



CENTER FOR STUDIES ON INEQUALITY AND DEVELOPMENT

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO 151 - 2020**

DISCUSSION PAPER 151 - 2020

SÉRIE: ECONOMIA POLÍTICA E COVID-19 Nº 3

# **Piketty 2.0, impostos progressivos e reforma tributária no Brasil pós-coronavírus**

**CELIA KERSTENETZKY**

CENTRO DE ESTUDOS SOBRE DESIGUALDADE E DESENVOLVIMENTO, UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTMENT OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCES, EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

**FABIO WALTENBERG**

CENTRO DE ESTUDOS SOBRE DESIGUALDADE E DESENVOLVIMENTO, UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
COLÉGIO BRASILEIRO DE ALTOS ESTUDOS, UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

[www.ie.ufrj.br/index.php/cede/home](http://www.ie.ufrj.br/index.php/cede/home)

# Piketty 2.0, impostos progressivos e reforma tributária no Brasil pós-coronavírus

*Celia Kerstenetzky e Fabio Waltenberg*

Maio de 2020

## *Capital e Ideologia: uma síntese*

Em seu mais recente livro, *Capital et Idéologie*, o economista francês Thomas Piketty faz um inventário histórico de sociedades desiguais e da força de discursos e instituições que tratavam (como ainda tratam) de defender e justificar as desigualdades econômicas, políticas e sociais então (e ainda hoje) vigentes. Mostra além disso como crises agudas e profundas, como as grandes guerras no século 20, ao exporem a disfuncionalidade de várias desigualdades, trouxeram à tona temas antes interditados por serem vistos como excêntricos ou perigosos - como o sufrágio universal, o imposto de renda progressivo ou impostos excepcionais sobre a riqueza. Estes, em seu tempo, ao se traduzirem em políticas concretas, acabaram normalizados e aceitos como legítimos.

Apoiado nos melhores dados disponíveis de diferentes países, obtidos a partir de um considerável esforço de combinação de fontes por dezenas de colaboradores, o autor documenta a evolução das desigualdades no último século e meio. Um fato contudo se destaca. Da Revolução Conservadora dos anos 1980 para cá, período que classifica de hipercapitalismo, houve uma explosão na distância, medida em riqueza e renda, entre o décimo mais abastado da população (especialmente o centésimo mais rico) e os demais (principalmente os 50% mais pobres). O fenômeno, observado nos países centrais - de modo mais intenso nos Estados Unidos, mas também na Europa -, aproximou o mundo atual das desigualdades extremas do final do século 19 e início do século 20. Países menos desenvolvidos ou estagnaram em níveis elevados de desigualdades ou a viram aumentar

também. Desnecessário dizer que o Brasil figura entre os mais desiguais, superado apenas pelos países ricos em petróleo do Oriente Médio.

Piketty procura diferenciar sua abordagem de outras que qualifica como deterministas, por considerarem haver um inexorável curso da história, ou um único conjunto possível de condução de políticas - tributárias e sociais, por exemplo. No passado, como agora, sempre houve e haverá escolhas, alternativas a serem avaliadas. As grandes decisões com impacto nas diversas dimensões das desigualdades não são, para ele, de natureza técnica ou econômica, mas sim ideológica e política. Sendo assim, é desejável que se sujeitem ao debate público informado e à deliberação democrática.

De fato, observa o autor, as desigualdades extremas de fins do século 19 e início do século 20 se viram fortemente comprimidas ao longo do século 20, graças a uma combinação de eventos cruciais (as guerras, a Grande Depressão) e decisões fundamentalmente políticas que foram subsequentemente tomadas. Da mesma forma, aposta ele, a desigualdade galopante das últimas três ou quatro décadas pode ser refreada ou ter seu curso invertido. Seria o escândalo representado por este fato o evento crucial agora? Agora, como no passado, a mudança requer esforço intelectual (como o que o próprio autor faz ao mergulhar na história e nas estatísticas) e decisão política. Se no passado remoto projetos redistributivos no campo da tributação progressiva foram em vários momentos descartados, sob a justificativa de colocarem em risco a própria propriedade privada e sua contribuição ao bem comum, as intensas e crescentes desigualdades atuais que já não guardam qualquer relação com a “utilidade social” (termos do autor) ameaçam não encontrar limite caso não sejam politicamente contrariadas. A atestar o mal social representado pelas desigualdades contemporâneas, Piketty compara as pujantes taxas médias de crescimento econômico (uma medida possível da utilidade social) vigentes ao longo do redistributivo século 20 (para ele, o período entre 1914 e 1980) com as que passam a vigorar no período recente de prosperidade limitada e exclusivamente concentrada nos mais ricos, o que segundo ele alimentaria o sentimento generalizado de injustas desigualdades.

