

Reforma
Tributária

33

Tributação sobre a renda da pessoa física: isonomia como princípio fundamental de justiça fiscal

Paulo Gil Hölck Introíni, Dão Real Pereira dos Santos, Marcelo Lettieri Siqueira, Rosa Ângela Chieza, Wilson Torrente, João Carlos Loebens, Fátima Maria Gondim Bezerra Farias e Clair Hickmann

TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA: ISONOMIA COMO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DE JUSTIÇA FISCAL¹

Paulo Gil Hölck Introíni

Membro do Instituto Justiça Fiscal, Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil. Especialista em Economia do Trabalho pela Unicamp.

Dão Real Pereira dos Santos

Diretor de Relações Institucionais do Instituto Justiça Fiscal, Geólogo pela Unisinos e Pós-graduado em Engenharia de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental pela UFRGS.

Marcelo Lettieri Siqueira

Diretor Técnico do Instituto Justiça Fiscal, Engenheiro Mecânico-Aeronáutico pelo ITA, Doutor em Economia pela UFPE e Professor Colaborador do CAEN/UFC.

Rosa Ângela Chieza

Membro do Instituto Justiça Fiscal, Doutora em Economia pela UFRGS e Professora da UFRGS.

Wilson Torrente

Membro do Instituto Justiça Fiscal, Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil Aposentado.

João Carlos Loebens

Auditor-Fiscal da Receita Estadual do RS, graduado em Administração de Empresas pela UNISC, mestrado em Administração e Gerência Pública pelo INAP/Espanha e doutorando em Economia pela UAH/Espanha.

Fátima Maria Gondim Bezerra Farias

Presidenta do Instituto Justiça Fiscal, Economista pela UFC, Auditora-Fiscal da Receita Federal do Brasil Aposentada.

Clair Hickmann

Membro do Instituto Justiça Fiscal, Especialista em Direito Tributário, Auditora-Fiscal da Receita Federal do Brasil Aposentada.

Resumo

Qualquer proposta de reforma tributária no Brasil não pode prescindir de revisão profunda da tributação da renda, que ocupa lugar central em qualquer sistema tributário minimamente justo. Este artigo apresenta uma análise sobre a evolução do Imposto de Renda das Pessoas Físicas e um diagnóstico sobre os seus principais problemas. Discorre-se, também, acerca do processo de esvaziamento da progressividade do sistema tributário nacional, que se inicia no final da década de 1980, e teve na desoneração do Imposto de Renda para as rendas do capital seu principal fator. A distância que separa o Brasil dos países da OCDE – em termos de participação deste tributo na arrecadação total ou no PIB – decorre, em grande medida, do tratamento não isonômico entre as rendas do trabalho e do capital, desonerando estas e tributando aquelas, de modo que, a partir da faixa de 30 a 40 salários mínimos mensais, as alíquotas efetivas tornam-se regressivas, ou seja, diminuem à medida que as rendas aumentam. A experiência internacional nos ajuda a compreender a importância deste imposto como instrumento de redução de desigualdades e promoção do desenvolvimento com justiça fiscal. Ao final, são apresentadas várias propostas com vistas a introduzir progressividade efetiva à tributação da renda pessoal e elevar a sua participação na Carga Tributária Bruta, de modo a aproximar a configuração do nosso sistema tributário da média praticada pelos países da OCDE. O artigo está organizado nas seguintes partes: breve evolução histórica da tributação da renda das pessoas físicas nos países avançados; a experiência brasileira de tributação da renda; diagnóstico atual do imposto sobre a renda da pessoa física; e propostas e recomendações.

Palavras-chave: Tributação da Renda Pessoal, Isonomia, Desigualdade, Progressividade.

¹ Os autores agradecem o trabalho do assistente de pesquisa, Vitor Chagas da Costa, economista pela UFRGS e mestrando pela USP.

INTRODUÇÃO

A configuração do sistema tributário em geral, e do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) em particular, diz muito sobre as forças políticas e sociais em cada um dos países capitalistas na atualidade. O financiamento do Estado baseado, principalmente, na tributação progressiva da renda pessoal revela um arranjo social em que prevalece certo equilíbrio político entre as classes, cujo resultado é a menor desigualdade econômica. Ao contrário, onde o imposto de renda sobre os indivíduos não possui relevância para o financiamento das políticas públicas, não apresenta progressividade efetiva – poupando aqueles que recebem maiores rendimentos e detêm grande patrimônio – e a tributação é extraída, sobretudo, da incidência sobre bens e serviços consumidos pelo conjunto da população, certamente, iremos constatar forte assimetria política entre os segmentos da base e do topo da pirâmide social e, conseqüentemente, uma desigualdade econômica exacerbada.

O Brasil se enquadra na segunda hipótese, pois se encontra entre os países com sistema tributário relativamente mais regressivo, pois não tributa as rendas pessoais mais elevadas. Ao mesmo tempo, está entre os mais desiguais do mundo, como apontam diversos estudos sobre concentração de renda. Em 2016, a desigualdade na distribuição da renda no Brasil alcançou surpreendentes 54,3% na relação entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres da sociedade, segundo a Pesquisa Nacional de Amostras Domiciliares². Ou seja, as pessoas que se encontram no décimo superior da escala de renda receberam mais de 50 vezes o valor total recebido pelos que se situam no décimo inferior.

A experiência brasileira contrasta com a dos países capitalistas avançados que, em distintas formas e medidas, lograram estabelecer Estados de Bem-Estar Social suportados por forte tributação progressiva. Na Finlândia e Áustria, por exemplo, a desigualdade de renda reduz-se à metade após a incidência do sistema fiscal em suas duas frentes: tributação e efetivação dos gastos públicos sociais. Nos países da

² Fonte: PNAD Contínua de 2016. IBGE.

OCDE, obtém-se uma redução média na desigualdade de renda da ordem de 35% por meio dos sistemas fiscais (OXFAM, 2014).

Não é possível isolar o debate tributário da conformação histórica de cada país, das questões sociais e políticas e dos conflitos a estas inerentes. A compreensão da pobreza, da miséria e da desigualdade persistentes na sociedade brasileira passa pelo olhar das suas especificidades históricas, tanto no que se refere à estrutura econômica, quanto aos processos políticos que orientaram a ação do Estado e excluíram, ou deixaram em segundo plano, os interesses das classes subalternas.

O bloqueio ao estabelecimento de uma tributação progressiva representa, em particular, um dos determinantes centrais da elevada e persistente desigualdade de renda e riqueza no Brasil. A predominância da tributação sobre o consumo e a reduzida incidência sobre as rendas e a riqueza fazem do sistema tributário brasileiro um instrumento de agravamento das desigualdades econômicas e sociais.

Como bem afirmou Kaldor (1971), a configuração do sistema de tributação, de modo a produzir maior ou menor igualdade econômica, está relacionada ao sentido de justiça social da comunidade e trata-se de uma questão, puramente política, sobre “quanta desigualdade quer tolerar a sociedade”.

Convém, portanto, reafirmar a natureza política do debate tributário e rejeitar a sua condição de tema técnico, circunscrito à jurisdição dos “especialistas”. As abstrações teóricas presentes no debate são orientadas por diferentes visões de mundo, refletidas nas concepções sobre o papel do Estado na organização da sociedade e na divisão dos resultados da produção social. As proposições em disputa não pairam acima dos interesses de classe, ao contrário, estão fortemente determinadas pelos interesses, conflitantes, dos distintos segmentos sociais.

No mesmo sentido, cabe desmitificar os princípios de tributação defendidos pelos que tratam a economia como uma ciência exata. Para a teoria convencional ou ortodoxa³, o mais importante é a “eficiência⁴” do sistema econômico, à qual a

³ Nas suas principais vertentes: a neoliberal e a neoclássica.

tributação não pode afetar. O princípio de tributação mais caro às correntes ortodoxas é o da *neutralidade*, segundo o qual, a tributação não deve influir nas decisões dos agentes econômicos sobre a alocação de recursos ou sua capacidade de trabalhar, economizar e investir; nesse sentido, impostos que não modifiquem os preços relativos determinados pelo mercado seriam os mais apropriados. Para essa corrente, a tributação também não deve alterar a posição dos agentes econômicos por meio de políticas redistributivas, considerados os momentos anterior e posterior à sua incidência (OLIVEIRA, 2012: 200).

Esta visão pressupõe uma antinomia entre o Estado e o capital. Para Oliveira (2012: 69), trata-se de um equívoco, pois o Estado e o capital são partes integrantes de um mesmo sistema: “O papel desempenhado pelo Estado capitalista tem uma determinação histórica, que só pode ser entendido no contexto das necessidades e crises do sistema e das condições exigidas para sua reprodução”.

A partir da abertura das economias sob o receituário neoliberal, o *mainstream* passou a defender o princípio da competitividade como norma superior da tributação, “com recomendações de exclusão ou redução da incidência/cobrança de impostos da produção que apresentam alta mobilidade espacial, como por exemplo, a mão de obra técnica mais qualificada” (OLIVEIRA, 2012: 199).

Conforme veremos adiante, as reformas econômicas neoliberais e a reconfiguração dos sistemas tributários por meio da redução de incidência sobre as rendas pessoais mais elevadas e rebaixamento das alíquotas máximas incidentes sobre os lucros das empresas não trouxeram os resultados prometidos. Frustrou-se, especialmente, a expectativa de elevação dos níveis de investimento e aceleração do crescimento econômico. Tais premissas foram contrariadas pelos fatos.

De outro lado, aumentou a concentração de renda e riqueza nos países que diminuíram a tributação sobre os mais ricos (PIKETTY, 2014). Por sua vez, o deslocamento do fardo de sustentar a sociedade para os pobres e a classe média foi um dos dez princípios de concentração de renda, riqueza e poder que, postos em

⁴ A eficiência está associada, sobretudo, aos custos de produção, entre estes, o de mão de obra.

prática pela oligarquia nos últimos 40 anos, transformaram os EUA numa plutocracia (CHOMSKY, 2017).

Cabe também um alerta em relação à meta de simplificação tributária. Sempre é conveniente simplificar o modo como o contribuinte deve satisfazer suas obrigações tributárias. Entretanto, quando alçada à condição de *princípio orientador da tributação*, a simplificação adquire a substância ideológica que pavimenta o caminho da iniquidade e da regressividade tributária.

A simplificação tributária, à medida que traduz e sintetiza o objetivo central das reformas tributárias que interessam aos mais ricos, funciona como um mantra ou um “samba de uma nota só”. A tributação mais simples, pretendida pelas elites econômicas, é aquela que recai fortemente sobre os consumidores, mas alivia as altas rendas e o elevado patrimônio. A mensagem inscrita no verso do “princípio” da simplificação é a de que, a contrário senso, a tributação progressiva é “complexa”.

Não se trata de coincidência que a defesa da eficiência econômica, pela simplificação e uniformização tributárias e redução de alíquotas incidentes sobre os lucros venha acompanhada de propostas de redução do custo da mão de obra como meio de aumentar a competitividade da produção nacional. No arcabouço teórico neoclássico, a redução da desigualdade não é uma prioridade e a importância do mercado interno como principal fator de estímulo aos investimentos é desprezada.

Enfim, nos afastaremos dos princípios da teoria convencional das finanças públicas. Preferimos a visão oposta, de que o Estado deve conduzir, ativamente, a política econômica e coordenar os investimentos; deve exercer plenamente suas funções de alocação, regulação e estabilização, de modo a buscar a ampliação do emprego e da renda; e, principalmente, deve adotar políticas especificamente redistributivas.

O principal objetivo do Estado brasileiro deveria ser o de reduzir as desigualdades econômicas e promover o desenvolvimento socialmente inclusivo. E, para isto, a tributação progressiva, especialmente sobre as rendas pessoais, tem papel central,

à medida que financia as políticas públicas, predominantemente, com os recursos dos mais ricos, ao mesmo tempo em que possibilita a redução da incidência tributária sobre bens e serviços, ampliando a renda disponível dos mais pobres, que possuem elevada propensão a consumir, e, assim, fomentam a demanda agregada e o crescimento.

Para tratar dessa discussão, o presente artigo está organizado em cinco sessões, além desta introdução. A primeira apresenta breve evolução histórica da tributação da renda das pessoas físicas nos países avançados a partir do início do século XX e estabelece comparações entre os modelos existentes na atualidade; na seção 2, discorre-se sobre a experiência brasileira de tributação da renda; a seção 3 traça um diagnóstico atual do imposto sobre a renda no Brasil; na seção 4, são apresentadas algumas propostas e recomendações; e a última seção traz algumas considerações finais.

1. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DA TRIBUTAÇÃO DA RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS

O imposto de renda de caráter progressivo⁵ surge entre o final do século XIX e início do século XX, não sem grande resistência das elites econômicas e financeiras da época. Até a Primeira Guerra Mundial, não se atribuía à tributação da renda grande importância e as alíquotas superiores do imposto sobre a renda eram extremamente baixas⁶.

1.1. O Fortalecimento da Progressividade Tributária

Após a eclosão do conflito, os EUA e vários países da Europa elevaram substancialmente suas alíquotas marginais de imposto sobre a renda das pessoas físicas. Os EUA criaram alíquotas de 67% (em 1917) e de 77% (em 1918). No Reino Unido e na Alemanha, as alíquotas máximas atingiram 60% e 40%,

⁵ Anteriormente, havia impostos sobre a renda, mas de caráter proporcional.

⁶ Alemanha, EUA e Reino Unido praticavam alíquotas marginais de 3%, 7% e 8%, respectivamente, em 1913. A França somente criou o imposto em 1914, com alíquota máxima de 2% e para um reduzido segmento de contribuintes (PIKETTY, 2014: 486-492 e Tabela 14.1).

respectivamente, em 1920. Na Alemanha, a alíquota marginal atingiu 40% em 1920 e, na França, chegou a 72% em 1924.

Na segunda metade da década de 1920, com exceção da Alemanha – que manteve sua alíquota marginal em 40% –, os demais países iniciam um movimento de redução de seus percentuais superiores, mas não voltam ao patamar anterior. Nos EUA, que promoveram a maior redução da alíquota marginal, ela caiu para 24% em 1929 (PIKETTY, 2014: Tabela 14.1).

A Crise Mundial de 1929 provocou nova reviravolta. O Reino Unido eleva, progressivamente, a alíquota superior de 50% (1928) para 98% (1941). Nos EUA, ela passa de 24% (1929) para 94% (1944).⁷ A média das alíquotas superiores do imposto de renda, praticadas nos Estados Unidos entre 1932 e 1980, foi de 81%.⁸

Piketty (2014) salienta que o objetivo principal do estabelecimento dessas “alíquotas confiscatórias” sobre a renda e o patrimônio não era elevar as receitas fiscais, mas, sim, obstar a concentração de renda e riqueza. Em última instância, tratava-se de inibir esse tipo de renda, julgada excessiva para a sociedade e estéril para a economia (ou, ao menos, tornar muito custoso mantê-la). Segundo Piketty (2014: 492), não se tratava de interdição absoluta ou de uma expropriação. A adoção do imposto acentuadamente progressivo para combater a desigualdade harmonizava-se com o liberalismo praticado pelos países anglo-saxões, pois exprimia o compromisso ideal entre justiça social e liberdade individual.

