELHO, André Felipe Canuto; BORBA, Bruna Estima. Personal income taxation in Brazil: not really that progressive. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 208-245, jan/jun, 2017, p. 225. Tradução livre: “In fact, progressivity plays a redistributive role of income”.

⁷³ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 2015, p. 8.

Outrossim, Gomes e Jaboniski⁷⁴ defendem a necessidade de se adotar medidas para garantir o mínimo existencial para toda a população, “incluído, neste, o princípio da dignidade humana” e destacam que é “no capítulo da ordem econômica, que o Constituinte, (...) explicitou o vínculo da dignidade com o assim designado mínimo existencial”.

Sob o mesmo ponto de vista, Roesel e Ferreira⁷⁵ concebem que os princípios constitucionais que “regulam a ordem econômica e a ordem social dos tributos” seriam entendidos como ferramenta de auxílio à política pública e, portanto,

A Justiça Fiscal está diretamente relacionada com o significado do princípio da isonomia tributária, uma vez que a distribuição adequada do ônus e a contraprestação eficaz devem ser repartidas entre as pessoas pertencentes à sociedade, devendo ser observadas as diferenças de cada um, tratando todos iguais na medida de suas desigualdades⁷⁶.

A tributação assume, dessa forma, uma estrutura que a sociedade pretende imprimir, isto é, é enxergada como o resultado de uma série de fatores que moldam a tributação como reflexo da comunidade sobre a qual incide⁷⁷, de forma que

(...) a busca pela equidade na tributação pressupõe não só um tratamento isonômico conferido pelo Estado para com seus cidadãos. É requisito que haja um tratamento respeitoso em relação a estes, no sentido de considerá-los enquanto parte integrante de nossa comunidade⁷⁸.

⁷⁴ GOMES, Eduardo Biacchi; JABONISKI, André Leonardo. O direito fundamental ao mínimo existencial e suas repercussões ao trabalhador: necessidade de adoção de políticas públicas?. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul v. 1, n. 48, p. 118-144, jan/abril, 2016. p. 136.

⁷⁵ ROESEL, Claudiane Aquino; FERREIRA, Maria Flávia. A tributação como instrumento de justiça social. **Meritum**, Belo Horizonte v. 12, n. 1, p. 196-210, jan/jun. 2017. p. 199.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 200.

⁷⁷ D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. A regressividade da matriz tributária brasileira: debatendo a tributação a partir de nossa realidade econômica, política e social. 2015. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015. p. 158.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 154.

Verifica-se, então, que a forma de tributação adotada pelo Estado deve funcionar como uma política pública que proporcione proteção aos contribuintes e efetive os valores constitucionalmente previstos, como solidariedade, isonomia e dignidade humana.

É nesse sentido que, dentre as diversas classificações de políticas públicas, a ideia de políticas que melhor atenderia à função exercida pelo Estado como meio de garantir e proporcionar direitos e desenvolvimento, seriam as chamadas políticas redistributivas, conforme modelo elaborado por Lowi, visto que “consistem na redistribuição de renda e benefícios”⁷⁹ e meio de se realizar a justiça social.

Isso ocorre já que “toda política governamental pode ser considerada redistributiva, porque no longo prazo algumas pessoas pagam em impostos mais do que recebem em serviços”⁸⁰ considerando essa configuração a partir do relacionamento entre pessoa e Estado. Em complemento, Rodrigues e Kuntz⁸¹ entendem que será nesse tipo de política pública que estariam as políticas tributárias com a finalidade de “redução das desigualdades sociais por meio da redistribuição de riquezas pela via da tributação que leve em conta a capacidade do contribuinte”.

Entende-se dessa forma, pois, como aponta Piketty⁸², o desenvolvimento e instituição de um Estado fiscal no último século “corresponde à constituição de

⁷⁹ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. p. 129.

⁸⁰ LOWI, Theodore J. *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. World Politics, vol. 16, no. 4, pp. 677-715, 1964. p. 690.

⁸¹ RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatielle Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. **NOMOS**, Fortaleza, v. 38, n. 2, p. 151, 170, jul/dez. 2018. p. 159.