O desempenho recente da social-democracia - entendida em sentido amplo como abrangendo, para além dos partidos social-democratas, a centro-esquerda de diversos matizes

em diferentes países - é alvo de crítica severa. A social-democracia, força essencial nas mudanças progressistas do século 20, estaria sendo incapaz de compreender as circunstâncias presentes e responder aos novos desafios, e a consequência é o derretimento de sua base de apoio tradicional, entre classes médias remediadas e classes populares, cada vez mais seduzidas por plataformas identitárias, nacionalistas, populistas. Ao capitular à inevitabilidade da globalização nos termos em que tem ocorrido e do “proprietarismo” (a ideologia da sacralização da propriedade privada), a social-democracia teria abdicado de explorar ou conceber: (a) formas de socialização e circulação de propriedade, como a “propriedade social” e uma “dotação universal de capital”, alternativas à tradicional posição socialista de propriedade estatal dos meios de produção, (b) uma plataforma de tributação progressiva que inclua um imposto sobre a riqueza, e (c) a imprescindível articulação de uma agenda transnacional para viabilizar uma reforma tributária fiscalmente justa.

Piketty propõe uma série de medidas em prol de uma social-democracia contemporânea, à qual, embora ciente da carga negativa associada ao termo socialismo, dá o nome de “socialismo participativo no século XXI”.

- (1) Destaca a necessidade de tornar mais democrática a gestão e a propriedade de empresas, atribuindo maior poder de decisão e eventualmente participação acionária a trabalhadores, explorando e ampliando o relativamente bem sucedido exemplo de práticas de co-determinação ou co-gestão em países germânicos e nórdicos; esta seria sua ideia de “propriedade social”.
- (2) Apresenta propostas, neste caso sem precedentes, para tornar mais igualitário o volume de recursos públicos destinados à educação de cidadãos de diferentes categorias sociais, abrindo espaço para ampliar a educação de jovens e adultos, ou então para prover auxílio financeiro a estudantes em diferentes etapas de sua trajetória acadêmica.
- (3) Recomenda, com base em propostas precedentes e, podemos acrescentar, pelo menos um experimento (o *Child Trust Fund* britânico), a concessão de uma dotação de capital, de valor elevado (em torno de 120 mil euros no caso francês), a todo cidadão

aos 25 anos de idade, a fim de que faça com o montante o investimento que bem desejar.

- (4) Insiste na necessidade de políticas transnacionais, especialmente mas não exclusivamente para os países da Europa. Entende, por exemplo, com base em experiências de colaboração parcial (por exemplo, o *Foreign Account Tax Compliance Act*, ou FATCA), que seria tecnicamente possível criar um cadastro financeiro internacional, com dados provenientes de entes públicos e privados, a fim de registrar melhor os ativos móveis e imóveis de posse dos nacionais de diferentes países, especialmente os bilionários, para tributá-los adequadamente.
- (5) Sem detalhar as modalidades de organização de cada um de seus elementos constituintes, Piketty defende um estado social amplo, que ofereça serviços universais de boa qualidade (saúde, educação etc.) e seguridade social abrangente, incluindo a garantia de uma renda mínima a todos, análoga ao imposto de renda negativo.

#### *Impostos progressivos sobre riqueza, herança e renda*

É nas propostas no campo tributário, porém, que Piketty mais se detém. Entre outras razões, porque se preocupa em explicar como financiaria seu ambicioso conjunto de políticas. É também um tema de particular interesse para o Brasil, em um momento em que coincidem duas circunstâncias importantes: o debate sobre reforma tributária; a chegada inesperada da crise sanitária, econômica e social, trazida pelo coronavírus.

Esta crise será nada menos do que devastadora em diversas dimensões - muito provavelmente em extensão comparável às situações de derrubada de tabus e de introdução de políticas antes impensáveis no passado. Ela expõe situações de desigualdade pré-existentes, as quais sua presença tende a exacerbar; ela nos obriga a refletir profundamente sobre reconfigurações da sociedade, em particular do sistema tributário que terá de ser erigido para dar conta dos desafios que já se impõem e os que nos aguardam no futuro próximo. Não custa insistir que qualquer resposta razoável à crise sanitária que não represente sacrifício econômico e social insuportável requererá gigantesca injeção de recursos públicos, para sustentar renda, empregos e cuidados de saúde, e implicará em elevação substancial da dívida pública.

