

A REFORMA TRIBUTÁRIA E O COMBATE À NECROPOLÍTICA NO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Vivian Vieira Roberto¹, Luiz Carlos Andrade de Aquino¹, Maurício Martins Alves¹.

¹Universidade do Vale do Paraíba/Faculdade de Direito, Praça Cândido Dias Castejón, Centro - 12245-914- São José dos Campos-SP, Brasil, vivianvieiravivi@gmail.com, aquino@univap.br, mmalves@univap.br.

Resumo

A população negra sempre esteve em posições marginalizadas ao decorrer da história do Brasil, mas o fato de a tributação ser um fator de empobrecimento e dificultar a sobrevivência dessa camada da população exige um estudo mais aprofundado acerca da política tributária e fiscal como uma arma da necropolítica no Brasil. Para isso, a metodologia utilizada inclui pesquisas bibliográficas, levantamento e análise de dados sobre a receita tributária brasileira e sua base de incidência que sugerem a possível existência de aspectos necropolíticos no sistema tributário nacional. Uma vez apresentadas algumas evidências que sugerem uma dimensão necropolítica da atual política tributária, o objetivo é apontar a importância da discussão de raça no processo de reforma do Sistema Tributário brasileiro, bem como destacar alterações previstas na Reforma Tributária em discussão que possibilitam atenuar os possíveis impactos necropolíticos do sistema.

Palavras-chave: Necropolítica. Racismo. Reforma Tributária. Política fiscal. Sistema Tributário Brasileiro.

Área do Conhecimento: Ciências Jurídicas. Visão Integrada do Direito.

Introdução

O Brasil é um país racista desde sua gênese. Com um passado marcado por violência e descaso, sua história se inicia com o extermínio de diversas etnias indígenas, amparado em ideais de superioridade cultural e desnaturalização dos costumes. A escravização do povo africano e o repúdio às suas práticas culturais – adornos, adorações religiosas – se impregnaram na história do país, compondo as estruturas das suas instituições, com reflexos latentes nos mais diversos âmbitos do corpo social. Estão presentes nas relações jurídicas, econômicas, empregatícias e, também, como sugere este artigo, parecem refletir em seu sistema tributário.

Neste artigo parte-se do conceito de necropolítica, explorado pelo camaronês Achille Mbembe (2018) que, oriundo de um país marcado pelo conflito e colonizado por diferentes nações europeias, discutiu com mais profundidade os limites da soberania do Estado quando cabe a ele a decisão de quem deve viver e quem deve morrer. A necropolítica, para este autor, é a política da morte que permeou os processos de colonização europeia no hemisfério sul. Processos estes em que os negros tiveram sua humanidade extirpada, dado que o escravo não era mais visto como um ser humano e sim como uma “coisa” a ser negociada, pertencida.

O objetivo deste artigo é evidenciar a importância do aspecto da raça no processo de reforma do Sistema Tributário brasileiro, afinal, a Reforma Tributária em regulamentação no Congresso Nacional traz mudanças que efetivamente reduzem os possíveis efeitos necropolíticos do sistema? Perceptivelmente, a tributação brasileira, em seus moldes atuais, é prejudicial a população pobre como um todo. Entretanto, segundo pesquisas do IBGE, e como será demonstrado no corpo deste artigo, a proporção de negros e pardos em situação de pobreza é quase o dobro da proporção de indivíduos brancos (Cavallini, 2022). Um dado alarmante que justifica a reflexão aqui proposta que procura considerar essa camada tão invisibilizada da sociedade.

Metodologia

Trata-se de uma pesquisa de cunho qualitativo, com base em pesquisa bibliográfica sobre o tema do racismo na economia brasileira, com autores como Silvio de Almeida (2019) e Anderson Menezes (2024). Mas principalmente sobre o trabalho do camaronês Achille Mbembe (2018), idealizador do termo necropolítica, que permeia todo esse estudo. Além disso, buscou-se dados e gráficos estatísticos sobre a receita tributária brasileira e sua base de incidência, o que requisitou um estudo mais aprofundado sobre o funcionamento do Sistema Tributário no Brasil, feito através da leitura de pesquisadores como Manoel Pires (2022).

