

Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Direito

**O IMPOSTO SOBRE A RENDA FRENTE AS DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS
NO BRASIL**

GUILHERME DE CARVALHO LEITÃO

BRASÍLIA - DF

2015

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito

**O IMPOSTO SOBRE A RENDA FRENTE AS DESIGUALDADES
SOCIOECONÔMICAS NO BRASIL**

GUILHERME DE CARVALHO LEITÃO

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como requisito parcial à obtenção do título
de bacharel em Direito pela Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Prof. Doutor Valcir Gassen

BRASÍLIA
2015

TERMO DE APROVAÇÃO

GUILHERME DE CARVALHO LEITÃO

**O IMPOSTO SOBRE A RENDA FRENTE ÀS DESIGUALDADES
SOCIOECONÔMICAS NO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso aprovado como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel perante a Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, pela seguinte banca examinadora:

Valcir Gassen

Professor Doutor e Orientador

Guilherme Pereira Dolabella Bichalho

Professor Especialista e Examinador

Pedro Júlio Sales D'Araújo

Mestre

João Gabriel Pimentel Lopes

Mestrando

Brasília, 1º de Julho de 2015

RESUMO

No Brasil, a tributação já responde por grande parte da renda do país, mas pouco se discute sobre como ela pode contribuir para o agravamento ou para a atenuação das desigualdades socioeconômicas e em que medida o imposto sobre a renda deixa de obedecer a princípios constitucionais que regem o agir fiscal. Através de uma perspectiva ao mesmo tempo jurídica, filosófica, política e econômica, discorrer-se-á sobre as finalidades da tributação e o caráter regressivo da matriz tributária brasileira, parcialmente responsável pela concentração de renda. O presente trabalho objetiva confrontar a Constituição brasileira de 1988 com a atual configuração da matriz tributária brasileira e como o imposto sobre a renda pode contribuir para a promoção da justiça fiscal.

PALAVRAS-CHAVE: Matriz tributária – extrafiscalidade – IRPF – concentração de renda – justiça fiscal – princípio – alíquota – capacidade contributiva – renda do capital – renda do trabalho

SUMÁRIO

Introdução

1. Matriz tributária.....	08
1.1. O conceito de matriz tributária.....	08
1.2. A cisão histórica entre Estado e propriedade e a finalidade da tributação no Estado Social e Democrático de Direito.....	09
2. A regressividade da matriz tributária brasileira.....	18
2.1. Tributação regressiva, progressiva, direta e indireta.....	19
2.2. Tributação e orçamento.....	24
2.3. As causas da regressividade fiscal no Brasil.....	30
3. O perfil atual do imposto sobre a renda no Brasil.....	36
3.1. Renda do trabalho <i>versus</i> renda do capital.....	37
3.2. A regressividade do IRPF.....	42
Considerações finais.....	50
Referências bibliográficas.....	52

Introdução

Do ponto de vista econômico, o Brasil tem realizado grandes conquistas, o que o coloca ao lado de países emergentes como Rússia, China e Índia. Ele é apontado em diversas pesquisas como uma das maiores e mais promissoras economias do mundo e, segundo agências de risco confiáveis como a Standard & Poor's, abandonou o patamar especulativo desde 2008, fechando um grau de investimento de média qualidade (BBB-) em 2015. Apesar da inflação crescente, das deficiências de infraestrutura e da dependência do setor primário, a economia brasileira tem se sobressaído.

Mas um pequeno grupo de pessoas têm tirado muito mais proveito dessa situação do que o restante, o que não é necessariamente justo ou benéfico para a economia. Donos (e sócios cotistas) de bancos, construtoras, empresas de comunicação e de exploração de recursos naturais, além dos grandes latifundiários e investidores do mercado financeiro são os maiores beneficiários de negócios altamente lucrativos e (não sem a ajuda do nosso regime fiscal) hoje concentram boa parte da riqueza nacional.

A redução da extrema pobreza e a criação de milhares de postos de trabalho foram grandes avanços dos últimos anos na ordem social, mas o Brasil ainda é um país de desigualdades e no que se refere ao modo como os ônus e os bônus do convívio social são distribuídos entre os brasileiros, o fenômeno tributário tem exercido um papel de destaque.

Para se ter uma ideia, no ano de 2008, a arrecadação tributária respondeu por cerca de 35% do PIB brasileiro, porcentagem maior do que a média observada em países vizinhos, da América Latina, onde hoje a arrecadação responde por cerca de 15% a 20% da renda nacional.

A participação crescente da tributação na renda nacional não é devida somente ao aumento de gastos com o sustento da máquina administrativa, ela acompanha a evolução do papel do poder público na vida econômica e social. Com efeito, a tributação no Brasil de hoje é socialmente mais relevante do que foi há um século, quando o Estado custeava algumas infraestruturas mínimas e serviços públicos básicos.

Como anota Amartya Sen, o século XX estabeleceu o regime democrático participativo como o modelo preeminente de organização política e os conceitos de direitos

humanos e liberdade política hoje são parte da retórica prevalecente. Para o economista indiano, a superação de problemas antigos – como a persistência da pobreza, fomes coletivas e crônicas, violação de liberdades políticas elementares e de liberdades formais básicas, ampla negligência diante dos interesses das mulheres e ameaças cada vez mais graves ao meio ambiente e à sustentabilidade da vida econômica e social – é parte central do processo de desenvolvimento¹.

A promulgação da Constituição brasileira de 1988 marcou a consolidação do modelo do Estado Social e, conseqüentemente, do seu compromisso de não assistir imóvel à reprodução cotidiana da miséria. Não obstante, a presença do Estado na economia e na esfera social sempre perpassou discussões jurídicas, políticas e filosóficas que estão longe de produzir algum consenso. Por ser tão abrangente, a tributação coloca muitos interesses individuais em jogo e nem todo mundo está disposto a abrir mão daquilo que acredita fazer jus. Outrossim, a variedade de tributos que são cobrados no Brasil e a multiplicidade de formas que o orçamento pode assumir conspiram para que as alternativas sejam tão numerosas e produzam efeitos tão diversos umas das outras. Como o Estado brasileiro deve se organizar em torno do fenômeno tributário com vistas ao combate das desigualdades socioeconômicas é uma pergunta que encontra muitas respostas.

Não obstante, mudanças no imposto sobre a renda (IR) seriam um bom ponto de partida para a reforma tributária. Por tributar os rendimentos do trabalho bem como a remuneração do capital nas suas diferentes formas (juros, lucros, aluguéis, etc.), o IR é considerado o mais importante dos impostos diretos, capaz de garantir o caráter pessoal e a graduação de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Além disso, sendo o IR um tributo de competência da União, seus defeitos não seriam tão difíceis de corrigir se comparados com os de alguns impostos estaduais que motivam a existência de forte contencioso federativo. Assim, a questão que o presente trabalho se propõe a responder é a seguinte: diante dos problemas socioeconômicos que se apresentam, pode o imposto sobre a renda e, mais especificamente, o imposto sobre a renda de pessoas físicas (IRPF) ser uma ferramenta eficaz para a promoção da justiça fiscal no Brasil?

1 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. Revisão Técnica: Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo. Companhia das Letras, 2010, pag. 9.

1. Matriz tributária

1.1. O conceito de matriz tributária

No Brasil quando o assunto é direito tributário, é natural que surjam discussões a respeito do conjunto de normas jurídicas que regulam as relações jurídicas entre o contribuinte e o ente tributante. Espera-se que em algum momento sejam mencionados alguns dos tributos existentes em nosso ordenamento jurídico (impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios) ou que sejam discutidas as competências tributárias e as limitações ao poder de tributar (princípios e imunidades). Também merece destaque o pacto tributário entre os entes federativos, sobretudo quando o “direito constitucional tributário” é suscitado. A já consagrada expressão “sistema tributário”, inclusive, dá nome ao primeiro dos dois títulos do nosso Código Tributário Nacional.

Por serem exaustivamente evidenciados esses aspectos internos do fenômeno tributário já fazem parte do senso comum teórico dos juristas². O problema é que ao recorrerem a esse repertório os juristas inevitavelmente limitam semanticamente a discussão, de modo que o poder expressivo de seus discursos seria muito maior se não deixassem de lado importantes aspectos externos ao fenômeno tributário. Poucas vezes a relação íntima que existe entre a tributação e o orçamento ou entre a tributação e a previdência é lembrada, por exemplo.

Como resposta a esses limites, adotaremos no presente trabalho o conceito de matriz tributária, pois entendemos que dessa forma não estaremos nos referindo somente a conceitos que habitam o senso comum teórico dos juristas.

Nesse sentido, vamos ao encontro às ideias de Valcir Gassen – que muito contribuiu para a significação do termo – para quem a utilização da expressão matriz

2 Segundo Luiz Alberto Warat, os juristas dispõem de um “emaranhado de costumes intelectuais que são aceitos como verdades de princípios para ocultar o componente político da investigação de verdades”. Esse corpo de conhecimento representaria o senso comum teórico dos juristas, entendido literalmente como “o conjunto de opiniões comuns dos juristas manifestados como ilusão epistêmica”. WARAT, Luiz Alberto. **Introdução geral ao direito. Interpretação da lei. Temas para uma reformulação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994, p. 16.

tributária não elimina as demais, e sim oferece uma compreensão mais abrangente e aprofundada da relação entre o fenômeno tributário com a realidade política, econômica e social de um determinado Estado:

Incorpora, portanto, a noção de matriz tributária não só um conjunto de normas jurídicas regulando as relações entre o ente tribuante e o contribuinte; não só a escolha feita das bases de incidência (renda, patrimônio e consumo) e sua consequente participação no total da arrecadação; não só as questões dogmáticas pertinentes à obrigação tributária; não só as opções que se faz no plano político de atendimento de determinados direitos fundamentais; não só às espécies tributárias existentes em determinado sistema tributário; não só a estrutura do Estado a partir das suas condições materiais de existência, no caso, das condições de funcionamento do Estado ofertadas pela arrecadação de tributos³.

Assim, seguiremos adiante tendo em mente que matriz tributária deve ser entendida como “o conjunto de escolhas feitas em um determinado momento histórico no campo da ação social no que diz respeito ao fenômeno tributário”⁴. Todavia, para uma correta compreensão do acordo semântico acerca da expressão matriz tributária é necessário compreender alguns pressupostos históricos e epistêmicos importantes tais como (i) o processo de cisão entre poder constituído (Estado) e propriedade, (ii) a propriedade como direito em um contexto de pós-tributação e (iii) a legitimidade como mecanismo essencial em processos de dominação.

1.2. A cisão histórica entre Estado e propriedade e a finalidade da tributação

Intuitivamente podemos conceber que no desempenho de suas diversas funções o Estado suporta gastos e por isso necessita de um sistema de custeio. Em um contexto que sucede a cisão histórica entre Estado e propriedade, a transferência de renda da esfera privada para a esfera pública por meio da tributação estabelece uma relação econômica entre governantes e governados que sustenta a máquina administrativa.

O poder de tributar é uma das prerrogativas mais importantes que são concedidas pelos indivíduos ao Estado e não é insensato dizer que ela por si só garante o

3 GASSEN, Valcir. Matriz tributária brasileira: uma perspectiva para pensar o Estado a Constituição e o Direito Tributário. In: GASSEN, Valcir (Org). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário**. Brasília: Consulex, 2012. pp. 27-50.

4 *Idem*.

exercício de todas as outras. Para Thomas Hobbes ele permitiu que os homens deixassem de viver no *estado natural* (ou vida pré-política da humanidade) e passassem a constituir uma sociedade *de facto*, a geri-la mediante um governo, e a financiá-la; estabelecendo, assim, uma relação clara entre governantes e governados⁵. Em Jean-Jacques Rousseau dá condições financeiras ao Estado para que ele se mobilize, visando a garantia de uma vida digna a seus nacionais, em estrito cumprimento ao contrato social⁶.

Mas, apesar de os impostos terem sido historicamente utilizados para o custeio do aparelho estatal, a tributação da forma como a conhecemos hoje é muito diferente da de épocas passadas. Em grande parte ela é resultado da eclosão da Revolução Francesa que teve início em 1789 e a Revolução Industrial ocorrida na Inglaterra ao longo dos séculos XVIII e XIX alteraram, respectivamente, o cenário político e os modos de produção na Europa.

O imposto não é uma questão apenas técnica, mas eminentemente política e filosófica, e sem dúvida a mais importante de todas. Sem impostos, a sociedade não pode ter um destino comum e a ação coletiva é quase impossível. Sempre foi assim. No cerne de cada transformação política importante, encontramos uma revolução fiscal. O Antigo Regime desapareceu quando as assembleias revolucionárias votaram pela abolição dos privilégios fiscais da nobreza e do clero, instituindo um regime fiscal universal e moderno. A Revolução Americana nasceu da vontade dos súditos nas colônias britânicas de fixar seus próprios tributos e tomar o destino nas próprias mãos (“*No taxation without representation*”)⁷.

Na estrutura falida do Estado absolutista, a realeza, o Primeiro Estado (formado pelo clero) e o Segundo Estado (composto pela nobreza) tinham o domínio da

5 VIOL, Andréa Lemgruber, **A Finalidade da Tributação e sua Difusão na Sociedade**. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/Eventos/SeminarioII/Texto02AFinalidadedaTributacao.pdf>>. Último acesso em 30/05/2015.

6 Em seu Discurso sobre a Origem da Desigualdade entre os Homens, publicado em 1755, Jean Jacques Rousseau procurou estabelecer o principal critério de diferenciação entre o gênero humano e os animais numa tentativa de melhor compreender a condição humana. Para o filósofo genebrino, o que distingue os homens dos animais é a faculdade que os primeiros têm de se aperfeiçoar ao longo da vida e de exercerem uma liberdade que aqueles não têm: a de agir em desacordo com a “programação” que a natureza lhes impõe. A esse privilégio foi dado o nome de “perfectibilização”. Para Rousseau é em nome da “perfectibilização” que as pessoas deveriam renunciar a parte de suas liberdades e passar a conviver em uma sociedade organizada por um governo central. Dessa forma, os indivíduos poderiam desfrutar da segurança proporcionada pelo Estado e assim teriam liberdade para melhor desenvolver suas capacidades e desfrutar de uma vida digna.

7 PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Tradução: Arthur Goldhammer. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard university Press, 2014. pag. (480).

grande maioria terras cultiváveis e monopolizavam os precários meios de produção. A exclusividade da propriedade era inquestionável e garantida por títulos cuja origem poderia remontar à era feudal.

Os gastos da corte francesa com futilidades que estivessem à altura de seu estilo de vida e os custos da participação na Revolução Americana de 1776 elevaram o preço dos impostos que eram pagos pelo Terceiro Estado (burguesia) e pelo Quarto Estado (o povo), que já não escondiam sua insatisfação com a necessidade de trabalhar para sustentar um sistema do qual não fazia parte. Incitado pelas ideias revolucionárias da burguesia, o Quarto Estado foi a massa de manobra que depôs a monarquia e abriu caminho para a consagração do direito formal à propriedade⁸.

Da cisão entre propriedade e Estado surgiu uma dependência econômica deste em relação ao patrimônio individualizado de seus nacionais. A partir de então, o Estado passa a ter a necessidade de se apropriar da propriedade alheia para seu sustento⁹.