Portanto a crise interroga diretamente a possibilidade de o sistema tributário honrar os novos compromissos de um modo fiscalmente justo, recorrendo portanto à tributação sobre altas rendas, heranças e fortunas. Uma primeira questão se impõe: seria a crise sanitária uma conjuntura crítica, como no passado o foram as guerras e a Grande Depressão, capaz de provocar uma verdadeira inflexão no debate sobre reforma tributária no Brasil, trazendo para o centro das atenções o problema sempre adiado da justiça fiscal?

Em seu programa “socialista participativo”, Piketty propõe essencialmente impostos progressivos sobre a riqueza (inclusive financeira), a herança e a renda, em níveis semelhantes ou mais elevados aos praticados por países hoje desenvolvidos, inclusive os Estados Unidos e o Reino Unido, no pós-guerra e nos trinta anos dourados do capitalismo que se seguiram. Depois de insistir em quão importante foi a tributação progressiva para a derrubada da desigualdade no século passado - o que ele denomina de a Revolução Fiscal do século 20 - e na simétrica correlação entre a retomada da desigualdade (a concentração nas altas rendas e fortunas) e o desmantelamento dos sistemas tributários progressivos com a outra revolução, a Revolução Conservadora, Piketty propõe as seguintes reformas.

A primeira é a eliminação, por sua notória regressividade, dos impostos indiretos - seriam mantidos apenas os que fossem úteis para eliminar externalidades como o *carbon tax* (mas segundo uma nova formulação). A carga tributária conteria apenas impostos diretos progressivos: sobre a propriedade (incluindo a riqueza financeira), sobre heranças (incluindo sobre doações inter-vivos) e sobre a renda.

Impostos sobre a propriedade e sobre a herança deveriam ser calibrados a fim de incidirem sobre riqueza excessiva e de modo progressivo. Seu objetivo imediato seria financiar uma herança social, a dotação universal, em linha com o projeto de circulação da propriedade. Quanto ao imposto de renda, seria dirigido para financiar um estado social robusto. No exercício ilustrativo apresentado no livro, uma carga tributária de 50% do PIB se repartiria em 1% do PIB, a título de imposto sobre herança, 4%, de imposto sobre a riqueza e 45%, de imposto sobre a renda. Atualmente na OCDE, a situação é muito diferente: a carga tributária total é, em média, próxima a 34% do PIB, com 13,0% provenientes de tributação sobre renda e riqueza, 9,2% de folha de pagamentos, e 11,5% de impostos indiretos (Orair, 2015).

A insistência em complementar o imposto de renda com o imposto anual sobre a riqueza se justificaria por ser a concentração de riqueza muito maior do que a da renda - de fato, os 50% mais pobres praticamente não possuem riqueza líquida, enquanto os 10% mais ricos detêm entre 50 e 55% da riqueza no Reino Unido ou na França, chegando à faixa de 70-75% nos EUA. Ainda mais eloquentes são os dados relativos aos 1% mais ricos, que concentram entre 20 e 25% da riqueza no Reino Unido ou na França, e nada menos do que 35 a 40% nos EUA (Piketty, 2019: 782-3). Quanto ao imposto de renda, o tratamento tributário dado ao imposto sobre a pessoa física deveria ser o mesmo do imposto corporativo, para evitar estratégias de otimização (no Brasil, por exemplo, a “pejotização” do trabalho). Igualmente, propõe que contribuições sociais recebam o mesmo tratamento que recai sobre os rendimentos, com o mesmo grau de progressividade - critério adotado pela Dinamarca, por exemplo.

Todas essas propostas dependem de vários detalhes, mas pelo menos um deles parece ser pressuposto incontornável: qualquer discussão de justiça fiscal deve ser precedida pelo maior grau de transparência possível sobre o estado atual da tributação: quem paga, o quanto paga, quem é isento, e por que é isento. Um segundo elemento crucial é a recusa a se render a algum tipo de fatalismo, o quadro mental de abdicar de aspirar qualquer grau de justiça fiscal por ser impossível de atingir. Superado esse estágio inicial, o debate estaria aberto.

### *Obstáculos às propostas de Piketty e o debate brasileiro*

O autor admite que, mesmo nos países desenvolvidos, falta transparência e sobra desilusão. A ignorância sobre o estado atual da tributação é resultado - em parte intencional - de deficiências na legislação e nos sistemas de controle nacionais de cada país, mas também da ausência de uma coordenação internacional na matéria. Em tempos de integração financeira internacional e de ativos intangíveis, é simples deslocá-los de um país a outro, sem deixar muitos rastros. Ainda assim, Piketty defende que, mesmo sem colaboração internacional, um país de tamanho médio - seu exemplo é a França - isoladamente pode aprimorar seus mecanismos de mensuração de rendas e riquezas provenientes das mais diversas fontes, por exemplo, fazendo uso de ferramentas de cruzamento de dados (*big data* e afins) e legislação inteligente (declarações pré-preenchidas), no mesmo momento em que torna mais progressiva a tributação de renda, riqueza e herança. A potencial fuga de riqueza financeira

seria desestimulada através da introdução de tributação incidente sobre movimentos de saída do país de ativos financeiros ou sobre renúncia da nacionalidade - chamada de *exit tax*. Este tributo encontraria justificativa no fato de terem os proprietários de riqueza se beneficiado de infraestruturas econômica, social, legal e fiscal do país para amealhar suas fortunas.

