

PANORAMA DA TRIBUTAÇÃO PROGRESSIVA SOBRE A RENDA NO BRASIL: ANOMALIAS, PERSPECTIVAS E DESAFIOS

Gilson Pacheco Bomfim*

Resumo: O presente artigo busca traçar um panorama da tributação sobre a renda da pessoa física no Brasil, analisando seu eventual caráter progressivo e suas deficiências, além de projetar a sua utilização como instrumento redutor de desigualdades econômico-sociais e pobreza. Para tanto, a investigação procura identificar problemas na estrutura tributária brasileira sobre a renda, tais como alíquotas marginais brandas e benefícios fiscais, que contrariam a CF/88, e tenta apontar algumas mudanças nessa estrutura para se atingir os objetivos e fins constitucionais. A pesquisa utiliza a revisão da literatura especializada e de documentos, servindo-se das metodologias dedutiva-hipotética e explicativa, com abordagem qualitativa dos dados examinados. Constatou-se, 1) que a baixa progressividade e a concessão de diversos benefícios tributários têm produzido efeitos extremamente regressivos, que contribuem para acentuar a desigualdade e a concentração de riquezas entre os mais abastados. Além disso, 2) a implementação de algumas mudanças (como aumento de alíquotas, revogação da isenção total sobre a distribuição de dividendos e de outros benefícios fiscais) pode devolver relativa progressividade ao IRPF, servindo também como ferramenta para reduzir desigualdades e retirar pessoas da extrema pobreza.

Palavras-chave: Tributação. Imposto de renda. Progressividade. Desigualdade. Pobreza.

Sumário: 1. Introdução. 2. Igualdade, capacidade contributiva e progressividade. 3. Anomalias ou problemas na tributação sobre a renda no Brasil – é possível falar em verdadeira progressividade? 4. Tributação progressiva sobre a renda como um instrumento de redução das desigualdades sociais e econômicas. 5. Considerações finais. Referências.

* Doutorando e Mestre em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela UERJ. Procurador da Fazenda Nacional no Rio de Janeiro. *E-mail:* gilsonbomfim77@gmail.com

Overview of progressive taxation of income in brasil: anomalies, prospects and challenges

Abstract: The present essay seeks to make an overview of Brasil's income taxation for Natural Person, examining its likely progressive character and its disabilities, besides its usage as a mechanism to reduce social and economic inequality and poverty. For this purpose, the investigation looks for identifying problems in Brazilian income tax structure, such as soft peripheral rates and tax benefits, which go against the CF/88, and try to point out some changes in this structure to reach the constitutional objectives and purposes. The research is based on specialized literature review and documents review, using deductive-hypothetical and explanatory methodology with qualitative approach of analyzed data. It was found 1) that the low progressivity and the tax benefits concession are producing extremely regressive effects, that contributes to emphasize the inequality and wealth concentration between the richest. Furthermore, 2) the implementation of some changes (such as the increasing rates, the revocation of the full tax exception for dividend distribution and other tax benefits) may replace relative progressivity to IRPF, serving also as a tool to reduce inequality and lift people out of extremely poverty.

Keywords: Taxation. Income tax. Progressivity. Inequality. Poverty.

Summary: 1. Introduction. 2. Equality, ability-to-pay and progressivity. 3. Anomalies or tax problems upon income tax in Brazil – Is it possible to talk about true progressivity? 4. Progressive income tax as a tool of social and economic inequality reduction. 5. Final considerations. References.

1 Introdução

Embora exista um relativo consenso que o sistema tributário brasileiro não se pauta por parâmetros de equidade e eficiência, que são dois dos principais pilares exigidos pelas boas práticas internacionais tributárias e econômicas, a “Reforma Tributária” recentemente aprovada pela Câmara dos Deputados (Proposta de Emenda Constitucional nº 45/2019), dedicou-se a tratar apenas da simplificação tributária.

Além de não objetivar mudanças na carga total sobre o consumo, sendo um dos seus pressupostos manter a arrecadação nos patamares atuais, o texto aprovado não produzirá mudanças na taxação sobre a renda, segmento do sistema tributário reconhecidamente pautado por privilégios e distorções que afetam a justiça fiscal da tributação no Brasil.

Partindo de revisão da literatura especializada e de documentos produzidos pela Receita Federal do Brasil (RFB), com a utilização de metodologia dedutiva-hipotética e explicativa, aliada a uma abordagem qualitativa dos dados examinados, o presente estudo objetiva traçar um panorama da tributação sobre a renda pessoa física no Brasil (IRPF), anomalias, perspectivas e eventuais impactos de possíveis mudanças sobre indicadores socioeconômicos do Estado brasileiro, em especial na concentração de riqueza e nos níveis de pobreza.

Após fazer breve incursão sobre os conceitos de igualdade, isonomia tributária e capacidade contributiva, ressaltando a importância desse último princípio

como critério central de repartição dos encargos tributários, a pesquisa busca explorar as principais técnicas pelas quais esse princípio constitucional se concretiza: progressividade versus proporcionalidade.

Na sequência, atento ao comando constitucional de que a tributação sobre a renda deve ocorrer de forma progressiva, a presente investigação se dedica a avaliar a condição atual do sistema tributário brasileiro, buscando verificar até que ponto esse imperativo constitucional é cumprido.

Além disso, é perquirida a existência de iniquidades no desenho do sistema (por exemplo, a isenção total conferida à distribuição de dividendos a sócios de pessoas jurídicas) ou problemas na conjuntura atual que potencializem eventuais efeitos incompatíveis com o Texto Constitucional (por exemplo, aumento da desigualdade ou concentração de riquezas).

Por último, busca-se explorar de que forma a progressividade na tributação sobre rendimentos pode contribuir para a concretização de fundamentos, objetivos e princípios insculpidos em nossa Carta Constitucional, em especial a redução dos níveis de desigualdades econômicas e sociais e de pobreza. Nesse ponto, são analisadas ademais algumas sugestões apresentadas em pesquisas específicas sobre o tema, além da proposta de reforma do imposto de renda encaminhada pelo governo do Ex-Presidente Bolsonaro ao Congresso Nacional. Em virtude da reforma tributária aprovada (pendente de análise no Senado) tratar apenas de taxação sobre o consumo, ela não será objeto de análise no presente artigo.

Ao final, são apresentadas breves conclusões.

2 Igualdade, capacidade contributiva e progressividade

A igualdade é um dos valores que permeia o discurso filosófico, político e jurídico há séculos. Modernamente, as constituições preveem a igualdade como um dos seus valores fundantes. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) não é diferente, estabelecendo em seu artigo 5º, *caput*, que todos são iguais perante a lei. Tal preceito consagra a ideia que a lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas sim um instrumento regulador da vida em sociedade, impondo o tratamento equitativo entre todos os membros da sociedade.

A definição do exato conteúdo da igualdade, todavia, não é tarefa das mais fáceis. Nesse campo, pouco ajuda a conhecida afirmação *que a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na proporção de suas desigualdades*, isso porque não se esclarece quem são os iguais e quem são os desiguais.