A via encontrada para suprir essa necessidade foi uma tributação mais parecida com a que é adotada atualmente na maioria dos sistemas democráticos e parlamentares de governo do que a que existiu no modo de produção feudal. Como anota Andréa Lemgruber Viol, apesar de a tributação não ser a única fonte de aporte de recursos ao tesouro público, ela pode ser considerada (quando utilizada dentro da legalidade e dos limites da capacidade da sociedade) a mais adequada em termos de sustentabilidade a longo prazo e justamente por esse motivo tem sido a fonte de recursos mais extensivamente adotada pelos Estados democráticos modernos¹⁰.

Para Liam Murphy e Thomas Nagel essa função dos tributos de “determinar que proporção dos recursos da sociedade estará sob o controle do governo para ser gasta de acordo com algum procedimento de decisão coletiva, e que proporção será deixada, na qualidade de propriedade pessoal, sob o arbítrio de indivíduos particulares” pode ser

8 HOBBSBAWN, Eric. **A era das revoluções: Europa 1789-1848**. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 19 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 46.

9 GASSEN, Valcir. Matriz tributária brasileira: uma perspectiva para pensar o Estado a Constituição e o Direito Tributário. In: GASSEN, Valcir (Org). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário**. Brasília: Consulex, 2012. pp. 27-50.

10 VIOL, Andréa Lemgruber, **A Finalidade da Tributação e sua Difusão na Sociedade**.

chamada de *repartição entre o público e o privado*¹¹. No Brasil a doutrina deu-lhe o nome de função “fiscal” ou “arrecadatória”, conceito que hoje em dia é largamente utilizado no direito brasileiro. Nas palavras de Geraldo Ataliba:

5. O tributo como instrumento jurídico de abastecimento dos cofres públicos
 5.1 **Os políticos (homens que dirigem o estado), precisando atender às necessidades financeiras do poder público, usam do direito como instrumento do desígnio de abastecer o estado de dinheiro.**
 [...]
 5.2 **A finalidade última almejada pela lei, no caso, é a transferência de dinheiro das pessoas privadas – submetidas ao poder do estado – para os cofres públicos**¹².
 (grifo meu)

Embora a função arrecadatória seja de extrema importância, restringir-se a essa noção unidimensional dos tributos é negar a existência de efeitos mediatos e imediatos que estão intrinsecamente conectados à sua cobrança. Em termos puramente econômicos todo e qualquer tributo consiste em uma forma de incentivo para as pessoas¹³.

Para Gregory Mankiw as políticas públicas sempre devem levar em consideração os incentivos que elas ocasionam, pois muitas políticas alteram os custos e benefícios que as pessoas enfrentam e, portanto, alteram seu comportamento. Um imposto sobre a gasolina, por exemplo, encoraja pessoas a dirigirem carros menores e que consomem menos combustível. Essa é uma razão pela qual muitas pessoas dirigem carros pequenos na Europa, onde a tributação sobre a gasolina é elevada, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, onde a tributação sobre a gasolina é baixa. Um imposto sobre a gasolina também encoraja pessoas a oferecerem carona umas às outras, utilizar o transporte público, e viver mais perto do local de trabalho. Se a alíquota desse imposto fosse maior, mais pessoas dirigiriam carros híbridos e se fosse suficientemente alta elas recorreriam a carros elétricos¹⁴.

O conceito de incentivo assume um papel central no estudo da economia e

-
- 11 MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade: os impostos e a justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 101.
 12 ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 28.
 13 Um incentivo nada mais é do que algo que induz uma pessoa a agir, como a expectativa de uma punição ou uma recompensa. MANKIW, N. Gregory. **Principles of Macroeconomics**. South-Western Cengage Learning, 6 ed. 2012, p. 7.
 14 MANKIW, N. Gregory. **Principles of Macroeconomics**. South-Western Cengage Learning, 6 ed. 2012, p. 7.

quando os dirigentes do Estado falham em considerar como as políticas públicas adotadas afetam os incentivos, eles frequentemente acabam tendo que lidar com consequências indesejadas. Na doutrina brasileira convencionou-se que quando um tributo não se restringe à sua função meramente arrecadatória e visa intervir no domínio econômico ou mesmo estimular um determinado comportamento dos contribuintes, ele exerce sua função *regulatória* ou *extrafiscal*¹⁵. A esse respeito, Hugo de Brito Machado:

O objetivo do tributo sempre foi o de carrear recursos financeiros para o Estado. No mundo moderno, todavia, o tributo é largamente utilizado como o objetivo de interferir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões, desestimulando o consumo de certos bens e produzindo, finalmente, os efeitos mais diversos na economia. [...] A esta função intervencionista do tributo dá-se o nome de *função extrafiscal*¹⁶

Segundo Luciano Amaro, a distinção entre tributos com finalidade fiscal e tributos com a finalidade *extrafiscal* reside no objetivo visado pela lei de incidência:

[...] Segundo o objetivo visado pela lei de incidência seja (a) prover de recursos a entidade arrecadadora ou (b) induzir comportamentos, diz-se que os tributos têm finalidade arrecadatória (ou fiscal) ou finalidade regulatória (ou extrafiscal). Assim, se a instituição de um tributo visa, precipuamente, a abastecer de recursos os cofres públicos (ou seja, a finalidade da lei é arrecadar), ele se identifica como tributo de finalidade arrecadatória. Se, com a imposição não se deseja arrecadar, mas estimular ou desestimular certos comportamentos, por razões econômicas, sociais, de saúde etc., diz-se que o tributo tem finalidades extrafiscais ou regulatórias [...]¹⁷.

O Brasil já conta com tributos que influenciam diretamente a economia nacional como o IOF, o IPI, o II e a CIDE (combustível), mas a arrecadação de tributos com vistas a transformações na esfera social ainda é tímida. Quando conjugada com outros aspectos da matriz tributária (orçamento e sistema previdenciário) a tributação pode ser uma ferramenta para o combate da desigualdade social por meio da redistribuição da carga tributária, da devastação do meio ambiente, da estagnação ou da recessão econômica, do desemprego, da inflação e até mesmo da comercialização de bens considerados prejudiciais à saúde pública:

15 Alguns doutrinadores ainda preferem utilizar o termo *parafiscal* ao invés do termo *extrafiscal*. No entanto, entendemos que aquela classificação não diz respeito à finalidade do tributo, mas sim ao sujeito ativo da relação jurídica tributária.

16 MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 69.

17 AMARO, Luciano. **Direito Tributário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, 14. ed., p. 89.

As possibilidades de persecução direta dos objetivos do Estado, e, por conseguinte, da própria sociedade, por meio da tributação pode – se estrategicamente exercida, na plenitude de suas potencialidades, não sendo conduzida apenas pela míope visão que a reduz à obtenção de receitas para o Estado – colaborar com a busca da efetividade dos mais diversos direitos fundamentais¹⁸.

Mas, é preciso dizer que essa perspectiva da extrafiscalidade é alvo de diversas críticas e pode não ser muito pertinente, sobretudo, à luz da doutrina libertária, na qual o Estado interventor e paternalista sempre foi o fantasma que atemorizou o indivíduo¹⁹. O fim redistributivo da tributação mencionado acima, por exemplo, é incoerente com um pano de fundo em que prevalece a ideia de que a tributação deve ser pretensamente neutra.

Um dos argumentos mais utilizados para repudiar um papel mais ativo do Estado por meio da tributação gira em torno de uma linha meritocrática de raciocínio. Para os meritocratas em geral, existe um forte senso de justiça no direito absoluto àquilo que o indivíduo conquistou pelo esforço, pela renúncia e pelas suas aptidões. Sobre a propriedade assim conquistada o resto da sociedade não teria quaisquer direitos e tributá-la seria grave ofensa a um direito fundamental. Mas, alguns fatos passam convenientemente despercebidos pelos defensores do libertarismo vulgar:

Em certa medida, os retornos do mercado são afetados pelo esforço da pessoa e por sua disposição a arriscar-se. Sendo assim, aos que trabalham duro e são mais ricos pode parecer absurda a ideia de que eles não merecem receber mais do que os outros que talvez sejam preguiçosos e medrosos. E, talvez porque as pessoas percebam mais agudamente os males injustos que recaem sobre elas do que os benefícios injustos que recebem, é fácil para elas ignorar o fato de que alguns dos fatores que contribuem para o sucesso econômico não dependem delas de modo algum, e portanto, segundo certo ponto de vista, deram-lhes vantagens imerecidas.

[...] as ideias irrefletidas de que temos o direito moral absoluto ao que recebemos do mercado e de que os retornos mais altos assim obtidos são de algum modo merecidos como recompensa surgem naturalmente na mentalidade vulgar daqueles que participam de uma economia capitalista²⁰.

18 LEAL, Augusto Cesar de Carvalho. (In)Justiça social por meio dos tributos: a finalidade redistributiva da tributação e a regressividade da matriz tributária brasileira. In: GASSEN, Valcir (Org). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário**. Brasília: Consulex, 2012. (pg. 157).

19 “O poder, de que não pode prescindir o ordenamento estatal, aparece, de início, na moderna teoria constitucional como o maior inimigo da liberdade”. BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. Rio de Janeiro: Forense, 1980, 4ª ed., pg. 2.

20 MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade: os impostos e a justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 50.

A tese de que a instituição de tributos não deve ofender o direito de propriedade e o Estado deve ser limitado, porque isso supostamente ameaçaria o direito de propriedade é um grave equívoco, pois um dos fins específicos da tributação é justamente o de garantir a propriedade²¹. O direito à propriedade da forma como conhecemos é um fato historicamente recente, mas a passagem dos anos confere um caráter de perenidade àquilo que na verdade é uma convenção social. O que foi convencionado séculos atrás ajudou a moldar pouco a pouco a propriedade privada.

Dessa forma, é ilegítimo, para fins de avaliação de um sistema tributário, fazer apelo a um nível básico de direitos de propriedade com base em uma suposta “renda pré-tributária”, pois essa renda é o produto de um sistema do qual os impostos são um elemento inalienável²².

Outrossim, a discussão que gira em torno dos limites da tributação está diretamente relacionada à discussão do conceito de Justiça e num contexto democrático é natural que posicionamentos políticos diametralmente opostos ofereçam ideias diferentes do que é socialmente justo e do que é socialmente injusto. Qualquer concepção de Justiça pode sempre ser questionada e seus pressupostos teóricos podem mudar bastante no tempo e no espaço.

Os contextos mudaram nos dois últimos séculos, mas o desafio essencial permanece o mesmo: fazer com que os cidadãos possam escolher soberana e democraticamente os recursos que desejam dedicar aos projetos comuns: educação, saúde, aposentadoria, desigualdade, emprego, desenvolvimento sustentável etc. É claro que a forma concreta assumida pelos impostos em todas as sociedades está no cerne do confronto político. Trata-se de criar um consenso sobre o que deve ser pago a quem e em nome de quais princípios²³.

Para Carlos Araújo Leonetti, no contexto jurídico-normativo do Brasil atual, a Justiça é posta em prática quando, simultaneamente (i) os ônus e os bônus do todo social são repartidos entre todos, de acordo com critérios previa e democraticamente definidos e

21 GASSEN, Valcir. Matriz tributária brasileira: uma perspectiva para pensar o Estado a Constituição e o Direito Tributário. In: GASSEN, Valcir (Org). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário**. Brasília: Consulex, 2012. pp. 27-50.

22 *Idem*.

23 PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Tradução: Arthur Goldhammer. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard university Press, 2014. pag. 480.

segundo a capacidade e a necessidade de cada um; e (ii) quando é assegurado a cada indivíduo o mínimo indispensável a uma vida digna. Devendo ser entendido por ônus todos os encargos inerentes à vida social, sejam os que dizem respeito à estruturação e manutenção do Estado, como os tributos, sejam os relacionados com os deveres sociais em geral, isto é, os deveres decorrentes da solidariedade humana. Já os bônus seriam todos os benefícios, no sentido mais amplo possível, ou seja, todas as utilidades, serviços, recursos, etc. que a sociedade, inclusive (mas não apenas) por meio do Estado, tem a oferecer aos indivíduos, como por exemplo o pleno exercício do direito à liberdade, à vida, ao trabalho, à saúde, à educação e à dignidade²⁴.

Esse conceito de Justiça faz todo o sentido se levarmos em consideração que a promulgação do texto constitucional brasileiro em 5 de outubro de 1988 inseriu, em definitivo, o Direito Tributário brasileiro em uma moldura teórica bem diferente dos esquemas de Estado jurídico do liberalismo clássico, que historicamente se evidenciaram inócuos e de logicismo exageradamente abstrato frente a realidades sociais imprevistas e amargas, que romperam os contornos de seu lineamento tradicional²⁵.

A principal causa desse giro ideológico, da transição do paradigma do Estado Liberal – da tributação neutra – para o paradigma do Estado Social – da tributação como instrumento de justiça social – é a percepção de que, no contexto de liberdade absoluta proclamada pelo liberalismo, a igualdade dos indivíduos era garantida apenas formalmente, não sendo materializada, o que levou a um cenário de cruel desigualdade fática, de opressão social dos economicamente fracos pelos economicamente fortes²⁶.

Ao discorrer sobre as sucessivas gerações de direitos fundamentais, Paulo Gustavo Gonet Branco leciona que:

O descaso para com os problemas sociais, que veio a caracterizar o *État Gendarme*, associado às pressões decorrentes da industrialização em marcha, o impacto do crescimento demográfico e o agravamento das disparidades no interior da sociedade, tudo isso gerou novas reivindicações, impondo ao Estado

24 LEONETTI, Carlos Araújo. **O imposto de renda como instrumento de justiça social no Brasil**. Barueri, SP: Manole, 2003, 1ª ed, pag. 87.

25 BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. Rio de Janeiro: Forense, 1980, 4ª ed., pg. 211.

26 LEAL, Augusto Cesar de Carvalho. (In)Justiça social por meio dos tributos: a finalidade redistributiva da tributação e a regressividade da matriz tributária brasileira. In: GASSEN, Valcir (Org). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário**. Brasília: Consulex, 2012. (pg. 159).

um papel ativo na realização social. O ideal absenteísta do Estado liberal não respondia, satisfatoriamente, às exigências do momento. Uma nova compreensão do relacionamento Estado/sociedade levou os Poderes Públicos a assumir o dever de operar para que a sociedade lograsse superar as suas angústias estruturais. Daí o progressivo estabelecimento pelos Estados de seguros sociais variados, impostando intervenção intensa na vida econômica e a orientação das ações estatais por objetivos de justiça social²⁷.

Dessa forma, só há sentido em discorrer sobre a existência de uma tributação que não se pretenda neutra, mas, antes, que se seja um instrumento eficaz de promoção da Justiça Social com a superação do liberalismo clássico, que já “não dava nenhuma solução às contradições sociais, mormente daqueles que se achavam à margem da vida, despossados de quase todos os bens”²⁸.

Por fim, merece destaque uma última função da tributação que é o papel político por ela exercido. Enquanto vinculada ao cumprimento por parte do Estado de um conjunto de tarefas que são entendidas como essenciais à vida em sociedade e que justificam a sua intervenção e a sua existência, a perspectiva extrafiscal dos tributos também diz respeito à própria legitimação da estrutura de poder e de dominação.

Um Estado Constitucional como o brasileiro não se sustenta somente pela sua legitimidade normativo-institucional. Percebido como conjunto de instituições que buscam a sua própria preservação ele deve sempre levar em consideração o fato de que a aceitação social de suas decisões e políticas públicas é condição necessária para sua legitimidade substancial.

O modo como a função extrafiscal dos tributos é exercida pode ser condizente ou não com o dever constitucional do Estado brasileiro de assegurar “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social”²⁹.