A inventividade das pessoas para evitar impostos é infinita - se o pão da Toscana hoje leva pouco sal, é porque séculos atrás um tributo sobre o sal fez com que padeiros da região mudassem suas receitas (Gruber, 2013: 893). Frente à conhecida habilidade que os detentores de riqueza financeira têm de transformar a natureza de seus ativos e de influenciar o rumo das legislações nacionais, cabe indagar em que medida a proposta de Piketty seria robusta frente às inevitáveis tentativas de elisão e evasão fiscal que adviriam. Se em países desenvolvidos, com Estados fortes, existe essa preocupação, que dirá em países em desenvolvimento?

É bem verdade que o Brasil tem na Receita Federal um órgão estruturado, pessoal capacitado e sistemas de informação avançados. Mas para aprovar e fazer cumprir um *exit tax*, sem o qual o imposto sobre a riqueza financeira seria pouco efetivo, seria preciso assegurar amplo respaldo em: legislação, sistema judiciário, órgãos de controle e colaboração internacional. E manter esse conjunto ao abrigo da influência dos interesses dos principais agentes afetados pelo tributo de saída - agentes estes que são justamente os mais ricos e poderosos brasileiros. Não se põe tudo isto de pé de um dia para o outro. Contudo, vale a menção ao “repatriamento” ao Brasil em 2016 de parte de recursos de nacionais estacionados em paraísos fiscais, graças à colaboração internacional<sup>1</sup>. Em conjuntura de forte restrição fiscal no país, esse caso ilustra não tanto a aplicação de um “tributo de saída”, quanto o oferecimento de uma oportunidade de regularização, por meio de uma nova lei, o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária, e do acesso à informação facultado pela adesão do país a tratados internacionais<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Estritamente, o RERCT não exigia repatriação, mas permitia regularização. De todo modo, sobre o montante mantido no exterior, ao ser regularizado, passam a incidir tributos.

<sup>2</sup> O portal jurídico Jota destaca que “(...) a instituição do RERCT não ocorreu de forma autônoma e por simples liberalidade ou interesse fiscal do poder executivo, mas sim em razão da assinatura de diversos tratados bilaterais para fins de intercâmbio de informações tributárias, celebrados entre o governo brasileiro e países estrategicamente influentes no mercado financeiro, tais como aqueles celebrados com Suíça, Ilhas Cayman, Arquipélago das Bermudas, Uruguai, Reino Unido e Estados Unidos da América. Além disso, a partir de 2018, o Brasil deve começar a trocar informações com uma série de países que já aderiram



Os arquivos da operação Lava Jato e de outras assemelhadas são fontes ainda por explorar na pesquisa sobre a magnitude desses recursos, bem como sobre a extensão da influência dos mais ricos sobre a legislação tributária no país.

Outra dificuldade reconhecida pelo próprio autor é a particular impopularidade do imposto sobre a herança, explicada, segundo ele, por uma percepção de que seu ônus é maior do que realmente é, mas também por uma legítima preocupação de pequenos e médios proprietários de que seus herdeiros, sem liquidez, venham a precisar vender o imóvel herdado para honrar os impostos devidos. Identificar seu caráter impopular é importante, porque um repúdio a um imposto, ou a vários deles, pode minar a legitimidade do sistema tributário. A consequência não é abrir mão desse imposto potencialmente justo e eficiente, mas sim proceder a uma pedagogia do imposto, deixando claro que tributar a riqueza dos muitos ricos - especialmente na forma de ativos financeiros - é um dos seus principais objetivos. E cuidar para que, ao se reformar, sejam bem calibrados os parâmetros, incluindo uma razoável faixa de isenção seguida de alíquotas progressivas. No Brasil, há muito espaço para se elevar as alíquotas, baixas ou muito baixas a depender da Unidade da Federação, do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD). Além de atentar para as possíveis brechas na legislação, que dão margem hoje a um “planejamento sucessório” (Gobetti, 2018: 41), interessante para os herdeiros, mas danoso à coletividade.