O autor chama a atenção para o fato de que, nos EUA e no Reino Unido, as alíquotas mais elevadas eram aplicadas às “rendas não aferidas”, aquelas oriundas do capital (lucros, dividendos, aluguéis etc.). As “rendas aferidas” do trabalho (*earned income* – salários ou rendimentos de atividades não assalariadas) sofriam incidência ligeiramente inferior. Tal distinção “exprime em linguagem fiscal o grau de suspeita em relação às altas rendas: todas as rendas muito elevadas são suspeitas, mas aquelas que não são aferidas atraem ainda mais desconfiança”. E prossegue o autor: “O contraste com o contexto atual, em que são as rendas do capital que se

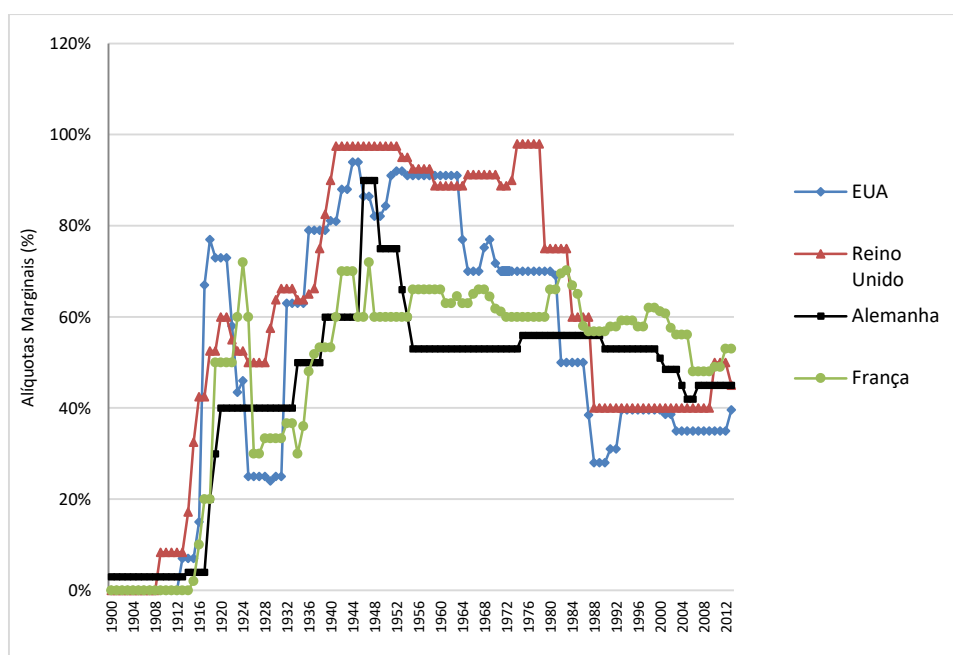
⁷ Considerados os diferentes adicionais.

⁸ Neste cálculo, estão considerados os adicionais do imposto cobrados pelos Estados.

beneficiam de um regime mais favorável em vários países, especialmente nos europeus, é surpreendente” (PIKETTY, 2014: 494).

A Figura 1 mostra que, entre 1940 e 1980, EUA, França, Alemanha⁹ e Reino Unido, praticaram alíquotas marginais de imposto sobre a renda de pessoas físicas entre 50% e 90%.¹⁰ Nesta quadra, a tributação progressiva da renda e da herança foi a coluna vertebral do Estado Social e principal mecanismo para reduzir a desigualdade e financiar a elevação dos padrões de bem-estar nesses países. Nesse sentido, a tributação foi determinante para se alcançar o pleno emprego, o principal objetivo da política econômica keynesiana adotada nessa fase.

FIGURA 1 – ALÍQUOTAS MARGINAIS DO IMPOSTO SOBRE A RENDA DE PESSOA FÍSICA (EM %)
EUA, REINO UNIDO, ALEMANHA E FRANÇA
1900 A 2013



Fonte: PIKETTY (2014: Tabela TS14. 1.).

⁹ Na Alemanha, durante os anos da ocupação pelos aliados (1947-1949), no pós-guerra, houve uma situação excepcional em que a alíquota superior foi de 90%. Eram as autoridades americanas quem fixavam as alíquotas.

¹⁰ Apesar do patamar mais baixo de alíquotas marginais, estes países desenvolveram outros mecanismos para inibir a desigualdade econômica, como a propriedade pública de empresas, com a fixação dos salários dos diretores pelo governo (PIKETTY, 2014, p.492).

1.2. A Influência da Teoria da Tributação Equitativa nesta etapa

A Teoria da Tributação Equitativa (TTE) teve grande influência na formulação de sistemas tributários em diversos países desenvolvidos no período entre 1940 e 1970, tendo imbricações claras com o financiamento dos regimes de Estado de Bem-estar Social.

As proposições da TTE fundamentam-se num catálogo de princípios elaborados por Neumark (1970, *apud* Lagemann, 2001), tendo como principal objetivo a justiça tributária e a igualdade, que deveriam ser realizadas segundo a capacidade contributiva dos cidadãos. A premissa central é a justa distribuição da carga tributária. Em outras palavras, a contribuição tributária deve seguir as regras de equidade horizontal (quando as pessoas na mesma condição econômica devam ser tratadas igualmente) e de equidade vertical (quando pessoas em situação econômica desigual devam receber um tratamento diferente).

A busca pela equidade define “o que tributar” e “como tributar”. A primeira questão requer um indicador que estime a capacidade de pagamento dos contribuintes, igualando-os horizontalmente. Para decidir “como tributar”, definem-se alíquotas e/ou regras especiais para a realização da equidade vertical. A TTE aponta que a renda pessoal é o melhor indicador da capacidade de pagamento individual, seguindo-se o patrimônio e o consumo.

As manifestações de Simons (1951, *apud* Lagemann, 2001), Neumark (1970, *apud* Lagemann, 2001) e Haller (1981, *apud* Lagemann, 2001) a respeito da carga total e da importância de cada imposto na receita total são unânimes: os impostos diretos, principalmente o imposto sobre a renda, deveriam ter uma representação superior aos impostos indiretos na receita tributária total.

As características de cada uma das bases tributáveis não são suficientes para garantir que o resultado geral da tributação seja de fato progressivo. Assim, é relevante ter-se em conta o peso relativo de cada uma dessas bases na carga tributária total. Simons (1951, *apud* Lagemann, 2001) idealiza que a receita do imposto de renda poderia corresponder a 10% do Produto Nacional Bruto (PNB). Para Neumark (1970, *apud* Lagemann, 2001), a configuração ideal seria a seguinte:

aproximadamente 50% da Carga Tributária Total deveriam ser provenientes do imposto sobre a renda pessoal e sobre o lucro das corporações; e entre 30 a 40% deveria originar-se dos impostos sobre o consumo, recaindo sobre o patrimônio algo entre 10 e 20%.

1.3. Retomada Liberal: Esvaziamento da Progressividade Tributária

A partir da década de 1970, as alterações estruturais e dinâmicas da economia mundial¹¹ intensificam a concorrência intercapitalista e provocam a intensificação de uma ofensiva ideológica e política global contra o Estado regulador e os direitos universais dos cidadãos às políticas de bem-estar. Cresce a resistência às transferências fiscais e previdenciárias e, portanto, à capacidade impositiva do Estado¹².

O movimento de adequação das economias à nova ordem global impôs a reforma liberal do Estado, mediante desregulamentação financeira, privatização de empresas públicas, mercantilização das políticas sociais e, sobretudo, redução da carga tributária sobre o capital e indivíduos de alta renda.

Movimento de redução das alíquotas marginais do imposto de renda das pessoas físicas

Na liderança dessa ofensiva, coube novamente aos anglo-saxões iniciarem o movimento de alteração da carga fiscal sobre os mais ricos, desta vez em sentido contrário àquele percorrido nos anos 1930. Na década de 1980, os EUA reduziram sua alíquota marginal do IRPF de 70% para 28%; o Reino Unido diminuiu o percentual superior de 75% para 40% (sendo que, até 1978, a alíquota marginal no Reino Unido era de 98%.)

O tombo das alíquotas não foi tão acentuado em outros países desenvolvidos. França e Alemanha, por exemplo, mesmo na fase de predominância do pensamento

¹¹ Podemos citar, de modo especial, a redistribuição espacial da produção ("*global sourcing*"), a intensificação do movimento de fusões e aquisições e o avanço da globalização em sua dimensão financeira.

¹²Nas palavras de Belluzzo: "... a ação do Estado, particularmente sua prerrogativa fiscal vem sendo contestada por intenso processo de homogeneização ideológica de celebração do individualismo que se opõe a qualquer interferência no processo de diferenciação de riqueza, da renda e do consumo efetuado através do mercado capitalista" (BELLUZZO, 2009, p. 59).

neoliberal, promoveram reduções menos acentuadas na tributação das pessoas físicas. A França terminou a década de 1970 com alíquota marginal de 66% e chegou à de 53% em 2013.¹³ A Alemanha manteve sua alíquota máxima em 56% durante a década de 1980 e iniciou uma lenta redução nas décadas seguintes, mantendo-se no patamar de 45% (2013).¹⁴

Mesmo nos EUA e no Reino Unido, que promoveram reduções substanciais da tributação sobre a renda das pessoas físicas, as alíquotas máximas foram novamente elevadas nas décadas seguintes. Em 1993, a alíquota máxima nos EUA foi a 39,6%, por iniciativa do governo democrata de Clinton; em 2003, o governo republicano de Bush reduziu-a para 35%; e, em 2010, Obama conseguiu retorná-la a 39,6%. No Reino Unido, a alíquota superior permaneceu em 40% até 2010, quando foi elevada para 50%; em 2013, foi reduzida para 45%.

As reformas neoliberais foram mais profundas nos países do leste europeu. No contexto da dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), esses países conduziram processos de privatizações, desmonte do Estado social e adoção de sistemas tributários regressivos, especialmente pela fixação de baixas alíquotas máximas do imposto sobre a renda das pessoas físicas. Em alguns casos, sequer foi instituída a tributação sobre a renda pessoal.

Na América Latina, a “virada continental em direção ao neoliberalismo”¹⁵ ocorreu, de fato, em 1988, no México (Salinas), seguido pela Argentina (Menem) e Venezuela (Perez) em 1989, e, logo após, o Peru, com Fujimori, em 1990, e o Brasil, com Fernando Collor, que iniciava seu mandato presidencial neste mesmo ano.

Em 1989, a agenda neoliberal foi reunida num só programa, o denominado Consenso de Washington, recomendado para todos os países da América Latina, e que trazia, entre suas dez recomendações, a de promover reformas tributárias que

¹³ A trajetória de sua alíquota marginal apresenta oscilações durante o período, mas não desceu abaixo de 48% (anos de 2006 a 2008).

¹⁴ Com exceção dos anos de 2005 e 2006, em que a taxa superior foi de 42%.

¹⁵ Não se desconsidere o protótipo da experiência neoliberal – o Chile, a partir de 1973 – assim como, a experiência da Bolívia, em 1985.

ampliassem a base e moderassem a carga marginal. Tais reformas resultaram, em todos os casos, em aumento da regressividade da tributação.

O caso brasileiro é significativo, pois foi além da recomendação de moderar a carga tributária sobre os mais ricos: os lucros e dividendos recebidos pelos sócios e acionistas, mesmo quando remetidos ao exterior, foram completamente desonerados do imposto sobre a renda a partir de 1996. Antecipando-se às medidas regressivas que seriam introduzidas na década de 1990, no ano de 1988, houve uma redução significativa da alíquota marginal do IRPF, de 45% para 25%, a ser aplicada em 1989.

Tendência de redução da tributação direta na Carga Tributária Total

A análise da evolução da distribuição da carga tributária dos países da OCDE aponta para alterações no sentido de redução da progressividade do sistema tributário. Essa tendência é percebida não somente pelo movimento de rebaixamento das alíquotas máximas incidentes sobre as altas rendas pessoais, como também pela redução da participação relativa dos tributos diretos na carga tributária bruta, em favor da tributação sobre o consumo; e, em consequência dos dois fatores anteriores, pela alteração na composição da tributação sobre a renda entre pessoas físicas e jurídicas.

Ressalta-se que a redução da participação da tributação da renda na arrecadação total, que se observa naqueles países, se dá dentro de um sistema altamente progressivo, de tal forma que, mesmo após este rebaixamento, a tributação direta sobre renda e patrimônio ainda representa em média quase 40% da carga tributária.

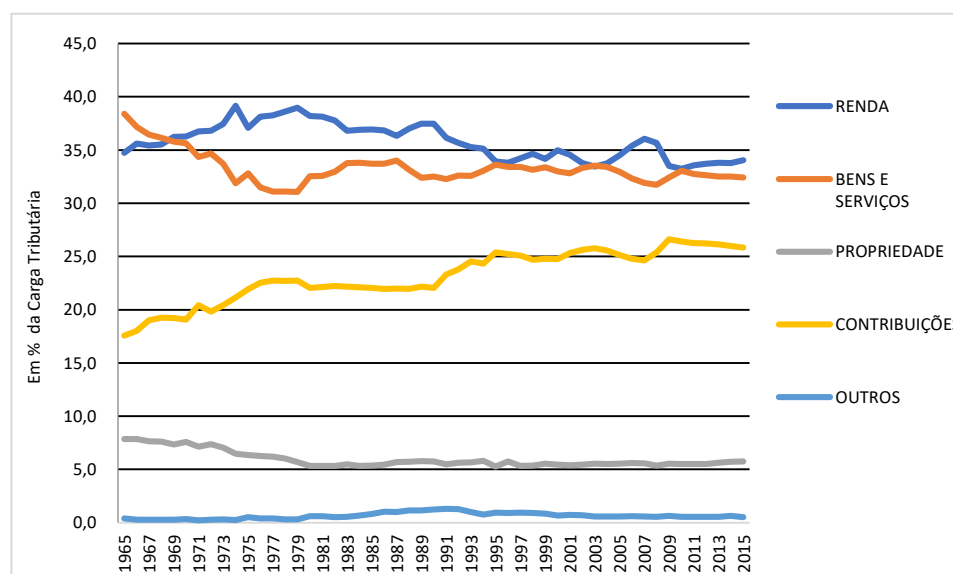
A Figura 2 mostra que, entre 1980 e 2015, observa-se tendência de queda da participação da tributação sobre a renda na arrecadação total e aumento do ônus tributário sobre o consumo. Entretanto, a carga impositiva sobre a propriedade se mantém estável.

FIGURA 2 – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS BASES TRIBUTÁRIAS NA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA

EM %

MÉDIA DE PAÍSES DA OCDE

1965 A 2015.



Fonte: Elaboração dos autores. Dados da OCDE obtidos do site <https://stats.oecd.org/> (consulta realizada em fevereiro de 2018)

De outro lado, as Figuras 3 e 4 mostram que a partir da década de 1980, a participação relativa da tributação sobre a renda das pessoas físicas na Carga Tributária Bruta (CTB), e em percentual do PIB, foi reduzida enquanto a participação das pessoas jurídicas cresceu ligeiramente. A carga impositiva sobre a renda das pessoas físicas declinou de 9,97% para 8,23% do PIB entre as décadas de 1980 e 2000, estabilizando-se na década seguinte. Em relação à renda das pessoas jurídicas, observa-se crescimento da carga, de 2,19% para 3,16% do PIB, entre as décadas de 1960 e de 2000, e decréscimo (2,81% do PIB) entre 2010 e 2015, mantendo-se, entretanto, acima do nível médio praticado na década de 1990.

FIGURA 3 – TRIBUTAÇÃO DA RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS (PF), DAS PESSOAS JURÍDICAS (PJ) E TOTAL (PF+PJ)

EM PERCENTUAL DO PIB E DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (CTB).

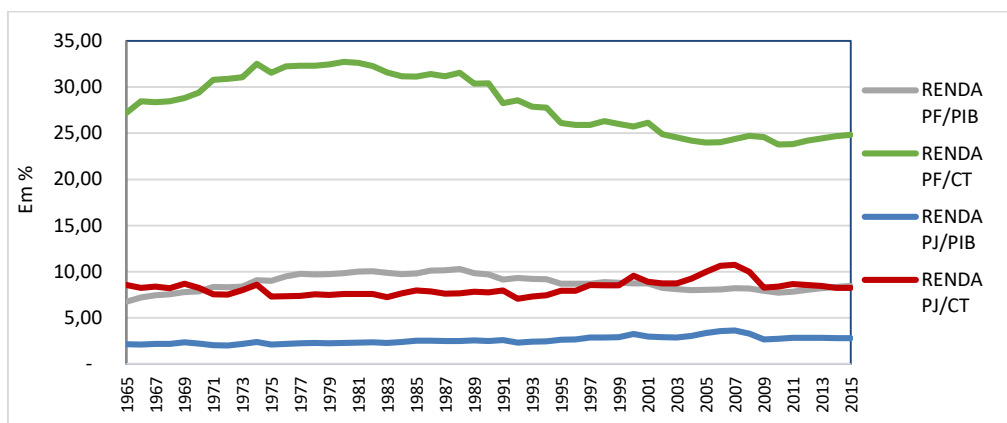
MÉDIA DE PAÍSES DA OCDE

1965 A 2015

TIPO	1965/ 1969	1970/ 1979	1980/ 1989	1990/ 1999	2000/ 2009	2010/ 2015
RENDA TOTAL (% PIB)	9,31	10,92	11,91	11,68	11,60	11,20
RENDA TOTAL (% CTB)	35,84	38,42	37,72	35,29	34,86	33,57
RENDA PF (% PIB)	7,34	8,97	9,97	9,03	8,23	8,10
RENDA PF (% CTB)	28,27	31,56	31,60	27,31	24,73	24,29
RENDA PJ (% PIB)	2,19	2,18	2,42	2,62	3,16	2,81
RENDA PJ (% CTB)	8,42	7,70	7,66	7,91	9,48	8,43

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Revenue Statistics – OECD countries: Comparative Tables <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>.