Pelo exercício consciente da cidadania, a sociedade tem condições de dizer se há coerência e justiça na forma como as leis são aplicadas e essa relação íntima que existe

27 MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 155.

28 BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. Rio de Janeiro: Forense, 1980, 4ª ed., pg. 211.

29 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Preâmbulo.

entre aceitação social e justiça é o que confere importância à questão da legitimidade política para os estudiosos do fenômeno tributário, pois só há legitimidade enquanto há justiça (por mais dinâmico e relativo que seja seu significado)³⁰.

2. A regressividade da matriz tributária brasileira

A Constituição brasileira de 1988 é pródiga na outorga de direitos fundamentais e seu compromisso com a justiça social vem expressa em muitos artigos. Podemos citar o art. 3º, III, que versa sobre o objetivo fundamental da erradicação da pobreza e da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais – o que é reforçado no art. 170, VII; o art. 5º, XXIII, a respeito da função social da propriedade; a cabeça do art. 6º, que trata dos direitos sociais à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança e previdência social, dentre outros.

No entanto, a consecução de cada um desses objetivos – ao contrário do que muitas autoridades querem que se acredite – esbarra muito mais em deficiências estruturais que em contingências ou fatores externos. Nesse aspecto, a matriz tributária brasileira tem grande parcela de culpa, porque se pode afirmar com toda a certeza que a forma como é feita a arrecadação e o direcionamento dos gastos públicos são fatores que influenciam direta ou indiretamente na qualidade de vida e no bem-estar de famílias que trabalham (formal ou informalmente), pagam seus impostos e vão às urnas a cada dois anos.

No segundo semestre de 2014 o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) anunciou que mais de 79% da população brasileira, que recebe até três salários-mínimos por mês, contribui com 53% da arrecadação tributária total no país³¹. O ônus social é extremamente mal dividido, pois quem paga cerca de metade da conta é uma maioria formada por quem não conta com mais do que cerca de R\$ 2.200,00 mensais para sobreviver, enquanto a classe média pode ser considerada a “fiadora” do sistema, na medida em que (i) 7,6% da população cujo rendimento mensal fica entre 5 e 10 salários-

30 GASSEN, Valcir. Matriz tributária brasileira: uma perspectiva para pensar o Estado a Constituição e o Direito Tributário. In: GASSEN, Valcir (Org). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário**. Brasília: Consulex, 2012. pp. 27-50.

31 Notícia disponível em <<https://www.ibpt.org.br/noticia/1860/Populacao-que-recebe-ate-tres-salarios-minimos-e-a-que-mais-gera-arrecadacao-de-tributos-no-pais>>. Último acesso em 08/06/2015.

mínimos responde por 16% do total arrecadado e (ii) 20 milhões de pessoas (10,14%) que recebem de 3 a 5 salários-mínimos são responsáveis por 12,5% do total de tributos arrecadados. Não é de hoje que a política fiscal brasileira pode ser chamada de Robin Hood às avessas:

A partir de 1995, a política tributária foi redesenhada para beneficiar o processo de mundialização do capital financeiro, de forma a atraí-lo e mimá-lo do ponto de vista fiscal.

[...]

Para reduzir a tributação do grande capital, e ao mesmo tempo, garantir a arrecadação necessária ao ajuste fiscal em uma economia debilitada, o Brasil fez a opção preferencial por tributar de “forma fácil” e “invisível”, via tributos sobre o consumo, atingindo, sobretudo, o “Brasil de baixo”, como dizia o poeta Patativa do Assaré. E, assim, foram construídos os tão aclamados “recordes de arrecadação”: aumentando a tributação dos mais pobres e reduzindo a dos mais ricos³².

Para Augusto Cesar Leal “a matriz tributária brasileira – em paradoxal incoerência com os princípios e objetivos fundamentais da República instituída pela Constituição de 1988 – é cruelmente regressiva, o que significa dizer que, em boa medida, quem tem menos capacidade contributiva paga um percentual maior a título de tributos”³³.

Entender os motivos que estão por trás dessa contradição é fundamental para qualquer tentativa de solucionar do problema, mas antes de avançar na discussão a respeito da regressividade da matriz tributária brasileira, é importante esclarecer o significado de alguns termos que serão muito utilizados no presente trabalho – como o próprio conceito de regressividade e o de tributação indireta – e também o modo como eles devem ser empregados à luz da complexidade da matriz tributária brasileira.

2.1. Tributação regressiva, progressiva, direta e indireta

Os tributos denominam-se *regressivos* quando sua onerosidade relativa cresce

32 GONDIM, Fátima e LETTIERI, Marcelo. Tributação e desigualdade: a política tributária deve se tornar um instrumento de combate à pobreza e de redução das desigualdes sociais. Em: BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Thomas Piketty e o segredo dos ricos**. São Paulo: Veneto, 2014. (pg. 64).

33 LEAL, Augusto Cesar de Carvalho. (In)Justiça social por meio dos tributos: a finalidade redistributiva da tributação e a regressividade da matriz tributária brasileira. In: GASSEN, Valcir (Org). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário**. Brasília: Consulex, 2012. (pg. 179).

na razão inversa do crescimento da renda do contribuinte e *progressivos* se a onerosidade relativa aumenta na razão direta do crescimento da renda. Luciano Amaro ilustra essa distinção com o seguinte exemplo: Suponha-se que o indivíduo “A” pague (como contribuinte de direito ou de fato) 10 de imposto ao adquirir o produto X, e tenha uma renda de 1.000; o imposto representa 1% de sua renda. Se esta subisse para 2.000, aquele imposto passaria a significar 0,5% da renda, e, se a renda caísse para 500, o tributo corresponderia a 2%. Assim, esse imposto é regressivo, pois, quanto menor a renda, maior é o ônus *relativo*³⁴.

Pode-se dizer também que a tributação é *progressiva* se a alíquota média aumenta com a renda (ou com a base tributária), *proporcional* se a alíquota média permanece constante à medida que a renda aumenta e *regressiva* se a alíquota média diminui com a renda.

A progressividade gradua a carga tributária de forma que quem pode mais não apenas pague mais (em termos absolutos) mas também comprometa um percentual maior de seus rendimentos, comparativamente aos contribuintes de menor capacidade. Por seu turno, o emprego da proporcionalidade produz o primeiro efeito (quem pode mais paga mais), mas não o segundo, uma vez que todos os contribuintes comprometem o mesmo percentual de seus rendimentos³⁵.

Contudo, o emprego do termo *proporcional* ainda é controverso³⁶ e dependendo do significado que é atribuído às outras duas classificações pode gerar confusão. Além disso, como será visto mais adiante, essa classificação também é usada para se referir ao modo como são realizados os gastos sociais, mas com um significado um pouco diferente do que é aplicado à tributação.

Segundo Thomas Piketty um imposto é dito proporcional quando sua taxa é a mesma para todos (essa taxa fixa é chamada em alguns países de “*flat tax*”). Um imposto é progressivo quando sua taxa é mais alta para os ricos (aqueles que possuem uma renda, um capital ou um consumo mais elevado terão um imposto progressivo para a renda, o capital

34 AMARO, Luciano. **Direito Tributário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, 14. ed.

35 LEONETTI, Carlos Araújo. **O imposto de renda como instrumento de justiça social no Brasil**. Barueri, SP: Manole, 2003, 1ª ed, pag. 203.

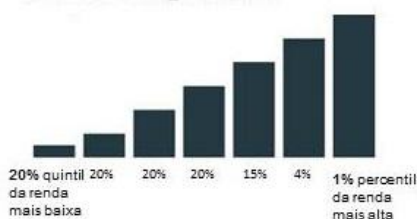
36 Ainda no ano de 1908, o economista norte-americano Edwin R. A. Seligman defendia que a distinção entre tributação *progressiva* e *proporcional* é ilógica, pois toda progressão seria também um tipo de proporção. Ver SELIGMAN, Edwin R. A. **Progressive Taxation in Theory and Practice**. 2º ed. Princeton: Princeton University Press, 1908, pgs. 8-9.

ou o consumo) e mais baixa para os mais humildes. Um imposto pode ser também regressivo, quando a taxa diminui para os mais ricos, seja porque eles conseguem escapar em parte ao regime normal (legalmente, por planejamento/otimização fiscal, ou ilegalmente, por evasão ou elisão fiscal) ou porque o regime normal prevê que o imposto seja regressivo³⁷.

O gráfico a seguir foi extraído do relatório divulgado neste ano pelo “Institute of Taxation and Economic Policy” (ITEP) e ilustra o efeito da progressividade, da regressividade e da proporcionalidade dos tributos sobre as diferentes faixas de renda:

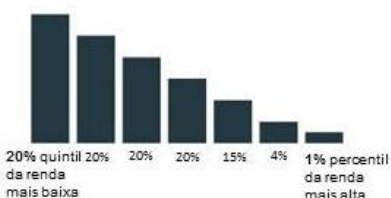
Progressivo, Regressivo ou Proporcional?

Tributo Progressivo



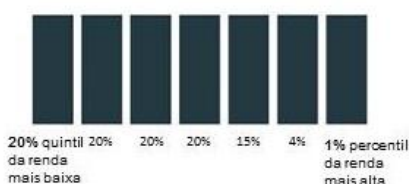
Por meio da cobrança de um **tributo progressivo** as famílias de alta renda recolhem uma fatia percentualmente maior de suas rendas em comparação com as famílias de menor renda.

Tributo Regressivo



Um **tributo regressivo** requer que as famílias pobres e as que integram a classe média contribuam com uma parcela maior de suas rendas em comparação às famílias ricas.

Tributo Proporcional



Um **tributo proporcional** toma a mesma porcentagem de renda de todos, independentemente do quão alta ou quão baixa é a renda de cada um.

Tradução livre. Fonte: **Who pays?** The institute of taxation and Economic Policy. 2015³⁸.

Para a classificação dos tributos em *diretos* e *indiretos* existem diferentes

37 PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Tradução: Arthur Goldhammer. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard university Press, 2014. pag. 482.

38 Disponível em <http://www.itep.org/whopays/full_report.php>. Último acesso em 09/07/2015.

critérios, como o critério da repercussão econômica, o critério do lançamento e o critério da temporalidade da hipótese de incidência. Segundo o critério da repercussão econômica dos tributos, um dado tributo pode ser considerado direto se o contribuinte de direito não conta com a possibilidade de transferir o ônus do pagamento a um terceiro, o que o torna também contribuinte de fato. Por outro lado, se o contribuinte que por força de lei é obrigado a efetuar o pagamento de um certo tributo tem condições de repassar o encargo financeiro a terceiro, podemos afirmar que tal tributo pode ser considerado indireto. Isso porque quem sofre o encargo financeiro, isto é, quem nas vias de fato paga o valor do tributo é um terceiro e não o contribuinte *de jure*.

Luciano Amaro compartilha do critério da repercussão econômica de classificação ao afirmar que os tributos *diretos* são devidos, “de direito”, pelas mesmas pessoas que, “de fato”, suportam o ônus do tributo; é o caso do imposto de renda. Os tributos *indiretos*, ao contrário, são devidos, “de direito”, por uma pessoa (dita “contribuinte de direito”), mas suportados por outra (“contribuinte de fato”): o “contribuinte de direito” recolhe o tributo, mas repassa o respectivo encargo financeiro para o “contribuinte de fato”³⁹.

O ICMS é um exemplo de tributo indireto, porque a legislação que o regula determina que quem deve recolher o tributo é o dono do estabelecimento comercial, que por sua vez repassa o valor pago através do aumento no preço de suas mercadorias. O consumidor final que adquire essas mercadorias sofre indiretamente o encargo financeiro, mesmo sem ser o contribuinte que *ope legis* deve recolher o ICMS.

A dinâmica da arrecadação do ICMS pelo Fisco foi a alternativa encontrada pelo legislador para contornar a inviabilidade prática de cobrar de cada consumidor a quantidade devida do tributo⁴⁰. A opção de eleger o dono do estabelecimento comercial como o contribuinte “de direito” exonera a autoridade fiscal de mover maiores esforços e

39 O renomado tributarista adverte que (i) essa classificação é fonte de incertezas, pois não raras vezes tributos ditos indiretos não são repassados a terceiros, mas suportados pelo próprio contribuinte de direito e que (ii) por outro lado, é difícil encontrar um tributo dito direto que não possa, por algum mecanismo, ser “embutido” no preço de bens ou serviços e, portanto, “repassado” a terceiros. AMARO, Luciano. **Direito Tributário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, 14. ed.

40 Como o fato gerador do ICMS é a circulação de mercadorias e serviços, quem adquire uma mercadoria ou paga pela prestação de um determinado serviço é quem gera o fato tributável e, portanto, é quem deve pagar o imposto.

de ter gastos desnecessários.

A condição de tributo indireto não é um mau em si, mas, dependendo da forma como são tributados os diferentes tipos de mercadoria e de como são fixadas as alíquotas, o ICMS pode ser um promotor da injustiça fiscal em todo o país. A aquisição de bens de alto valor agregado como um automóvel de luxo é uma clara manifestação da riqueza, mas supor que a compra de um saco de arroz ou de feijão é um indício de capacidade econômica é um grave erro, porque esses últimos são exemplos de bens indispensáveis para a sobrevivência de seus adquirentes, sejam eles pobres ou ricos⁴¹. Tributá-los por meio de alíquotas elevadas é uma forma regressiva de cobrar o ICMS, pois, o ônus *relativo* sofrido pelos contribuintes de menor renda ao adquirir um quilo de carne ou uma caixa de leite (cujo preço final já inclui o valor do ICMS recolhido) é muito maior do que o ônus *relativo* sofrido pelos contribuintes de maior poder aquisitivo.

Quem ganha pouco compra roupa para os filhos, paga aluguel e gasta uma grande parte de sua renda em comida e transporte. Sobra pouco dinheiro no fim do mês para edificar um patrimônio que possa ser investido na forma de um empreendimento ou na forma de um curso de ensino, por exemplo:

Mas o que representa para a população mais pobre esse aumento brutal na tributação sobre o consumo? Como as pessoas de baixa renda consomem toda a renda disponível (não há poupança) e compram basicamente gêneros de primeira necessidade, o aumento dos preços atinge de forma “vital” esse segmento. Por isso, a regressividade da estrutura tributária é sentida direta e especialmente pelas classes de renda mais baixa: em 1996, a carga tributária indireta sobre famílias com até dois salários-mínimos representava 26% de sua renda familiar; em 2002, pulou para 46%. Para famílias com renda superior a 30 salários mínimos, a carga indireta era de 7,3%, em 1996, e de 16% em 2002, conforme dados do IBGE⁴².

Como será visto mais adiante, o ICMS tem sido o tributo que mais contribui para a regressividade da matriz tributária brasileira, mas, por incrível que pareça, esse fato não repercute na consciência coletiva dos contribuintes. A prática de embutir o montante do imposto no preço da mercadoria, a multiplicidade de alíquotas aplicadas, a diversidade

41 Evidentemente, a procura por gêneros alimentícios de maior valor agregado é maior entre pessoas mais ricas, enquanto os pobres tendem a consumir uma versão economicamente mais acessível deles.

42 GONDIM, Fátima e LETTIERI, Marcelo. Tributação e desigualdade: a política tributária deve se tornar um instrumento de combate à pobreza e de redução das desigualdes sociais. Em: BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Thomas Piketty e o segredo dos ricos**. São Paulo: Veneto, 2014. (pg. 64).

de regimes e a falta de harmonização das regras adotadas pelos 27 estados da Federação tornam impossível ao consumidor ter acesso ao valor do imposto que pesa no seu bolso. A falta de conhecimento sobre a real dimensão do problema não cria condições necessárias para que a população se mobilize em defesa da necessidade de mudança.