De fato, ao contrário da identidade, que é absoluta, a igualdade apresenta-se como uma categoria relativa. Desse modo, a análise da igualdade sempre dependerá da utilização de um critério ou medida de comparação que permita responder ao questionamento: igual em relação a quê?

Para a maior parte das ordens constitucionais contemporâneas, a capacidade econômica dos contribuintes é o critério fundamental que preside a repartição dos encargos tributários (GODOI, 1999, p. 183), ou seja, o principal critério de comparação em matéria tributária é a capacidade econômica dos cidadãos. Significa, em apertada síntese, que cada cidadão deve contribuir para as despesas do Estado, na exata proporção de sua capacidade econômica. No Brasil, tem previsão expressa no texto constitucional, artigo 145, §1º, da CF/88.¹

Não obstante figurar como critério fundamental para estabelecer a divisão de encargos tributários, a capacidade contributiva pode ceder diante de outros princípios/valores plasmados na Constituição, como, por exemplo, quando se busca atingir fins extrafiscais (como a redução de desigualdades, etc.), através de uma isenção. Nesses casos, entretanto, é preciso que exista uma relação de pertinência, fundada e conjugada, da medida de comparação com a finalidade eleita, que deve estar dentre aquelas que o ente estatal deve realizar, nos moldes constitucionais (ÁVILA, 2009, p. 161).

Entre os principais pontos de controvérsia acerca dos critérios para a concretização da isonomia no campo fiscal, destaca-se a discussão sobre qual técnica tributária distribui os encargos de modo equitativo no plano vertical, isto é, entre pessoas que ostentam níveis de riqueza e renda distintos. Com efeito, embora haja relativo consenso sobre o fato de que os tributos devem variar conforme a capacidade contributiva dos contribuintes, permanece sob intenso debate o ajuste fino em torno da melhor técnica a ser usada para a concretização do princípio da capacidade contributiva (progressividade x proporcionalidade).

A tributação proporcional enseja uma incidência uniforme, com uma alíquota invariável, independentemente do aumento da base de cálculo. Nessa sistemática, como o percentual da alíquota é uniforme e a base de cálculo é quantitativamente variável, o montante devido ao Fisco poderá crescer, de acordo com a variação da base de cálculo.

Nos tributos progressivos, as alíquotas crescem à medida que aumenta o valor econômico da matéria ou base tributável. Na incidência progressiva, os per-

¹ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

§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.

centuais gradativamente mais elevados oneram de forma mais intensa as rendas, patrimônios ou consumos de maior envergadura econômica (REBOUÇAS, 2020a, p. 330). É o que ocorre, por exemplo, com o imposto de renda pessoa física (IRPF) no Brasil, onde há, atualmente, quatro faixas de alíquotas positivas (7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%), que crescem à medida que aumentam as respectivas bases de cálculo.

Importante parte da doutrina vê a progressividade como consequência da igualdade ou da capacidade contributiva. Misabel Derzi, em nota de atualização da obra de Aliomar Baleeiro, parece seguir nessa linha, enfatizando que a ideia atual de igualdade obriga o legislador a medidas que importem alteração no *status quo* (algo que a mera proporcionalidade não é capaz de alcançar). Para a referida autora, a utilização de tributos progressivos é a única técnica que permite a personalização dos impostos, como determina expressamente o artigo 145, §1º, da CF/88 (BALEIRO, 2010, p. 871 e 1.165).

José Casalta Nabais aduz que o princípio da capacidade contributiva não implica necessariamente em exações progressivas. Na visão do autor português, o mencionado princípio impõe que a taxação se dê de forma meramente proporcional (igualdade no imposto ou igualdade aritmética – fundamentada na justiça comutativa). Dentro desse contexto, a tributação progressiva (igualdade através do tributo – fundamentada na justiça distributiva) não teria por fundamento a capacidade contributiva, mas sim o princípio do estado social (2009, p. 493-494 e 577).²

Linha alternativa é defendida por Andrei Pitten Velloso, que enxerga que a taxação progressiva, a depender de sua intensidade e finalidade, encontra justificações imediatas distintas. Nessa linha, o mencionado autor ressalta que graus moderados de progressividade (caráter fiscal) apoiam-se na capacidade contributiva, enquanto que uma incidência progressivamente mais aguda (caráter extrafiscal) não pretende realizar a adequada divisão da carga tributária, mas sim outros fins, como, por exemplo, fins redistributivos (2010, p. 175-178).

Esse parece ser o entendimento mais correto. A capacidade contributiva (em seu aspecto subjetivo) há de ser respeitada sempre, podendo conduzir a uma tributação meramente proporcional ou suavemente progressiva. Por outro lado, as situações de uma incidência progressivamente mais acentuada não buscam fundamento na capacidade contributiva, mas sim em outros fins, tais como a extrafiscalidade (redução de desigualdades, por exemplo).

² Esse também é o entendimento de Klaus Tipke, que afirma expressamente que não se deduz da capacidade contributiva que as alíquotas devam ser progressivas. As alíquotas progressivas, segundo o referido autor, são admissíveis e compatíveis com a capacidade contributiva, mas decorrem do princípio do estado social (2002, p. 35). Tipke chega a afirmar que a incidência tributária progressiva rompe com a igualdade, mas que esse rompimento é justificado pelo princípio do Estado Social, que tem por objetivo, entre outros, a distribuição da renda e do patrimônio (1984, p. 527).

Historicamente, além de servir como um dos principais instrumentos para a implementação (financiamento) das políticas públicas (prestações positivas) durante o século XX (RIBEIRO, 2021, p. 69), é preciso admitir, na linha dos trabalhos publicados por Thomas Piketty, que um dos principais fatores para a redução da desigualdade entre os cidadãos, a partir de 1914 e ao longo de maior parte do século XX (na Europa e nos EUA), foi a criação de impostos fiscais significativos sobre o capital e seus rendimentos (2014, p. 364).³

Seja qual for o fundamento adotado para justificar a utilização de alíquotas progressivas, no Brasil, em relação ao IRPF,⁴ essa discussão parece ter menos importância, diante da previsão constitucional específica que impõe que o referido tributo seja progressivo, conforme artigo 153, III, §2º, I, da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Não obstante isso, é interessante anotar, na linha de Gobetti e Orair, que, à medida que o Brasil avançava na construção de uma rede de direitos sociais através do gasto público (na linha imposta pela CF/88), a tributação sobre a renda foi se tornando menos progressiva e com mais benefícios tributários para os maiores vencimentos (2017b, p. 163).

Com efeito, a despeito de não se ter alcançado efetivamente a universalização dos serviços públicos sociais, é pouco questionável a importância da CF/88 na construção de um Estado voltado à prestação de serviços públicos sociais, de saúde e de educação universais e de qualidade (FANDIÑO; KERSTENETZKY, 2019, p. 309). Tal desiderato se refletiu no aumento da proporção do gasto social sobre o PIB, que dobrou, após a CF/88.