⁸² PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 466.

um Estado Social” em um cenário de redistribuição moderna baseada em uma lógica de “direitos e um princípio da igualdade de acesso a certo número de bens julgados fundamentais”⁸³. Da mesma maneira, compreende-se que a sociedade não pode ter um destino comum sem impostos⁸⁴.

Nesse sentido, aponta Ribeiro⁸⁵ que “o imposto de renda é o tributo que historicamente melhor se adequa à justiça fiscal de modo a capturar a capacidade contributiva efetiva do cidadão, a partir da sua manifestação de riqueza em movimento”.

Previsto no art. 153, III, e § 2º, CF, há previsão de que esse gravame “será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei”. O que se pretende com essas características relacionadas é manter uma tributação incidente sobre todos os sujeitos passivos que realizarem o fato gerador de forma progressiva a fim de concretizar a capacidade contributiva, outro princípio elencado no texto constitucional, artigo 145, §1º, CF, como fundamento do sistema tributário nacional.

Assim, apreende-se que “o imposto progressivo é uma instituição indispensável para fazer com que cada pessoa se beneficie da globalização, de forma que sua ausência pode levar a globalização econômica a perder apoio”⁸⁶, pois o instrumento de progressividade “oferece um limite às desigualdades produzidas pelo capitalismo industrial, mas respeitando a propriedade privada e

⁸³ PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 467

⁸⁴ *Ibidem*, p. 480.

⁸⁵ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 2015, p. 17.

⁸⁶ PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 484.

as forças de concorrência”⁸⁷. Dessa forma, para Piketty⁸⁸, um imposto progressivo seria “um elemento essencial para o Estado Social”.

Nos dizeres de Portella e Guimarães⁸⁹ “tributar renda e propriedade, ao invés de fazê-lo sobre o consumo, é indicativo de sistema tributário justo”, pois é através dessas que “se manifestam de forma clara e precisa o grau de riqueza de um determinado indivíduo”. Dessa forma, “a tributação que recai sobre tais riquezas, termina por possibilitar um maior alinhamento com a ideia de justiça na tributação”⁹⁰.

Quanto à tributação de dividendos, hoje isenta pela legislação, ensinam Gobetti e Orair⁹¹ que, caso esta fonte de renda fosse tributada à alíquota de 15%, como sucedeu até 1995, seria possível diminuir a desigualdade em até 3,67%. Por outro lado, tributando-os conforme a tabela atual do IRPF, isto é, variando entre 7,5% e 27,5%, seria possível diminuir a desigualdade em até 4,03%, além de impulsionar a arrecadação e favorecer um crescimento inclusivo. Ressalta-se que a criação de uma alíquota de 35% adicional sobre o imposto de renda para rendas mais elevadas conjugada com a tributação dos dividendos, a desigualdade poderia ser reduzida em até 4,31%.

Dessa forma, nota-se que as medidas voltadas para a progressividade do IRPF, ainda que restritas à tabela de oneração do imposto de renda, sem

⁸⁷ *Ibidem*, p. 485.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 484.

⁸⁹ PORTELLA, André Alves; GUIMARÃES, Rebeca Bárbara. Análise-crítica da proposta de reforma tributária brasileira à luz da concepção de tributação equitativa de Thomas Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, v. 15, n. 1, p. 112-142, jan- jun, 2020, p. 115.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 116.

⁹¹ GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade tributária: a agenda negligenciada: Ipea, 2016 (Texto para discussão n. 2190), p. 26.

considerar a tributação de dividendos, melhora a distribuição de renda. Com a tributação também dos dividendos, esse cenário seria potencializado⁹².

Feitas tais considerações, deve-se ressaltar que há um projeto de lei do senado, nº 517, de 2015, de autoria do ex-senador Donizeti Nogueira (PT-TO), que propõe uma alteração na tabela das alíquotas do imposto de renda a fim de torná-lo mais progressivo e redistributivo, a partir do aumento das faixas de oneração. Neste projeto, a alíquota máxima seria de 40%, para valores acima de R\$ 49.500,00 (quarenta e nove mil e quinhentos reais) e a faixa de isenção, isto é, alíquota zero, iria até os valores de R\$ 3.300,00 (três mil e trezentos reais).

Entre a alíquota máxima e mínima, o imposto apresentaria alíquotas de 5%, 10%, 15%, 20%, 25%, 30% e 35%.