2.2. Tributação e Orçamento

A complexidade da matriz tributária brasileira exige daqueles que se propõem a estudá-la uma análise conjunta de alguns de seus componentes. Ao nos debruçarmos exclusivamente sobre um de seus elementos corremos o risco de tirar conclusões precipitadas. Para avaliar se a matriz tributária brasileira é regressiva ou progressiva, por exemplo, deve-se estudar não somente a regressividade ou a progressividade dos tributos, mas também a sua “contraface”, isto é, as características do orçamento.

Para se ter uma ideia de como essa relação é importante, façamos uma breve análise de um fenômeno que tem ocorrido nos últimos anos em nosso país. Apesar de o acesso a segurança, moradia, alimentação, educação, saúde e transporte público de qualidade ainda serem tidos como sonhos inatingíveis para um número considerável de brasileiros e brasileiras, é inegável que as condições de vida de cerca de milhões de famílias em todo o país melhoraram nos últimos anos.

Dados muito animadores estão presentes no relatório⁴³ divulgado em 2012 pela Comissão para Definição da Classe Média no Brasil: não somente a extrema pobreza teria sido reduzida à metade em apenas cinco anos ao longo da última década como haveria consenso de que cerca de 15% da população brasileira teria superado a linha de pobreza entre 2003 e 2009⁴⁴, o que teria contribuído para que o Brasil alcançasse o 1º Objetivo do Milênio na metade do tempo proposto pela Organização das Nações Unidas – ONU.

43 Relatório disponível na íntegra em: <<http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/Relat%C3%B3rio-Defini%C3%A7%C3%A3o-da-Classe-M%C3%A9dia-no-Brasil1.pdf>>. Último acesso em 01/06/2015.

44 Vale ressaltar que como existem vários critérios que podem ser utilizados para a definição de pobreza e classe média, fica difícil dizer quantas pessoas realmente fazem parte de cada um desses grupos. Por exemplo, segundo o conceito de segurança econômica, uma característica que define a situação da classe média é um certo grau de estabilidade econômica e de resistência a choques. Enquanto alguns estudos adotam a probabilidade de 10% de retorno à pobreza num intervalo de cinco anos como nível máximo de insegurança que pode ser suportado por uma família considerada de classe média, outros ignoram por completo esse pré-requisito.

O relatório sugere ainda que:

Aliada a esse fato, a grande diferença nas taxas de crescimento da renda entre os mais pobres e os mais ricos alterou significativamente a distribuição de renda brasileira. Enquanto a renda dos 10% mais ricos cresceu apenas a metade da média brasileira na última década, os 10% mais pobres cresceram quase duas vezes e meia acima dessa média. Pode-se dizer que a renda dos mais ricos cresceu a taxas europeias, enquanto a renda dos mais pobres cresceu a taxas chinesas.

Com efeito, a taxa de crescimento da renda *per capita* foi decrescente com o nível de renda ao longo de todas as classes. Ademais, em função da taxa de crescimento da renda dos 15% mais ricos ter sido inferior à média do país (2,8%), indicando que esses perderam participação na renda nacional, houve uma alteração significativa de renda.

Um outro trabalho⁴⁵ produzido em 2013 pela equipe do Banco Mundial confirma que houve um grau surpreendente de mobilidade de renda em toda a América Latina: pelo menos 43% de todos os latino-americanos mudaram de classe social entre meados dos anos 1990 e o final da década de 2000 sendo que (i) a maior parte desse movimento foi ascendente e que (ii) no Brasil a amplitude da mobilidade econômica registrada (segundo a medida do movimento de renda direcional empregada) foi muito maior do que em outros países como a Guatemala e o Paraguai.

Mas, se a tributação no Brasil ainda é tão regressiva, como pode ter havido uma redistribuição de renda tão significativa na última década? Talvez uma análise do comunicado nº 92 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobre equidade fiscal no Brasil, nos ajude a compreender⁴⁶.

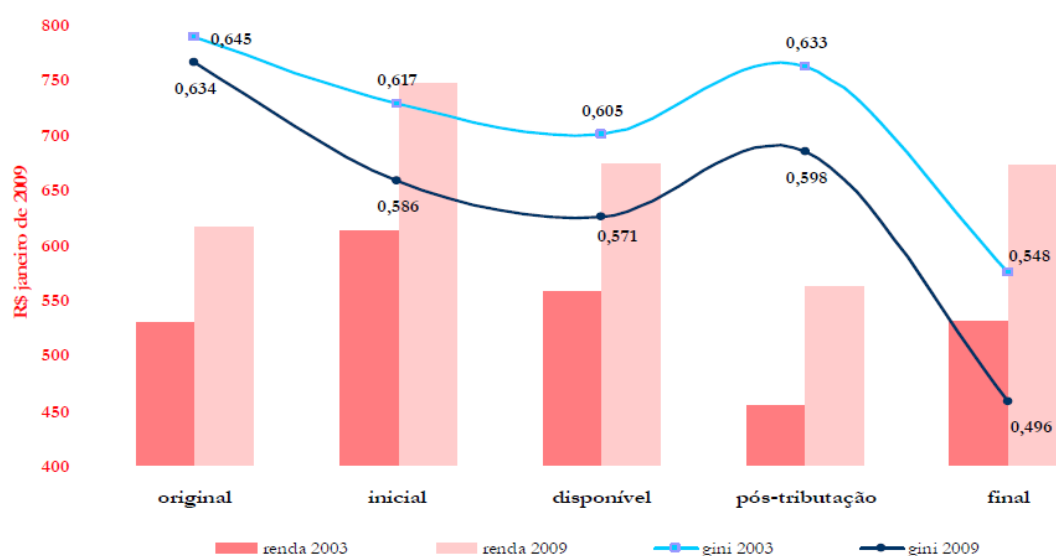
Segundo o IPEA, a regressividade do sistema tributário (gerador de desigualdades) tem sido compensada pela progressividade do gasto social (educação, saúde públicas e as despesas previdenciária e assistencial). O redirecionamento do gasto social para os extratos de renda mais baixos foi intensificado, mas ainda apresentam perfis preocupantemente regressivos: os tributos indiretos, com grande peso na renda, e as aposentadorias e pensões de funcionários públicos.

45 Disponível na íntegra em: http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/MiddClass_portugues.pdf. Último acesso em 09/06/2015.

46 Comunicado disponível na íntegra em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110519_comunicadoipea92.pdf. Último acesso em 09/06/2015.

O gráfico a seguir se propõe a ilustrar o alegado e – de acordo com as orientações dos elaboradores do comunicado – deve ser interpretado da seguinte forma: “as barras, representando a renda domiciliar *per capita* média, mostram os diferentes estágios da renda segundo a intervenção do Estado: (i) renda original, que considera todos os rendimentos exceto os benefícios recebidos pelas famílias; (ii) renda inicial, que considera a renda original somada aos benefícios; (iii) renda disponível, que corresponde a renda inicial deduzido o pagamento de impostos diretos e (iv) renda pós-tributação, que deduz da renda disponível o pagamento dos impostos indiretos. Por fim, ao se somar o valor monetário dos benefícios em espécie – saúde e educação públicas – chega-se a (v) *renda final*. Todas em valores mensais domiciliares *per capita* e em R\$ de janeiro de 2009.”

Gráfico 1 – Comportamento do índice de Gini e das rendas monetárias original, inicial, disponível e final – Brasil, 2002-2003 e 2008-2009



Fonte: POF/IBGE microdados. Elaboração: Ipea

Pela leitura do gráfico haveria uma redução da desigualdade (redução no índice de Gini⁴⁷ de 0,634 para 0,571, para o ano de 2009) até a renda disponível, o que indicaria

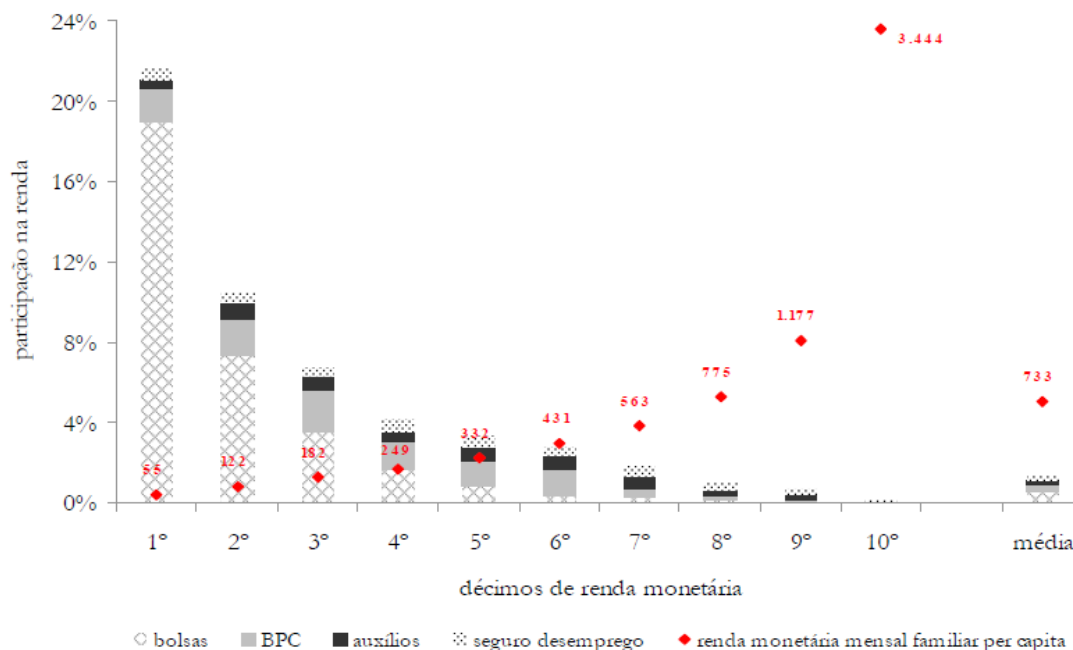
47 O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, e publicada no documento *Variabilità e mutabilità* (“Variabilidade e mutabilidade” em italiano), em

ligeira progressividade distributiva na cobrança de tributos diretos. Essa compensação seria parcialmente revertida após a cobrança de tributos indiretos (ponto em que o índice de Gini sobe de 0,571 para 0,598, para o ano de 2009), o que evidenciaria o caráter regressivo da tributação indireta. Finalmente, o índice de Gini só tornaria a cair (de 0,598 para 0,496, para o ano de 2009) após o beneficiamento com gastos públicos em saúde e educação – principalmente entre famílias carentes. Assim, pelo modo como se comporta, o índice de Gini nos permite concluir que os progressos registrados em 2009 são devidos muito mais à promoção políticas públicas de assistência social do que a mudanças na estrutura tributária.

Isso fica ainda mais evidente no próximo gráfico:

1912. É comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda, mas pode ser usada para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). O índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (é igual ao coeficiente multiplicado por 100). Enquanto o coeficiente de Gini é sobretudo usado para medir a desigualdade de renda pode ser também usado para mensurar a desigualdade de riqueza. COEFICIENTE de Gini. In: Wikipédia: a enciclopédia livre. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Coeficiente_de_Gini>. Último acesso em 09/06/2015.

Gráfico 4 – Participação do Bolsa Família, de Auxílios, do seguro-desemprego e do BPC na renda monetária, segundo décimos de renda – Brasil, 2008-2009.



Fonte: POFs de 2002-2003 e de 2008-2009 (microdados).

Programas de transferência de renda como o “bolsa família” podem assumir um peso enorme na renda monetária mensal das 13 milhões de famílias brasileiras que atualmente são beneficiadas. Entre o primeiro decil mais pobre da população o valor do benefício responde por cerca de 20% da renda monetária mensal de quem participa do programa. Além disso, 80% dos recursos transferidos pelo “bolsa família” são apropriados pelos 40% mais pobres, cuja renda monetária familiar mensal per capita era de apenas R\$ 152,08 em valores de janeiro de 2009.

A relação entre orçamento e tributação é tão íntima que mesmo sem promover mudanças profundas na estrutura tributária, o Estado teve uma participação decisiva no combate à extrema pobreza no Brasil. Graças a sua magnitude os números do “bolsa família” chamaram a atenção da comunidade internacional e apesar das críticas o programa

foi elogiado no “Human Development Report 2014”⁴⁸ por ser uma medida eficiente de resposta a conjunturas econômicas adversas no curto prazo:

Tome a iniciativa Bolsa Família no Brasil, um programa de transferência de renda que visa minimizar impactos adversos de longo prazo mantendo crianças em escolas e protegendo a saúde delas. O impacto de um aumento acentuado no preço dos alimentos em 2008 em resultado da crise financeira global foi mitigada pelo aumento no valor dos auxílios. Além disso, pouco pode ser feito que não seja um alívio emergencial *ad hoc*, que por mais bem planejado que seja não é a melhor opção de longo prazo. Até que sejam implementados arranjos de proteção social mais abrangentes, um programa de transferência de renda pode ser iniciado com relativa facilidade e seu impacto no orçamento pode ser atenuado se houver uma infraestrutura bem preparada para sua implementação, como ocorre no Brasil. Tais programas devem ser projetados para assegurar que os resultados obtidos – especialmente aqueles que podem ser desfrutados pela próxima geração – sejam protegidos (**tradução livre**)⁴⁹.

Contudo, vale ressaltar que o debate acerca desse tipo de iniciativa está longe de produzir qualquer consenso, pois ainda não se sabe ao certo qual é o legado do “bolsa família”. Mesmo depois de sua implementação, pesquisas ainda retratam o Brasil como o país com o pior sistema de serviços públicos de qualidade pelo que a população paga de impostos⁵⁰. Para muitos o programa não passa de uma ferramenta política que tem menos compromisso com o desenvolvimento socioeconômico do país do que com a formação de um “curral eleitoral”.

Segundo o Banco Mundial apesar de ter se verificado uma ascensão social tão ampla e tão repentina no Brasil e em outros países da América Latina ainda não se sabe quais contribuições serão deixadas para as gerações futuras:

48 Human Development Report 2014. **Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience**. Published for the United Nations Development Programme, 2014,. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014.pdf>>. Último acesso em 25/06/2015.

49 Take the Bolsa Família initiative in Brazil, a cash transfer programme that aims to minimize adverse longer term impacts by keeping children in school and protecting their health. The impact of a sharp rise in food prices in 2008 following the global financial crisis was mitigated by higher transfer payments. Beyond that, not much else can be done other than *ad hoc* emergency relief, which however well designed is not best over the long term. Pending more-comprehensive social protection arrangements, cash transfer programmes can be started relatively easily, and their budget impact can be limited if there is an infrastructure to draw on, as in Brazil. Such programmes need to be designed to ensure that capabilities—especially those of the next generation—are protected. *In* Human Development Report 2014. **Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience**. Published for the United Nations Development Programme, 2014, pag. 84. <<http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014.pdf>>. Último acesso em 11/06/2015.

50 Disponível em <<https://www.ibpt.org.br/noticia/2172/Brasil-fica-no-ultimo-lugar-em-ranking-que-avalia-retorno-social-de-impostos>>. Último acesso em 12/06/2015.

A mobilidade entre gerações – no sentido de que os resultados pessoais são independentes do contexto familiar e da origem social – continua a ser um objetivo difícil de alcançar. Em termos intergeracionais, a América Latina não é uma sociedade móvel e os sinais de que a região está apresentando um pouco mais de mobilidade são provisórios e, até agora, muito limitados ao grau de escolaridade. Este cenário é coerente com o que se sabe sobre o alto grau de desigualdade que caracteriza a região.