Naturalmente, maiores gastos sociais impõem a utilização de mais recursos financeiros. Nesse contexto, houve significativo aumento da carga tributária, que passou de 23% do PIB, em 1988, para 32% do PIB, em 2016. Todavia, como bem pontuam Fandiño e Kerstenetzky, essa elevação da carga tributária não foi acompanhada de progressividade na arrecadação, sendo possível afirmar que o incremento de recursos e gastos sociais têm sido financiados (pro-

³ Com efeito, Thomas Piketty salienta que, além do surgimento de várias formas de taxação de dividendos, juros, lucros e aluguéis, o desenvolvimento, ao longo do século XX, de tributos progressivos, ou seja, com maiores alíquotas para rendas altas, grandes heranças e, particularmente, para os altos ganhos de capital, também papel fundamental, nesse período, para a redução da concentração de riquezas nos EUA e nos países europeus (2014, p. 364-365 e 367).

⁴ É relevante apontar que o STF, no bojo do RE 562.045-RS, sinalizou uma mudança de entendimento quanto à progressividade tributária. Alterando entendimento anterior, que via a distinção entre impostos reais e pessoais como requisito fundamental para autorizar a incidência tributária progressiva, o aludido Tribunal passou a enxergar a progressividade como ferramenta capaz de concretizar a capacidade contributiva, autorizando, dessa forma, a incidência de alíquotas progressivas no ITCMD, mesmo sem que a Constituição imponha a progressividade para esse tributo.

porcionalmente) de forma mais pesada pelos menos abastados, através de um sistema tributário regressivo (2019, p. 309). Trata-se do paradoxo: “gastos sociais, sim, mas tributação progressiva, não” (2019, p. 306).⁵

3 Anomalias ou problemas na tributação sobre a renda no Brasil – é possível falar em verdadeira progressividade?

Embora tenha sido objeto de diversas tentativas de implementação ainda durante o século XIX, o imposto de renda só foi efetivamente instituído no Brasil com o artigo 31 da Lei nº 4.625, de 31/12/1922. A exemplo do que ocorrera na Europa e EUA, o IRPF brasileiro nasceu com alíquotas moderadas (com uma alíquota máxima de 8%), mas abarcando uma base ampla de rendimentos do capital e do trabalho (GOBETTI; ORAIR, 2017b, p. 163).

Paulatinamente, as alíquotas máximas foram sofrendo elevações, atingindo 20% em 1944, 50% em 1948 e 65% em 1964. Conquanto tenha sofrido relativa diminuição na alíquota máxima marginal, a estrutura do IRPF continuou bastante progressiva entre 1960 e 1988, não só por sua alíquota máxima (50%), mas também pela existência de 12 faixas de tributação, bem como por incidir sobre um amplo espectro de valores oriundos de capital e do trabalho (REBOUÇAS, 2020b, p. 32).

Esse quadro perdurou até 1988-1989, quando o presidente José Sarney reduziu o número de faixas para 3 (três) e a alíquota máxima marginal para 25% (vinte e cinco por cento). Conforme sublinham Sérgio Gobetti e Rodrigo Orair, a partir daí, o imposto de renda nunca mais teve a estrutura progressiva do passado (2017b, p. 163).

O sistema atual começa a ganhar corpo com as Leis nº 9.249/95, 9.250/95 e 9.887/99. A primeira delas será explorada mais à frente. A Lei nº 9.250/95 ampliou a alíquota marginal mínima para 15%. A Lei nº 9.887/99, por sua vez, tratou de aumentar a alíquota marginal máxima para 27,5%. As demais faixas (7,5% e 22,5%) foram criadas pela Lei nº 11.495/09, como resposta à crise financeira internacional de 2008 (GOTO; PIRES, 2022, p. 121).

⁵ Não se pode deixar de registrar a ideia de que o germe da regressividade do sistema tributário brasileiro se encontra na própria Constituição Federal de 1988. Segundo Fandiño e Kerstenetzky, muito da regressividade do sistema tributário atual encontra explicação na própria CF/88, que 1) impediu a ascensão da tributação sobre a renda e patrimônio, conquanto tais questões tenham sido objeto de amplo debate na Constituinte; 2) instituiu mecanismos de descentralização tributária e financeira em favor de Estados e Municípios, com perdas de arrecadação para União; 3) criou ou instituiu gastos sociais, sem progressividade na tributação direta, fato que acabou por estimular a União a buscar recursos financeiros na tributação indireta, especialmente através de contribuições (2019, p. 324-325).

Após alguns anos sem alteração ou reajuste na Tabela 1, o cenário atual desse tributo, após a correção operada pela Lei nº 14.663/2023, é o seguinte:

Tabela 1

Base de Cálculo	Alíquota	Dedução
Até R\$ 2.112,00	–	–
De R\$ 2.112,01 até R\$ 2.826,65	7,5%	R\$ 158,40
De R\$ 2.826,66 até R\$ 3.751,05	15,0%	R\$ 370,40
De R\$ 3.751,06 até R\$ 4.664,68	22,5%	R\$ 651,73
Acima de R\$ 4.664,68	27,5%	R\$ 884,96

Fonte: Lei nº 14.663/2023. Elaboração própria.

A Constituição Federal de 1988 prescreve que o imposto de renda será informado pelos critérios da generalidade, universalidade e progressividade, nos termos da lei.⁶ Não obstante o mandamento constitucional, não se pode negar que a progressividade do IRPF não tem figurado como preocupação ou agenda político-social.⁷ Isso acabou por se refletir no desenho legislativo do aludido imposto.

Decerto, além do número reduzido de faixas ou alíquotas (atualmente apenas 4), a progressividade do IRPF brasileiro inclusive é colocada em xeque quando se comparam as alíquotas marginais máximas praticadas pelo Brasil e por outras importantes economias. Recente estudo publicado pelo IPEA faz uma interessante análise comparativa entre o sistema tributário brasileiro e os sistemas tributários dos países da OCDE, apontando, dentre outros dados, as alíquotas de IRPF no Brasil e em outros 17 países (IPEA, 2022, p. 5).

Alguns números chamam a atenção. O primeiro deles diz respeito à alíquota marginal máxima desse tributo em cada um dos países comparados. Enquanto os países de economia avançada da OCDE costumam ter alíquotas máximas que atingem entre 40% e 50% das rendas oriundas do trabalho, o Brasil possui como alíquota marginal máxima 27,5%, ou seja, o Brasil tributa esses rendimentos bem abaixo da alíquota marginal média de países de economias desenvolvidas (44,6%) e dos três países da América Latina analisados (Colômbia, Chile e México – 34,1%) (IPEA, 2022, p. 5).

⁶ Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

III – renda e proventos de qualquer natureza;

§2º O imposto previsto no inciso III:

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

⁷ Conforme Fernanda Cimini e Laura Rocha, a ausência de uma agenda favorável à tributação progressiva, em um país com os níveis de desigualdade do Brasil, pode ser apontado com um verdadeiro elefante branco na sala da democracia brasileira (2023, p. 253).