FIGURA 4 – TRIBUTAÇÃO DA RENDA DAS PESSOAS JURÍDICAS (PJ) E DAS PESSOAS FÍSICAS (PF)
 EM PERCENTUAL DO PIB E DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (CTB)
 MÉDIA DE PAÍSES DA OCDE
 1965 A 2015

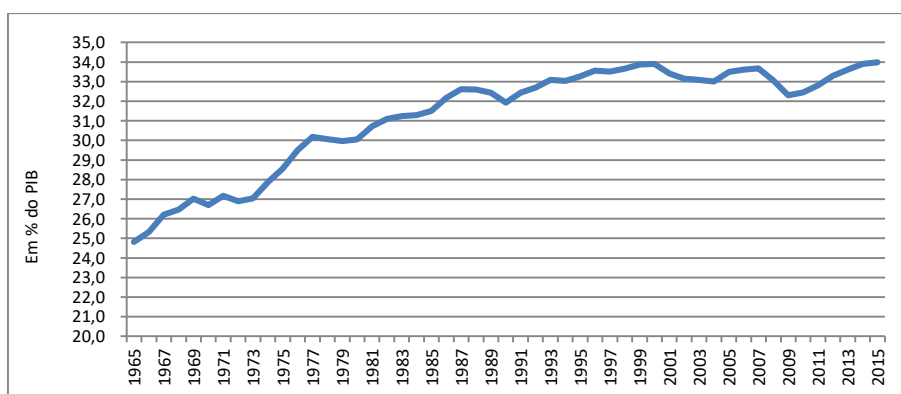


Fonte: Elaborado pelos autores com dados da *Revenue Statistics – OECD countries: Comparative Tables* (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>).

Carga Tributária Total em proporção do PIB

A Figura 5 mostra que no contexto do neoliberalismo (1980/2015) não houve queda da Carga Tributária Bruta (CTB) em proporção ao PIB. É, no mínimo, curioso constatar que a redução da carga tributária alardeada no discurso neoliberal simplesmente não ocorreu. A CTB média dos países da OCDE subiu de 30% do PIB (início da década de 1980) para 34% do PIB (final da década de 1990).

FIGURA 5 – EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA MÉDIA DA OCDE
 EM % DO PIB
 1965 A 2015



Fonte: Elaborado pelos autores com dados da *Revenue Statistics – OECD countries: Comparative Tables* (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>).

A Figura 6 mostra que o Brasil é um dos países com menor participação relativa da tributação da renda na carga tributária bruta, ficando na 49ª posição de uma lista de 58 países, que inclui a OCDE e a América Latina.

FIGURA 6 – PARTICIPAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA, BENS E SERVIÇOS, PROPRIEDADE NA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA.

EM %

PAÍSES DA OCDE E AMÉRICA LATINA

EM 2015

PAIS	RENDA	BENS E SERVIÇOS	PROPRIEDADE	OUTROS
Denmark	63%	32%	4%	1%
Trinidad and Tobago	62%	26%	2%	11%
Australia	57%	28%	11%	5%
New Zealand	56%	38%	6%	0%
United States	49%	17%	10%	24%
Canada	48%	23%	12%	17%
Iceland	47%	32%	5%	15%
Switzerland	46%	22%	7%	25%
Ireland	43%	33%	6%	17%
Norway	39%	30%	3%	27%
Mexico	39%	35%	2%	22%
Chile	36%	54%	4%	5%
Luxembourg	36%	25%	9%	29%
Peru	36%	48%	2%	14%
Sweden	36%	28%	2%	33%
Belgium	36%	24%	8%	32%
United Kingdom	35%	33%	13%	19%
Finland	35%	32%	3%	29%
Jamaica	35%	56%	2%	7%
El Salvador	34%	51%	2%	13%
Italy	32%	27%	6%	34%
Colombia	32%	38%	11%	20%
Israel	31%	38%	11%	20%
Germany	31%	28%	3%	38%
Japan	31%	21%	8%	40%
Korea	30%	28%	12%	29%
Portugal	30%	38%	4%	27%
Austria	30%	27%	1%	41%
Belize	29%	59%	4%	8%
Guatemala	29%	53%	1%	17%
Dominican Republic	29%	66%	4%	0%
Nicaragua	29%	45%	1%	25%
Spain	28%	30%	8%	34%
Netherlands	28%	30%	4%	38%
Barbados	26%	47%	5%	21%
Honduras	26%	55%	2%	17%
Latvia	26%	41%	3%	29%
Panama	26%	30%	4%	41%
France	24%	24%	9%	43%
Estonia	23%	42%	1%	33%
Bolivia	23%	54%	1%	23%
Venezuela	23%	73%	0%	4%
Greece	22%	39%	8%	29%
Ecuador	22%	52%	1%	25%
Uruguay	22%	43%	8%	28%
Slovak Republic	22%	34%	1%	43%
Czech Republic	22%	33%	1%	43%
Brazil	21%	41%	6%	32%
Argentina	21%	47%	9%	23%
Turkey	20%	44%	5%	31%

Poland	20%	36%	4%	39%
Cuba	20%	53%	0%	27%
Costa Rica	19%	40%	2%	39%
Hungary	18%	44%	3%	34%
Slovenia	18%	40%	2%	40%
Paraguay	15%	56%	2%	27%
Bahamas	0%	68%	6%	26%
OECD - Average	34%	32%	6%	28%
Latin America and the Caribbean	27%	49%	4%	20%
Média Geral	31%	40%	5%	24%

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da *Revenue Statistics – OECD countries: Comparative Tables*
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

Note-se que o Brasil, com 21% de participação da tributação sobre a renda em relação à carga tributária bruta, está em posição inferior à média dos países latino-americanos (27%). Observe-se também que a carga sobre bens e serviços no Brasil (41%) é superior à carga média da OCDE (32%), mas é inferior à média da América Latina (49%).¹⁶ Somadas a participação da tributação sobre a renda com a incidente sobre a propriedade, o Brasil fica na 44^a posição da lista de países acima.

Mesmo depois da onda neoliberal e de um processo de redução do nível de progressividade nos países da OCDE, pela redução da participação da tributação sobre a renda na arrecadação total, ainda assim, a média daqueles países continua bem acima do nível praticado no Brasil.

1.4. Estrutura do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas

A participação do imposto sobre a renda pessoal na carga tributária bruta é o primeiro fator a determinar o nível de progressividade de um sistema tributário, bem como sua eficácia em relação ao princípio do respeito à capacidade contributiva.

Outro fator a verificar em cada um dos sistemas tributários comparados são as características que conferem maior ou menor progressividade ao próprio tributo: quantidade de alíquotas; alíquota máxima praticada e limite de renda acima do qual incide; e limite de renda mínima que é onerada (limite de isenção).

¹⁶ É preciso considerar, no entanto, que parcela relevante do grupo “Outros” também corresponde à incidência de tributos indiretos, tais como certos tipos de contribuições sociais, tributos sobre folha de pagamentos (patronal) e tributos financeiros.

O tributo será progressivo se a alíquota efetiva média crescer em função do aumento da renda e, regressivo, se esta relação diminuir. Será proporcional ou neutro quando a alíquota efetiva média permanece relativamente constante.

As chamadas alíquotas máximas são aplicadas sobre as parcelas marginais do rendimento, ou seja, gravam de forma mais acentuada as rendas maiores, auferidas pelos indivíduos mais ricos da população.

A definição da escala de crescimento das alíquotas de uma para outra faixa de renda e do nível da alíquota máxima não se resume a uma questão de matemática ou econometria. Trata-se de uma opção política a depender do arranjo social em cada país, como demonstram os exemplos históricos já mencionados. De um lado, os EUA e o Reino Unido deixaram marcas indeléveis na história ao elevar alíquotas marginais de IRPF com o objetivo de reduzir (ou não permitir o avanço) da desigualdade.

De outro, os países que seguiram a orientação neoliberal rebaixaram suas alíquotas máximas de forma a diminuir ou eliminar a tributação sobre a renda dos ricos, sob a premissa de que a desigualdade é um “valor positivo” ao acirrar a competição e fomentar o mérito individual. Entre os dois extremos, encontra-se atualmente a maioria dos países desenvolvidos que ainda praticam alíquotas máximas relativamente altas para altas rendas.

O imposto sobre a renda pessoal (IRPF) como pilar central da tributação progressiva

A Figura 7 apresenta indicadores de progressividade do imposto sobre a renda da pessoa física em vários países. Os dados demonstram que, mesmo países relativamente menos desiguais (como França, Áustria, Japão, Portugal e Itália), além de possuírem alíquotas elevadas (e bem maiores que o Brasil), também utilizam maior quantidade de alíquotas.

FIGURA 7 – ESTRUTURA DO IMPOSTO DE RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS
PAÍSES SELECIONADOS DA OCDE E DA AMÉRICA LATINA
2015

PAÍS	IRPF/ PIB (%)	IRPF/ ARRECADAÇÃO TOTAL (%)	QUANTIDADE DE ALÍQUOTAS	ALÍQUOTA MÍNIMA	ALÍQUOTA MÁXIMA	RENDA MARGINAL (PPC)
Alemanha	9,8%	26,5%	4	5,50%	45,00%	323.940,57
Argentina	3,2%	10,0%	9	9,00%	35,00%	48.455,48
Austrália	11,7%	41,5%	5	2,00%	45,00%	123.034,86
Áustria	10,5%	24,1%	7	25,00%	55,00%	1.254.705,14
Bélgica	12,7%	28,3%	5	25,00%	50,00%	47.719,30
Brasil	2,5%	7,7%	4	7,50%	27,50%	31.482,70
Canadá	11,8%	36,9%	4	15,00%	29,00%	110.603,35
Chile	2,0%	9,8%	8	4,00%	40,00%	219.478,93
Colômbia	1,2%	5,8%	4	19,00%	33,00%	108.561,27
Coreia do Sul	4,3%	17,2%	6	6,00%	40,00%	561.341,11
Equador	-	-	9	5,00%	35,00%	110.190,00
Espanha	7,2%	21,3%	5	9,50%	45,00%	89.955,02
Estados Unidos	10,6%	40,5%	7	10,00%	39,60%	413.200,00
França	8,5%	18,9%	5	8,00%	45,00%	190.325,00
Grécia	5,5%	15,0%	4	22,00%	45,00%	64.935,06
Holanda	7,7%	20,5%	3	8,40%	52,00%	71.445,41
Irlanda	7,3%	31,6%	2	20,00%	40,00%	41.987,58
Islândia	13,5%	36,7%	2	22,68%	46,24%	71.373,49
Israel	6,1%	19,4%	7	10,00%	50,00%	213.347,37
Itália	11,3%	26,0%	5	23,00%	43,00%	103.163,69
Japão	5,8%	18,9%	7	5,00%	45,00%	390.004,19
México	3,3%	20,6%	13	1,92%	40,00%	380.816,38
Nova Zelândia	12,6%	38,1%	4	10,50%	33,00%	48.476,45
Peru	1,8%	10,6%	5	8,00%	30,00%	110.139,86
Polónia	4,7%	14,4%	2	18,00%	32,00%	48.485,26
Portugal	7,3%	21,2%	5	14,50%	48,00%	136.986,30
Reino Unido	9,0%	27,7%	4	20,00%	45,00%	218.023,26
Turquia	3,7%	14,6%	4	15,00%	35,00%	55.555,56
Média	7,2%	22,4%	5	12,5%	41,0%	199.561,88

FONTE: Elaborado pelos autores a partir de dados disponíveis em:

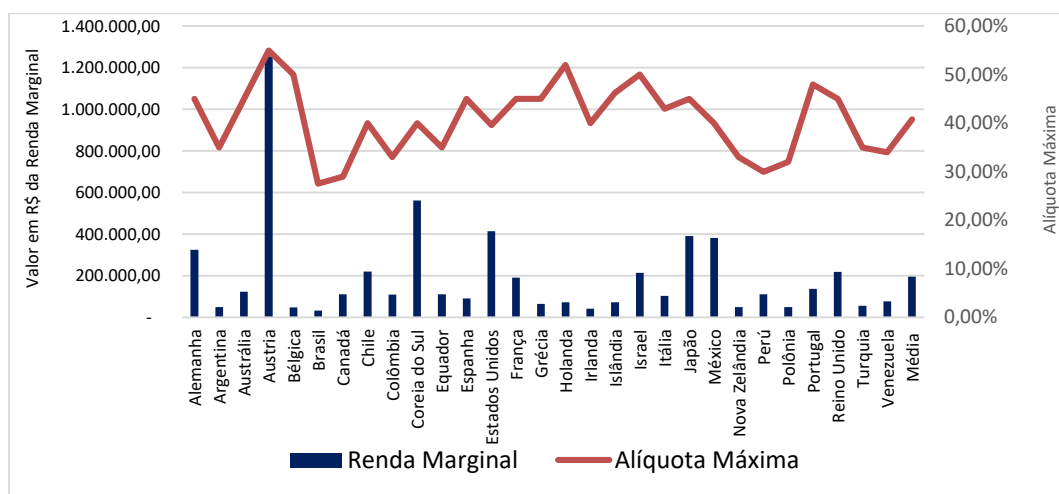
América Latina: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/revenue-statistics-in-latin-america_ctpa-revlat-data-en
<http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=RSLACT&lang=en>;

OCDE: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE_I1
http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics_2522770x.

Observe-se que em relação aos países da OCDE, o Brasil pratica alíquota máxima (27,5%) muito inferior à média dos países selecionados (41%). Da mesma forma, a renda marginal, sobre a qual incidem as alíquotas máximas na média dos países, é de quase US\$ 200 mil, enquanto, no Brasil, a alíquota máxima é aplicada a partir de US\$ 31 mil. Até mesmo países da América do Sul, como Argentina, Chile, Colômbia, Equador e Peru, possuem alíquotas máximas e rendas marginais superiores às praticadas no Brasil. Segundo estudo da KPMG (2018), 64 países (de um total de 144) praticam alíquotas máximas superiores a 35%; e 84 países praticam alíquotas marginais mais elevadas do que a brasileira (27,5%).

A Figura 8 evidencia a pouca importância atribuída ao IRPF como instrumento de justiça fiscal no Brasil, pois a reduzida alíquota máxima e o baixo limite de renda a partir da qual passa a incidir o imposto praticamente inviabilizam qualquer pretensão de utilização deste tributo para promover a desconcentração de renda.

**FIGURA 8 – ALÍQUOTAS MÁXIMAS E RENDA MARGINAL
BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS
2016**



Fonte: Elaborado pelos autores – dados da OCDE e RFB.