Entretanto, por mais pertinente que seja esse debate não irá adiante no presente trabalho. O objetivo aqui não é o de defender ou recriminar programas assistenciais como o “bolsa família”, mas sim o de mostrar que existe mais de uma maneira de articular a matriz tributária brasileira para a obtenção de um mesmo resultado. O perfil dos gastos públicos, e não apenas da arrecadação, deve ser objeto de discussão com a sociedade, dado que a questão tributária é parte de uma gestão fiscal muito mais ampla.

2.3. As causas da regressividade fiscal no Brasil⁵¹

Um estudo recente e muito abrangente⁵² do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) aponta os seis vilões da regressividade fiscal no Brasil⁵³: a inobservância do princípio da capacidade contributiva para a distribuição do ônus tributário entre as famílias; a má distribuição da carga tributária; o mau aproveitamento do Imposto de Renda como instrumento de redistribuição de renda e promoção da justiça fiscal; a baixa carga tributária sobre o patrimônio e a herança; a participação expressiva do setor informal na economia; e o fato de que os rendimentos do capital são menos tributados pelo IR do que os provenientes do trabalho.

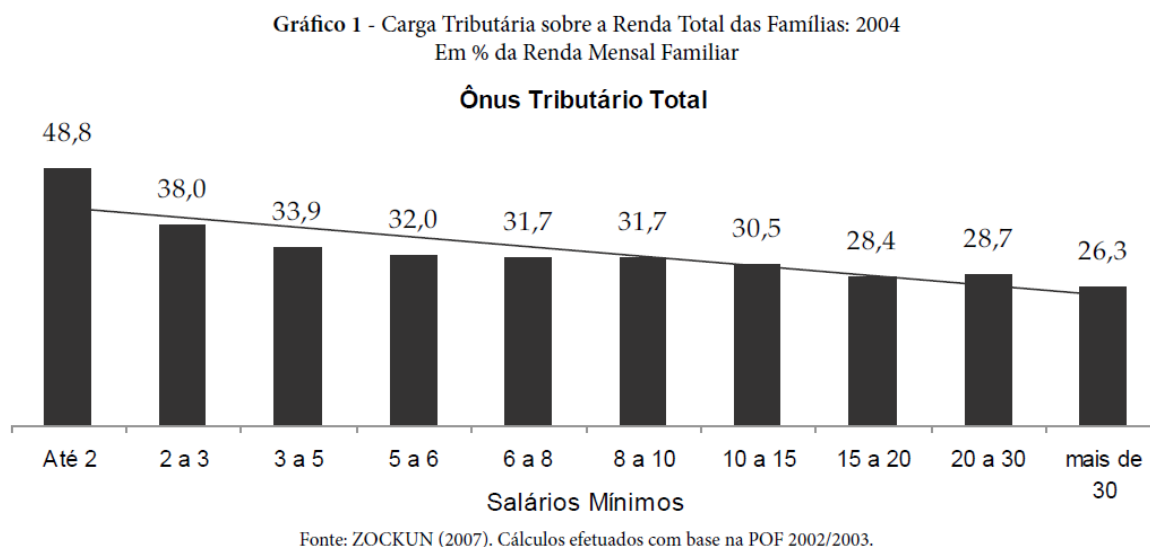
Todos esses fatores contribuíram para que, em 2004, quem ganhasse até dois

51 Para a melhor compreensão do tópico, favor consultar a tabela em anexo.

52 Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Indicadores de iniquidade do sistema tributário nacional**: relatório de observação nº2. 2ª ed. Brasília, 2011. Relatório completo disponível em <<http://www.cdes.gov.br/observatoriodaequidade/default.php#>>. Último acesso em 07/06/2015. Versão resumida do relatório disponível em <<http://www.cdes.gov.br/observatoriodaequidade/relatoriotributario.htm>>. Último acesso em 07/06/2015.

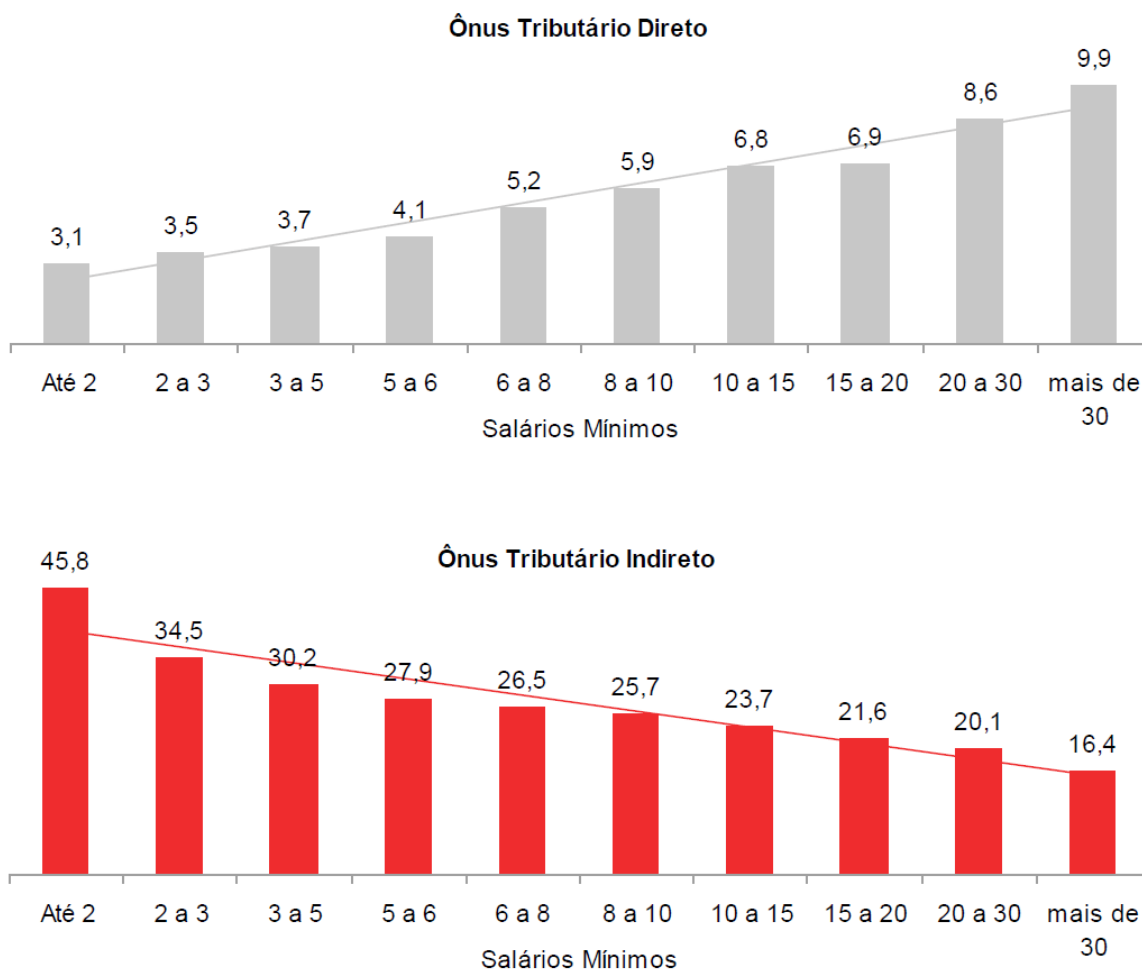
53 Em verdade, segundo o estudo da CDES, a regressividade da carga tributária é somente um dos cinco principais vilões da iniquidade fiscal: (i) Regressividade tributária e carga mal distribuída; (ii) Baixo retorno social em relação à carga tributária; (iii) Estrutura tributária que desencoraja as atividades produtivas e a geração de emprego; (iv) Inadequação do pacto federativo em relação às suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidades; e (v) Ausência de cidadania tributária.

salários-mínimos comprometesse 48,8% de sua renda no pagamento de tributos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários-mínimos era de somente 26,3%:



A onerosidade relativa dos tributos diretos no período aumentava na razão direta do crescimento da renda, mas isso era insuficiente para compensar o impacto que a tributação indireta e regressiva causava no orçamento das famílias economicamente menos favorecidas. Isso pode ser facilmente verificado se ônus tributário direto e ônus tributário indireto forem tomados isoladamente:

Gráfico 2 – Carga Tributária Direta e Indireta sobre a Renda Total das Famílias: 2004
Em % da Renda Mensal Familiar



Fonte: Zockun (2007). Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003.

Essa configuração se assemelha à observada na França, em 2010, por Piketty: “a taxa global de tributação (47% da renda nacional em média, nessa estimativa) é de cerca de 40-45% para as 50% pessoas que dispõe das menores rendas, sobe para 45-50% entre os 40% seguintes, antes de cair entre os 5% das rendas mais elevadas e sobretudo para o 1% mais ricos, indo para apenas 35% entre os 0,1% mais abastado⁵⁴. O economista francês explica que para os mais pobres, as taxas de tributação elevadas se explicam pela

⁵⁴ PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Tradução: Arthur Goldhammer. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard university Press, 2014. pag. 483.

importância dos impostos sobre o consumo e pelas contribuições sociais (que no total representam três quartos das arrecadações na França), enquanto a ligeira progressividade observada à medida que se sobe nas classes médias é justificada pelo aumento da força do imposto sobre a renda. Por outro lado, a nítida regressividade constatada nos centésimos superiores é devida à importância das rendas sobre o capital e pelo fato de que elas escapam dos cálculos de progressividade, o que não compensa totalmente os impostos sobre o estoque de capital (que são de longe os mais progressivos)⁵⁵.

Para Piketty, essa tributação na forma de uma curva em sino é, na realidade, ainda mais acentuada do que suas estimativas indicam, além de ser uma tendência mundial que pode ser encontrada também em outros países europeus (e provavelmente nos Estados Unidos). O Brasil não foge à regra:

Analisando a arrecadação tributária, no Brasil, por bases de tributação (consumo, renda, patrimônio, folha de salários e operações financeiras), podemos observar quais setores têm contribuído mais com o financiamento do Estado. O que se observa é uma tributação bastante concentrada no consumo (15,2% do PIB, em 2008), seguida pela renda (7,8%) e folha de pagamentos (6%), enquanto a tributação sobre operações financeiras (0,7%) e sobre o patrimônio (1,1%) é bastante reduzida.

Ou seja, as reformas tributárias recentes têm acentuado uma anomalia no Brasil: aumento da tributação sobre o consumo em detrimento da tributação da renda, agravando o quadro de desigualdade ou, no mínimo, não permitindo uma maior redução dessa⁵⁶.

No Brasil, a arrecadação sobre o consumo é muito maior do que a de países com renda semelhante como a Argentina, o Chile e a Turquia. Enquanto isso, países com maior renda *per capita* tendem a tributar mais a renda do que o consumo e a arrecadação de tributos previdenciários também é muito maior (provavelmente em virtude da maior expectativa de vida), chegando a ser a principal fonte de receita na Alemanha, França, Espanha e Japão⁵⁷.

Por meio da comparação das alíquotas do IRPJ, do IRPF e dos tributos

55 *Idem*.

56 GONDIM, Fátima e LETTIERI, Marcelo. Tributação e desigualdade: a política tributária deve se tornar um instrumento de combate à pobreza e de redução das desigualdes sociais. Em: BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Thomas Piketty e o segredo dos ricos**. São Paulo: Veneto, 2014. (pg. 67).

57 *Idem*.

indiretos com as alíquotas de tributos análogos⁵⁸ que são cobrados em países mais desenvolvidos, é possível ter-se uma noção de como um balanceamento entre a progressividade e a regressividade na matriz tributária não somente é possível e sustentável como já é posto em prática mundo afora.

Na Dinamarca, país que apresenta o mais alto nível de igualdade de riqueza do mundo e uma das dez nações de maior Índice de Desenvolvimento Humano, todos os cidadãos – sejam eles ricos ou pobres – pagam cerca de metade de seus rendimentos a título de *individual income tax*. Apesar de a tributação indireta não ser menos regressiva do que a de alguns países, o retorno social das receitas é uma das maiores, o que se reflete na gratuidade da educação, que compreende até mesmo o programa de doutorado, e no seguro-desemprego, que pode chegar a mais de R\$ 5.000,00 mensais no ano corrente!

Países	IRPJ ou <i>Corporate Tax</i>	IRPF ou <i>Individual Income Tax</i>	Tributação indireta ou VAT
Brasil	34% (Lucro Real)	0%-27,5%	40%, 29,25% e 16,5%
Suécia	22%	0%-59,7%	25% (12%, 6%)
Dinamarca	23%	46,03%-61,03%	25%
Finlândia	20%	7,71%-61,96%	24% (14%, 10%)
Islândia	20%	0%-46%	24% (12%)
Noruega	27%	0%-47,2%	25% (15%, 8%)
Canadá	11-15% e 0-16%	0%-50% (+ adic.)	5%
Estados Unidos	15-39% (fed.), 0-12% (est.), 0-3% (mun.)	10%-39,6% (fed.), 0%-13,3% (est.), 0-3% (mun.)	0-11,725 (est. e mun.)
Reino Unido	20%	0-45%	20% (5%, 0%)
Holanda	25%, 20%	0-52%	13%
Luxemburgo	28%	6%-52,45%	21%
Alemanha	29,8%	0%-45%	19% (7%)
França	33,33%	0%-45%	20% (7%, 5,5%, 2,1%)
Nova Zelândia	28%	10,5%-33%	15%
Austrália	28,5%	0-49%	10% (0%)

FONTE: **Comparativo entre a tributação do Brasil e a dos países mais desenvolvidos do mundo.** Elaboração: Marcos de Aguiar Villas-Bôas.⁵⁹

58 O imposto sobre a renda pode ser traduzido como *individual income tax* ou *personal income tax* nos países em que a língua oficial é inglesa. A *Value Added Tax* (VAT) corresponderia ao nosso ICMS, com a diferença de que aquele é um tributo federal e que (não por acaso) apresenta um número muito menor de alíquotas.

59 Marcos de Aguiar Villas-Bôas é Doutor em Direito Tributário pela PUC-SP, Mestre em Direito Público pela UFBA e advogado.

Pela forma que arrecada, o Brasil também está na contramão do caminho trilhado por países como Suécia, Finlândia, Canadá, e Alemanha, mas conforme foi elucidado no tópico anterior, a implementação de uma progressividade na tributação por si só não soluciona o problema da desigualdade e ainda por cima é um objetivo de difícil de alcançar. Os Estados Unidos são um exemplo de país que tem enfrentado percalços para tanto. Apesar de alguns dos estados da confederação norte-americana terem feito progressos em sua política fiscal, estados como Washington, Flórida, Texas, Arizona e Kansas ainda apresentam uma tributação muito regressiva:

Dez estados – Washington, Flórida, Texas, Dakota do Sul, Illinois, Pennsylvania, Tennessee, Arizona, Kansas e Indiana – são particularmente regressivos. Esses “Dez Terríveis” tributam seus residentes mais pobres – aqueles que ocupam o vigésimo mais inferior na escala de renda – a taxas até sete vezes maiores em comparação aos mais ricos. Famílias de classe média nesses estados pagam uma taxa até três vezes maior como parte de suas rendas em comparação às famílias mais ricas.

[...]