Resultados

Mbembe (2018) fala no “estado de exceção” e no “direito de matar” exercido à margem da lei, ao se referir à necropolítica praticada durante o nazismo e a escravidão. O que de maneira subliminar se faz presente na realidade brasileira, uma vez que a desigualdade racial ainda é ecoada nos mais diversos âmbitos da sociedade. Como bem disse o professor e pesquisador Sílvio de Almeida (2017) “[...] o racismo é também processo histórico [e] a especificidade da dinâmica estrutural do racismo está ligada às particularidades de cada formação social”. É necessário compreender que algo tão enraizado na sociedade somente será extirpado através de reiterados esforços e políticas afirmativas, sendo o Estado protagonista nesse processo.

A Constituição Federal de 1988 reforçou o federalismo como o sistema de governo implantado no país. Nada mais é do que a partilha do Poder do Estado entre os entes federativos, todos delimitados por suas próprias competências. É evidente que o Federalismo é essencial à democracia, assim como essa se faz necessária à justiça social, que faz resistência às desigualdades. Portanto atacar o Federalismo é fortalecer as desigualdades (Fabricio, 2022, p. 301). E “Nesse ponto, o direito tributário possui um papel especialmente relevante para a determinação dessa função social e para a própria realização da justiça social” (Derzi, 2014, p. 47). O tributo deve ser artifício de redução das desigualdades não somente quando é convertido em benesses para a população, mas, também, quando está sendo recolhido.

De acordo com o IBGE, no ano de 2021, a proporção de pessoas brancas na pobreza era de 18,6%, enquanto a proporção de pessoas pretas era de 34,5% e a de pessoas pardas 38,4% (Cavallini, 2022). Tamanho desequilíbrio, traz como consequência esse cenário em que impostos que afetam mais os mais pobres, como impostos de caráter regressivo, afetarão mais as pessoas negras. Uma vez que figuram em maior número nesse extrato social. Ademais, as possíveis manifestações da necropolítica na política tributária e fiscal são diversas. A principal delas sendo justamente a regressividade dos tributos sobre salário e bens de consumo – que atingem os mais desafortunados e assalariados -, em detrimento da tributação sobre patrimônio e renda, essa sim atingiria os mais ricos (Almeida, 2019). Ou seja, proporcionalmente, os que ganham menos pagam mais, uma vez que utilizam cerca de 50,7% do seu salário para comprar alimentos, e os mais ricos apenas 13,2% (Mello, 2023).

Tributos diretos como os incidentes sobre renda e patrimônio tendem a ser progressivos, com ônus correspondente ao poder aquisitivo individual, já os indiretos que incidem sobre o consumo – como o ICMS incidente nos alimentos, remédios e combustíveis – são tributados de maneira regressiva, não considerando a capacidade contributiva do indivíduo (Menezes, 2020). Com essa estrutura cruel sob o principal ônus tributário dos mais pobres, a tributação recai sobre aqueles que detêm os menores salários, sendo a mais prejudicada pelo sistema tributário atual a mulher negra, que tem os menores salários do mercado, correspondentes a somente 48% dos rendimentos mensais de um homem branco (Campos, 2023), o que sugere um sistema de tributação com viés necropolítico.

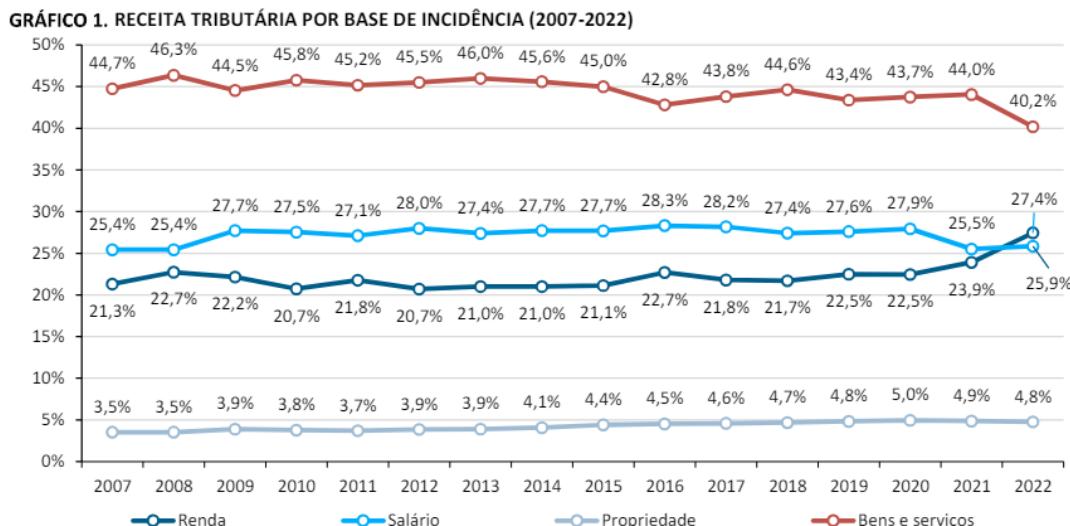
A realidade apresentada caracteriza uma afronta aos princípios da tributação da Personalização do Imposto e da Capacidade Contributiva. Este último, sendo o que mais se aproxima do ideal da justiça fiscal presente na Constituição. Traz a ideia de que a arrecadação de impostos deve ser personalizada considerando a capacidade de contribuir de cada um, uma vez que a renda é demasiadamente desigual no Brasil. Sinteticamente, é um conjunto de forças econômicas embasadas em indícios parciais que revelam diretamente a disponibilidade econômica de cada indivíduo, levando em consideração sua conjuntura pessoal e familiar (Meirelles, 1997, p. 336). Esse princípio se encontra positivado no art. 145 § 1º da Carta Magna:

Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte (Brasil, 2024a).

O tributo não carrega somente a natureza fiscal, mas, também, é utilizado pelo Estado no exercício da extrafiscalidade. Essa interposição fiscal com finalidade social pode se dar de duas formas: favorecendo os aspectos econômicos que necessitam de anteparo, ou impondo maior carga tributária em cenários de demasiada fortuna. Disse o economista alemão Adolf Wagner “os tributos, além dos objetivos estreitamente fiscais, deveriam ter também objetivos corretivos da estrutura social.” (Meirelles, 1997, p. 336). O princípio tributário da seletividade tem consonância com essa ideia, uma vez que estabelece que a carga tributária do ICMS e IPI sobre produtos seja inversamente proporcional à sua essencialidade.

Considerando que a tributação sobre consumo é a mais nociva para a população negra, vejamos a distribuição da receita tributária dos últimos anos:

Gráfico 1 – Receita Tributária por base de incidência (2007-2022).



Fonte: Pestana (2024, p. 5).

O gráfico 1 ilustra resultados do estudo da IFI (Instituição Fiscal Independente) do Senado, evidenciando que a tributação sobre consumo de bens e serviços é predominante na composição da receita tributária brasileira, em 2021, representou 44% do todo. Há inclusive um paralelo com países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), onde no mesmo período essa categoria de tributos representou em média 31,9% do total da receita tributária. Essa composição reflete a alta concentração de renda e patrimônio existente no Brasil, uma vez que os mais pobres têm proporcionalmente uma incidência maior de tributos sobre a sua renda devido a magnitude da tributação de consumo sobre bens e serviços em contraste com as baixas taxas incidentes sobre a renda e o patrimônio. Evidenciando o quanto o sistema tributário brasileiro não é equânime, afetando em especial a vida da população negra.

Após décadas de discussão acerca das inconsistências do Sistema Tributário Nacional, a Reforma Tributária foi promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em 20 de dezembro de 2023, como a Emenda Constitucional 132. Entrará em pleno vigor somente no ano de 2033, mas se encontra agora em fase de regulamentação através da confecção de leis complementares que regulamentarão as mudanças instituídas pela Emenda. Cabe a análise quanto ao seu papel na promoção da justiça tributária e social. A Reforma Tributária vai no sentido de simplificar a cobrança e evitar a sonegação de impostos. Sua principal proposta é a unificação de 5 tributos – ISS, ICMS, IPI,

PIS e Cofins – em um imposto único dividido a nível federal e nível estadual/municipal. Após a aprovação das mudanças na tributação sobre consumo em 2023, no ano de 2024 se discute no âmbito político a reforma do imposto sobre a renda. Um dos recursos trazidos pela Reforma no enfrentamento à inferida necropolítica, que é defendido pelo Governo, é a tributação sobre lucros e dividendos de sócios e acionistas, isentos desde 1996, quando se decidiu embuti-la na alíquota do IRPJ. Essa isenção vai contra a maioria dos países também integrantes da OCDE, que adotam uma espécie de “tributação dupla” incidente na geração de lucro da empresa e na distribuição de lucros e dividendos aos acionistas (Lott, 2021).

Outro artifício previsto pela Reforma que, em tese, pode minorar possíveis aspectos necropolíticos em nosso sistema tributário, é a ampliação da base de cálculo do IPVA, a cobrança do Imposto sobre Veículos Automotores, que também incidirá sobre helicópteros, embarcações e aviões. No passado recente, itens como jatos e lanchas particulares não eram tributados pelo IPVA, somente carros, motos e caminhões. Considerando a renda familiar, os mais pobres pagavam no IPVA, proporcionalmente, 410% a mais que os ricos (Westin, 2021), essa maneira de sufocar a população pobre e, consequentemente, em sua maioria negra, em impostos desmedidos é um dos aspectos que incutem a presença da necropolítica na política tributária e fiscal. Assim restou redigido o artigo 155 da CF/88:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:
 III - propriedade de veículos automotores.