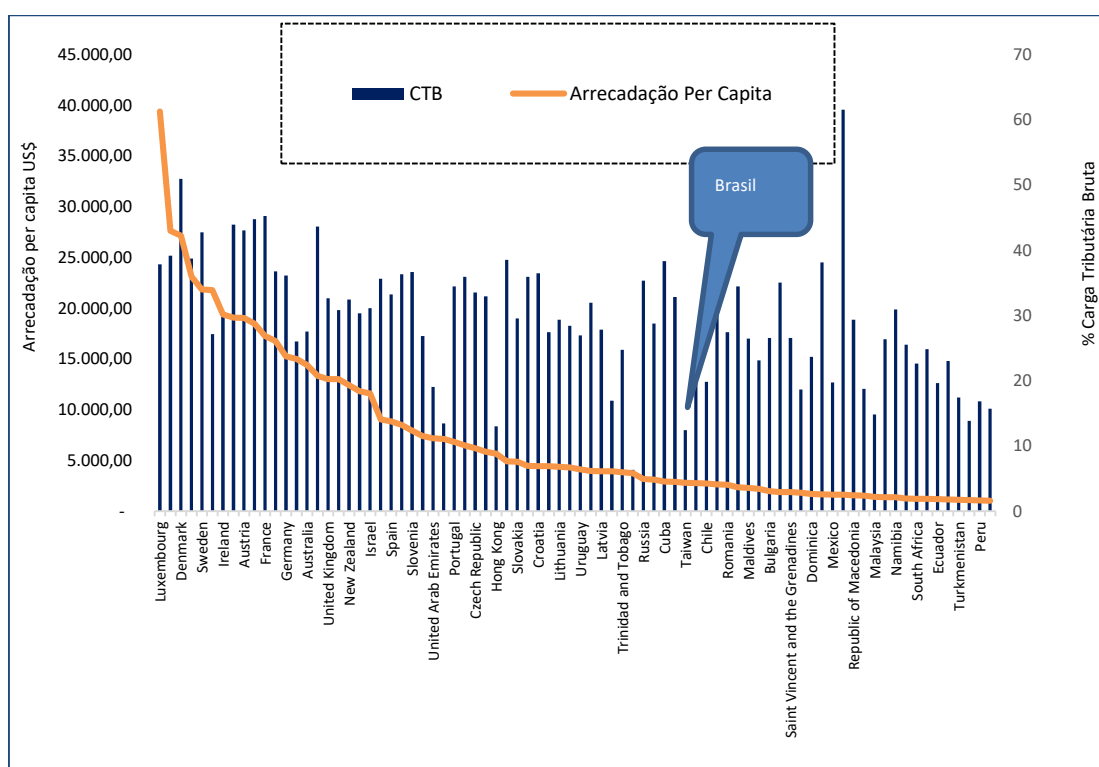
Note-se que, entre os países selecionados, o Brasil é o que possui menor alíquota máxima associada ao menor nível de renda marginal. De fato, a renda sobre a qual incide a alíquota máxima não pode ser considerada marginal, pois engloba a maior parte das rendas tributadas; e tampouco, a alíquota de 27,5% pode ser considerada elevada para os padrões internacionais. As altas rendas, que se concentram no topo da pirâmide social, são tributadas com a mesma alíquota aplicável à classe média. A comparação com a Alemanha, por exemplo, mostra uma alíquota máxima mais de 60% superior à do Brasil. Evidencia também que a renda marginal corresponde a 10 vezes a brasileira.

Receita Tributária *per capita* e Desenvolvimento

Além da carga tributária, outro elemento que define a capacidade do estado para promover o bem-estar é a arrecadação *per capita*, ou seja, a quantidade de recursos que o estado dispõe para investir em políticas públicas por cidadão. Como

exemplo, observe-se que a Alemanha, com carga tributária semelhante à brasileira, dispunha de receitas por habitante 5,3 vezes superior: aproximadamente, US\$ 15 mil por cidadão na Alemanha contra 2,8 mil por cidadão no Brasil. Aqui reside uma das explicações do fato de o nível de bem-estar alcançado nos países desenvolvidos ser bem superior ao que já conseguimos atingir no Brasil. Na comparação internacional, o país (a 8ª maior economia do mundo, com a 28ª maior Carga Tributária), ocupava a 50ª posição em termos de arrecadação *per capita* (Figura 9).

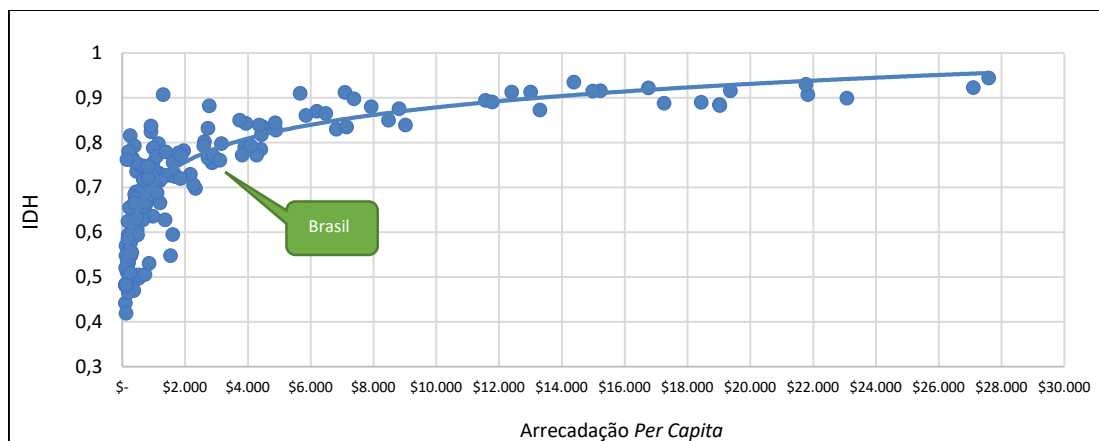
FIGURA 9 - ARRECADAÇÃO PER CAPITA E CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (CTB)
(80 PAÍSES SELECIONADOS COM ARRECADAÇÃO PER CAPITA SUPERIOR A US\$ 1.000,00)
2016



Fonte: Elaboração dos autores com dados obtidos do Banco Mundial 2016. <https://data.worldbank.org/indicador>

A Figura 10 mostra correlação positiva entre arrecadação *per capita* e bem estar social medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Nesse sentido, a elevação da arrecadação *per capita* é requisito para o desenvolvimento brasileiro, o que requer ligeira ampliação da carga tributária pelo crescimento econômico e tributação progressiva.

**FIGURA 10 - CORRELAÇÃO ENTRE A ARRECADAÇÃO PER CAPITA E O IDH
BRASIL E 80 PAÍSES COM ARRECADAÇÃO PER CAPITA SUPERIOR A US\$ 1.000,00
2016**



Fonte: elaboração dos autores com dados obtidos do Banco Mundial (2016) e PNUD (2016).

Diante da ainda insuficiente quantidade de recursos *per capita* disponível, não há como negligenciar a necessidade do combate eficaz à sonegação, e da adoção de critérios rígidos e responsáveis em relação a quaisquer concessões de benefícios e incentivos fiscais, o que, por si só, já contribuiria, tanto para melhorar a qualidade de vida das parcelas mais pobres como para incrementar o mercado interno ampliando as condições de crescimento com desenvolvimento econômico e social.

1.5. Modelos de Tributação da Renda do Trabalho e do Capital

Alguns países estabelecem distinções entre a tributação da renda do trabalho e da renda do capital (lucros, dividendos, juros, aluguéis, ganhos de capital etc.). A distribuição da carga tributária incidente sobre a renda do trabalho e a renda do capital influencia a medida de progressividade do tributo e afeta a equidade do sistema como um todo.

Alguns países utilizam o sistema conhecido como dual, que significa tributar as rendas do trabalho e do capital de forma distinta. O Brasil encontra-se no polo extremo do modelo dual, uma vez que não tributa os lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas. Outros países utilizam o sistema amplo, em que todas as rendas são tratadas da mesma forma.

A Figura 11 apresenta um resumo das principais características dos sistemas de tributação das rendas do capital e do trabalho adotadas em países selecionados.

FIGURA 11 - SISTEMAS DE TRIBUTAÇÃO DA RENDA DO TRABALHO E DO CAPITAL
PAÍSES SELECIONADOS
2017

PAÍS	DISTINÇÕES NA TRIBUTAÇÃO ENTRE AS RENDAS DO TRABALHO E DO CAPITAL
Alemanha	Sistema Dual - Taxa única proporcional de 25% sobre rendas de dividendos, retorno de investimentos financeiros, ganhos de capital, entre outros. Quando possível ao contribuinte, esses rendimentos podem ser incluídos na declaração geral e tributados a menor taxa.
Argentina	Isonomia - Dividendos, retornos de depósitos, títulos públicos, vendas de ações e outros rendimentos financeiros são isentos. Demais rendas do capital são tributas pelo sistema progressivo igual aos salários.
Austrália	Sistema Amplo - Todas as rendas são incluídas na declaração única, sujeitas a taxas progressivas. Incentivo fiscal para ganhos de capital de longo prazo.
Canadá	Sistema Amplo - Sem distinção entre o tratamento tributário de rendas do capital e rendas do trabalho.
Chile	Renda do trabalho tributada na fonte mensalmente. Demais rendas seguem alíquotas progressivas, com exceção dos ganhos de capital de longo prazo, que estão sujeitos a alíquotas proporcionais.
Colômbia	Renda do trabalho é tributada por tabela progressiva mais branda, ou por um sistema simplificado também mais branda que o sistema geral. Rendas do capital são tributas por uma tabela progressiva diferenciada com alíquotas maiores que a da renda do trabalho, e ganhos de capital são tributados a uma taxa proporcional de 10%.
Espanha	Rendas em geral, incluindo a renda do trabalho são tributas por uma tabela progressiva geral. Rendas de capital mobiliário (dividendos, juros, ganhos de capital, etc.) são recolhidos na fonte ou tributados a uma tabela progressiva mais branda.
Estados Unidos	Sistema Amplo - Todas as rendas são incluídas na declaração única, sujeitas a taxas progressivas. Existe uma tabela de taxas progressivas especial para ganhos de capital de longo prazo, com alíquotas menores.
França	Sistema Amplo - Todas as rendas são incluídas na declaração única, sujeitas a taxas progressivas, com um imposto temporário adicional sobre grandes rendas. Ganhos de capital de longo prazo são tributados a taxa proporcional que depende do tipo de ativo.
México	Tratamento diferenciado entre rendas do trabalho e do capital. Salários são tributados na fonte mensalmente seguindo tabela progressiva. Rendas do capital e rendas financeiras são tributados por alíquotas progressivas ou proporcionais distintas, dependendo do tipo de retorno. Alto grau de especificidade.
Nova Zelândia	Sistema Amplo - Rendas do trabalho e capital são tributados igualmente pela mesma tabela progressiva. Ganhos de capital são isentos.
Portugal	Rendas do trabalho recolhidas na fonte por tabela progressiva. Rendas financeiras (juros, dividendos) são tributados na fonte a taxas menores. Ganhos de capitais sociais são recolhidos na fonte a taxas menores. Demais rendas são declaradas e sujeitas a tabela progressiva.

Fonte OCDE. Elaboração dos autores.

Observe-se que, a Alemanha tributa as rendas de dividendos com uma alíquota proporcional de 25%; na Austrália todas as rendas são incluídas na mesma tabela de alíquotas progressivas; na Colômbia, as rendas do trabalho são tributas em tabela progressiva mais branda do que as rendas do capital; e nos EUA, todas as rendas são incluídas numa declaração única, sujeitas a alíquotas progressivas. Assim, não há um sistema predominante. Cada país ajusta a tributação da renda do capital e do trabalho em função de suas peculiaridades, níveis de desigualdade, estágio de desenvolvimento etc.

Harding (2013) fornece uma síntese sobre a tributação da renda do capital em países da OCDE, analisando como os diferentes sistemas tributários tratam os três principais tipos de renda de capital obtidos por residentes: rendimentos de dividendos de ações ordinárias; receitas de juros de depósitos em dinheiro e títulos do governo; e ganhos de capital realizados em imóveis e ações.

Tributação sobre Dividendos

A tributação de dividendos ocorre, primeiramente, como renda das pessoas jurídicas (PJ) e, quando são distribuídos aos acionistas, podem ser tributados novamente como renda da pessoa física (PF). Os países da OCDE utilizam uma série de metodologias para integrar o imposto pago pelas PJ ao pago pelas PF, conforme sintetiza HARDING (2013):

- Sistema Clássico (CL): a renda de dividendos é tributada na pessoa física da mesma forma que outros tipos de renda do capital (por exemplo, a renda de juros).
- Sistema Clássico Modificado (MCL): a renda de dividendos é tributada na PF com alíquotas mais baixas (em comparação, por exemplo, com a receita de juros).
- Imputação Total (FI): a PF se credita do total do imposto sobre o lucro pago pela empresa relativo à renda de dividendos recebida.
- Imputação Parcial (PI): a PF se credita de parte do imposto sobre o lucro pago pela empresa relativo à renda de dividendos recebida.
- Inclusão Parcial (PIN): uma parte dos dividendos recebidos é incluída como renda tributável da PF.
- Sistema de Alíquotas Divididas (SR): os dividendos distribuídos são tributados a alíquotas mais elevadas do que os lucros acumulados na empresa (reinvestidos).
- Sistema NST: nenhuma tributação de dividendos na PF (nenhum outro imposto que não o imposto sobre os lucros das empresas).
- Dedução Corporativa (CD): a PJ deduz, total ou parcialmente, os dividendos pagos.

Para fins de comparação da carga tributária sobre os dividendos, a OCDE soma as alíquotas nominais incidentes sobre a PF e a PJ. Por este critério, em 2016, as alíquotas nominais máximas totais sobre a renda de dividendos nos países da OCDE variam de 20,0% (Estônia) a 64,4% (França). A média simples para a OCDE é de 42,5%.

É preciso ressaltar, no entanto, que o critério de comparação por meio de alíquotas estatutárias tem como principal limitação o fato de esconder os vários mecanismos, legais ou não, que reduzem a incidência efetiva do imposto de renda da PF ou da PJ.

Tributação da Renda de Juros

Em relação à tributação da renda de juros, com exceção da Holanda e da Estônia, todos os países da OCDE consideram como base de cálculo o montante da receita de juros recebida, tributando a totalidade ou parte dela. Na Holanda, o imposto sobre a receita de juros é pago sobre um ganho de capital presumido, e a Estônia não tributa a receita de juros. De todos os países da OCDE que tributam os juros, somente Chile, Israel e México não tributam o valor total da receita de juros nominal recebida. No entanto, vários dos que tributam totalmente concedem isenção até certo montante fixo de juros, mas nenhum deles o faz sobre um percentual mínimo definido. As alíquotas estatutárias sobre a receita de juros na OCDE variam de 0%, na Estônia, a 50%, no Reino Unido, com uma média simples de 27,0%. Os rendimentos de juros podem ser tributados diretamente na tabela progressiva, exclusivamente na fonte ou com antecipação na fonte e posterior ajuste (HARDING, 2013).

Tributação sobre ganhos de capital realizados em imóveis e ações.

Tal como acontece com a receita de dividendos, o ganho de capital decorrente de ações, derivado de lucros corporativos reinvestidos, é tributado primeiramente como renda da pessoa jurídica e, posteriormente, como renda da pessoa física, quando realizado. O imposto pago na pessoa jurídica reduzirá o valor do ganho para o acionista em relação ao ganho pré-imposto. Como sintetiza Harding (2013), integrando os níveis de tributação das pessoas físicas e jurídicas, as alíquotas estatutárias combinadas sobre os ganhos de capital de longo prazo (ações) na OCDE variam de 8% na Bélgica (onde os ganhos são tributados apenas na PF) a 60% na França. Em toda a OCDE, a alíquota total média é de 36,8%.

Todos os países da OCDE que tributam os ganhos de capital o fazem quando da sua realização. A tributação é desencadeada pela venda do ativo ou por circunstâncias

pré-definidas, como quando um ativo é vendido a outro proprietário ou quando a maioria das ações de uma empresa é vendida. Com exceção dos Estados Unidos¹⁷, o valor do ganho de capital é dado pela diferença entre os valores nas datas da sua aquisição e de realização. Alguns ajustes podem ser feitos no custo de aquisição ou por depreciação.