Como já mencionado, no esquema proposto por Piketty, mais importante do que o imposto sobre herança é o imposto progressivo sobre a riqueza líquida ou “imposto sobre a propriedade”, que incluiria a riqueza financeira. Em conjunto com o que incide sobre herança, esse imposto contribuiria para o objetivo de circulação da propriedade ao financiar uma herança social universal. Em contraste com o imposto sobre herança, que requereria por parte do legislador um esforço de esclarecimento de seus aspectos mais sensíveis como explicado anteriormente, Piketty considera que o imposto sobre a riqueza, desde que incida sobre grandes fortunas, seria de fácil aceitação dada a percepção generalizada de

---

ou estão aderindo ao chamado Common Reporting Standard, modelo desenvolvido pela OCDE para a troca automática de informações de modo multilateral.” (Extraído de: <https://bit.ly/355YHqB>, consulta em 26/4/2020.)

concentração extrema de riqueza no mundo. O obstáculo aqui é o famoso “efeito Depardieu”, problema frequentemente alegado, em geral por críticos à agenda de progressividade tributária, de fuga para o estrangeiro dos proprietários de capitais, em conjunto com a diminuta chance de êxito de um projeto de lei que imponha algum tipo de tributo de saída, embora até mesmo no Brasil a movimentação financeira para fora e para dentro do país já seja objeto de taxação.

De um modo geral, uma barreira contra a qual se confrontam as propostas de Piketty são os lobbies favoráveis aos interesses dos proprietários. Assim como em qualquer outro período da história, os grupos privilegiados procuram defender e justificar o status quo de desigualdades exacerbadas e crescentes valendo-se de diversos meios, resumidos por Piketty nos termos “discursos e instituições”.

Na academia, a teoria da tributação ótima<sup>3</sup>, programa de pesquisa cujo apogeu se deu nas décadas de 1970 e 1980, acabou por alimentar - de forma deliberada ou não - discursos favoráveis à redução de alíquotas, sobretudo incidentes sobre o capital, e à redução e uniformização de alíquotas de impostos sobre bens e serviços<sup>4</sup>. Simultaneamente eclode a Revolução Conservadora, que ganha expressão política máxima nos governos de Reagan e

---

<sup>3</sup> Uma explicação sucinta da natureza da teoria da tributação ótima é dada por Murphy e Nagel (2005:184), abrangendo a vertente de tributação sobre a renda, mas válida também - acrescentamos nós - para outras modalidades de tributação: “A questão central dessa linha de pensamento é a seguinte: qual o nível de tributação que mais promove o bem-estar (quer se dê mais importância ao bem-estar dos mais pobres, quer não) dadas as perdas de bem-estar causadas pelos efeitos comportamentais de um imposto sobre a renda?”. Apoiada em modelos matemáticos hipotético-dedutivos, a teoria da tributação ótima leva em conta potenciais dilemas, ou *trade-offs* no jargão do economista, como entre eficiência e equidade, sobretudo ao considerar as reações dos agentes econômicos aos tributos. Exemplos: um aumento da tributação imposto de renda reduz a oferta de trabalho?, uma elevação da alíquota do imposto sobre o capital reduz a poupança?

<sup>4</sup> Sentenciam Murphy e Nagel (2005:189): “É possível que, em suas consequências práticas de curto prazo, o interesse dos economistas pelos efeitos comportamentais da tributação tenha feito mais mal do que bem à causa da justiça social.” Novas gerações de pesquisadores oriundos da economia neoclássica, como o grupo coordenado por Piketty, mas também alguns dos próprios pesquisadores que haviam desenvolvido a teoria da tributação ótima, como Atkinson, Stiglitz e Mirrlees, revisitaram os modelos e puseram em xeque muitas das suas premissas, metodologias e conclusões. Os resultados palpáveis dessa revisão são as posições claramente pró-tributação de Atkinson, quando vivo, e Stiglitz, bem como as conclusões do relatório Mirrlees, que relativizam diversos resultados da teoria original. A versão revisitada da teoria da tributação ótima não parece ter sido devidamente assimilada pelos pesquisadores brasileiros, à exceção de Gobetti e Orair, em seus inúmeros trabalhos recentes, e de alguns outros autores, entre os quais os que colaboram no volume organizado por Afonso et al. (2017).

Thatcher, mas que nunca mais deixa de pautar o debate político, e não apenas nos EUA e no Reino Unido. Ao lado da tributação ótima na microeconomia, prospera na macroeconomia internacional, a despeito de evidência menos que sólida, a teoria da globalização, sinalizando para a inevitável competição tributária e a necessária desoneração dos capitais, mais um motivo para deixá-los em paz<sup>5</sup>.