§ 6º O imposto previsto no inciso III:

III - incidirá sobre a propriedade de veículos automotores terrestres, aquáticos e aéreos, excetuados: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

a) aeronaves agrícolas e de operador certificado para prestar serviços aéreos a terceiros;

b) embarcações de pessoa jurídica que detenha outorga para prestar serviços de transporte aquaviário ou de pessoa física ou jurídica que pratique pesca industrial, artesanal, científica ou de subsistência;

c) plataformas suscetíveis de se locomoverem na água por meios próprios, inclusive aquelas cuja finalidade principal seja a exploração de atividades econômicas em águas territoriais e na zona econômica exclusiva e embarcações que tenham essa mesma finalidade principal;

d) tratores e máquinas agrícolas (Brasil, 2024a).

Outro indicador que sugere a necropolítica no Sistema Tributário brasileiro é a inconstitucionalidade por omissão quanto à taxação de grandes fortunas. Tal taxação é prevista na Constituição Federal em seu artigo 153 inc. VII, que prevê a taxação de grandes fortunas nos termos de lei complementar. Ocorre que essa lei complementar, em todos esses anos, nunca foi elaborada. Nem mesmo a reforma tributária legisla sobre esse ponto. Aconteceu justamente o contrário, a parcela mais rica da população sendo beneficiada com taxas brandas. De acordo com o movimento “Tributar os Super Ricos”, composto por mais de 70 organizações da sociedade civil, taxar aqueles que possuem patrimônio superior a 10 milhões de reais geraria uma receita de mais de 40 bilhões ao ano para os cofres públicos (Dino, 2024).

Discussão

Com base na caracterização e leitura estatística dos indicativos que sugerem uma política tributária e fiscal com aspectos necropolíticos é possível identificar alguns pontos que se destacam e possibilitam uma discussão mais aprofundada sobre o assunto.

Os resultados deste artigo sugerem a necessidade manifesta de mudanças na composição da carga tributária, com efeito distributivo. A progressividade dos tributos seria ímpar no combate às desigualdades sociais e na melhoria da qualidade de vida das camadas mais vulneráveis da sociedade brasileira, compostas em sua maioria por indivíduos pretos e pardos. Em um cenário de demandas sociais axiomáticas, mais importante do que debater possíveis reduções na carga tributária seria discutir melhorias na sua distribuição (Pires, 2022, p. 266). Enquanto a recapitalização dos patrimônios e rendimentos dos mais ricos continua acontecendo, a população negra, desprovida de tais posses, tem seus salários descontados e em sua maior parte utilizados no pagamento de tributos. Logo, pode-

se inferir que “a população negra é a maior financiadora do Estado” (Barreto Jr.; Gomes, 2023, p. 210) mas também sua menor beneficiária.

Quanto às mudanças que vem sendo discutidas nesse processo de regulamentação da Reforma Tributária aqui apresentado, há ainda a possibilidade de desoneração da cesta básica, tendo como uma de suas diretrizes a priorização de alimentos consumidos pelos mais pobres, em sua maioria negros, com o objetivo de fazê-los os maiores beneficiários dessa política. Figuram dentre essa lista arroz, café, feijão, margarina, açúcar, pão etc. Diz o texto do Projeto de Lei 68/2024: “O critério de seleção de alimentos se baseou em um indicador objetivo que permite identificar os alimentos proporcionalmente mais consumidos pelos mais pobres e diferenciá-los em relação aos alimentos proporcionalmente mais consumidos pelos mais ricos” (Brasil, 2024b).

Conclusão

Foram apresentados alguns tópicos combativos à necropolítica trazidos à pauta durante o processo de regulamentação da Reforma Tributária no Congresso Nacional, como a taxação de lucros e dividendos recolhidos por acionistas e a ampliação da base de cálculo do IPVA. Essas medidas de justiça fiscal são muito positivas, mas com a análise aprofundada, percebe-se que são superficiais. Em resposta ao questionamento que deu origem a este artigo, a Reforma Tributária não traz alterações que de fato atenuem os aspectos necropolíticos do sistema. A criação de leis não é suficiente; é essencial a ação política material que gera efetivos reflexos sociais e traz mudanças de entendimento. A conexão entre os diferentes e possíveis aspectos necropolíticos do sistema tributário reside no fato de que, no Brasil, a tributação desempenha um papel ímpar no controle e na dominação de indivíduos que são racialmente estigmatizados. Essa finalidade não foi contestada de maneira verdadeiramente incisiva pela Reforma Tributária da Emenda Constitucional 132, que trouxe soluções paliativas a um problema que tem suas raízes adjacentes à colonização do país em si.