Tal fato acaba repercutindo na participação dessa espécie de tributo na receita total arrecadada e sua proporção com o PIB. Realmente, dados oriundos da Receita Federal indicam que a proporção de arrecadação de imposto de renda x PIB brasileiro vem caindo (6,9%), encontrando-se bem abaixo da média dos países da OCDE (11%), apesar da carga total no Brasil (30,9%) se aproximar da média dos países que fazem parte daquela Organização (34,5%) (Receita Federal do Brasil, 2021).

Outro dado que chama bastante a atenção na tributação sobre a renda é o patamar a partir do qual incide a alíquota mais alta. Além de ter a menor alíquota marginal máxima (27,5%), o Brasil aplica essa alíquota partindo de um nível muito baixo (aproximadamente 2.000 dólares americanos), menor montante entre todos os países examinados pela pesquisa do IPEA (IPEA, 2022, p. 5).

Evidentemente, esse último dado tem relação direta com a falta de atualização monetária periódica das faixas nominais das tabelas progressivas do IRPF nos últimos anos. Isso tem contribuído para que, à medida que os proventos dos trabalhadores recebam recomposições inflacionárias, acabem mudando de faixa na tabela do IR, sujeitando-se assim a tributações mais onerosas ao longo do tempo (REBOUÇAS, 2020b, p. 35). Tal fato, obviamente, também tem tornado os tributos sobre a renda no Brasil menos progressivos.

Além dos ganhos oriundos do trabalho estarem sujeitos a uma progressividade branda, rápida análise do modelo de tributação ganhos decorrentes de capital revela outra peculiar disfunção do sistema tributário brasileiro. Com efeito, percebe-se que esses vencimentos gozam de regimes especiais de isenções, deduções ou alíquotas reduzidas quando comparadas às alíquotas incidentes sobre o produto do trabalho. Esse tratamento diferenciado acaba por tornar a taxa da renda como um todo ainda menos progressiva, podendo se falar, até mesmo, em regressividade na tributação sobre a renda. Alguns exemplos dão a dimensão do problema.

Um primeiro exemplo, nessa linha, é o modelo de taxa da renda dos rendimentos de capital decorrentes de aplicação ou operação financeira de renda fixa, onde a incidência do imposto se dá através de uma tabela regressiva, com alíquotas de 22,5%, 20%, 17,5% e 15%, as quais evoluem em sentido decrescente, conforme aumenta a duração do investimento e, portanto, sua rentabilidade e seu montante, nos termos dos artigos 5º, da Lei nº 9.779/99⁸ e 1º, da Lei nº 11.033/2004.⁹

⁸ Art. 5º. Os rendimentos auferidos em qualquer aplicação ou operação financeira de renda fixa ou de renda variável sujeitam-se à incidência do imposto de renda na fonte, mesmo no caso das operações de cobertura (hedge), realizadas por meio de operações de swap e outras, nos mercados de derivativos.

⁹ Art. 1º. Os rendimentos de que trata o art. 5º da Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999, relativamente às aplicações e operações realizadas a partir de 1º de janeiro de 2005, sujeitam-se à incidência do imposto de renda na fonte, às seguintes alíquotas:

A leitura dos dispositivos legais revela que quanto mais tempo o dinheiro ficar aplicado menor será alíquota retida na fonte a qual ele estará sujeito. Essa regressividade ao longo do tempo contraria o regramento constitucional acerca da progressividade obrigatória para esse imposto, eis que, à medida que o tempo passa e incidem juros sobre juros, o montante do capital aplicado cresce (enquanto a alíquota do tributo diminui). Essa espécie de benefício implica em menor progressividade do IRPF como um todo, em virtude da maior participação desses vencimentos entre os indivíduos de maior renda (REBOUÇAS, 2020b, p. 37).

As isenções totais sobre rendimentos de determinados investimentos (sem qualquer limite de valor), tais como rendimentos de Caderneta de Poupança, Fundos Imobiliários, Letras de Crédito Imobiliário e Letras de Crédito do Agrogócio etc. ademais não se justificam. Ainda que se queira incentivar determinadas atividades ou setores, a isenção total sobre os valores oriundos dessas espécies de investimentos, independentemente da quantia investida, é um benefício fiscal que deve ser objeto de maior reflexão. Apenas para o ano de 2021 (ano-base 2020), essa isenção gerou uma renúncia de receita de R\$ 38 bilhões de reais (Grandes Números do IRPF, 2021).

Outrossim, duas assimetrias na tributação sobre as rendas do capital que foram instituídas pela Lei nº 9.249/95 precisam ser enfatizadas. A primeira delas diz respeito ao mecanismo conhecido como juros sobre capital próprio (JCP).¹⁰ Esse tratamento tributário diferenciado permite 1) a dedução dos valores pagos a título de JCP, da apuração do lucro real da empresa no IRPJ; 2) a tributação pela alíquota de 15% (retida na fonte), quando do pagamento aos beneficiários. Além de importar em perda de arrecadação considerável e estimular a distribuição excessiva de lucros, esse benefício reduz a carga tributária de contribuintes que se situam dentre as camadas mais abastadas, contribuindo para a piora dos níveis de concentração de renda e riqueza.

I – 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento), em aplicações com prazo de até 180 (cento e oitenta) dias;

II – 20% (vinte por cento), em aplicações com prazo de 181 (cento e oitenta e um) dias até 360 (trezentos e sessenta) dias;

III – 17,5% (dezessete inteiros e cinco décimos por cento), em aplicações com prazo de 361 (trezentos e sessenta e um) dias até 720 (setecentos e vinte) dias;

IV – 15% (quinze por cento), em aplicações com prazo acima de 720 (setecentos e vinte) dias.

¹⁰ Art. 9º. A pessoa jurídica poderá deduzir, para efeitos da apuração do lucro real, os juros pagos ou creditados individualizadamente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, pro rata dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP.

§2º Os juros ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte à alíquota de quinze por cento, na data do pagamento ou crédito ao beneficiário.

Outra anomalia trazida pela Lei nº 9.249/95 diz respeito à isenção de lucros e dividendos distribuídos em favor de sócios ou acionistas de empresas. Trata-se de benefício fiscal criado pelo artigo 10, da Lei nº 9.249/95,¹¹ que implementou um regime de isenção total para esse tipo de rendimento que somente encontra paralelo no sistema tributário da Estônia e Letônia (ORAIR, 2022, p. 72).

Nesse ponto, é interessante observar, na linha destacada por Sérgio Gobetti, que a estratégia de isentar de IRPF a distribuição de dividendos a sócios de empresas foi adotada, ainda, por outros países, como República Eslováquia, Grécia e México. Tais países, contudo, voltaram atrás e, nos dias de hoje, tributam esses ganhos de capital (2017a, p. 728-729).