Quando se observa a tributação da renda do capital como um todo, tem-se a seguinte distribuição da carga tributária sobre a renda, lucros e Ganhos de Capital para países da OCDE e o Brasil (Figura 12)

FIGURA 12 - CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE RENDA, LUCROS E GANHO DE CAPITAL.
(EM % DO PIB)
BRASIL E OCDE
2016

PAÍS	RENDA E LUCROS		GANHO DE CAPITAL		TOTAL		
	PF	PJ	PF	PJ	PF	PJ	TOTAL
Australia	11,7	4,3	0,0	0,0	11,7	4,3	16,0
Austria	9,2	2,4	0,0	0,0	9,2	2,4	11,6
Belgium	12,3	3,4	0,0	0,0	12,3	3,4	15,7
Canada	11,6	3,2	0,0	0,0	11,6	3,2	14,8
Czech Republic	3,8	3,6	0,0	0,0	3,8	3,6	7,4
Denmark	24,3	2,7	0,0	0,0	24,3	2,7	27,0
Estonia	6,0	0,2	0,0	1,6	6,0	1,8	7,8
Finland	13,0	2,2	0,0	0,0	13,0	2,2	15,2
France	8,6	2,0	0,0	0,0	8,6	2,0	10,6
Germany	10,0	2,0	0,0	0,0	10,0	2,0	12,0
Greece	5,4	2,2	0,1	0,0	5,5	2,2	7,7
Hungary	4,9	0,0	0,0	0,0	4,9	0,0	4,9
Iceland	14,2	2,5	0,0	0,0	14,2	2,5	16,7
Ireland	7,0	2,7	0,3	0,0	7,3	2,7	10,0
Israel	6,0	3,0	0,2	0,1	6,2	3,1	9,3
Italy	11,1	2,1	0,0	0,0	11,1	2,1	13,2
Japan	5,7	3,8	0,0	0,0	5,7	3,8	9,5
Korea	3,8	3,6	0,8	0,0	4,6	3,6	8,2
Latvia	5,9	1,6	0,0	0,0	5,9	1,6	7,5
Luxembourg	9,2	4,5	0,0	0,0	9,2	4,5	13,7
Netherlands	7,2	3,3	0,0	0,0	7,2	3,3	10,5
New Zealand	12,1	4,7	0,0	0,0	12,1	4,7	16,8
Norway	10,5	3,4	0,0	0,0	10,5	3,4	13,9
Slovenia	5,3	1,6	0,0	0,0	5,3	1,6	6,9
Sweden	11,5	2,5	1,7	0,0	13,2	2,5	15,7
Switzerland	8,7	3,0	0,0	0,0	8,7	3,0	11,7
Turkey	3,7	1,7	0,0	0,0	3,7	1,7	5,4
United Kingdom	8,7	2,7	0,4	0,1	9,1	2,8	11,9
United States	9,6	2,0	0,9	0,2	10,5	2,2	12,7
OECD - Average	8,9	2,7	0,1	0,1	9,0	2,8	11,8
Brasil	3,9	1,8	0,1	0,1	4,0	1,9	5,9

Fonte OCDE. Elaboração dos autores.

¹⁷ No caso dos Estados Unidos, o imposto total a pagar sobre ganhos de capital dependerá de uma série de fatores, incluindo o tamanho do ganho, a porção relativa a terrenos e melhorias, o período de tempo em que a propriedade foi mantida e as alíquotas de impostos aplicáveis nos níveis estadual e federal.

A elevação da participação do IR tanto em relação à arrecadação total quanto em relação ao PIB é um movimento de aproximação aos patamares praticados por países que já lograram conquistar seus estados de bem-estar e, para o caso do Brasil, implica enfrentar a questão da elevação dos tributos sobre a renda do capital, adotando-se modelos de tributação ampla como os adotados em países como os Estados Unidos, Canadá, Austrália e França, por exemplo.

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA

A natureza regressiva do sistema tributário brasileiro tem sido persistente desde o final do Império e início do período republicano, conforme aponta Bonfim (1905), Pochmann (2008) e Oliveira (2010). Uma das características que marcam e determinam este comportamento regressivo está na elevada participação dos tributos indiretos no total da arrecadação tributária do país e na reduzida participação dos tributos sobre a renda e sobre o patrimônio.

Em sua obra “América Latina”, Bonfim (1905), no início do século XX, já apontava as iniquidades da tributação no Brasil e destacava que 77% do total da arrecadação provinha de impostos indiretos, de modo que os mais pobres tinham que sustentar a máquina do Estado liberal.

Entre 1900 e 1905, a participação da tributação direta na carga tributária bruta (CTB) representava cerca de 10% do total, e elevou-se para 30% entre 1941 e 1945. Essa mudança na composição da estrutura tributária ocorre em função das transformações por que passa o país a partir da década de 1930. Até então, predominavam as atividades de uma economia essencialmente agrícola e dependente da exportação de produtos primários, que requeria limitada intervenção do Estado. Nesta quadra, aproximadamente metade da arrecadação federal originava-se dos tributos sobre o comércio exterior.

A expansão das atividades produtivas internas, a partir da acumulação cafeeira, criou as bases para o fortalecimento da capacidade de financiamento do Estado e a carga tributária seguiu em trajetória ascendente. A expansão industrial,

particularmente, resultou em crescimento do nível de renda e elevação da arrecadação tributária direta.

Entretanto, a participação dos tributos indiretos na composição da carga tributária brasileira na primeira metade do Século XX nunca foi inferior a 70% da arrecadação total (Figura 13).

FIGURA13 - CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (CTB) E DISTRIBUIÇÃO ENTRE IMPOSTOS DIRETOS E INDIRETOS
BRASIL
1900 - 1945.

PERÍODOS	CARGA TRIBUTÁRIA (% DO PIB)	COMPOSIÇÃO TRIBUTOS (% PIB)		PARTICIPAÇÃO (% DA CTB)		TOTAL
		INDIRETOS	DIRETOS	INDIRETOS	DIRETOS	
1900-1905	12,59	11,35	1,24	90,2	9,8	100
1906-1910	12,41	11,18	1,23	90,1	9,9	100
1911-1915	11,14	9,96	1,18	89,4	10,6	100
1916-1920	7,00	6,07	0,93	86,7	13,3	100
1921-1925	7,53	6,58	0,95	87,4	12,6	100
1926-1930	8,89	7,68	1,21	86,4	13,6	100
1930-1935	10,23	8,43	1,80	82,4	17,6	100
1936-1940	12,50	9,92	2,58	79,4	20,6	100
1941-1945	12,71	8,90	3,81	70,0	30,0	100

Fonte: Oliveira (2010) com adequações dos autores.

2.1. Criação e consolidação do Imposto de Renda no Brasil

O Imposto de Renda foi instituído pelo Congresso Nacional em 1922 e começou a vigorar do ano seguinte. Tinha caráter geral e incidência sobre a renda das pessoas físicas e jurídicas. Nóbrega (2014) registra a sucessão de projetos que tinham a finalidade de instituir o imposto de renda, como por exemplo, o registro de 1843, no Reinado de Dom Pedro II, do primeiro imposto com incidência sobre a renda, exclusivamente sobre vencimentos dos servidores públicos. Segundo o referido autor, “[...] tivemos o imposto sobre vencimentos, criado em 1843 e suprimido dois anos após, mas que voltaria a ser cobrado algumas vezes, o imposto sobre dividendos e o imposto sobre lucros”.

O imposto de renda teve sua participação na arrecadação federal do Brasil ampliada gradativamente, especialmente no primeiro governo Vargas (1930-1945), que constituiu um período de fortalecimento do Estado Nacional (Figura 14).

FIGURA 14 – COMPOSIÇÃO DA ARRECADAÇÃO FEDERAL

(EM %)

BRASIL

1923 A 1945

ANOS	TRIBUTOS					TOTAL
	IMPORTAÇÃO	CONSUMO	RENDA E PROVENTOS	SELOS E AFINS	OUTROS	
1923	50,3	29,8	5,1	14,7	0,1	100,0
1924	51,9	27,3	2,2	18,5	0,1	100,0
1925	56,0	24,2	2,6	17,1	0,1	100,0
1926	47,8	30,1	2,9	19,0	0,2	100,0
1927	53,5	26,5	4,0	15,9	0,1	100,0
1928	55,2	25,9	4,0	14,8	0,1	100,0
1929	54,8	25,2	4,5	15,3	0,2	100,0
1930	50,2	28,3	5,0	16,4	0,1	100,0
1935	47,6	27,2	8,1	16,4	0,7	100,0
1937	50,8	28,9	9,9	10,2	0,2	100,0
1940	33,9	38,7	15,1	12,2	0,1	100,0
1945	14,5	40,0	33,2	12,2	0,1	100,0

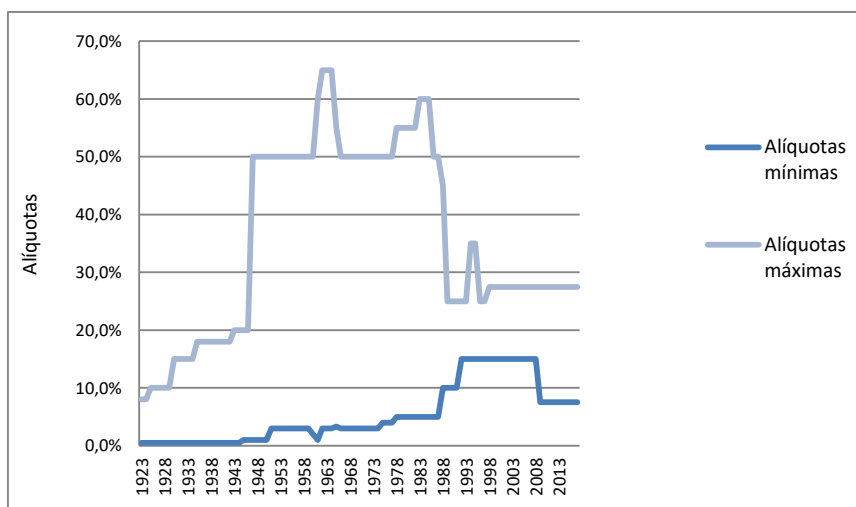
Fonte: Oliveira (2010) com adequações dos autores.

Como se verá adiante, somente a partir de 1979 que a arrecadação do Imposto de Renda (IR) – considerado o total cobrado das pessoas físicas (IRPF) e jurídicas (IRPJ) – liderou a receita de tributos de competência da União. Em 1985, a participação do IR no total das receitas da União¹ atingiu seu topo histórico: 57,3%. A partir da década de 1990, a participação caiu para o patamar de 35%, por conta da redução de alíquotas marginais aplicáveis às pessoas físicas e jurídicas.

No período após a II Guerra Mundial, o IRPF brasileiro passou a prever uma escala efetivamente progressiva de alíquotas (Figura 15).

Observe-se que a alíquota máxima mais elevada do IRPF foi de 65%, que vigorou entre 1962 e 1964. Do pós-guerra até o final da década de 1980, as alíquotas máximas estiveram sempre próximas a 50%. Em 1988, era de 45% e foi rebaixada a 25%. Desde 1998, permanece em 27,5%, muito aquém do patamar histórico das quatro décadas anteriores.

**FIGURA 15 – ALÍQUOTAS MÍNIMAS E MÁXIMAS DO IRPF
BRASIL
1923 – 2017.**



Fonte: Nóbrega (2014) e Receita Federal. Elaborado pelos autores.

2.2. A reforma neoliberal brasileira e o esvaziamento da progressividade do Imposto de Renda

O movimento pela redemocratização do País, que saía de uma ditadura militar na década de 1980, adiou as políticas governamentais de orientação neoliberal. Ainda assim, o ataque orquestrado das forças conservadoras às conquistas sociais obtidas iniciou-se ainda no curso do processo constituinte e, mais adiante, desemboca na contrarreforma liberal (FAGNANI, 2005).

No que diz respeito à tributação, a desoneração dos rendimentos dos mais ricos iniciou-se já no momento imediatamente seguinte à promulgação da Constituição Cidadã, no final de 1988, com o rebaixamento da alíquota marginal e o estabelecimento de apenas duas alíquotas: 10% e 25%¹. Apesar de já estar claro no programa neoliberal aplicado em outras praças do mundo, esta medida anteciparia uma das recomendações explícitas do Consenso de Washington, válidas, de modo especial para a América Latina: moderar a carga marginal.

Em relação ao número de alíquotas do IRPF, observa-se que coincidentemente com o período em que houve a redução da alíquota máxima, ocorreu também a redução

do número de alíquotas da tabela progressiva do IRPF, de oito para apenas duas, aumentando para quatro somente em 2007.

Paradoxalmente, foi justamente após a promulgação da Constituição Federal – que criava as bases para a construção do Estado Social brasileiro e reivindicava, para tanto, uma inflexão do sistema tributário no sentido da progressividade – que tanto a alíquota máxima como a quantidade de alíquotas foram reduzidas de forma acentuada. Não custa lembrar que a CF/88 estabelece, entre outros, a universalidade e a progressividade como regras para os impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza.

Após o impeachment de Fernando Collor, o governo Itamar Franco eleva a alíquota marginal do IRPF para 35%, válida somente para os anos de 1994 e 1995.

O governo Fernando Henrique Cardoso retoma a orientação do Consenso de Washington e promove uma reforma tributária que se inicia a partir das alterações no imposto de renda. A alíquota total sobre os lucros das pessoas jurídicas (IRPJ + CSLL), que já havia sofrido uma redução no início da década, é novamente reduzida para 33% (pessoas jurídicas em geral) e 43% (instituições financeiras)³.

A medida mais importante, porém, se refere à criação (Lei 9.249, de 26/12/1995) de duas formas de distribuição desonerada dos resultados da pessoa jurídica para seus sócios e acionistas. A primeira é a isenção total das rendas recebidas pelos sócios ou acionistas a título de lucros ou dividendos, sejam pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras. A segunda se refere à previsão legal para dedução dos chamados “juros sobre o capital próprio”, uma ficção jurídica criada para permitir a dedução de uma despesa financeira, também fictícia, de modo a reduzir o lucro tributável. As duas medidas foram aprovadas no final de 1995 e passaram a valer a partir do ano seguinte.

Toda essa desoneração tributária sobre as rendas dos mais ricos foi compensada por movimentos de sentidos opostos, onerando-se a renda dos indivíduos que não recebem lucros ou dividendos das empresas, por meio da interrupção da atualização periódica da tabela de incidência do IRPF e, ao longo dos anos seguintes, pelo aumento da carga tributária incidente sobre o consumo. Ou seja, os

estratos sociais médios e os trabalhadores de menor renda pagaram a conta da desoneração tributária dos empresários.

O Congelamento da Tabela Progressiva do IRPF

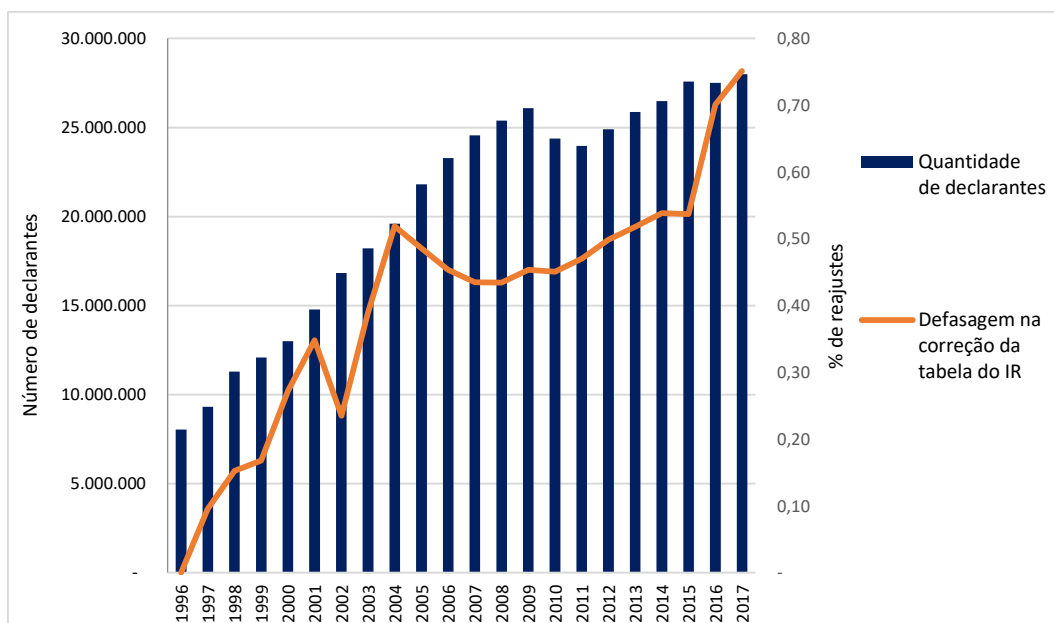
Até 1995, a tabela progressiva do IRPF era corrigida anualmente. O congelamento absoluto da tabela do IRPF entre 1996 e 2001 provocou um crescimento vertiginoso do número de declarantes do imposto, que salta de 8 milhões em 1997 para 16,8 milhões em 2002. A tabela sofreu correção parcial em 2002, de 17,5% e não houve reajuste qualquer nos anos de 2003 e 2004. Em 2005, o número de contribuintes do IRPF chegou a 21,8 milhões.