O imposto de renda sobre pessoas físicas dos estados – e sua parte complementar, o imposto de renda sobre pessoas jurídicas – são o principal elemento da progressividade do sistema tributário local. Em 2015, 41 estados e o Distrito da Columbia arrecadaram impostos de renda sobre pessoas físicas com bases mais alargadas que compensaram parcialmente a regressividade da tributação sobre o consumo e sobre a propriedade. Ainda assim, alguns estados têm sido mais bem-sucedidos que outros em criar um imposto de renda sobre pessoas físicas realmente progressivo – um no qual as alíquotas efetivamente aumentam com a renda. Outros contam somente com alíquotas nominalmente progressivas. Na verdade, pouquíssimos estados, como o Alabama e Pennsylvania, apresentam alíquotas efetivamente progressivas (**tradução livre**)⁶⁰.

Uma miríade de fatores contribuem para diminuir as desigualdades

60 Ten states – Washington, Florida, Texas, South Dakota, Illinois, Pennsylvania, Tennessee, Arizona, Kansas, and Indiana – are particularly regressive. These “Terrible Ten” states tax their poorest residents – those in the bottom 20 percent of the income scale – at rates up to seven times higher than the wealthy. Middle-income families in these states pay a rate up to three times higher as a share of their income as the wealthiest families. [...] State personal income taxes — and their counterpart, corporate income taxes — are the main progressive element of state and local tax systems. In 2015, 41 states and the District of Columbia have broad-based personal income taxes that partially offset the regressivity of consumption taxes and property taxes. Yet some states have been more successful than others in creating a truly progressive personal income tax — one in which effective tax rates increase with income. Some states, such as California or Vermont, have very progressive income taxes. Others have only nominally progressive taxes. Very few states, such as Alabama and Pennsylvania, actually have effectively regressive income taxes. Fonte: **Who pays?** The institute of taxation and Economic Policy. 2015. Disponível em <[http://www.itep.org/whopays/full_report.php#The 10 Most Regressive State & Local Tax Systems](http://www.itep.org/whopays/full_report.php#The_10_Most_Regressive_State_&_Local_Tax_Systems)>. Último acesso em 15/06/2015.

socioeconômicas. Contudo, se a busca pela progressividade da tributação é uma constante entre os países mais desenvolvidos do mundo, há um forte argumento para que o Brasil promova mudanças no seu regime fiscal.

Para Thomas Piketty, o processo de construção de um Estado fiscal e social foi, em todos os países desenvolvidos de hoje, um elemento essencial do processo de modernização e desenvolvimento⁶¹ e o imposto progressivo é o que garantirá a viabilidade do Estado social no século XXI⁶², na medida em que contribui para a transformação da estrutura da desigualdade.

Por tributar os rendimentos do trabalho bem como a remuneração do capital nas suas diferentes formas (juros, lucros, aluguéis, etc.), o imposto sobre a renda é considerado o mais importante dos impostos diretos, capaz de garantir o caráter pessoal e a graduação de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Além disso, ele é um tributo de competência da União, o que facilita a aplicação de eventuais mudanças que ele venha a sofrer na delimitação do seu fato gerador, da sua base de cálculo e de suas alíquotas em todo o território nacional. Principalmente por esses motivos, ele será objeto de discussão nos próximos tópicos.

3. O perfil atual do imposto sobre a renda no Brasil

Para Geraldo Ataliba a Carta de 1988 manteve-se fiel à tradição republicana de repartição e explicitação das competências tributárias, colaborando destarte para tornar o sistema tributário brasileiro um dos mais rígidos de que se tem notícia⁶³. Segundo Carlos Araújo Leonetti, “as linhas mestras” do sistema tributário nacional foram traçadas pelo legislador constituinte, enquanto que ao legislador infraconstitucional coube a tarefa de lhe dar forma final, por meio de lei complementar, a qual deve dispor sobre, entre outros temas relevantes, lançamento, crédito, prescrição e decadência, além de, relativamente aos

61 PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Tradução: Arthur Goldhammer. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard university Press, 2014. pag. 478.

62 PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Tradução: Arthur Goldhammer. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard university Press, 2014. pag. 484.

63 *Apud* ATALIBA, Geraldo. *Sistema consitucional tributário*. Texto preparado para o V Curso de Especialização em Direito Tributário. São Paulo: PUC-SP, 1974. Apesar de Ataliba estar se referindo à Constituição de 1967-69, a assertiva se amolda, à perfeição, à Carta de 1988.

impostos, definir seus respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes⁶⁴. No que se refere ao IRPF:

Apesar de a Constituição não explicitar o(s) fato(s) gerador(es) do imposto sobre a renda – o que aliás não é sua função mas da lei complementar –, cuidou de traçar o desenho do campo de incidência do tributo, como o fez relativamente a todos os demais nela discriminados.

Assim, a revelação do campo de incidência do IRPF exige a exegese sistêmica da Carta como um todo, priorizando-se o art. 153, inciso III, que contém o núcleo de tal campo (renda e proventos de qualquer natureza), os demais dispositivos que veiculam as competências tributárias, e as normas que versam as imunidades e os princípios diretores da tributação⁶⁵.

Dessa forma, o estudo acerca do imposto sobre a renda deve ser feito com base tanto na Constituição Federal e leis complementares como na extensa legislação infraconstitucional que lhe diz respeito.

Assim procedendo, procurar-se-á evidenciar porque o fato de que os rendimentos do capital serem menos tributados pelo IR do que os provenientes do trabalho e a regressividade do imposto de renda (em manifesta inobservância dos princípios constitucionais que o regem) são fatores que contribuem para a concentração de renda no Brasil.

3.1. Renda do trabalho *versus* renda do capital

O Código Tributário Nacional (CTN) trata do imposto sobre a renda nos arts. 43 a 45. No primeiro desses dispositivos, o legislador explicitou o fato gerador ou hipótese de incidência do imposto, *in verbis*:

Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

I – de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II – de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

64 LEONETTI, Carlos Araújo. **O imposto de renda como instrumento de justiça social no Brasil**. Barueri, SP: Manole, 2003, 1ª ed, pag. 33.

65 LEONETTI, Carlos Araújo. **O imposto de renda como instrumento de justiça social no Brasil**. Barueri, SP: Manole, 2003, 1ª ed, pag. 34.

Parágrafo 1º – a incidência do imposto depende da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção.

Parágrafo 2º – na hipótese de receita ou de rendimento oriundos do exterior, a lei estabelecerá as condições e o momento em que se dará sua disponibilidade, para fins de incidência do imposto referido neste artigo.

Segundo Carlos Araújo Leonetti, o direito positivo brasileiro acolheu a concepção de renda adotada pela Suprema Corte dos EUA durante parte do século XX, segundo a qual a renda é o ganho derivado do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, estando aí incluídos os lucros decorrentes de vendas ou da conversão do capital.

De acordo com essa definição, a renda teria caráter remuneratório, seja pelo trabalho realizado, seja pelo emprego de capital, ou ainda, pela combinação dos dois. Nessa linha, receitas com caráter tipicamente indenizatório, isto é, que visam apenas repor o patrimônio do indivíduo à situação anterior, não seriam tributáveis⁶⁶.

Na prática esse conceito se mostrou muito restrito por não abranger receitas inesperadas, como o cancelamento de dívidas ou o recebimento de prêmios de loteria. Por isso, ele foi ampliado de forma a abranger também os proventos de qualquer natureza, assim entendidos como os acréscimos patrimoniais não decorrentes do capital, do trabalho ou da combinação de ambos.

De acordo com Leonetti:

A expressão ‘acréscimo patrimonial’ traduz a ideia de aumento do patrimônio (de alguém), aumento, este que deve ser passível de valoração econômica, isto é, de ter seu valor expresso em unidades monetárias, a fim de que possa haver a identificação da base de cálculo e a consequente incidência do tributo⁶⁷.

Para fins de tributação, deve ser utilizado o acréscimo patrimonial líquido, obtido por meio da dedução de eventuais despesas incorridas na produção da renda. No *website* da Receita Federal tem-se que a base de cálculo do imposto devido é a diferença entre a soma dos rendimentos recebidos durante o ano-calendário (exceto os isentos, não tributáveis, tributáveis exclusivamente na fonte ou sujeitos à tributação definitiva) e as

66 LEONETTI, Carlos Araújo. **O imposto de renda como instrumento de justiça social no Brasil**. Barueri, SP: Manole, 2003, 1ª ed, pag. 28.

67 LEONETTI, Carlos Araújo. **O imposto de renda como instrumento de justiça social no Brasil**. Barueri, SP: Manole, 2003, 1ª ed, pag. 66.

deduções permitidas pela legislação⁶⁸.

A legislação que diz respeito ao IRPF é muito esparsa, mas a aplicação do imposto está em grande parte vinculada ao Decreto 3.000, de 26 de março de 1999, conhecida como Regulamento do Imposto sobre a Renda (RIR/99). O regulamento distingue os rendimentos considerados tributáveis, listados exemplificativamente⁶⁹, dos rendimentos isentos ou não-tributáveis (art. 39), listados taxativamente⁷⁰.

O problema é que os rendimentos que escapam à tabela progressiva não são os

68 Mas a renda não compreende só o aumento líquido do patrimônio de um indivíduo ao longo do tempo. Inclui também aquilo que foi consumido no período, pois se não fosse o caso, o indivíduo que consumisse todos os seus rendimentos anuais nada pagaria a título de imposto, enquanto aquele que investiu parte da renda que auferiu (aumentando assim a sua renda) teria impostos a pagar. (LEONETTI, Carlos Araújo, 2003).

69 Entre os rendimentos considerados tributáveis pelo RIR/99 encontram-se: salários, vencimentos, ordenados, bolsas de estudo e pesquisa e remuneração de estagiários; férias, acrescidas dos respectivos abonos, e licenças-prêmio, inclusive quando convertidas em pecúnia; gratificações, comissões e corretagens; aluguel do imóvel ocupado pelo empregado e pago pelo empregador a terceiros; o valor locatício da cessão do uso de bens de propriedade do empregador; pagamento ou ressarcimento, pelo empregador, de tributos e encargos legais de responsabilidade do empregado; remuneração de serviços prestados por administradores e membros de conselhos de empresas, por titulares de empresa individual, por representantes comerciais autônomos e por trabalhadores que prestam serviços a diversas empresas; benefícios indiretos concedidos pela empresa a seus administradores e assessores, ou a terceiros; honorários do livre exercício profissional; emolumentos dos serventuários da Justiça; comissões de despachantes e leiloeiros; direitos autorais; alugueis e *royalties* em geral, inclusive o valor locatício do imóvel cedido gratuitamente; pensão judicial; cancelamento de dívida; lucros da prática eventual de comércio e/ou indústria; juros e indenizações por lucros cessantes; juros compensatórios e moratórios de qualquer natureza; laudêmio; juros decorrentes de capital aplicado e rendimentos da atividade rural em geral. Vale ressaltar que a jurisprudência já reconheceu que alguns desses exemplos não se adequam ao conceito de renda.

70 Entre os rendimentos isentos ou não tributáveis se destacam: as bolsas de estudo e pesquisa caracterizadas como doação; os rendimentos auferidos em contas de depósitos de poupança; o valor locativo de imóvel edificado ocupado pelo proprietário ou cedido gratuitamente a cônjuge ou parentes do 1º grau; contribuições para programas de previdência privada, pagas pelo empregador em benefício do empregado ou dirigente; diárias destinadas a cobrir gastos com alimentação e estadia decorrentes de serviços realizados em outro Município; o auxílio-alimentação e o auxílio-transporte pagos em pecúnia aos servidores públicos federais; o valor dos bens adquiridos por doação ou herança, salvo se a transferência se der pelo valor de mercado, hipótese em que será devido imposto relativamente à diferença entre aquele valor e o que constava na declaração de bens do *de cuius* ou doador (art. 119); indenização por danos decorrentes de acidente, inclusive o de trabalho; indenização por danos decorrentes de acidente, inclusive de trabalho; valor recebido por serviço público em virtude de adesão a programa de desligamento voluntário; indenização e aviso prévio pagos por rescisão do contrato de trabalho; indenização a servidor público federal que utilizar veículo próprio em serviço; proventos de aposentadoria ou de pensão recebidos por pessoas maiores de 65 anos; proventos de aposentadoria motivada por acidente em serviço ou pagos a portador de moléstia profissional; proventos de aposentadoria e pensão percebidos por portadores doença grave, listada em lei; rendimentos distribuídos a titular ou sócio de microempresa que optar pelo sistema SIMPLES; resgate de contribuições a entidade de previdência privada; o salário-família; e o seguro-desemprego e auxílios diversos pagos pela Previdência Social.

auferidos pelos brasileiros mais pobres e que não precisam ou não entregam declaração de IRPF, seja porque estão na informalidade, seja porque percebem rendimentos tão baixos que estão desobrigados de entregar declarações. Segundo José Roberto R. Afonso esses rendimentos, em princípio, são próprios de quem recebe renda por outras fontes que não os salários tradicionais, como trabalhadores com participação nos lucros das empresas, a retirada de lucros e dividendos das empresas dos declarantes e até as diferentes formas de ganhos financeiros, inclusive de cadernetas de poupança, fundos de investimentos ou mesmo com operações diretas com ações, ouro e moedas estrangeiras⁷¹.

Ou seja, por meio de isenções no imposto de renda os rendimentos do capital são menos tributados do que os rendimentos do trabalho e além disso, quem se beneficia desse tratamento diferenciado são pessoas com maior poder aquisitivo.

Para se ter uma ideia do contraste entre a tributação dos diferentes tipos de rendimento, basta dizer que, em 2008, o IRPF – rendimentos do trabalho somou 1,7% do PIB e representou cerca de 26,9% da arrecadação total do IR. Quando se trata do IRPF – rendimentos do capital esses mesmos índices alcançaram 0,8% do PIB e 13% da receita do IR¹⁴.

Também ilustrativos são os dados fornecidos por Silveira (2008): em 2002/2003, famílias onde predominavam as rendas oriundas do trabalho gastaram, em média, 3% da sua renda com o pagamento do IR. Já as famílias onde predominavam rendimentos provenientes da venda de ativos e de aplicações financeiras comprometeram, em média, 1,2% da sua renda com o IR⁷².

O principal argumento utilizado pelos que defendem essa política é o de que a não outorga de tratamento mais favorável aos ganhos de capital inibe a realização de novos investimentos por parte do investidor/contribuinte, provocando o assim chamado efeito *lock-in*. A sua ampla aceitação levou muitos países a tributar os ganhos de capital a uma alíquota inferior às utilizadas para os demais rendimentos⁷³.

Mas, o fato é que os rendimentos do capital nem sempre são absorvidos pelo consumo individual e, nesse caso, o excedente pode ser convertido em novas aplicações. A

71 AFONSO, José Roberto R. **IRPF e desigualdade em debate no Brasil**: o já revelado e o por revelar. Rio de Janeiro, RJ: Instituto Brasileiro de Economia, 2014. Disponível na íntegra em <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageId=4028818B43102A940143103563A00D88&contentId=8A7C82C5472605620147A136419A2EE8>>. Último acesso em 14/06/2015.

72 **Indicadores de iniquidade do sistema tributário nacional**: relatório de observação nº2. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. 2ª ed. Brasília, 2011. pag. 25.