Estudo publicado pelo IPEA traz uma tabela (Tabela 2) com as alíquotas que oneram os valores distribuídos a sócios de empresas e as alíquotas do imposto de renda incidente sobre o lucro da pessoa jurídica, detalhando de forma comparativa a situação do Brasil e de alguns outros países (IPEA, 2022, p. 6).

Tabela 2: Tributação efetiva marginal sobre dividendos, ganhos de capital e sobre o lucro corporativo global, 2020

País	Lucro distribuído		Lucro global	Ganhos de capital ^a
	IRPF Dividendos		IRPJ + IRPF Dividendos	
	Alíquota ^b	Ded. IRPJ	Alíquota	Alíquota
Austrália	24,3	x	47,0	11,8
Bélgica	30,0	–	47,5	0,0
Canadá	39,3	x	55,2	13,4
França	34,0	–	55,1	34,0
Alemanha	26,4	–	48,4	26,4
Itália	26,0	–	43,8	26,0
Japão	20,3	–	44,0	20,3
Coréia	40,3	x	56,7	22,0
Holanda	26,3	–	45,6	31,0
Portugal	28,0	–	50,7	28,0
Espanha	23,0	–	42,3	23,0
Suécia	30,0	–	45,0	30,0
Reino Unido	38,1	–	49,9	20,0
Estados Unidos	28,9	–	47,2	29,2

¹¹ Art. 10. Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior.

Colômbia	00,0	x	37,0	10,0
Chile	33,3	x	40,0	40,0
México	17,1	x	42,0	10,0
Brasil ^c	00,0	–	34,0	15,0
Média OCDE-14	29,6		48,5	22,5
Média AL-4	12,6		38,3	18,8

- Para ativos retidos em período superior a dois anos.
- A alíquota efetiva leva em consideração o impacto da dedução total ou parcial do IRPJ pago pela empresa sobre o lucro distribuído na Austrália, Canadá, Coréia, Colômbia, Chile e México.
- Brasil: ganho de capital até R\$ 5 milhões.

Fonte: OCDE, elaboração IPEA (IPEA, 2022).

Conforme constata-se da citada pesquisa, as principais economias do mundo, embora adotem mecanismos para integrar a tributação da pessoa física e da pessoa jurídica, praticam um sistema de dupla taxação. Alguns tributam mais na pessoa jurídica, outros na pessoa física, mas o que importa é que não existe isenção total e, na média, a parcela dos lucros absorvida pelo Estado na forma de tributos é bem mais alta do que no Brasil (GOBETTI; ORAIR, 2017b, p. 168).

Outro dado fundamental que deve ser mencionado é que, conquanto o Brasil tenha, em tese, uma carga maior sobre a pessoa jurídica (IRPJ + CSLL = 34% – no caso de empresas sujeitas ao lucro real), tal fato não compensa a isenção total sobre dividendos, conforme se percebe da penúltima coluna da tabela acima exposta, onde se percebe que a tributação sobre o lucro global no Brasil (IRPJ + dividendos) fica abaixo da média da OCDE e da América Latina (IPEA, 2022, p. 6).

Decerto, para atingir a média das economias avançadas da OCDE, com uma taxa marginal global do lucro de 48,5%, o Brasil precisaria instituir uma tributação sobre dividendos de 15%, mantendo a atual alíquota do IRPJ em 34%, ou reduzir o IRPJ para 25% e tributar esses proventos com uma alíquota ao redor de 25% (IPEA, 2022, p.06).

Esse benefício fiscal cria ainda algumas importantes distorções comportamentais, estimulando, por exemplo, que indivíduos transformem o produto do seu trabalho (salário) em renda de capital (dividendos), de forma a reduzir a tributação a que estariam sujeitos. Dados extraídos dos Grandes Números do IRPF, que são disponibilizados pela RFB, evidenciam que, quando são levados em consideração, para efeitos de cálculo da alíquota efetiva, além dos rendimentos tributáveis, os rendimentos isentos e sujeitos à tributação exclusiva, há uma modificação na estrutura do imposto, que se torna substancialmente menos progressivo (ou mesmo regressivo).

Nessa linha, os gráficos colacionados a seguir apontam para um modelo de tributação sobre a renda inegavelmente regressivo. O Gráfico “A-1” apresenta a alíquota efetiva média, somando-se os ganhos tributáveis àqueles sujeitos à taxação exclusiva (RFB, 2021, p. 8 de 29). Já o Gráfico “A-2” expõe a alíquota média, reunindo os valores isentos, tributáveis e sujeitos à tributação exclusiva (RFB, 2021, p. 9 de 29). Nos dois casos, percebe-se um aumento da alíquota efetiva até o patamar mensal de 40 salários-mínimos nacionais (até onde predominam rendas oriundas do trabalho). A partir de então, subindo-se às faixas mais altas, percebe-se um recuo expressivo nas alíquotas efetivas. O Gráfico “A-2”, que traz também os vencimentos isentos, indica que proventos acima de 320 salários-mínimos mensais estão sujeitos, em média, a uma alíquota de 2% de IRPF. Em suma, quando se levam em conta os rendimentos isentos e sujeitos à tributação exclusiva, as classes mais abastadas pagam muito pouco de IRPF.

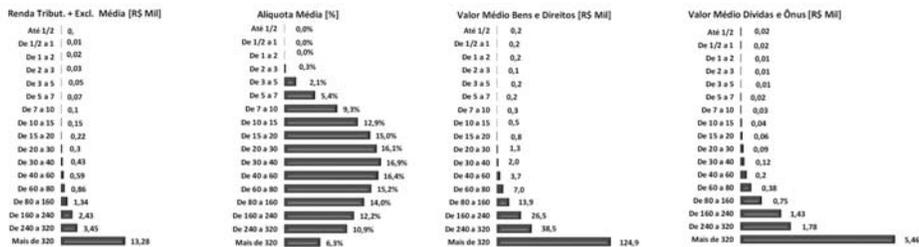


Gráfico “A-1”: Rendimentos tributáveis + rendimentos sujeitos à tributação exclusiva. Fonte: Elaboração RFB, 2021. Disponível em:

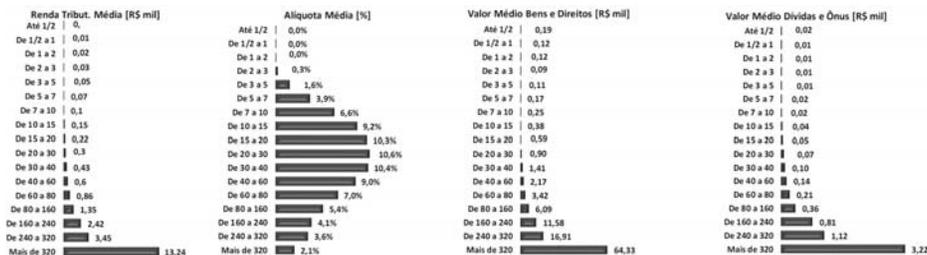


Gráfico “A-2”: Rendimentos tributáveis + rendimentos sujeitos à tributação exclusiva + rendimentos isentos. Fonte: Elaboração RFB, 2021.