A Figura 16 mostra a evolução da quantidade de declarantes do IRPF em contraste com a defasagem acumulada na tabela de incidência progressiva do imposto.

É importante destacar que, entre 1995 e 2004, as condições do mercado de trabalho estiveram muito desfavoráveis aos assalariados. A renda nominal domiciliar *per capita* ficou praticamente estagnada. Segundo o IBGE, o desemprego atingiu seu pico em 2003 (12,3%). A geração líquida de postos de trabalho foi negativa até 1999, recuperando-se timidamente a partir de 2000. A massa salarial em relação ao PIB oscilou (para cima e para baixo) e, ao final do período, era inferior ao do início. A participação dos salários na Renda Nacional declinou de 35,2% para 30,8% entre 1995 e 2004.

Os dados também indicam que, entre 2005 e 2015, o aumento do número de declarantes tem causas de outra natureza, que não guardam relação com a ausência de reajustes dos limites das faixas de incidência da tabela do IRPF. Neste período, retomou-se a política de atualizações periódicas da tabela do IRPF, ainda que em correções abaixo da inflação. E, de outra parte, melhoraram as condições do mercado de trabalho. Ao contrário do período anterior, reduziu-se a defasagem acumulada da tabela progressiva do IRPF e houve importante crescimento da massa salarial. Este último, portanto, foi o principal fator a impulsionar o aumento dos declarantes do imposto.

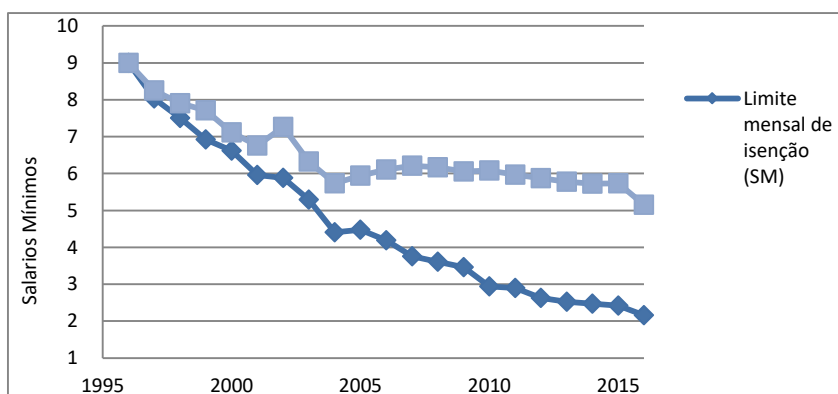
**FIGURA 16 - EVOLUÇÃO DOS DECLARANTES E DOS PERCENTUAIS DE REAJUSTES NA CORREÇÃO DA TABELA DO IRPF
BRASIL
1996-2017**



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Nóbrega (2014), Receita Federal e IBGE.

Considerado todo o período analisado, porém, pode-se concluir que os indivíduos que recebem rendimentos do trabalho passaram a arcar com valores expressivamente superiores do imposto. A Figura 17 apresenta o comportamento dos valores da faixa de isenção do IRPF, medida em salários mínimos nominais e deflacionados (valor real).

**FIGURA 17 - LIMITES DE ISENÇÃO DA TABELA DO IRPF
(EM SALÁRIOS MÍNIMOS REAIS E EM VALORES DEFLACIONADOS)
BRASIL
1995-2017**



Fonte: Elaborado pelos autores

Observe-se que o limite de isenção, medido em salários mínimos, apresenta queda em praticamente todo o período e atinge, em 2015, pouco mais da metade do valor inicial, já descontado o ganho real. Isto é, o limite de isenção ficou cada vez mais rebaixado, em termos reais, implicando a crescente incorporação de contribuintes de menor renda no campo de incidência do IRPF.

Aumento da Tributação do Consumo

Outro movimento importante em sentido oposto à desoneração tributária dos mais ricos foi o aumento da tributação sobre o consumo. Entre 1995 e 2002, a arrecadação dos tributos indiretos cresceu 138% em termos reais e serviu, não apenas, para compensar a renúncia fiscal concedida às altas rendas, como também para dar suporte à dívida pública que seguiu em trajetória ascendente após o colapso do Plano Real em 1999.

É importante destacar que os prometidos resultados do paraíso neoliberal não se realizaram. Não bastasse o tímido crescimento econômico, vale notar, especialmente, a trajetória descendente dos níveis de investimento verificados de 1996 a 2003. Não se materializou, na prática, a tese do *mainstream* econômico de que a redução tributária sobre o lucro das empresas e as rendas do capital atrairia investimentos.

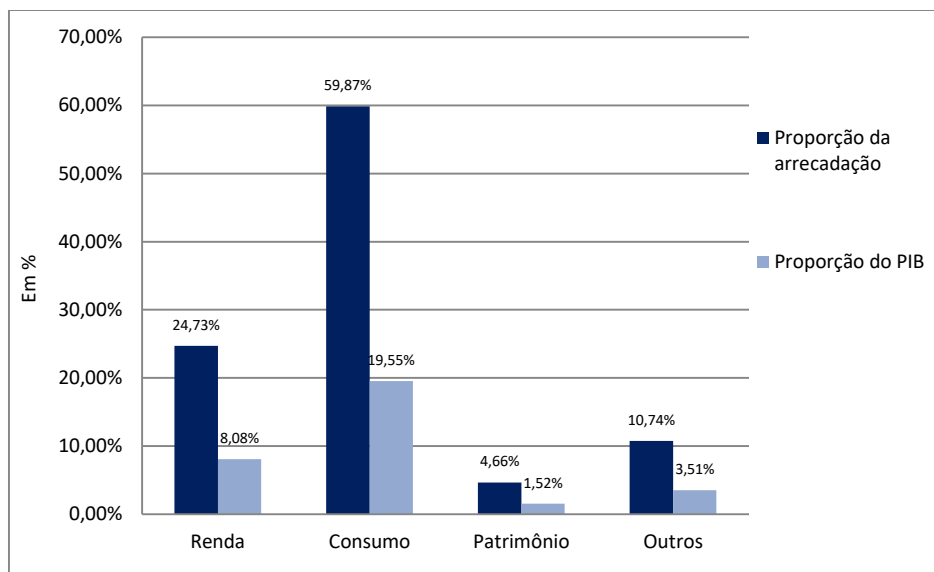
3. DIAGNÓSTICO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA NO BRASIL

Na segunda década do século XXI, a situação geral do sistema tributário brasileiro é de evidente regressividade. Em 2015, do total da arrecadação, 60% provinham de impostos e contribuições sociais que incidem sobre o consumo de bens e serviços; 24,6% de tributos incidentes sobre a renda; e apenas 4,7% de tributos que incidem sobre o patrimônio¹⁸ (Figura 18).

FIGURA 18 – CARGA TRIBUTÁRIA POR BASES DE INCIDÊNCIA (EM % DA ARRECADAÇÃO E EM % DO PIB)

¹⁸ Na categoria “Outros” foi incluída a arrecadação de tributos não alocáveis ou de difícil alocação em qualquer das três bases acima.

BRASIL
2015



Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração dos autores.

Consideremos, ainda, que parte da tributação incidente sobre os lucros das pessoas jurídicas pode, em tese, ser repassada aos preços e termos uma carga ainda maior sobre o consumo de bens e serviços, com reflexos regressivos, uma vez que os mais pobres gastam toda a sua renda no consumo familiar. Como afirma Zockun (2017), as despesas correntes das famílias com renda mensal de 6 a 8 salários mínimos, em 2009, praticamente equivaliam ao seu rendimento total; nas famílias com renda de até dois salários mínimos, as despesas correntes representavam 160,2 % do rendimento total¹⁹.

A tributação sobre a renda pessoal, por sua vez, constitui uma das formas mais diretas de se ajustar a tributação à capacidade contributiva dos indivíduos, uma vez que está relacionada diretamente ao acréscimo de riqueza obtido pelos rendimentos recebidos por cada um e costuma ser cobrada pela aplicação de alíquotas progressivas, elevadas de forma proporcional a esse incremento. Não é por outro motivo que os países com sistemas tributários progressivos tendem a impor ônus mais elevado sobre a renda das pessoas físicas. No Brasil, a hipertrofia da tributação sobre o consumo é a contra face da baixa carga impositiva sobre a

¹⁹ Dados de 2008/9. Fonte IBGE/POF.

renda do capital, resultado das reformas econômicas realizadas nos anos 1990, como vimos.

3.1. Participação do IRPF no PIB e na arrecadação total

A Figura 19 revela que a participação do IRPF do Brasil em 2010, tanto em relação ao PIB, quanto em proporção da arrecadação total (2,14% e 6,61%, respectivamente), era bem inferior à média dos países da OCDE (8,55% e 25,32%, respectivamente). Em relação ao PIB, este tributo encontrava-se pouco acima da média dos países da América Latina (1,95%). Porém, em relação à arrecadação total, situava-se bem abaixo (11,20%) em virtude da baixa carga tributária média praticada no continente.

FIGURA 19 - PARTICIPAÇÃO DO IRPF EM RELAÇÃO AO PIB E À ARRECADAÇÃO TOTAL. BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS 1990-2010

PAÍSES/ANOS	1990		1995		2000		2005		2010	
	% PIB	% ARRECADAÇÃO	% PIB	% ARRECADAÇÃO	% PIB	% ARRECADAÇÃO	% PIB	% ARRECADAÇÃO	% PIB	% ARRECADAÇÃO
Argentina	0,59	3,66	0,89	4,39	1,64	7,61	1,8	6,68	1,65	4,04
Brasil	2,03	7,21	2,06	7,69	2,05	6,83	2,07	6,3	2,14	6,61
Chile	1,91	10,9	1,84	9,7	2,36	12,15	3,05	14,1	3,52	17,94
Colômbia	1,44	15,98	2,39	18,1	2,84	20,14	2,91	16,81	3,39	19,58
Costa Rica	1,78	11,06	2,13	13,08	2,62	14,4	0,38	1,9	1,56	7,63
R. Dominicana	2,17	26,13	2,27	21,4	2,78	22,41	1,35	9,22	1,69	13,21
El Salvador	2,02	19,25	3,18	24,45	3,3	27,05	1,84	13,02	2,46	16,49
Guatemala	0,08	0,9	0,38	3,61	0,11	0,87	1,1	8,41	1,14	9,28
México	4,28	27,09	3,78	24,88	4,36	25,81	2,76	15,23	3,01	16
Panamá	2,13	14,47	1,91	11,14	2,09	12,49	1,81	12,42	1,45	8,19
Peru	0,06	0,51	0,97	6,31	1,14	8,19	1,28	8,09	1,67	9,63
Venezuela	1,36	7,29	2,25	16,93	1,65	12,1	2,42	15,2	2,27	24,27
Média AL	1,42	10,32	1,72	11,55	1,92	12,15	1,63	9,1	1,95	11,2
Média OCDE	10,6	32,02	9,39	27,13	9,48	26,86	8,92	25,5	8,55	25,31

Fonte: LEITÃO (2011), com base em dados da OCDE (2011) e RFB (2011).

3.2. Análise dos Dados das Declarações do IRPF no Brasil

Nesta seção, são analisados os dados fiscais agregados, constantes nas Declarações do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF) do exercício 2016, ano-calendário 2015, publicados pela Receita Federal em 2017, com o objetivo de identificar o nível de progressividade do IRPF. Os rendimentos dos declarantes do Imposto de

Renda da Pessoa Física estão segregados em “Rendimentos Tributáveis²⁰”, “Rendimentos com Tributação Exclusiva²¹” e “Rendimentos Isentos”.

A Figura 20 traz uma síntese da DIRPF/2016, no que se refere às categorias de renda por faixa de rendimentos totais. Note-se que a Renda Total Declarada em 2015 foi de R\$ 2,584 trilhões, distribuídos entre as três categorias mencionadas. Percebe-se a enorme concentração de declarantes (92%) nas faixas de até 20 salários mínimos mensais, cuja renda total corresponde a 53% do total. Por outro lado, os 8% restantes dos declarantes, com renda superior a 20 salários mínimos mensais, possuem 47% da renda total.

FIGURA 20 – DADOS DIRPF 2016 - CATEGORIAS DE RENDA POR FAIXA DE RENDIMENTOS TOTAIS
BRASIL
2016/2015

FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO MENSAL	QUANTIDADE DE DECLARANTES	RENDIMENTOS TRIBUTÁVEIS (R\$ MILHÕES)	RENDIMENTOS COM TRIBUTAÇÃO EXCLUSIVA (R\$ MILHÕES)	RENDIMENTOS ISENTOS (R\$ MILHÕES)	RENDIMENTOS TOTAIS (R\$ MILHÕES)	RENDIMENTO MÉDIO (R\$)
Até 1/2	1.301.366	254	46	113	414	317,77
Mais de 1/2 a 1	573.674	4.487	92	341	4.920	8.576,67
Mais de 1 a 2	1.227.268	14.525	599	2.553	17.678	14.403,96
Mais de 2 a 3	3.278.035	73.567	2.159	6.323	82.049	25.029,93
Mais de 3 a 5	7.403.868	228.922	16.832	29.606	275.360	37.191,32
Mais de 5 a 7	4.339.708	192.783	16.498	32.910	242.191	55.808,04
Mais de 7 a 10	3.352.450	202.073	18.801	42.627	263.501	78.599,61
Mais de 10 a 15	2.536.352	211.127	21.922	58.535	291.585	114.962,19
Mais de 15 a 20	1.180.520	130.938	15.647	45.710	192.296	162.890,73
Mais de 20 a 30	1.086.611	157.914	21.739	69.414	249.066	229.213,43
Mais de 30 a 40	489.421	92.454	14.777	51.599	158.830	324.526,48
Mais de 40 a 60	389.811	89.905	18.318	69.382	177.605	455.618,02
Mais de 60 a 80	142.916	37.610	10.550	44.527	92.687	648.539,57
Mais de 80 a 160	141.451	40.987	18.427	84.343	143.756	1.016.295,71
Mais de 160 a 240	32.329	11.540	8.269	39.315	59.124	1.828.826,64
Mais de 240 a 320	13.753	6.063	5.447	24.337	35.847	2.606.476,55
Mais de 320	29.311	27.541	62.826	207.572	297.940	10.164.767,85
Total	27.518.844	1.522.690	252.949	809.206	2.584.846	93.930,04

Fonte: Brasil/RFB (2017). Elaboração dos autores.

A Figura 21 mostra a representação desta distribuição entre as três categorias, divididas de acordo com o tratamento tributário. Chama a atenção que a fatia correspondente aos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis representa 31% da

²⁰Rendimento Tributável é o rendimento sobre o qual incidem as alíquotas da tabela progressiva, depois de excluídas as deduções previstas na legislação.

²¹Rendimentos com Tributação Exclusiva são alguns rendimentos, como ganho de capital, rendimentos de aplicações financeiras ou 13º salário, que estão sujeitos a uma alíquota única de incidência. Estes rendimentos não se submetem à tabela progressiva do IRPF.