No Brasil, algumas dessas teses foram arguidas durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987, quando se confrontaram com projeto tecnicamente consistente de introdução de tributação francamente progressiva no Brasil, com destaque para o inexistente imposto sobre riqueza, então denominado imposto sobre o patrimônio líquido - o Brasil era país retardatário no tema progressividade e havia certa expectativa de que a nova Constituição corrigisse essa distorção (Fandiño e Kerstenetzky 2018). A despeito de estarem as economias avançadas ocupadas em reduzir a progressividade de seus sistemas tributários ao longo da década de 1980, na onda da Revolução Conservadora, o atraso brasileiro na matéria era ainda assim significativo. Não passou despercebida a intensa movimentação política de lobbies empresariais e regionais na instrumentalização de teorias “regressivistas”, como as mencionadas. A sinalizar a correlação de forças que prevaleceu na matéria tributária (em franco contraste com o capítulo dos direitos sociais), o resultado final foi que apenas em um artigo da Constituição de 1988 se menciona o princípio da progressividade, o artigo referente ao imposto de renda, e de modo vago o suficiente para acomodar qualquer conjunto de alíquotas máximas apenas mais elevadas para as altas rendas (idem)<sup>6</sup>.

Na contramão, Piketty propõe em seu livro que as Constituições fixem como cláusula pétrea o princípio de que a carga tributária das altas rendas nunca seja proporcionalmente inferior (de preferência superior) à das rendas mais baixas e determinem ao governo a publicação

---

<sup>5</sup> Como a teoria da tributação ótima, também a teoria da globalização não viu referendada na prática suas predições de corrida para o fundo das cargas tributárias globais - os países da OCDE continuaram aumentando sua arrecadação mesmo depois da Grande Recessão, *et pour cause*. Contudo, não foram os impostos progressivos que se expandiram; em particular, as alíquotas dos impostos corporativos declinaram; assim mesmo, os impostos progressivos continuam a ser mais importantes do que os regressivos no financiamento do estado social. Ver Kerstenetzky e Pereira (s/d).

<sup>6</sup> De fato, ainda em 1988, poucos meses após promulgada a Constituição de 1988, o governo Sarney conseguiu aprovar regulamentação reduzindo a alíquota máxima do imposto de renda em 20 pontos percentuais - de 45% para 25%.

anual dos montantes de tributos realmente pagos por diferentes classes de renda e riqueza. Não chega a ser uma recomendação revolucionária. Contudo, na esteira de desinformação ou manipulação, movimentos anti-impostos emergem, como, por exemplo, o liderado pelo Tea Party nos Estados Unidos, ou pela FIESP no Brasil, com ações como o “impostômetro” ou o “dia sem impostos”. Mesmo assim, não se pode dizer que se configurem em fenômeno de massa, sendo possivelmente percebidos como revolta da elite.

De todo modo, no Brasil, há uma conjugação de falta de transparência sobre a situação tributária, com incompreensão da natureza e do funcionamento dos diversos impostos. A tal ponto que, mesmo em ambientes progressistas, nem sempre é bem acolhida uma agenda favorável à tributação progressiva de riqueza, herança e renda. Confunde-se renda com riqueza; não há clareza sobre o grau de concentração de renda e riqueza no Brasil; pequenos proprietários e a classe média temem que impostos progressivos sobre riqueza, herança e renda lhes sejam danosos - até porque, entre os não pobres, é sobre estes grupos que incidem os impostos no país; há uma (ilusória) crença de que somente o lado do dispêndio e do investimento social é que deve se pautar pela progressividade; a academia ainda não parece ter assimilado as lições da revisão da teoria da tributação ótima, tampouco os aspectos controversos da teoria da globalização frente às demandas democráticas por gastos sociais e ao espaço, seja de ação dentro de cada país, seja de alguma coordenação transnacional, como sugerido por Piketty.

É nesse ambiente relativamente hostil que se daria a tentativa de reintroduzir seriamente no debate os três tipos de impostos privilegiados por Piketty. Diante disso, a sugestão inicial de Piketty de eliminar os difusos impostos sobre o consumo, que oferecem sólida base fiscal e a tranquilidade da invisibilidade - ninguém pareceu dar muita bola para o impostômetro proposto pela Federação da Indústria do Estado de São Paulo -, se assemelha a um desvario. Contudo, que Piketty desdenhe de impostos indiretos - reconhecidamente regressivos, mesmo quando bem estruturados - decorre da natureza especulativa e normativa do exercício a que se propõe, qual seja, delinear uma agenda “socialista participativa”. De fato, Piketty não se ocupa em explicar como se faria a transição a partir do sistema atual, no qual os impostos indiretos têm grande importância, mesmo nos países da OCDE, de modo que seria difícil abrir mão deles no curto prazo sem comprometer a receita total dos governos, e as

políticas constitutivas do *welfare state* em particular. Ademais, na contramão do proposto por ele, o peso desses impostos vem crescendo nesses países.