Não se pode negar que esse cenário tem relação direta com a isenção total sobre a distribuição de dividendos aos sócios.¹² Em primeiro lugar, porque, segundo dados da própria RFB, em torno de 50% dos valores isentos, constantes das declarações referentes ao ano base 2020, estão relacionados ao recebimento de dividendos e rendimentos de sócio de microempresa ou empresa de pequeno porte optante pelo Simples Nacional (RFB, 2021, p. 26 de 29). Em segundo lugar, porque o citado benefício fiscal provocou, nos últimos anos, um crescimento exponencial no número de contribuintes recebedores de lucros, assim como na soma total dos recursos distribuídos a esse título.

Em estudo realizado com base nos dados disponibilizados pela própria RFB, Paulo Henrique Pêgas e Leandro Paulsen salientam que, entre 2006 e 2020, enquanto os ganhos totais declarados aumentaram 273%, houve um aumento de 280% no número de contribuintes que recebem dividendos e um aumento de 487% nas quantias distribuídas sob essa rubrica, que evoluíram de R\$ 83 bilhões em 2006 para R\$ 384 bilhões em 2020¹³ (2023, p. 123).

De fato, consoante identifica Fábio Ávila de Castro, desde a edição da Lei nº 9.249/95, houve uma forte migração de diversos profissionais prestadores de serviço do IRPF para o IRPJ, em virtude da busca de um menor ônus tributário (2014, p. 35). Na mesma linha, Marcus Vinícius Parente Rebouças sublinha que esse processo tem se traduzido em um enorme contingente de pessoas se declarando proprietários de empresas para diminuir ou fugir da tributação como pessoa física (2020b, p. 45).

Tais dados demonstram que o benefício fiscal criado a partir dessa isenção tem ocasionado resultados totalmente contrários à regra que impõe que a tributação sobre a renda ocorra de forma progressiva e veda a sua incidência de forma regressiva (art. 153, III, §2º, I, CF/88).

Por outro lado, há ainda evidente colisão com o princípio da progressividade na taxaço sobre a renda, o qual deve direcionar a atividade legislativa e administrativa para um estado ideal de coisas ligado à justiça distributiva e maior equidade na tributação. Nesse contexto, o aludido princípio atua de forma definir ou concretizar sobreprincípios ou valores constitucionais, tais como os fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º da CF/88), suas finalida-

¹² A extrema regressividade dessa exação não foi ocasional ou um evento isolado para o ano-calendário 2020. Consulta aos grandes números do IRPF dos últimos anos revela que a regressividade narrada acima tem sido uma constante, com pequenas variações, mas com as mesmas tendências, inclusive, de alíquotas extremamente baixas no topo dos vencimentos (Receita Federal do Brasil. Grandes números do IRPF entre 2008 e 2022, 2023).

¹³ Na verdade, a esse número devem ser acrescidos àqueles recebidos a título de rendimentos de sócios de microempresa ou empresa de pequeno porte optante pelo simples nacional, com exceção de pró-labore. Nesse contexto, segundo dados da RFB, a soma total de isenções dessas espécies, para o ano de 2020, gira em torno de R\$ 513 bilhões de reais (2021, p. 26 de 29).

des e objetivos (art. 3º c/c art. 170 da CF/88), além de bloquear resultados claramente regressivos no campo tributário e exigir um maior ônus argumentativo para justificar mitigações na incidência progressiva sobre a renda.

Não é difícil concluir, portanto, que a isenção total sobre dividendos acaba por violar a regra e o princípio que impõem que a tributação sobre os proventos se dê de forma progressiva.

Inegável, outrossim, que o cenário descrito acima importa em violação ao princípio da capacidade contributiva (art. 145, §1º, da CF/88), pois permite que cidadãos com maior capacidade econômica ou financeira paguem menos tributo (ou até mesmo deixem de pagar IRPF), enquanto cidadãos de menor capacidade econômica ou financeira arquem com ônus mais pesado referente ao aludido imposto.

No entanto, existe ainda um outro problema ou violação constitucional. Realmente, um dos resultados decorrentes do benefício fiscal sobre a distribuição lucros é que pessoas com o mesmo nível de vencimentos são tributadas de forma totalmente distinta.

Uma simulação realizada por Fábio Goto e Manoel Pires apresenta com didática três situações em que o mesmo nível de rendimentos auferidos resulta em níveis de tributação substancialmente diferentes. Decerto, na simulação apresentada, três pessoas com os mesmos vencimentos (R\$ 10.000,00) sofrem taxaçaõ distinta: um servidor público possui carga tributária de 38,1%, enquanto um trabalhador contratado pela CLT possui carga de 42,3%.¹⁴ Já o sócio que presta serviços a partir de uma empresa do lucro presumido possui uma carga tributária de 16,3% dos seus vencimentos, já incluído ISS e PIS/COFINS (2022, p. 123).

Segundo os autores, existem três razões principais que explicam essa enorme diferença em favor do sócio da empresa. A primeira é que, nesse tipo de organização, não há incidência sobre folha porque o funcionário é também sócio da empresa. A segunda razão é que para as empresas que prestam serviços, o fator de presunção de lucro de 32% do faturamento é baixo,¹⁵ resultando em

¹⁴ A diferença de taxaçaõ entre um servidor público e um trabalhador da iniciativa privada pode ser explicada pelas distintas formas de incidência previdenciária, já que, no caso dos servidores, a última reforma introduziu alíquotas progressivas em comparação com as alíquotas *flat* do setor privado. Além disso, deve ser citado o fato que o setor privado possui encargos que não existem no setor público, como o FGTS e contribuições sociais (GOTO; PIRES, 2022, p. 123).

¹⁵ Fábio Goto e Manoel Pires afirmam que, no caso do SIMPLES, simulações indicam que a carga tributária é ainda menor, representando quase metade da carga de uma empresa no lucro presumido (2022, p. 124). Na mesma linha, Gobetti e Orair destacam que, no setor de serviços, a taxaçaõ total das empresas varia de 16,33% a 19,53% do faturamento se a pessoa jurídica estiver enquadrada no regime do lucro presumido ou 4,5% a 16,58% se estiver enquadrada no regime do Simples. Isso gera vantagens para a pessoa física constituir uma pessoa jurídica prestadora de serviços e não ser tributada em 27,5% como pessoa física (GOBETTI; ORAIR, 2017b, p. 166).

subtributação. A terceira, e mais importante, razão para o elevado diferencial de taxação é que os montantes auferidos pelo sócio são distribuídos na forma de lucros, que, como já foi mencionado, são isentos de IRPF (GOTO; PIRES, 2022, p. 124).

Essa situação caracteriza inclusive ruptura com os princípios da generalidade e da universalidade. Tais princípios impõem que todos aqueles que auferirem rendimentos devem pagar o citado tributo, o qual deve incidir sobre todos os recursos auferidos, independentemente da natureza jurídica ou nome dos ganhos (RIBEIRO, 2013, p. 99).