Tabela II – alíquotas incidentes sobre o imposto de renda pessoa física, de acordo com o projeto de Lei nº 517/2015.

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela de dedução (R\$)
Até 3.300,00	0	Sem dedução
De 3.301,00 a 4.000,00	5	165,00
De 4.001,00 a 6.500,00	10	365,00
De 6.500,00 a 9.000,00	15	690,00
De 9.001,00 a 13.000,00	20	1.140,00
De 13.001,00 a 18.000,00	25	1.790,00

⁹² *Ibidem*, p. 28

De 18.001,00 a 25.000,00	30	2.690,00
De 25.001,00 a 49.500,00	35	3.940,00
Acima de 49.500,00	40	6.415,00

Fonte: art. 1º do PSL 517/2015.

Além do citado projeto de lei, deve-se destacar a proposta de reforma tributária encaminhada ao Congresso Nacional em junho de 2021 (PL nº 2337/2021) que propõe alterações na legislação do IRPF, IRPJ e CSSL. Pela proposta do governo federal, haveria a atualização dos valores da tabela para pessoa física, sem, contudo, modificar as alíquotas já existentes, além de contemplar a tributação dos dividendos em 20%.

Tabela III – alíquotas incidentes sobre o imposto de renda pessoa física, de acordo com o projeto de Lei nº 2337/2021.

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela de dedução (R\$)
Até 2.500,00	0	Sem dedução
De 2.500,01 a 3.200,00	7,5	187,50
De 3.200,01 a 4.250,00	15	427,50
De 4.250,01 a 5.300,00	22,5	746,25
Acima de 5.300,01	27,5	1.011,25

Fonte: art. 59º do PSL 2337/21.

Em que pese as modificações propostas incluindo novamente a tributação dos dividendos, o texto elaborado pelo governo federal tem sido alvo de críticas relacionadas à possibilidade de reorganizações societárias que impliquem em menor pagamento de impostos. Além disso, a manutenção das alíquotas incidentes sobre o IRPF contribui com a dificuldade de diminuir as desigualdades sociais brasileiras. Deve-se, no entanto, aguardar o desenvolvimento da tramitação do projeto.

Por fim, aponta-se que a tributação progressiva sobre a renda como política pública redistributiva contribuiria, ainda, com a promoção de direito ao desenvolvimento por meio da maior distribuição de riqueza e oneração baseada na capacidade econômica de cada cidadão.

Entende-se dessa maneira, pois o direito ao desenvolvimento, dever do Estado e de toda a comunidade internacional, somente será concretizado por meio de um procedimento que promova oportunidades iguais e acesso a recursos⁹³, de forma que sua realização implique na promoção de direitos humanos⁹⁴.

Ou seja, a realização do direito ao desenvolvimento é vista como um conjunto de reivindicações universais apreciado pelos indivíduos, principalmente em seus Estados e também na sociedade em geral, incluindo a comunidade internacional, a um processo que permita e sustente melhorias em capacidades individuais e apresenta a oportunidade necessária para serem implementados seus objetivos e direitos⁹⁵.

⁹³ MALHOTRA, Rajeev. Right to development: where are we today?. In SENGUPTA, Arjun; NEGI, Archana; BASU, Moushumi. **Reflections on the Right to Development**. Sage: New Delhi and London, p. 127-154. 2005, p. 134.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 141.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 140.

Em outras palavras, entende-se que a implementação do direito ao desenvolvimento deveria ser enxergada como um plano geral de desenvolvimento baseada em crescimento econômico, de maneira, ainda, a não implementar nenhum direito isoladamente⁹⁶. Ademais, esse plano deveria ser realizado de acordo com os direitos humanos, haja vista existir interdependência entre diversos elementos para a promoção de direito ao desenvolvimento econômico, político, social e legal⁹⁷.

Esclarece-se que “a motivação da abordagem dos direitos humanos para o desenvolvimento orienta-se ao longo das linhas de proteção dos mais pobres e mais vulneráveis”, uma vez que a pobreza se caracteriza como a pior forma de violação dos direitos humanos e, naturalmente se torna o alvo de qualquer programa para realizar direitos humanos baseados na equidade e justiça⁹⁸.