Referências

ALMEIDA, Silvio L. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo**. Encyclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/92/edicao-1/racismo>. Acesso em: 13 ago. 2024.

ALVES, Aline Santana. **As relações raciais e o racismo na configuração do sistema tributário brasileiro**. Orientador: André Alves Portella. Salvador, 2022. 131 f. il. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

BARRETO JR., Jurandir Antonio Sá; GOMES, Michele dos Santos. O Impacto do Sistema Tributário Brasileiro para Perpetuação da Desigualdade Racial no Brasil. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 53, ano 41. p. 194-214. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 ago. 2024a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 68, de 25 de abril de 2024**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços - CBS e o Imposto Seletivo - IS e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2414157&filename=PLP%2068/2024. Acesso em: 13 ago. 2024b.

CAMPOS, Ana Cristina. **Mulheres negras recebem 48% do que ganham homens brancos.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-07/mulheres-negras-recebem-48-do-que-ganham-homens-brancos>. Acesso em: 13 ago. 2024.

CAVALLINI, Marta. **Proporção de pretos e pardos entre os pobres chega ao dobro em relação aos brancos, mostra o IBGE.** Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/11/11/proporcao-de-pobres-pretos-e-pardos-chega-ao-dobro-em-relacao-aos-brancos-mostra-o-ibge.ghtml>. Acesso em: 17 set. 2024.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Guerra fiscal, Bolsa Família e silêncio. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 16, n. 108. Brasília, fev./maio 2014. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/42>. Acesso em: 13 ago. 2024.

DINO. **Brasil arrecadaria R\$ 40 bilhões com IGF, aponta estimativa.** Disponível em: <https://valor.globo.com/patrocinado/dino/noticia/2024/03/07/brasil-arrecadaria-r-40-bilhoes-com-igf-aponta-estimativa.ghtml>. Acesso em: 15 ago. 2024.

FABRICIO, Matheus Di Felippo. A (Des)contribuição do Direito Tributário para a Justiça Social: Uma Breve Análise do Impacto de Políticas e Reformas Públicas na Perpetuação do Racismo Estrutural. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 51, ano 40, p. 298-313. São Paulo: IBDT, 2º quadrimestre 2022. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1207>. Acesso em: 13 ago. 2024.

LOTT, Diana. Por que o Brasil é um dos poucos países do mundo que não tributa dividendos. **Forbes Money**, 28/07/2021. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-money/2021/07/por-que-o-brasil-e-um-dos-poucos-paises-do-mundo-que-nao-tributa-dividendos/>. Acesso em: 13 ago. 2024.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica** - biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. Tradução: Renata Santini. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MEIRELLES, José Ricardo. O princípio da capacidade contributiva. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 136, p. 333-339, out./dez. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/315>. Acesso em: 13 ago. 2024.

MELLO, Daniel. Classe C gasta um terço dos rendimentos com alimentação. **Agência Brasil** [on-line], 25/04/2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/it/node/1525689>. Acesso em: 13 ago. 2024.

MENEZES, Anderson O. Política Fiscal ou Política Mortal? Análise Político-Jurídica das Implicações das Desigualdades Raciais na Carga Tributária Brasileira. **Revista Humanidades & Inovação**, Palmas, v.7, n.20, 2020. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/3640>. Acesso em: 13 ago. 2024.

PESTANA, Marcus. Reforma Tributária: contexto, mudanças e impactos. **Instituto Fiscal Independente (IFI)**. Estudo Especial n. 19, 04 de março de 2024. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/647648/EE19_2024.pdf. Acesso em: 13 ago. 2024.

PIRES, Manoel (org.). **Progressividade tributária e crescimento econômico**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2022.

WESTIN, Ricardo. Por que a fórmula de cobrança de impostos do Brasil piora a desigualdade social. **Agencia Senado** [on-line]. 28/05/2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/informaterias/2021/05/por-que-a-formula-de-cobranca-de-impostos-do-brasil-piora-a-desigualdade-social>. Acesso em: 13 ago. 2024.