Além de todos esses problemas, a atual isenção total sobre dividendos também favorece a concentração de riqueza. Pesquisadores que têm se dedicado a examinar os números divulgados pela RFB sobre as Declarações de IRPF têm apontado que a imensa maioria dos recebedores desses recursos se concentra entre aqueles que recebem os maiores rendimentos ou possuem maior patrimônio (GOBETTI; ORAIR, 2017b, p. 174).

Fábio Goto e Manoel Pires, com base em dados disponibilizados pela Receita Federal do Brasil, analisaram a distribuição de lucros para as pessoas físicas em 2019 por faixa de renda. Os dados reunidos pelos autores mostram que esses recursos responderam, no período, por 58,1% dos valores declarados do 0,1% mais rico do país, fato que indica que 58,1% dos ganhos das pessoas mais ricas não se submeteu à incidência tributária, em razão da citada isenção (GOTO; PIRES, 2022, p. 125).

A situação acima exposta criou um cenário peculiar, onde existe um grupo de contribuintes que, em virtude desse benefício fiscal, tem recolhido muito pouco ou nada a título de imposto de renda pessoa física, embora efetivamente tenha capacidade contributiva elevada. Por outro lado, contribuintes menos abastados acabam sofrendo com uma carga tributária mais pesada, proporcionalmente aos seus vencimentos e patrimônios (TAVARES, 2017, p. 115).

Esse regime tributário mais favorável aos ganhos oriundos de capital, cujo perfil dos detentores se concentra nos contribuintes com maiores proventos ou patrimônio, gera um paradoxo, tendo em vista que, apesar de a Constituição Federal prescrever a progressividade para IRPF, as alíquotas efetivas decrescem à medida que se aumentam os vencimentos ou patrimônio, tendo em vista as hipóteses de isenção ou alíquotas menores criadas pela legislação, que favorecem justamente esses contribuintes (REBOUÇAS, 2020b, p. 59).

Essas distorções configuram evidente violação ao mandamento constitucional que impõe que a tributação da renda ocorra de forma progressiva (art. 153, III, §2º, I, CF-88). Além da violação à progressividade e à equidade no plano vertical, também existe uma clara violação à isonomia tributária (proibição de tratamento diferenciado entre contribuintes que se encontram na mesma condição

– art. 150, II, CF-88)¹⁶ e equidade no plano horizontal (art. 145, §1º, CF-88), eis que contribuintes que estão no mesmo patamar financeiro ou ostentam a mesma capacidade contributiva acabam sendo tributados de forma diferente em razão do rendimento ser classificado como dividendo ou salário (considerando-se que, como visto, os proventos dessa espécie são, em sua imensa maioria, produto de trabalho e não de capital).

Com base em tudo que foi exposto até agora, não se pode deixar de concordar com as conclusões do relatório OXFAM BRASIL, que indica que o sistema tributário brasileiro reforça desigualdades e aumenta a concentração de riquezas, porque, dentre outros motivos, possui a isenção total de IRPF sobre a distribuição de lucros aos sócios como uma distorção na estrutura do desse tributo (2017, p. 44-45).¹⁷

Por último, é importante consignar que o mandamento constitucional que impõe tratamento igualitário entre contribuintes, conforme exposto linhas acima, somente pode ser afastado diante de uma finalidade extrafiscal legítima (por exemplo, busca por investimentos, aquecimento da economia e geração de novos empregos). Contudo, além de contribuir para uma acentuação da desigualdade econômica ou social (por potencializar a concentração de renda entre os mais ricos), a finalidade ou objetivo que justificou a concessão da citada isenção total não se verificou na prática. De fato, conforme bem pontuado por Marcus Vinícius Parente Rebouças, não há evidências conclusivas empíricas no sentido de que esse benefício fiscal teve êxito na ampliação de investimentos no País ou no incremento da eficiência econômica, sendo possível afirmar, pelo contrário, que o nível de investimento permaneceu estagnado por mais de uma década (2020b, p. 58).

Parece que o caso se amolda, então, àquelas situações que justificam a retirada do benefício fiscal do mundo jurídico, em virtude da constatação de forma irrefutável de sua ineficiência ou ineficácia para o fim pretendido, bem como por produzir efeitos contrários aos mandamentos constitucionais previstos pelo artigo 1º c/c art. 3º, I e III c/c art. 170, *caput*, e art. 170, VII, da CF-88).

Nessas circunstâncias, muito embora o benefício fiscal possa ter sido concedido (em sua gênese) de forma legítima e constitucional, o transcurso do tempo

¹⁶ 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;

¹⁷ Conforme Sérgio Wulff Gobetti, a estratégia de atrair investidores, isentando totalmente lucros e dividendos, repercute na desigualdade social e econômica de um país. A Estônia, que isenta totalmente esses valores, por exemplo, possui o maior índice GINI entre os países europeus que integram a OCDE (2017a, p. 728).

acabou demonstrando sua ineficiência, ineficácia e a produção de efeitos diametralmente opostos àqueles consagrados por princípios, deveres e objetivos constitucionais. Por isso, impõe-se sua retirada do mundo jurídico (pois sua manutenção consagraria verdadeiro privilégio odioso), seja por intermédio de lei, seja por meio de declaração judicial (BOMFIM, 2017. p. 12-13).

4 Tributação progressiva sobre a renda como um instrumento de redução das desigualdades sociais e econômicas

Consoante afirma Laura Carvalho, a partir de 2020, algumas questões relevantes, que já haviam sido objeto de alguma reflexão durante a “Grande Recessão” de 2008/2009, ressurgem e retomam importância na cena político-econômica mundial (2020, p. 9). Realmente, os frequentes cortes nos gastos sociais, o mantra da austeridade nas contas públicas, o aumento da pobreza e a crescente e profunda desigualdade verificada na maior parte dos países, voltaram a figurar como questões fundamentais no debate político e econômico dos últimos anos.

No que se refere ao Brasil, os últimos anos têm servido para escancarar três feridas bem graves do país:

- a) a profunda e resistente desproporção econômica e social entre os cidadãos;
- b) o retorno alarmante de várias pessoas à pobreza e,
- c) um preocupante e crescente nível de dívida pública.

Mesmo com alguns avanços nos últimos anos, os estudos mais recentes acerca da disparidade de renda e patrimônio no Brasil indicam que o país mantém um nível extremamente elevado e persistente de desigualdade, que o coloca entre as 10 piores nações do mundo nesse quesito (RIBEIRO, 2019, p. 29-52).¹⁸

Todavia, dependendo do extrato observado, o resultado é ainda pior. Com efeito, algumas análises apontam que o meio milésimo mais rico se apropria de mais de 8,2% de toda renda nacional brasileira, algo que não encontra paralelo no mundo (GOBETTI; ORAIR, 2017b, p. 187).