Assim como Piketty, outros autores apoiam abordagem transnacional do sistema de *tax-and-transfer*, mas ao contrário dele abdicam de uma tributação ideal, aceitando a injustiça da regressividade dos impostos indiretos, em prol de outros objetivos, mais importantes em seu entendimento. Por exemplo, para financiar sua política predileta - uma renda básica universal europeia -, Van Parijs e Vanderborght (2017) defendem o recurso ao imposto sobre valor agregado, avançando o argumento de já estar harmonizado para toda a Europa. Abordagens pragmáticas como esta encontram certa fundamentação em Murphy e Nagel (2005: 188), quando dizem: "...o que importa são os resultados, não as alíquotas", isto é, argumentam que podemos tolerar injustiças em certas rubricas do lado da tributação ou do investimento social, contanto que o resultado conjunto do sistema de *tax-and-transfer* seja suficientemente redistributivo.

Em direção semelhante, alguns autores se referem ao estado social financiado de um modo não necessariamente progressivo - na realidade, cada vez menos - como uma espécie de socialismo dentro de uma só classe, digamos, os 90% menos ricos (por exemplo, é o que parece sugerir Fritz Scharpf 1996). O que se pode alegar, contudo, é que um argumento dessa natureza seria mais aceitável em sociedades não muito desiguais, ou não excessivamente desiguais como a brasileira, onde os mais pobres pagam pelos benefícios que recebem e onde o consumo é esmagadoramente privado - em contraste com sociedades mais igualitárias onde boa parte do consumo é público (educação, saúde, transporte, cultura, lazer, e várias infraestruturas) e os rendimentos dos indivíduos, além de em média elevados, não são tão díspares. Pode-se ainda especular que, ao se abdicar dos recursos adicionais provenientes de impostos progressivos no pacto subjacente à Constituição de 1988, acabou-se por limitar a efetivação de vários direitos sociais nominalmente garantidos por essa mesma Constituição, como o episódio da Comissão de Tributação da Assembleia Constituinte de 1987 parece indicar.

O paradoxo é que, enquanto em países menos desiguais que o Brasil o peso dos impostos mais progressivos na carga tributária é de cerca de um terço, no Brasil, a carga tributária de

33,4% do PIB em 2014 era composta por (pouco progressivos) 8,1% de impostos sobre a renda e propriedade, ou seja menos de um quarto do total. Enquanto isso, os impostos indiretos representavam 15,7% do PIB. Ou seja, ao mesmo tempo em que é impossível defender o *status quo*, também é muito difícil, ao menos no curto prazo, abdicar dos impostos indiretos, que representam quase a metade do volume arrecadado. Por esse motivo, há que insistir na agenda de se revisar o peso desses impostos, isto é, na redução da dependência de nossa arrecadação sobre tributos fiscalmente injustos - e a realidade diversa da OCDE, bem como o horizonte normativo apontado por Piketty, podem servir de inspiração. A crise sanitária e a esperada retomada da discussão sobre a reforma tributária podem se afigurar como a situação crítica para a experimentação com um reformismo globalmente justo.

### *Considerações finais*

Propostas como a de justiça fiscal sem compromissos de Piketty, se podem provocar um dar de ombros por sua aparente impraticabilidade ou, ainda, por não virem acompanhadas de instruções sobre “como” fazer, ao lado de “o que” fazer, não deixam de produzir desconforto. Não é possível ignorá-las uma vez que se tenha sido exposto aos argumentos do autor. Certamente, haverá os que considerem a orientação geral de justiça fiscal algo fora de cogitação, seja por descartarem a importância das desigualdades, seja por seguirem crendo que desigualdades podem ser amenizadas a despeito de injustiças tributárias. Mas aos que se importam com as desigualdades e entendem que elas se relacionam com a concentração no topo da distribuição de renda e riqueza, as propostas de Piketty não serão indiferentes, mesmo que suscitem suspeitas de ordem prática. Concorde-se que a agenda de progressividade fiscal decorre logicamente do diagnóstico de desigualdades intensificadas pela decolagem dos muito ricos, e que, por razões inteiramente lógicas, se fossem as únicas a serem consideradas, impostos regressivos deveriam ser eliminados enquanto os progressivos deveriam ser implementados, muito possivelmente do modo sugerido e para atender aos objetivos citados por Piketty: difundir a propriedade e financiar o estado social.