73 LEONETTI, Carlos Araújo. **O imposto de renda como instrumento de justiça social no Brasil**. Barueri, SP: Manole, 2003, 1ª ed, pag. 30.

certa altura, é possível que a maior parte do acréscimo patrimonial de investidores resulte não do esforço produtivo, mas do próprio mecanismo autorreferencial das aplicações financeiras. Considerando-se que (i) enquanto a renda das pessoas mais pobres quase não é suficiente para suprir as necessidades básicas e que (ii) somente indivíduos mais abastados podem liquidar parte de seu patrimônio e investir na bolsa de valores ou no mercado imobiliário, é possível que (i) com o passar do tempo a riqueza se acumule cada vez mais no topo da pirâmide social e que (ii) o rendimento financeiro – que é como muitos ricos acumulam – evolua num ritmo muito superior ao crescimento da economia em geral⁷⁴. As chances de que isso aconteça são ainda maiores se forem levados em conta outros incentivos fiscais como a tributação excessivamente baixa sobre a herança, que no Brasil é muito menos taxada do que as rendas⁷⁵.

Segundo Thomas Piketty, isso não somente é possível como já é uma tendência verificada em diversos países de economia capitalista:

Quando a taxa de remuneração do capital excede substancialmente a taxa de crescimento da economia – como aconteceu durante a maior parte do tempo até o século XIX e é provável que volte a ocorrer no século XXI – então, pela lógica, a riqueza herdada aumenta mais rápido do que a renda e a produção. Basta então aos herdeiros poupar uma parte limitada da renda do seu capital para que ele cresça mais rápido do que a economia como um todo. Sob essas condições, é quase inevitável que a fortuna herdada supere a riqueza constituída durante uma vida de trabalho e que a concentração do capital atinja níveis muito altos, potencialmente incompatíveis com os valores meritocráticos e os princípios de justiça social que estão na base de nossas sociedades modernas⁷⁶.

Piketty sustenta que o aumento da concorrência fiscal ao longo das últimas décadas, num contexto de livre circulação do capital, levou a um desenvolvimento sem precedentes de regimes derogatórios em relação à renda do capital, que em quase todo o mundo escapa do cálculo de progressividade do imposto sobre a renda. Como vários países estão pouquíssimo interessados em desenvolver um mínimo de coordenação fiscal, o resultado é uma competição sem fim para reduzir especialmente o imposto sobre os lucros

74 DOWBOR, Ladislau. Entender a desigualdade: reflexões sobre o capital no século XXI. Em: BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Thomas Piketty e o segredo dos ricos**. São Paulo: Veneto, 2014. (pg. 14).

75 Segundo o art. 155, § 1º, IV, da CF/88, compete ao Senado Federal fixar as alíquotas máximas do ITCMD. A alíquota máxima do ITCMD é 8% (Resolução n.º 09/1992 do Senado).

76 PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Tradução: Arthur Goldhammer. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard university Press, 2014. pag. 33.

das empresas e para isentar os juros, dividendos e outras rendas financeiras do regime normal de tributação ao qual são submetidas as rendas do trabalho⁷⁷.

Na segunda metade do século passado, principalmente após a reforma tributária de 1966, a política fiscal brasileira entrou na disputa e foi redesenhada para (i) atrair investimentos estrangeiros com incentivos fiscais e assim (ii) usufruir desse processo de mundialização de capital. Algumas das mudanças ocorridas no período foram: redução da alíquota do imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ) de 25% para 15%; redução do adicional do IRPJ de 12% e 18% para 10%; redução da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, de 30% para 8%, posteriormente elevada para 9%; redução da base de cálculo do IRPJ e da CSLL para possibilitar a dedução dos juros sobre o capital próprio; isenção do imposto de renda sobre remessa de lucros e dividendos ao exterior, dentre outros⁷⁸.

Em seguida, a fim de compensar a diminuição nas receitas fiscais, o Estado investiu sobre a tributação indireta e, como foi visto, o peso maior da tributação na renda de famílias mais pobres (que sobrevivem do pouco que ganham por meio do trabalho) aliada à baixa tributação sobre os rendimentos do capital pelo IR propiciam a formação de um ciclo vicioso de desigualdade socioeconômica.

3.2. A regressividade do IRPF

Ao cuidar da competência para a instituição do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza em seu art. 153, inciso III e parágrafo 2º, a Constituição determina que o tributo seja informado pelo critério da progressividade, o que implica dizer que suas alíquotas devam ser variáveis, aumentando conforme a renda tributável do contribuinte:

Art. 153 – compete à União instituir impostos sobre:
III – renda e proventos de qualquer natureza;

77 PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Tradução: Arthur Goldhammer. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014, pag. 483.

78 GONDIM, Fátima e LETTIERI, Marcelo. Tributação e desigualdade: a política tributária deve se tornar um instrumento de combate à pobreza e de redução das desigualdades sociais. Em: BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Thomas Piketty e o segredo dos ricos**. São Paulo: Veneto, 2014. (pgs. 64/65).

Parágrafo 2º – O imposto previsto no inciso III:

I – será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei

O princípio da capacidade contributiva está expresso no art. 145, §1º, da Constituição, onde se prevê que:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

O princípio da igualdade ou isonomia tributária, corolário do princípio constitucional geral segundo o qual “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, está previsto no art. 150, II, da Constituição:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

Para Leonetti esses três princípios estão intimamente relacionados e em certa medida implicam uns aos outros. O princípio da igualdade tributária exige que a lei, tanto ao ser elaborada quanto ao ser aplicada, respeite duas exigências básicas:

a) não discrimine os contribuintes que se encontrem em situação equivalente; e

b) discrimine, na medida de suas desigualdades, isto é, segundo a capacidade contributiva de cada um, os contribuintes que não se encontram em situação equivalente.

A necessidade de conferir tratamento distinto aos contribuintes que se encontram em situação desigual decorre do fato de que, se isso não for feito, invariavelmente haverá ferimento ao princípio da igualdade jurídica, uma vez que se

tratará igualmente os desiguais⁷⁹. Para que não se cometa tamanha injustiça, o tratamento dispensado aos contribuintes pela autoridade fiscal deve levar em consideração a capacidade de cada um deles. Nessa perspectiva, o princípio da isonomia tributária, é completado com o princípio da capacidade contributiva e para alguns doutrinadores o primeiro até mesmo engloba o segundo.

Para Gilmar Mendes “a capacidade contributiva, em primeiro lugar, determina que só fatos que denotem riqueza podem compor o critério material da hipótese da regra matriz de incidência tributária. Em segundo lugar, funciona como critério para graduação das exações, ao determinar que os tributos sejam fixados de acordo com o potencial econômico dos contribuintes”⁸⁰.

Quanto ao princípio da capacidade contributiva, Leonetti sustenta que:

O princípio da capacidade contributiva exige que o contribuinte de impostos, como o incidente sobre a renda, suporte carga tributária compatível com sua situação pessoal, cumprindo assim função dúplice:

1. Distribuir a carga tributária global entre os contribuintes de acordo com a aptidão de cada um de pagar impostos;
2. Impedir que a carga tributária individual se torne insuportável, de modo a comprometer a subsistência do contribuinte e de sua família. Nesse sentido, o princípio está ligado à ideia de garantia do mínimo social ou mínimo existencial, como prefere Ricardo Lobo Torres, ou ainda mínimo vital, na lição de Luciano Amaro. Isto é, o postulado impediria que alguém fosse submetido a uma carga tributária tal que o proibisse, e à sua família, de desfrutar condições mínimas de vida digna, relacionando-se, destarte, com o princípio da vedação de tributo confiscatório. Assim, o princípio pode, em alguns casos, fundamentar a isenção tributária, como ocorre no IRPF, por exemplo, relativamente aos contribuintes com renda tributável abaixo de determinado limite⁸¹.

Para o tributarista a concretização dos princípios da igualdade e da capacidade

79 Um exemplo muito utilizado para ilustrar essa dimensão do princípio da igualdade é o seguinte: imagine-se que diante de um muro de 1,80m de altura se encontrem um adulto de 1,90m, uma criança de um metro e dois caixotes de madeira resistente de 50 centímetros de altura, cada. Tanto o adulto como a criança precisam enxergar o que está do outro lado do muro e isso é possível caso eles se apoiarem nos caixotes de madeira que estão próximos. Se for convencionado que cada um tem direito a fazer uso de um caixote, o adulto continuará a ver (com ainda mais facilidade) o que está do outro lado do muro, enquanto a criança permanecerá na mesma situação. Se por outro lado, for convencionado que a criança pode dispôr de ambos os caixotes, ambos poderão enxergar o que está do outro lado do muro. Em qual situação é conferido um tratamento mais igualitário ao adulto e à criança?

80 MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1523.

81 LEONETTI, Carlos Araújo. **O imposto de renda como instrumento de justiça social no Brasil**. Barueri, SP: Manole, 2003, 1ª ed, pag. 54.

contributiva se dá mediante o emprego do princípio da progressividade, consequência inevitável daqueles. O uso da progressividade faz com que a alíquota efetiva, assim entendida a expressão percentual da razão entre o valor de imposto devido e a soma dos rendimentos tributáveis, não seja a mesma para todos os contribuintes. Na verdade, esta alíquota efetiva é tanto maior quanto maior for a base de cálculo do imposto.

Como consequência dessa forma de tributação, os contribuintes com maior capacidade contributiva acabam suportando uma parte do ônus que caberia àqueles com menor poder econômico-financeiro e por isso, pode-se dizer que o imposto sobre a renda auxilia na melhoria da distribuição de renda, na medida em que o valor poupado pelos contribuintes menos afortunados pode ser considerado um acréscimo às suas rendas, ao passo que a importância paga pelos abastados equivaleria a uma redução das rendas destes⁸².

Segundo Liam Murphy e Thomas Nagel existem pelo menos dois motivos para se afirmar que o rico tem mais capacidade contributiva do que o pobre e que justificam a progressividade do IRPF⁸³:

1. Em primeiro lugar, as pessoas mais endinheiradas podem se dar ao luxo de se desfazer de mais dinheiro porque o excedente de dinheiro que possuem vale menos para elas em termos reais⁸⁴. Assim, elas podem pagar mais do que os pobres – às vezes, muito mais – sem sofrer uma perda maior de bem-estar.
2. Por outro lado, as pessoas mais endinheiradas podem se dar ao luxo de se desfazer de mais dinheiro porque, mesmo que façam um sacrifício real maior, a quantia que lhes vai *sobrar* será também muito maior: em certo sentido, elas ainda terão o suficiente – e ainda serão mais ricas do que os que tinham menos desde o começo.

Em contrapartida Murphy e Nagel também apresentam ressalvas ao critério da progressividade. O imposto progressivo sobre a renda, por exemplo, tem dois tipos opostos de influências comportamentais. O primeiro é o de encorajar as pessoas a trabalhar mais ou

82 *Idem*.

83 MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade: os impostos e a justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

84 De acordo com o princípio da igualdade de sacrifícios, o justo esquema tributário distingue os contribuintes de acordo com sua renda e pede mais dos que têm mais, de modo a garantir que cada contribuinte arque com a mesma perda de bem-estar – ou seja, de modo que o custo real, e não o custo monetário, seja o mesmo para todos.

a optar por profissões mais bem remuneradas e é devido ao que os economistas chamam de efeito de renda – os impostos deixam o contribuinte mais pobre e assim reduzem suas oportunidades de consumo. O segundo, chamado de efeito de substituição, é que o imposto progressivo sobre a renda, na medida em que diminui a recompensa por unidade de trabalho, encorajaria as pessoas a trabalhar menos. Sem a progressividade do imposto, uma hora a mais de trabalho poderia valer mais do que uma hora de ócio⁸⁵.

Segundo essa ótica, a distribuição da carga tributária deve respeitar a capacidade econômica de todos os contribuintes, não somente dos mais pobres. Para Catalina García⁸⁶ a partir do momento em que se adotam alíquotas extremamente progressivas corre-se o risco de provocar o surgimento de vários efeitos economicamente negativos tais como a redução no total da arrecadação fiscal e a diminuição do investimento. Mas, ao mesmo tempo, alíquotas muito regressivas do imposto também podem afetar a economia nacional. Embora tenha sido extraído de um estudo norte-americano que problematiza a questão tributária nos EUA, o seguinte trecho explica como isso acontece:

Colocando questões morais de lado, a criação de um sistema tributário mais justo é um imperativo econômico. Ao longo das últimas quatro décadas a renda e o patrimônio daqueles que ocupam o topo da escala de renda subiu espantosamente, enquanto o salário e a renda de famílias trabalhadoras de classe média estagnou; hoje, o grupo dos 20 por cento americanos mais ricos auferem uma renda maior do que a soma da renda dos 80 por cento restantes.

Um relatório recente da Standard & Poor's apontou que quanto maior o crescimento da renda dos ricos e quanto mais estagnada ou decrescente é a renda dos mais pobres, menor é o crescimento da receita dos estados, especialmente se for grande a dependência do estado por tributos que pesam desproporcionalmente sobre as famílias de baixa e média renda.

Além disso, receitas decrescentes e a dependência em tributação regressiva impede os estados de investir em prioridades que impulsionarão o prospecto de residentes de baixa e média renda: educação, desenvolvimento de mão de obra especializada, melhorias na infraestrutura e sistema de saúde adequado. A estrutura tributária de um estado que (i) espera que os pobres gradualmente se beneficiem do aumento da riqueza do patrimônio dos ricos, (ii) sobrecarrega as famílias trabalhadoras em vez de cobrar dos ricos e (iii) falha em aumentar o bem-estar da maioria dos seus residentes falhará em formar uma economia

85 MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade: os impostos e a justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 33.

86 *Apud* VIZCAÍNO, Catalina García. **Derecho Tributário**: consideraciones económicas y jurídicas. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009, p. 40.

competitiva no longo prazo. Uma estrutura tributária como essa pode ser um empecilho para o desenvolvimento de longo prazo (**tradução livre**)⁸⁷.

Segundo Piketty, o imposto progressivo constitui sempre um método mais ou menos liberal para se reduzir desigualdades, pois respeita a livre concorrência e a propriedade privada enquanto modifica os incentivos privados, às vezes radicalmente, mas sempre de modo previsível e contínuo, segundo regras fixadas com antecedência e debatidas de maneira democrática, no contexto de um Estado de direito. De certa forma, o imposto progressivo exprime um compromisso ideal entre justiça social e liberdade individual e está longe de ser uma interdição absoluta ou uma forma de expropriação⁸⁸.

Não obstante, na prática, o critério ou princípio constitucional da progressividade quase não se aplica ao IRPF, tampouco ele tem auxiliado na melhoria da distribuição de renda. Não é por acaso que o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social critica o perfil atual do imposto:

No que respeita à tributação das pessoas físicas, a arrecadação do IRPF no Brasil foi da ordem de 2,35% do PIB ou 6,7% da carga tributária total em 2008. Nos países da OCDE, foram recolhidos, em média, quase 9% do PIB a título de IRPF e sua representatividade no total da receita de impostos foi aproximadamente 25% em 2007.

O grau de progressividade do IRPF depende do número de faixas de rendimentos sobre as quais são aplicadas as alíquotas do imposto, do limite de isenção e da alíquota máxima de tributação. De acordo com esses critérios, observamos que a política tributária brasileira tem caminhado no sentido contrário da progressividade.