Ou seja, a realização dos direitos pretendidos pela Constituição Federal, como igualdade, solidariedade, dignidade humana e a efetivação da erradicação da pobreza, por meio de políticas públicas adotadas pelo Estado, promove o direito ao desenvolvimento, especialmente pelo incentivo ao crescimento econômico, que somente poderá ser atingido caso haja promoção na melhor distribuição de renda e diminuição da desigualdade social, uma vez que a concentração de poder econômico e político é entendido como um obstáculo à promoção de direito ao desenvolvimento⁹⁹.

Assim, adotar uma política pública redistributiva que implemente a progressividade relacionada ao imposto de renda contribuiria para que o direito ao desenvolvimento fosse garantido. Diante de todas essas considerações, a

⁹⁶ SENGUPTA, Arjun. On the Theory and Practice of the Right to Development. **Human Rights Quarterly**, n. 24, n. 4, nov. 2002, p. 883.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 884.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 884

⁹⁹ MALHOTRA, *op. cit.* p. 135.

tributação sobre a renda progressiva poderia ser entendida como uma política pública redistributiva a ser adotada pelo Estado como forma de realização de justiça fiscal e social, além de proporcionar direito ao desenvolvimento de todos os cidadãos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal preceitua em seu texto garantias constitucionais relacionadas à erradicação da pobreza e solidariedade, isonomia e dignidade humana, de maneira a efetivar a justiça social.

Entretanto, em que pese a posituação de normas de proteção, o sistema tributário nacional é reconhecidamente regressivo, uma vez que tributa principalmente itens de consumo, onerando mais quem ganha menos. Além disso, não há a efetivação de uma tributação realmente progressiva sobre a renda, fato esse que impede a persecução dos objetivos impostos pela isonomia e capacidade contributiva de cada contribuinte. Dessa forma, a oneração tributária atual contribui para a manutenção da desigualdade social brasileira e incentiva a não realização da justiça fiscal.

Nesse sentido, entende-se que é dever do Estado Social brasileiro promover direitos sociais e perseguir na consecução dos objetivos da República por meio de ações, isto é, por meio de políticas públicas, de maneira a solucionar as problemáticas que assolam o país.

Dessa forma, diante do cenário da sociedade brasileira, verifica-se que a tributação da renda progressiva contribui para a realização dos princípios constitucionais, eis que ao observar a capacidade contributiva de cada cidadão onera cada um na medida de sua capacidade econômica. A realização de uma tributação nos moldes acima citado funcionaria, portanto, como uma política

pública redistributiva, de forma, ainda, a incentivar a promoção do direito ao desenvolvimento, uma vez que contribui para eliminar o obstáculo de concentração de renda e promove crescimento econômico.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 8 abr. 2020

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal do Brasil, CETAD (Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros) – Carga Tributária no Brasil 2018, Análise por Tributos e Base de Incidência. Brasília, março de 2020. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-capa>. Acesso em 10 jan. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari, et. al.. Direitos humanos e políticas públicas, **Cadernos Pólis 2 Direitos Humanos e Políticas Públicas**, São Paulo, Instituto Pólis, v. 2, 2001, p. 5-16. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/441/POLIS_direitos_humanos_politicas_publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 mar. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional (republicado em **Colunistas Direito do Estado**), 2015. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-dereferencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista de Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019. Disponível em:

<https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/download/430/447>.
Acesso em: 6 jan. 2021.

BUFFON, Marciano; ANSELMINI, Priscila. O imposto mundial sobre o capital: da sua relevância sócio-jurídica para a redução da desigualdade de renda e patrimônio, a partir de piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, v. 12, n. 1, 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/8186>. Acesso em: 09 ago. 2021

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019. DOI: 10.5380/rinc.v6i3.59730.. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2359-56392019000300773&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em 10 jan. 2021.

COELHO, André Felipe Canuto; BORBA, Bruna Estima. Personal income taxation in brazil: not really that progressive. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 208-245, jan/jun, 2017. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/download/7801/5272>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

COSTA, Regina Helena. O princípio da solidariedade social no sistema tributário nacional. **NOMOS**, Fortaleza, v. 39, n.1, p. 21-32, jan/jun, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/51049/1/2019_art_rhcosta.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. A regressividade da matriz tributária brasileira: debatendo a tributação a partir de nossa realidade econômica, política e social. 2015. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) —Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18748/1/2015_PedroJulioSalesDARAujo.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2021.

FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. Imposto de renda e distribuição de renda no Brasil: Ipea, 2019 (Texto para a discussão n. 2449). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9136/1/TD_2449.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2021.

FRAGA NETO, Arminio. ESTADO, DESIGUALDADE E CRESCIMENTO NO BRASIL. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 613-634, dez. 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002019000300613&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 mar. 2021.

GASSEN, Valcir; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; PAULINO, Sandra Regina F. da. Tributação sobre Consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. **Sequência: estudos jurídicos e políticos**, Florianópolis v. 34, n. 66, p. 213-234, jul. 2013. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4425711.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade tributária: a agenda negligenciada: Ipea, 2016 (Texto para discussão n. 2190). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

GOMES, Eduardo Biacchi; JABONISKI, André Leonardo. O direito fundamental ao mínimo existencial e suas repercussões ao trabalhador: necessidade de adoção de políticas públicas?. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul v. 1, n. 48, p. 118-144, jan/abril, 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/6359/4666>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, vol. 16, no. 4, pp. 677-715, 1964. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2009452>. Acesso em: 05 jan. 2021.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4, jul/ago., p. 298-310, 1972. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/974990>. Acesso em: 10 jan. 2021.

MALHOTRA, Rajeev. Right to development: where are we today?. In SENGUPTA, Arjun; NEGI, Archana; BASU, Moushumi. **Reflections on the Right to Development**. Sage: New Delhi and London, 2005, p. 127-154.

MASTRODI, Josué. IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de Direito Brasileira**. Florianópolis/SC, v. 24, n. 9, p. 03-16, Set./Dez. 2019. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5702>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

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

POPPER, Karl Raimund. An unended quest. Psychology Press. 2002, p. 315.,

PORTELLA, André Alves; GUIMARÃES, Rebeca Bárbara. Análise-crítica da proposta de reforma tributária brasileira à luz da concepção de tributação equitativa de Thomas Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, v. 15, n. 1, p. 112-142, jan- jun, 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/11515>. Acesso em 25 jun. 2021

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. Políticas públicas e a concretização de direitos sociais: tomada de decisão, arquitetura de escolhas e efetividade. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº 2. 2018, p. 542-566. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5329>. Acesso em: 05 fev. 2021.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/download/15587/11798>. Acesso em 24 fev. 2021.

RODRIGUES, Hugo Thamir; MACHADO, Raimar Rodrigues. Public financial/tax policies for social inclusion and the world of work: a ride between post-modern values, factual realities and the constitutional universe. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 3-15, set/dez. 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8689>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

RODRIGUES, Hugo Thamir; SCHMIDT, Marguid. A concretização do princípio da dignidade da pessoa humana como legitimadora da tributação no estado democrático de direito: solidariedade e neoliberalismo. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 45, p. 154-179, 2016. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/1786/1174>>. Acesso em: 17 já. 2021.

RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatiele Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social.

NOMOS, Fortaleza, v. 38, n. 2, p. 151, 170, jul/dez. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/43931/1/2018_art_htrodrigues.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2021.

ROESEL, Claudiane Aquino; FERREIRA, Maria Flávia. A tributação como instrumento de justiça social. **Meritum**, Belo Horizonte v. 12, n. 1, p. 196-210, jan/jun. 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6189587>. Acesso em: 12 fev. 2021.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/12688/7826>. Acesso em: 28 jan. 2021.

SENGUPTA, Arjun. On the Theory and Practice of the Right to Development. **Human Rights Quarterly**, n. 24, n. 4, nov. 2002.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; MENDONÇA, Sandra Maria de Menezes. A tributação da renda como forma de justiça social. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, Marília, v. 20, n. 1, p. 203-221, jan/abr. 2019. Disponível em: <http://201.62.80.75/index.php/revistaargumentum/article/download/955/701>. Acesso em: 06 jan. 2021.

SUNSTEIN, Cass. Social and economic rights? Lessons from South Africa, **Constitutional forum**, v. 11, n. 1, p. 123-132, 1999.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 fev. 2020.