Mesmo que se aceite que o exercício é principalmente lógico-especulativo, o argumento é convincente o suficiente para impedir que deslizemos para o outro lado, o da inevitabilidade das desigualdades: não há nada de natural nos processos que resultaram nas desigualdades

contemporâneas, a história progressa está recheada de momentos em que debates públicos ocorreram e decisões políticas foram tomadas, numa ou noutra direção, e em muitos momentos não apenas intervieram ações deliberadas, mas a presença ou ausência de informação ou de publicização suficiente da informação fizeram a diferença. Ademais, conjunturas críticas foram identificadas como momentos propiciadores de transformações mais profundas, quando o excêntrico se tornou normalizado, o impensável ficou ao alcance da mão. Ou seja, sempre houve e a aposta é que sempre haverá escolhas a se fazer, alternativas a serem avaliadas; não há, a história parece ensinar, porque capitular a inexistentes leis de ferro como a inevitabilidade da globalização *as we know it* ou do que Piketty chama de proprietarismo, isto é, a ideologia da sacralização da propriedade privada acima de tudo, mesmo que em vários momentos ela conspire contra o bem comum.

Mais do que isso, a despeito das propostas bastante concretas que faz e às quais se podem interpor argumentos e contingências, Piketty insiste que decisões sempre vão diferir porque devem estar sujeitas às circunstâncias de tempo e espaço, ao debate público informado e, sobretudo, à deliberação democrática. Talvez a grande contribuição seja o papel político atribuído ao esforço intelectual de produção e difusão de dados, e de proposição de narrativas e interpretações, algo ao alcance do economista e que representa um admirável serviço público. Desse modo, vários dos obstáculos que podem ser contrapostos a uma imaginativa agenda de justiça fiscal podem ser reinterpretados como novos desafios à inventividade, seja do intelectual, seja do *policy maker*. Mais do que instruções específicas, o que emana da leitura de Piketty são orientações gerais: a mudança em direção a maior justiça fiscal é possível porque foi historicamente possível; o esforço intelectual de compreensão da realidade social e sua publicização são condições *sine qua non* para mudança; a deliberação democrática não pode ser substituída por decisões técnicas; contudo, não há nenhuma impossibilidade de ordem técnica para a concepção de uma agenda de justiça tributária, a decisão de concebê-la e implementá-la é de natureza política.

Ao pensarmos o caso do Brasil, sugerimos enquadrar a crise sanitária como uma dessas conjunturas críticas da história. No Brasil, o fim da ditadura militar, acompanhado de uma enorme demanda reprimida por direitos, foi um desses momentos, em que como que por milagre se conseguiu fixar na lei maior os direitos sociais como direitos do cidadão brasileiro

(mas não a tributação progressiva). Se diversas crises ao longo de nossa história recente não foram capazes de promover a agenda da justiça fiscal à atenção prioritária dos brasileiros, será talvez a crise sanitária uma oportunidade a não ser desperdiçada? Que ela põe em relevo e agrava o problema da desigualdade, não há dúvida. Que ela requer imensos recursos para seu longo enfrentamento, até mesmo por conta das desigualdades preexistentes que ela contribui para exacerbar, também não há dúvida. Que ela exigirá que os recursos necessários provenham dos grupos sociais que os detenham, tampouco parece haver dúvida. Como então proceder ao debate da já agendada reforma tributária passando ao largo da questão da progressividade? Se pode haver um benefício de crise tão devastadora parece ser sua habilidade de nos fazer despertar do sonho dogmático do proprietarismo, que tão mal tem feito ao Brasil e ao mundo.

## Referências

- Afonso et al. (orgs.), *Tributação e Desigualdade*, Belo Horizonte: Letramento, 2017
- Fandiño, P., Kerstenetzky, C. “O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva”. *Brazil. J. Polit. Econ.*, vol.39, n.2, 2019
- Gobetti, S., “Tributação do Capital no Brasil e no Mundo”, Texto para discussão 2380, Brasília, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018
- Gruber, J., *Public Finance and Public Policy*, 4th edition, New York: Worth Publishers, 2013
- Kerstenetzky, C. e Pereira, G., “Great Recession, Great Regression? The Welfare State in the 21st Century”, *mimeo*. Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, s/d.
- Mirrlees, J. et al. *Tax by design: the Mirrlees review*. Oxford: Oxford University Press, 2011. 548p
- Murphy, L. e Nagel, T., *O mito da propriedade*, São Paulo: Martins Fontes, 2005
- Orair, R., “Desonerações em alta com rigidez da carga tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014?”, Texto para discussão 2117, Brasília, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015
- Piketty, Th., *Capital et Idéologie*, Paris: Seuil, 2019
- Scharpf, F. “A New Social Contract? Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States”, Working Paper series, Robert Schuman Center, RSC n.96/44, 40pp.