87 Putting basic moral concerns aside, creating more fair state tax systems is an economic imperative. Over the last four decades the share of income and wealth accruing to those at the top of the income scale has skyrocketed, while wages and income for working and middle-class families have stagnated; today, the top 20 percent of Americans as a group earn more income than the bottom 80 percent combined. A recent Standard & Poor's report found that the more income growth goes to the wealthy and incomes stagnate or decline at the bottom, the slower a state's revenue grows, especially if the state relies more heavily on taxes that disproportionately fall on low- and middle-income households. Hitching your state's funding of investments to those with a shrinking share income is not a path to a sustainable, growing revenue stream. Moreover, shrinking revenues and overreliance on regressive taxes prevent states from investing in the priorities that will bolster the prospects of low- and middle-income residents: education, workforce development, infrastructure improvements, and adequate healthcare. State tax structures that rely on trickle-down theories of economic growth, balance budgets on the backs of working families rather than asking the wealthy to do more, and fail to improve the wellbeing of the majority of that state's residents will fail to be competitive in the long run. Shortsighted tax cuts can be a long-term drag on development. Fonte: **Who pays?** The institute of taxation and Economic Policy. 2015. Disponível em <[http://www.itep.org/whopays/full_report.php#The Economic Case for Tax Fairness](http://www.itep.org/whopays/full_report.php#The_Economic_Case_for_Tax_Fairness)>. Último acesso em 15/06/2015.

88 PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Tradução: Arthur Goldhammer. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard university Press, 2014, pag. 492.

No período de 1983 a 1985, a tabela progressiva do IRPF estabelecia 13 faixas de renda e alíquotas que variavam de 0% a 60%, com interstício de 5%. Em 1989, paradoxalmente, ocorreu uma redução de nove faixas (alíquotas de 0% a 45%) para apenas duas, com alíquotas de 10% e 25%. Em 1995, vigoravam três faixas com alíquotas que variavam de 15% a 35%, que foi suprimida pelo governo anterior sob o argumento de que havia poucos contribuintes nessa faixa. De 1998 até 2008, vigoram no país apenas duas faixas, com alíquotas de 15% e 27,5%. Em 2009, a alíquota mínima passou para 7,5%, com faixas intermediárias de 15% e 22,5%, mas a alíquota máxima não foi alterada (Khair, 2008).

Mesmo com as mudanças recentes, a progressividade do IRPF é muito suave no Brasil – pequena em relação ao que foi no passado e também pequena em relação ao que se observa no mundo. Levantamento da Price Waterhouse & Coopers (apud Khair, 2008) para uma amostra de 26 países da Europa, Ásia e América (incluindo o Brasil) revelou que o IRPF conta com cerca de cinco faixas de rendimento e alíquotas que variam, em média, entre 12,6% e 42,2%. No que respeita ao número de faixas, o Brasil não se distanciou muito da média internacional se considerarmos as mudanças introduzidas em 2009. Já no que respeita à alíquota máxima, verificamos que a grande maioria dos países adota alíquotas nominais superiores à brasileira. Nos países da OCDE, por exemplo, as alíquotas máximas atingiram, em média, 42,5% em 2007.

É importante ressaltar ainda que o IRPF brasileiro perde a intensidade da progressividade que seria dada pelas alíquotas nominais em razão dos abatimentos e deduções a que está sujeito. De acordo com dados da Receita Federal para as declarações de IRPF 2003 (ano-base 2002), os contribuintes com renda mensal tributável de até R\$ 2.500 estavam sujeitos a uma alíquota efetiva média de menos de 3% - bem inferior à alíquota mínima de 15%. Já os declarantes que recebiam uma renda mensal acima de R\$ 10.000, apesar de estarem sujeitos à alíquota nominal máxima de 27,5%, sofreram uma incidência efetiva de 17,8% (Receita Federal do Brasil, 2004)⁸⁹.

Eis a tabela do IRPF que será aplicada a partir do mês de abril de 2015⁹⁰:

Tabela Progressiva para o cálculo mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física a partir da partir do mês de abril do ano-calendário de 2015:

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a deduzir do IR (em R\$)
Até 1.903,98	-	-
De 1.903,99 até 2.826,65	7,5	142,80
De 2.826,66 até 3.751,05	15	354,80
De 3.751,06 até 4.664,68	22,5	636,13
Acima de 4.664,68	27,5	869,36

Logo vê-se que não há um crescimento muito progressivo das alíquotas, porque

89 **Indicadores de iniquidade do sistema tributário nacional:** relatório de observação nº2. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. 2ª ed. Brasília, 2011. pag. 24.

90 Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Alíquotas/ContribFont2012a2015.htm>>. Último acesso em 06/06/2015.

apesar de serem 4, elas estão todas concentradas em um espectro muito pequeno da amplitude que os valores da renda podem assumir. Isso faz com que sujeitos que ganham R\$ 10.000,00 ou R\$ 20.000,00 recolham o IRPF com base nas mesmas alíquotas que aqueles que ganham R\$ 4.464,68, última faixa da tabela. Ou seja, em realidade o aumento das alíquotas não acompanham o aumento da base de cálculo do imposto como deveria.

4. Considerações Finais

É muito difícil determinar o que deve ser feito a respeito do IRPF, sendo necessário, no mínimo, conhecer bastante a conjuntura econômica atual. Já foram apresentadas sugestões menos polêmicas como a de simplesmente criar mais duas faixas de alíquotas bem mais altas para pessoas que ganhem por volta de R\$ 10.000,00 e por volta R\$ 20.000,00 mensais, o que aumentaria o ônus tributário suportado pelo 1% mais rico da população brasileira, que ganha bem mais do que os outros 99%. A repartição do que fosse arrecadado a mais (em razão da instituição de mais essas duas alíquotas) entre os estados da federação daria margem de manobra para uma redução nas alíquotas de tributos indiretos como o ICMS sem diminuição das receitas.

Piketty acredita que sem um choque radical é um provável que o equilíbrio atual permaneça por muito tempo e defende que a utilização de taxas confiscatórias no topo da hierarquia das rendas é não somente possível, mas a única maneira de conter os grandes aumentos de salários observados no topo das grandes empresas. Embora ele afirme que não haja qualquer fórmula matemática ou estimativa econométrica que permita saber exatamente qual alíquota deve ser criada e a partir de que nível de renda ela deve ser aplicada, segundo suas estimativas, o valor ótimo da alíquota marginal superior do imposto sobre a renda seria de aproximadamente 80%, cabendo a cada país a tarefa de determinar a porcentagem ideal aplicável por meio da deliberação coletiva e da experimentação democrática⁹¹.

A justificativa é a de que a alíquota da ordem de 80% aplicada sobre as rendas maiores do que 500.000 ou 1 milhão de dólares não só não reduziria o crescimento econômico, como permitiria distribuí-lo melhor e limitaria sensivelmente comportamentos econômicos inúteis (até mesmo nocivos). Ademais, a fim de obter as receitas fiscais necessárias para o desenvolvimento de um Estado Social que investe na educação e na saúde seria também necessário elevar as taxas de distribuição para as rendas menos

91 PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Tradução: Arthur Goldhammer. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard university Press, 2014, pag. 499.

elevadas, fixando-as, por exemplo, em 50% ou 60% para valores acima de 200.000 dólares⁹².

Em sentido contrário, para José Roberto R. Afonso, aumentar a alíquota marginal do IRPF não seria a melhor solução para o problema da concentração de riqueza. Para taxar os ricos e muito ricos que agora se tornaram empresas, e não mais assalariados bem remunerados, seria preciso repensar outros tributos. A melhor forma de taxar esse segmento seria por meio de regimes especiais de presunção de lucro, faturamento e valor adicionado, ou através dos regimes simplificados para micro e pequenas empresas.

Ocorre que por mais que hajam bons motivos para que sejam promovidas mudanças na forma como o IRPF é arrecadado, isso dependerá, em última instância, do poder persuasivo do discurso no qual esses motivos são apresentados. Tenham eles um maior viés social, econômico ou filosófico, os argumentos favoráveis ao aumento na progressividade do IRPF não têm muito apelo político.

Ainda pairam dúvidas e dissenso a respeito do que realmente deve ser feito do IRPF. Mas, por mais desanimador que isso seja, o posicionamento final deste trabalho se aproxima do de Leonetti, para quem as esperanças de que o imposto brasileiro sobre a renda das pessoas físicas venha a atuar eficazmente como instrumento da Justiça Social não se encontram integralmente soterradas:

[...] não é preciso nenhuma reforma constitucional para que este desiderato seja alcançado. Ao contrário, o que se faz necessário é justamente o efetivo e integral respeito à nossa Carta Política. Ou seja: a atuação do imposto sobre a renda das pessoas físicas como eficaz instrumento de Justiça Social depende “apenas” de que os membros dos Três Poderes da República, Executivo, Legislativo e Judiciário, cada qual em sua seara, cumpram e façam cumprir, os desígnios da Constituição. Pode-se afirmar, assim, que falta vontade política para que a tributação da renda, entre nós, melhor exerça seu papel constitucional, histórico e universal de colaborar efetivamente para que a Justiça Social se realize e o Estado brasileiro possa cumprir adequadamente sua função social⁹³.

O IRPF não só pode ser uma ferramenta eficaz para a promoção da justiça fiscal no Brasil como deve sê-lo.

92 PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Tradução: Arthur Goldhammer. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard university Press, 2014, pag. 500.

93 LEONETTI, Carlos Araújo. **O imposto de renda como instrumento de justiça social no Brasil**. Barueri, SP: Manole, 2003, 1ª ed, pag. 206.

5. Referências Bibliográficas

AFONSO, José Roberto R. **IRPF e desigualdade em debate no Brasil**: o já revelado e o por revelar. Rio de Janeiro, RJ: Instituto Brasileiro de Economia, 2014.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, 14. ed.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. São Paulo: Malheiros, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. Rio de Janeiro: Forense, 1980, 4ª ed.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Preâmbulo.

DOWBOR, Ladislau. Entender a desigualdade: reflexões sobre o capital no século XXI. Em: BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Thomas Piketty e o segredo dos ricos**. São Paulo: Veneto, 2014.

GASSEN, Valcir. Matriz tributária brasileira: uma perspectiva para pensar o Estado a Constituição e o Direito Tributário. In: GASSEN, Valcir (Org.). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário**. Brasília: Consulex, 2012.

GONDIM, Fátima e LETTIERI, Marcelo. Tributação e desigualdade: a política tributária deve se tornar um instrumento de combate à pobreza e de redução das desigualdes sociais. Em: BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Thomas Piketty e o segredo dos ricos**. São Paulo: Veneto, 2014.

HOBBSBAWN, Eric. **A era das revoluções: Europa 1789-1848**. Tradução de Maria Tereza

Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 19 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

LEAL, Augusto Cesar de Carvalho. (In)Justiça social por meio dos tributos: a finalidade redistributiva da tributação e a regressividade da matriz tributária brasileira. In: GASSEN, Valcir (Org). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário**. Brasília: Consulex, 2012.

LEONETTI, Carlos Araújo. **O imposto de renda como instrumento de justiça social no Brasil**. Barueri, SP: Manole, 2003, 1ª ed.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MANKIWI, N. Gregory. **Principles of Macroeconomics**. South-Western Cengage Learning, 6 ed. 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade: os impostos e a justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Tradução: Arthur Goldhammer. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard university Press, 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. Revisão Técnica: Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo. Companhia das Letras, 2010.

VIOL, Andréa Lemgruber, **A Finalidade da Tributação e sua Difusão na Sociedade**.

Apud VIZCAÍNO, Catalina García. **Derecho Tributário**: consideraciones económicas y

jurídicas. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009.

WARAT, Luiz Alberto. **Introdução geral ao direito. Interpretação da lei. Temas para uma reformulação.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994.

ANEXO

SISTEMA TRIBUTÁRIO REGRESSIVO E CARGA MAL DISTRIBUÍDA		
CAUSAS	INDICADORES	DADOS
Inobservância do princípio da capacidade contributiva para a distribuição do ônus tributário entre as famílias	Distribuição da carga tributária total por decil de renda	10% mais pobres da população pagam 32, 8% da sua renda em tributos (2002/2003);
		10% mais ricos sofrem uma carga de apenas 22,7% (2002/2003)
Carga tributária é mal distribuída	Carga tributária total [% PIB]	Brasil: 34,7% (2007) e 34,9% (2008) Média OCDE: 35,8% (2007)
	Arrecadação de impostos sobre bens e serviços (IPI, ICMS, ISS, COFINS e demais impostos sobre produção e importação)	Brasil: 16,3% do PIB ou 46,8% da carga tributária total (2007) Média OCDE: 11,3% do PIB ou 31,6% da carga tributária total (2008)
	Arrecadação de impostos sobre a renda e a propriedade (IR, CSLL, IPTU, IPVA, ITR, ITCD, ITBI)	Brasil: 8,5% do PIB ou 24,4% da carga tributária total (2007) Média OCDE: 15,1% do PIB ou 42,3% da carga tributária total (2007)
Imposto de Renda como instrumento de redistribuição de renda e promoção da justiça fiscal é mal aproveitado	Arrecadação do IRPF no Brasil e na OCDE	Brasil: 2,19% do PIB ou 6,31% da carga tributária total (2007) Média OCDE: 8,95% do PIB ou 25% da carga tributária total (2007)
	Alíquota máxima do IRPF é baixa em relação a outros países	Brasil: 27,5% (2008) Média 26 países: 42,5% (2007)
	Alíquota máxima do IRPF por faixa de salário mínimo (SM)	Até 3 SM = 6,84% (2005) Acima de 30 SM = 13,83% (2005)
	Arrecadação de IRPJ e do CSLL sobre lucro das empresas	8,69% (2005)
Rendimentos do capital são menos tributados pelo IR do que os provenientes do trabalho	Arrecadação do IRPF sobre os rendimentos do trabalho e do capital	IRRF-Trabalho=1,6% do PIB ou 26,4% da arrecadação do IR (2007) IRRF-Trabalho=1,7% do PIB ou 26,9% da arrecadação total do IR (2008) IRRF-Capital= 0,8% do PIB ou 13,4% da arrecadação total do IR (2007) IRRF-Capital= 0,8% do PIB ou 13,0% da arrecadação total do IR (2008)
	Distribuição da carga	Família onde predominam as rendas oriundas do

	tributária do IR por ordem dos rendimentos	trabalho gastam, em média, 3% da sua renda com IR (2002/2003) Famílias onde predominam as rendas oriundas da venda de ativos e de aplicações financeiras gastam, em média, 1,2% da sua renda com IR (2002/2003)
--	--	--

Carga tributária sobre o patrimônio e herança é baixa	Arrecadação dos impostos sobre propriedade (ITR+IPVA+IPTU+ITCD+ITBI)	Brasil: 1,3% do PIB ou 3,7% da carga tributária total (2007) Brasil: 1,2% do PIB ou 3,5% da carga tributária total (2008) Média OCDE: 1,9% do PIB ou 5,4% da carga tributária total (2007)
	Distribuição da arrecadação dos impostos sobre a propriedade por decil de renda	O 1º decil de renda paga 1,8% e o último decil paga 1,4% (2002/2003)
	Número de municípios que aplicam a alíquota progressiva do IPTU	Dos 350 municípios acima de 50 mil habitantes apenas 14% aplicam alíquota progressiva no IPTU (2007)
	Alíquota do imposto sobre herança praticada no Estado de São Paulo e a média das alíquotas máximas praticadas nos EUA, Alemanha, França e Reino Unido	São Paulo = 4% (única) Média dos países = 41% (2007/2008)
	Tempo decorrido desde a Promulgação da Constituição sem que o imposto sobre grandes fortunas tenha sido regulamentado	8.063 dias (12/11/2010)

Participação expressiva do setor informal na economia	Participação do setor informal no PIB	8,7% (2007)
	Participação dos postos de trabalho informais no total de ocupações	56,5% (2007)

FONTE: **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Relatório nº 2. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. Observatório de equidade. Brasília, 2011.