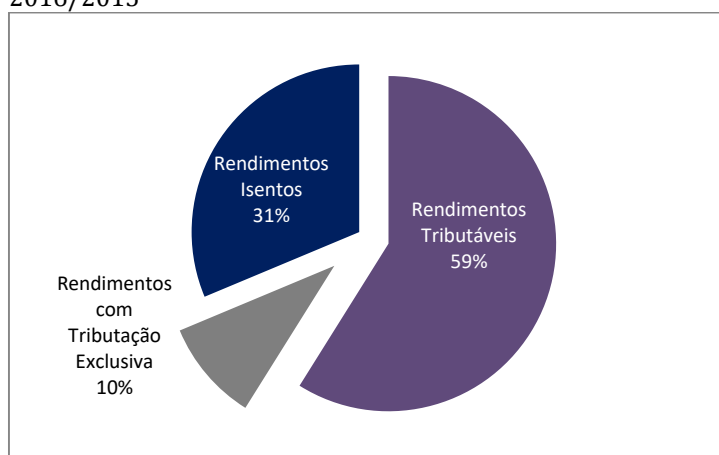
renda total declarada na DIRPF/2016. Desta parcela, aproximadamente 32% corresponde à categoria dos “lucros e dividendos recebidos pelo titular e pelos dependentes”, que totalizou, em 2015, R\$ 258,62 bilhões (BRASIL, 2017).

FIGURA 21 – PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS TIPOS DE RENDIMENTOS NA RENDA TOTAL DECLARADA

DIRF 2015.

BRASIL

2016/2015



Fonte: Brasil/RFB (2017). Elaborado pelos autores.

A Figura 22 mostra o efeito da participação de rendimentos isentos e não tributáveis em relação à renda total, para cada faixa de rendimento total em salários mínimos mensais. Apresenta também a razão entre a Renda Tributável Líquida – que corresponde à base de cálculo do IRPF – e a Renda Total Declarada, para as mesmas faixas de rendimento.

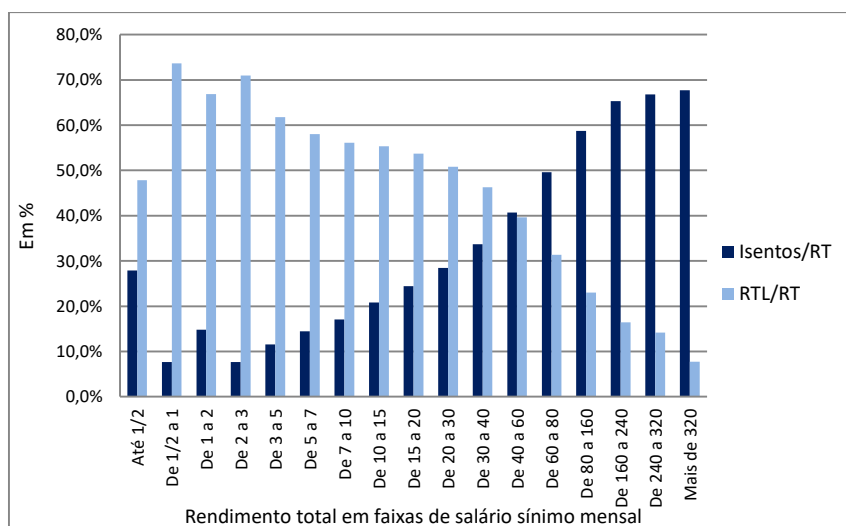
Os dados demonstram que há relação crescente entre a Renda Total Declarada e a Renda Isenta e Não Tributável, o que explica o alto grau de desoneração dos contribuintes mais ricos. Para as faixas de Renda Total Declarada superiores a 240 salários mínimos mensais, aproximadamente 70% dos rendimentos correspondem à Renda Isenta e Não tributável.

Por consequência, quanto maior a faixa de Renda Total Declarada, menor é a base de cálculo do IRPF, em termos proporcionais, como fica evidente na figura acima. Enquanto na faixa de rendas superiores a 320 salários mínimos mensais, a base de cálculo representa apenas 7,3% da Renda Total Declarada, nas faixas de rendas inferiores, entre 1 e 5 salários mínimos mensais, corresponde a mais de 60%. É

inevitável a constatação de que este tipo de tratamento tributário é absolutamente não isonômico e não equitativo.

FIGURA 22 – IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA (IRPF).

EM % DA RENDA ISENTA E NÃO TRIBUTÁVEL (ISENTOS) NA RENDA TOTAL DECLARADA (RT)
 EM % DA RENDA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA (RTL) NA RENDA TOTAL DECLARADA (RT)
 (POR FAIXAS DE RENDIMENTOS TOTAIS EM SALÁRIOS MÍNIMOS MENSALS)
 BRASIL
 2016



Fonte: Brasil/RFB (2017). Elaborado pelos autores.

A redução da base de cálculo proporcionalmente à renda total decorre, fundamentalmente, da isenção sobre lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas, vigente a partir de 1996. Esta isenção alcançou, inclusive, os rendimentos remetidos para o exterior, aos sócios e acionistas estrangeiros, independentemente de serem pessoas físicas ou jurídicas²².

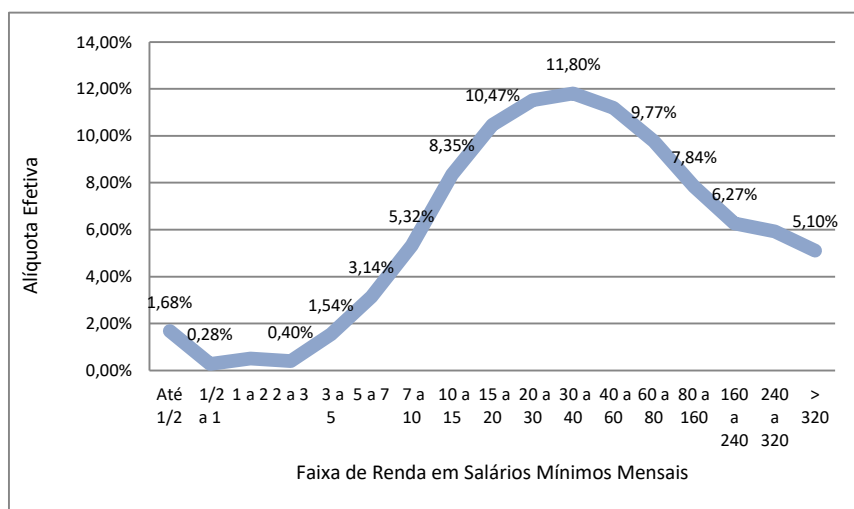
A ausência de isonomia no tratamento das rendas oriundas do capital em relação às do trabalho resulta em alíquotas efetivas distintas entre contribuintes que possuem equivalente capacidade contributiva. Mais do que isto, na média, as alíquotas efetivas médias²³ relativas aos contribuintes que recebem rendas

²² A Lei nº 9.249 foi aprovada em 1995 e prevê, em seu artigo 10: Art. 10: “Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior”.

²³ Para o cálculo da alíquota efetiva foram considerado o imposto devido por cada faixa de renda, cujo total em 2015 foi de R\$ 141,5 bilhões, somado ao valor estimado de imposto pago sobre as rendas sujeitas à tributação exclusiva, calculada pela utilização da alíquota de 15%.

maiores são inferiores às incidentes sobre aqueles que recebem rendimentos menores. Desta forma, o IRPF é progressivo apenas até a faixa de 30 a 40 SM mensais, tornando-se regressivo a partir deste ponto (Figura 23).

**FIGURA 23 – ALÍQUOTA EFETIVA MÉDIA DO IRPF
POR FAIXA DE RENDA EM SALÁRIOS MÍNIMOS MENSAIS
BRASIL
2016**



Fonte: Brasil/RFB (2017). Elaborado pelos autores.

Assim, a maior alíquota efetiva do IRPF brasileiro é de 11,8%, e corresponde à faixa entre 30 e 40 salários mínimos. A partir deste ponto, a alíquota efetiva decresce até 5,1%, justamente para os indivíduos com renda superior a 320 salários mínimos mensais. Ou seja, na faixa superior de rendimentos a carga do imposto é inferior à faixa dos que recebem entre 7 a 10 salários mínimos por mês. Se não fossem considerados os rendimentos com tributação exclusiva, a alíquota efetiva da última faixa de renda cairia para aproximadamente 2,4%, apenas.

No universo dos 27,5 milhões de declarantes do IRPF, o índice de Gini é mais elevado do que o calculado para a renda do conjunto da população (0,58 e 0,52, respectivamente).

Imaginemos uma situação hipotética em que a totalidade dos impostos arrecadados pelo sistema tributário fosse repartida igualmente entre todos os declarantes. Neste caso, a distribuição de renda, medida pelo índice de Gini, após a incidência do IRPF, teria uma melhora de apenas 0,04 pontos, caindo de XXX para

0,54, uma redução absolutamente insignificante para um tributo que deveria ser o principal instrumento de promoção da progressividade geral do sistema tributário.

É evidente que o principal motivo para a regressividade das alíquotas efetivas a partir da faixa de renda de 30 a 40 salários mínimos decorre da isenção para lucros e dividendos distribuídos pelas empresas, inclusive quando remetidos ao exterior (concedida pela Lei nº 9.249, em 26 de dezembro de 1995), em flagrante desrespeito ao princípio constitucional da isonomia.

Outra constatação relevante obtida a partir dos dados constantes nas Declarações do Imposto de Renda da Pessoa Física se refere à concentração de riqueza nas faixas de altas rendas, identificada pela análise dos valores médios dos bens e direitos declarados.

A Figura 24 demonstra que o patrimônio médio (bens e direitos) dos contribuintes por faixa de rendimento total é extremamente desigual. Quem ganha até 10 salários mínimos mensais (quase 80% dos declarantes) possui patrimônio médio inferior a R\$ 100 mil, enquanto quem tem renda superior a 320 salários mínimos mensais (0,11% dos declarantes) possuem patrimônio médio de quase R\$ 44 milhões. Assim, a concentração de riqueza no país também decorre da baixa tributação das altas rendas.

A correlação entre o baixo nível de tributação da renda e a concentração de Bens e Direitos é mais bem evidenciada na Figura 25.

A atual configuração do IRPF é, sem dúvida, reflexo das modificações introduzidas a partir do final da década de 1980, que aprofundaram as diferenças estruturais entre a tributação do Brasil e dos países da OCDE, em termos de privilégios concedidos às rendas do capital, das baixas alíquotas máximas, do reduzido número de alíquotas e dos baixos valores de incidência das alíquotas máximas.

O quadro exposto aponta para a necessidade de alteração do imposto sobre a renda da pessoa física, com o objetivo de ampliar seu grau de progressividade e de sua participação no total da arrecadação tributária, de modo a contribuir decisivamente para a redução da desigualdade econômica no país.

FIGURA 24 – IRFF: DISTRIBUIÇÃO DOS BENS E DIREITOS E RENDA MÉDIA POR FAIXA DE RENDA EM SALÁRIO MÍNIMO BRASIL 2016

FAIXA DE SALÁRIOS MÍNIMOS MENSAIS	QUANTIDADE DE DECLARANTES	%	RENDIMENTOS TOTAIS (R\$ MILHÕES)	RENDIMENTO MÉDIO (R\$)	BASE DE CÁLCULO (RTL)	BENS E DIREITOS (R\$ MILHÕES)	BENS E DIREITOS POR DECLARANTE (R\$)
Até 1/2	1.301.366	4,73%	413,54	317,77	201,98	136.273,32	104.715,60
1/2 a 1	573.674	2,08%	4.920,21	8.576,67	3.662,64	38.902,71	67.813,28
1 a 2	1.227.268	4,46%	17.677,51	14.403,96	11.898,48	135.712,00	110.580,57
2 a 3	3.278.035	11,91%	82.049,00	25.029,93	59.225,93	268.681,65	81.964,24
3 a 5	7.403.868	26,90%	275.359,64	37.191,32	173.204,97	526.419,82	71.100,65
5 a 7	4.339.708	15,77%	242.190,58	55.808,04	142.605,70	443.328,09	102.156,20
7 a 10	3.352.450	12,18%	263.501,26	78.599,61	149.355,67	496.954,39	148.236,18
10 a 15	2.536.352	9,22%	291.584,58	114.962,19	161.671,77	604.905,39	238.494,26
15 a 20	1.180.520	4,29%	192.295,76	162.890,73	104.189,39	445.973,24	377.776,94
20 a 30	1.086.611	3,95%	249.065,84	229.213,43	128.492,00	622.921,81	573.270,30
30 a 40	489.421	1,78%	158.830,07	324.526,48	76.123,78	426.299,46	871.028,14
40 a 60	389.811	1,42%	177.604,92	455.618,02	74.662,05	524.434,11	1.345.354,82
60 a 80	142.916	0,52%	92.686,68	648.539,57	31.509,45	303.921,58	2.126.574,94
80 a 160	141.451	0,51%	143.756,04	1.016.295,71	34.862,07	533.681,15	3.772.904,73
160 a 240	32.329	0,12%	59.124,14	1.828.826,64	9.808,24	245.036,55	7.579.465,76
240 a 320	13.753	0,05%	35.846,87	2.606.476,55	5.125,31	151.526,20	11.017.683,42
> 320	29.311	0,11%	297.939,51	10.164.767,85	21.878,59	1.288.419,12	43.956.846,15
Total	27.518.844		2.584.846,00	17.772.044,00	1.188.478,00	7.193.391,00	72.545.966,00

Fonte: Brasil/RFB (2017). Elaborado pelos autores.

FIGURA 25 – PARTICIPAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO NA RENDA TOTAL E VALOR MÉDIO DOS BENS E DIREITOS DECLARADOS NA DIPF 2016 (POR FAIXA DE RENDA EM SALÁRIO MÍNIMO) BRASIL 2016



3.3. Tributação da Renda do Capital

Conforme mencionado em tópico anterior, o ponto alto da reforma tributária neoliberal no Brasil foi a desoneração das rendas do capital. Isto se deu pela instituição de dois mecanismos legais:

- A isenção dos lucros e distribuídos aos sócios e acionistas (art. 10 da Lei 9.249/95);
- A previsão da dedução de “juros sobre o capital próprio”, apelidados pelos porta-vozes do mercado de JCP (art. 9º da Lei 9.249/95).

A primeira forma de desoneração tributária implica na seguinte situação: ao receberem lucros e/ou dividendos distribuídos pelas pessoas jurídicas, os sócios e acionistas não pagarão um centavo de imposto de renda. A pessoa jurídica não fará qualquer retenção do imposto, pois os sócios e acionistas nada devem.

O contraste com os demais contribuintes do tributo que obtiverem rendimentos oriundos do trabalho é evidente. Enquanto estes preencherão a ficha de “rendimentos tributáveis” da DIRPF com os valores recebidos; os sócios e acionistas, informarão os valores de suas rendas a título de lucros e dividendos recebidos na ficha de “rendimentos isentos ou não tributáveis”.

O argumento, frequentemente utilizado, de que a tributação dos lucros e dividendos caracterizaria uma espécie de bitributação, já que o lucro empresarial teria sido tributado na empresa, não se sustenta nem mesmo conceitualmente, pois o instituto da bitributação só ocorre quando dois entes diferentes da federação tributam o mesmo contribuinte pelo mesmo fato gerador, o que nunca ocorreria neste caso. As empresas e sócios são contribuintes distintos, há apenas um ente tributante e são fatos geradores diferentes.

Além disso, o argumento da bitributação ofende o consagrado princípio contábil da entidade, disposto no artigo 4º da Resolução CFC 750, de 1993, alterada pela

Resolução CFC nº 1.282, de 2010, que afirma a autonomia patrimonial da entidade e a necessidade de diferenciação de um patrimônio particular no universo dos patrimônios existentes. Por consequência, o patrimônio da empresa não se confunde com aqueles dos seus sócios ou proprietários, no caso de sociedade ou instituição.

Não é demais lembrar que a autonomia patrimonial dos sócios em relação às empresas é instituto poderoso e precursor do próprio reconhecimento da existência de uma personalidade jurídica, que foi criado, justamente para proteger os empresários e as empresas, o que torna o argumento da confusão patrimonial, somente para fins de desoneração tributária, um contrassenso.

Aliás, na comparação internacional, como já visto anteriormente, verifica-se que a imensa maioria dos países tributa a distribuição de lucros e dividendos.

A isenção dos lucros e dividendos distribuídos é o principal estímulo ao fenômeno da “pejotização”, mediante o qual trabalhadores e profissionais liberais passam a constituir uma pessoa jurídica para fugir da tributação prevista para a renda do trabalho e, com isto, perdem boa parte de seus direitos trabalhistas.

Já o mecanismo denominado Juros Sobre o Capital Próprio (JCP), permite que a pessoa jurídica possa deduzir das suas receitas uma despesa financeira ficta, que reduzirá, portanto, o lucro fiscal sobre o qual incidem o IRPJ e a CSLL. Sobre a parcela de lucro não tributada, em virtude da dedução, e distribuída aos sócios e acionistas, a empresa fará apenas a retenção de 15% na fonte; ou seja, economizará 19%, pois, sem o benefício, a soma das alíquotas do IRPJ e CSLL seria de 34%. Os sócios pessoas físicas nada mais terão que recolher, pois, o imposto retido será considerado na Declaração de rendimentos como de tributação exclusiva na fonte. Os sócios pessoas jurídicas também não oferecerão esta receita à tributação.

O primeiro mecanismo de desoneração, isenção dos lucros e dividendos distribuídos, está desmoralizado nos dias atuais, mas a crítica contra este não alcançava grande repercussão até 2015, quando a Receita Federal passou a disponibilizar os dados agregados das Declarações do IRPF, que mostram a

verdadeira dimensão da desoneração das rendas do capital para os que estão no topo da pirâmide social e o quanto o tributo fica regressivo por conta de sua existência²⁴.

Quanto ao segundo mecanismo (JCP), vale a pena uma análise mais detida, pois encontra, ainda hoje, muitos defensores no *mainstream*. Entre seus argumentos, ressaltam-se o de que esse mecanismo surgiu para compensar o fim da correção monetária dos balanços e para compensar um aumento de carga sobre os lucros das empresas com a edição da lei 9.249/95, que teria “fechado” várias brechas para a elisão tributária. Argumentam que o mecanismo permite que se tribute apenas o que exceder o “lucro normal” e, ainda, que seu principal benefício é atrair investimentos para o País, uma vez que as alíquotas máximas que incidem sobre a renda são muito elevadas.

Há muitos argumentos que poderiam ser utilizados para contestar a utilização deste tipo de benefício, além do fato de que nenhum outro país o tenha adotado nos mesmos moldes. Para efeito deste estudo, nos limitamos à motivação de que tal instrumento seria importante para elevar o nível de investimento, o que a própria experiência brasileira tratou de contrariar. A redução dos níveis de tributação dos lucros, em 1995, e a instituição dos dois mecanismos aqui tratados visando à desoneração na distribuição apenas engordaram as remessas ao exterior pelas transnacionais e o nível de investimento caiu no período seguinte.

4. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

4.1. Propostas para o Imposto de Renda das Pessoas Físicas

O que se propõe para o Brasil é a introdução da progressividade efetiva para o IRPF, promovendo uma aproximação aos padrões de tributação renda praticados pelos países capitalistas mais avançados.

Assim, busca-se construir um sistema de tributação da renda das pessoas físicas que permita, por um lado, ampliar sua participação relativa na carga tributária

²⁴ Não se pode descartar a crítica de Piketty (2014), em sua passagem pelo Brasil, quando afirmou que não pode incluir o Brasil em sua pesquisa pela ausência de divulgação dos dados fiscais pelo governo.

bruta, tendo como referência os países da OCDE, e por outro, que trate com isonomia todas as rendas, independentemente de serem decorrentes do trabalho ou do capital.

O alcance da progressividade efetiva depende, não apenas da isonomia de tratamento entre as rendas, mas também de uma nova configuração da tabela de alíquotas progressivas, cujos contornos devem ser definidos tendo em conta o contexto de profunda desigualdade de renda que coloca o Brasil entre os países mais desiguais do planeta. Busca-se, portanto, construir um sistema que promova a redução efetiva da desigualdade social, onerando mais as rendas das parcelas mais ricas da população e aliviando a carga tributária sobre os mais pobres.

A isonomia de tratamento entre as rendas auferidas pelas pessoas físicas é condição essencial para a equidade do sistema tributário brasileiro. Tributar os lucros e os dividendos e outras rendas do capital da mesma forma que se tributa as rendas do trabalho significa o primeiro passo para a construção de uma tributação mais justa e, conseqüentemente, uma sociedade mais justa e igualitária, cumprindo com os objetivos fundamentais da República, previstos no Artigo 3º da CF/88.

Segundo Piketty (2014), foi a progressividade agressiva do IR a responsável pela recuperação econômica após a Segunda Guerra Mundial: “foi tributando pesadamente a renda que a Europa e os EUA (alíquota média marginal de 81% durante 50 anos) conseguiram sair do caos da crise econômica e do pós-guerra”. O autor ressalta ainda a importância da tributação sobre os lucros e dividendos para a elevação da poupança interna, condição imprescindível para o crescimento econômico.

A tributação dos sócios e acionistas de forma independente da tributação das pessoas jurídicas é perfeitamente compatível com a ideia subjacente ao princípio contábil da Entidade, acima mencionado.

Medidas de progressividade efetiva são justificáveis não apenas pela justiça social que promovem, mas também como estímulo à economia na medida em que desoneram parcelas de renda que são alocadas diretamente no consumo das famílias. Além disso, ao aumentar a arrecadação deste tributo, criam-se condições

para desonerar parte da tributação incidente sobre o consumo, reduzindo, portanto, o custo de produção e melhorando o nível de competitividade da indústria nacional.

Especificamente, o que se propõe é:

- a revogação da isenção das rendas de lucros e dividendos recebidas pelos sócios e acionistas;²⁵
- a revogação da previsão legal para distribuição de lucros ou dividendos com tributação reduzida sob a forma de “juros sobre o capital próprio”;²⁶
- a inclusão de todos os rendimentos recebidos pelos sócios e acionistas das pessoas jurídicas na tabela progressiva única;
- a implementação de uma nova tabela progressiva para o IRPF, com alíquotas marginais mais altas para as altas rendas concentradas no topo da pirâmide social;
- a manutenção da retenção na fonte como forma de antecipação do Imposto de Renda;
- a tributação exclusiva na fonte para remessas de lucro e dividendos ao exterior, com alíquotas majoradas quando o beneficiário final esteja domiciliado em paraíso fiscal;
- criação de limites de dedução anual para retiradas de pró-labore²⁷.

Dada a grande defasagem em que se encontra a tributação da renda das pessoas físicas no Brasil, em relação aos países da OCDE – seja na participação desse tributo na arrecadação total e no PIB, ou em relação às alíquotas máximas e faixas

²⁵ Revogação do artigo 10 da Lei 9.249/95.

²⁶ Revogação do artigo 9º da Lei 9.249/95. É fundamental a extinção dos dois benefícios legais. A revogação isolada do artigo 10 provocará uma “migração” dos beneficiários de lucros e dividendos na direção da utilização da distribuição favorecida prevista no artigo 9º da mesma Lei.

²⁷ A finalidade é evitar que a reinstituição da tributação sobre os lucros distribuídos aos sócios seja contornada pela elevação artificial dos respectivos pró-labores, que, por meio da dedução, reduziriam o resultado tributável da pessoa jurídica.

de renda – diversas simulações realizadas nos permitem estimar que, com a aplicação das propostas elencadas acima, seja possível elevar a arrecadação total do IRPF de duas a três vezes o valor arrecadado atualmente (RS 141,5 bilhões, em 2015), com substancial desoneração para contribuintes de rendas mais baixas, incluindo pequenos empresários.

Uma elevação da participação deste imposto, para patamares próximos aos praticados pelos países da OCDE, estabilizados em torno de 8,5% do PIB, seria obtida facilmente com a implementação da isonomia de tratamento entre as rendas combinada com a criação de uma nova tabela progressiva com alíquotas máximas próximas da média das alíquotas máximas praticadas naqueles países (41,96% em 2018), mesmo com a elevação da faixa de isenção para um valor de aproximadamente R\$ 4.000,00 ao mês.

Esta nova reconfiguração da tabela progressiva, com maior número de alíquotas, alcançando as altas rendas com alíquotas marginais mais elevadas, produzirá, redução substancial da desigualdade social, medida pelo índice de Gini. Diversas simulações dão conta de que a desigualdade original da renda dos declarantes, de 0,58, poderia ser reduzida para patamares entre 0,42 e 0,47, apenas com a implementação da isonomia e da progressividade efetiva da tabela de alíquotas.

Também é possível estimar que uma parte significativa dos contribuintes com menores rendas, poderiam ser desonerados em aproximadamente R\$ 20 bilhões por ano, o que significa um enorme reforço no mercado interno do país, pois beneficiaria parcelas da população com maior propensão ao consumo.

4.2. Proposta de uma Contribuição Social adicional sobre elevados rendimentos

Um dos grandes desafios da atualidade é garantir o financiamento da seguridade social, preservando a diversidade de fontes e ao, mesmo tempo, de melhorar a qualidade do sistema tributário, transferindo parte relevante da arrecadação incidente sobre o consumo para bases de incidência direta como a renda e o patrimônio. É fundamental encontrar alternativas que permitam contrabalançar possíveis reduções nas contribuições incidentes sobre o faturamento (COFINS e

PIS/PASEP) com eventuais acréscimos ou instituição de contribuições incidentes sobre lucros e rendimentos.

Em relação às pessoas físicas, há que se estudar a possibilidade da criação de uma contribuição social incidente sobre a renda dos contribuintes com altos rendimentos, por exemplo, superiores a R\$ 1 milhão por ano, e que são, como visto anteriormente, predominantemente oriundos de lucros e dividendos. Assim, uma contribuição social incidente sobre altos rendimentos combinada com a redução das contribuições sobre o faturamento das empresas, significa o deslocamento de parcela do financiamento da proteção social, que recai atualmente sobre os mais pobres, para os indivíduos mais ricos, cumprindo com o princípio constitucional da solidariedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Somente uma política de gastos públicos orientada aos mais pobres, apesar de fundamental, não é suficiente para reduzir tamanha desigualdade, como demonstrou a própria experiência brasileira recente.

O combate às desigualdades econômicas e sociais também requer sistema tributário efetivamente progressivo, condição comprovada pelas experiências históricas dos países que lograram estabelecer um Estado de Bem-estar social.

Nas inúmeras propostas de reforma tributária, são raras as iniciativas que buscam uma mudança na estrutura do sistema tributário e, quando fazem, não dão à tributação sobre a renda da pessoa física a relevância devida. A tributação da renda pessoal é a essência de qualquer sistema tributário progressivo e está intimamente ligada a ideia de Estado de Bem-Estar. Basta observar as experiências internacionais para comprovar.

Assim, neste estudo, tivemos a pretensão de pensar, em primeiro plano, o Estado, reafirmando suas funções alocativas, estabilizadora e, principalmente, redistributivas. O sistema tributário é o reflexo do modelo de estado. Buscamos recuperar a trajetória dos países que têm suas estruturas de bem-estar consolidadas. Tentamos compreender a nossa própria história e as razões pelas

quais a tributação sobre a renda no Brasil foi sendo relegada a uma posição residual.

Identificados os principais mecanismos que afastaram a tributação da renda da sua vocação mais nobre, que é a de suplantar a regressividade natural dos tributos indiretos, concluímos este estudo com diversas propostas que, ao fim e ao cabo, elevam a tributação sobre a renda pessoal à condição de principal instrumento para redução das desigualdades.

Em suma, nosso norte é resgatar o sistema tributário como instrumento de redistribuição de renda, o que impõe enfrentar as diversas forças conservadoras que interditam a discussão de um novo modelo de tributação da renda, que desonere os trabalhadores e as classes mais pobres e efetivamente atinja a renda e a riqueza dos mais ricos. A presente proposta de reforma da tributação sobre a renda no Brasil aponta nessa direção.

Bibliografia

BANCO MUNDIAL (2016). <https://www.data.worldbank.org/indicator>.

BELLUZZO, L. G. e ALMEIDA, J. G. *Depois da Queda – A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BELLUZZO, L. G. *Os Antecedentes da Tormenta – Origens da crise global*. 1ª. Ed. São Paulo: UNESP; Campinas, SP: FACAMP, 2009.

BELLUZZO, L. G. *A internacionalização recente do regime do capital*. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP – Carta Social e do Trabalho 27 – julho/setembro de 2014.

BOMFIM, M. *A América Latina: males de origem. 1905*. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro, Brasil, 2008.

http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/BOMFIM_A_America_Latina_Males_de_origem.pdf

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. <http://bit.ly/1OeOD3D>

BRASIL. *Lei 9.249, de 26 de dezembro de 1995*. <http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/Leis/L9249.htm>.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. *Carga Tributária no Brasil – 2016: Análise por Tributo e Bases de Incidência*. Brasília, 2014. <http://migre.me/sn9FM>

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Considerações sobre o Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil**. Brasília, set. 2001. (Texto para Discussão, 14). <http://migre.me/sn9Pe>

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Grandes Números IRPF: anos-calendário 2013** (Tabelas 06 a 10 – Informações por faixas de salários mínimos). Brasília, mar. 2016. < <http://bit.ly/1Z3Qmct>>

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **IRPF (Imposto sobre a renda das pessoas físicas)**. Brasília, 2015. <http://bit.ly/1UCq2VE>

CASTRO, F. A. **Imposto de Renda de Pessoa Física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2014. <http://bit.ly/1FsZFYt>

CHOMSKY, Noam. **Réquiem para o sonho americano. Os 10 princípios de concentração de renda, riqueza e poder**. São Paulo: Ed. Bertand Brasil. 2017.

FAGNANI, E. **Política Social no Brasil (1964-2002)**. Campinas: Unicamp, IE, 2005. (Tese, Doutorado em Economia)

GOBETTI, G. W.; ORAIR O. O. **Progressividade Tributária: a agenda negligenciada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016 (Textos para Discussão IPEA, n. 2190).

IBGE. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: Fibge, 2006.

INSTITUTO DE JUSTIÇA FISCAL (IJF). **Isonomia entre as rendas, uma questão de justiça fiscal**. Porto Alegre, mar. 2016.

KALDOR, N. **Ensayos sobre Política Económica**. Espanha: Editorial Tecnos, 1971.

KPMG (2018). <https://home.kpmg.com/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/individual-income-tax-rates-table.html>>

LAGEMANN, E. **Tributação Equitativa**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v.22, n.1, p.288-306, 2001. <http://bit.ly/1RIGUKh>

NÓBREGA, C. B. da. **História do Imposto de Renda no Brasil, um enfoque da pessoa física (1922-2013)**. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2014. <http://bit.ly/1Yqvsl>

OLIVEIRA, F. A. **A Evolução da estrutura tributária e do Fisco Brasileiro: 1889-2009**. In: Tributação e Equidade no Brasil: Um Registro da Reflexão do IPEA no biênio 2008-2009. Brasília: IPEA, 2010.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Tax Database**. Paris, 2016. <http://stats.oecd.org/>

OXFAM INTERNACIONAL. **Iguales**. Reino Unido: Oxfam GB, 2014. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/cr-even-it-up-extreme-inequality-291014-es.pdf

PAES, Nelson Leitão. **Imposto de Renda da Pessoa Física – Uma análise comparativa do Brasil em relação à América Latina**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 23, n. 2 (51), p. 489-506, ago. 2014.

PIKETTY, T. **O Capital no Século XXI**. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PNUD. **Human Development Report 2016**. United Nations Development Programme (UNDP). 2016

POCHMANN, M. **Tributação que aprofunda a desigualdade**. Campinas: CESIT/UNICAMP, ago. 2008. <http://bit.ly/21VhT2N>

ZOCKUN, M. H. **Equidade na Tributação**. in: Afonso, J.R. et al. (org.), Tributação e Desigualdade, Belo Horizonte (MG): Letramento; Casa do Direito; FGV Direito Rio, 2017.