Conforme sustenta Joseph Stiglitz, sociedades extremamente desiguais, com uma concentração cada vez maior de riquezas em parcelas cada vez menores da população, acabam tendo repercussões negativas sobre a demanda agregada (consumo), tendo em vista que os ricos (ocupantes do topo da pirâmide) tendem

¹⁸ Cimini e Rocha apontam o financiamento do gasto público com base em um sistema tributário regressivo como justificativa para a dificuldade em romper com resiliência da desigualdade brasileira nas suas múltiplas facetas, especialmente quanto à concentração de renda no topo da pirâmide. Segundo as autoras, isso ocorre porque o financiamento dos benefícios concedidos aos mais pobres não é feito com base em redistribuição de recursos dos mais ricos para os mais necessitados, mas sim através da tributação regressiva, onde quem acaba pagando mais tributo são os menos abastados. “Gasto sim, progressividade não” (2023, p. 239).

a gastar uma parcela bem menor de seus ganhos, em comparação com os pobres (ocupantes da base e do meio da pirâmide) que, em regra, gastam quase toda sua renda. O fraco desempenho econômico, muitas vezes, leva à intervenção das autoridades monetárias na economia e à formação de bolhas, gerando instabilidade econômica (STIGLITZ, 2016, p. 257-258). Tem-se, assim, um verdadeiro círculo vicioso.

Além dos alarmantes níveis de concentração de riqueza e patrimônio entre os mais ricos, o retorno de milhares de pessoas à condição de pobres ou miseráveis no Brasil também é preocupante. Segundo informações do IBGE, em 2021, pelos critérios do Banco Mundial, 62,5 milhões de pessoas (29,4% da população do Brasil) estavam na pobreza e, entre elas, 17,9 milhões (8,4% da população) eram extremamente pobres. Foram os maiores números e os maiores percentuais de ambos os grupos, desde o início da série, em 2012 (IBGE, 2022).

Nesse ponto, não se deve olvidar que a Constituição de 1988 escolheu um modelo de Estado que deve perseguir objetivos como erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir os desequilíbrios sociais e regionais, de forma a construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I e III, c/c art. 170, *caput* c/c art. 170, VII, CF/88). Tais postulados são verdadeiros deveres do Estado brasileiro, cabendo a política fiscal tributária instrumentalizar meios para se atingir esses objetivos, especialmente em um cenário de relevante endividamento público, que, em virtude das regras de responsabilidade fiscal, limita a atuação estatal.

Em relatório divulgado em 2020, pela OCDE (*Tax Policy Reforms*), essa entidade sublinhou que os Estados precisariam encontrar fontes alternativas de receita no período pós-pandemia de COVID-19, devendo se evitar um aumento na tributação sobre consumo e trabalho e investir na taxação sobre ganhos de capital, espécies tributárias mais indicadas para contribuir com a restauração das finanças públicas, bem como reduzir desigualdades (OCDE, 2020).¹⁹

Durante aproximadamente trinta anos (época conhecida como “Era de Ouro” do capitalismo), a maior parte dos países experimentou substancial crescimento econômico, além de redução dos níveis de desigualdade. Pesquisas importantes, como a de Thomas Piketty (2014), indicam que o crescimento econômico e a redução de desigualdades nos países desenvolvidos, nesse período, têm relação direta com o uso de tributos progressivos sobre rendimentos e patrimônio e uma contundente taxação sobre heranças.

¹⁹ Na mesma linha, o Fundo Monetário Internacional (FMI), em relatório publicado em 14 de out. de 2020, assinalou que embora instituir novas medidas do lado da receita, nesse momento, possa ser difícil, os governos devem considerar aumentar impostos progressivos sobre indivíduos mais abastados e aqueles relativamente menos afetados pela crise (incluindo aumento de taxas para faixas mais altas de vencimentos, propriedades de luxo, ganhos de capital, e fortunas), bem como devem ser buscadas mudanças na taxação das empresas, de maneira a tributá-las segundo sua lucratividade (FMI, 2020, p. 17).

Atualmente, importantes economistas, como Thomas Piketty (2014), Anthony B. Atkinson (2015) e Joseph E. Stiglitz (2016) têm defendido fortemente a retomada da incidência progressiva sobre a renda e riqueza (com alíquotas marginais bem elevadas), como formas de redução dos crescentes níveis de desigualdade e pobreza.

No Brasil, o espaço de atuação da política fiscal parece ser ainda maior. Com efeito, além do elevado nível atual de endividamento do governo federal, que impõe que se busque novas fontes de receita, nosso sistema tributário é extremamente regressivo e predominantemente baseado na tributação sobre consumo. De fato, segundo realçam alguns ensaios sobre o tema, embora tenha carga tributária total (% do PIB) compatível com os países desenvolvidos (Brasil 30,9 x Média OCDE 34,5), o Brasil tributa muito mais o consumo (% do PIB: Brasil 13,5 x Média OCDE 10,9) do que a renda (% do PIB: Brasil 6,9 x Média OCDE 11,0), quando comparado às principais nações da OCDE (Receita Federal do Brasil, 2021).

Em outras palavras, há um interessante espaço para se aumentar as fontes de receita pública através de uma taxaçaõ progressiva sobre vencimentos e patrimônio (com alíquotas marginais muito maiores do que as atuais), redução da tributação sobre consumo, possibilitando, dessa forma, manter a responsabilidade na gestão fiscal, bem como buscar reduzir desigualdades econômicas e sociais e reduzir níveis de pobreza, na linha dos postulados constitucionais.

A título de exemplo, alguns ensaios evidenciam que a criação de um programa de renda básica permanente, algo fundamental para redução dos alarmantes níveis de pobreza e desigualdade brasileiros, pode ser financiado sem impacto fiscal, apenas com mudanças em nossas regras tributárias, tais como: instituição da taxaçaõ progressiva sobre grandes fortunas ou patrimônios; aumento das alíquotas marginais máximas do imposto sobre a renda pessoa física; fim dos regimes tributários especiais; fim da isençãõ do IRPF sobre a distribuiçãõ de lucros e dividendos (DUQUE, 2020).²⁰

Em termos de recursos financeiros obtidos com o IRPF, o Brasil possui posiçãõ modestíssima entre diversos países analisados em recente publicaçaõ da OCDE. O Brasil arrecada em torno de 2,69% (dois vírgula sessenta e nove por cento) do PIB com essa exaçaõ. Estimativas de 2013 identificam que, a cada um ponto percentual a mais de arrecadaçaõ dessa exaçaõ equivaleria a um

²⁰ Estudos efetuados pelo MADE-USP apontam que, no Brasil, um programa de Renda Mínima para os 30% mais pobres poderia ser totalmente financiado com tributos sobre o 1% mais rico. Tal programa, além de não ter nenhum custo financeiro para as contas públicas, teria o potencial de gerar uma expansãõ significativa de mais de 2% (dois por cento) no PIB, tendo em vista aquilo que os economistas chamam de “efeito multiplicador” da transferênciã de renda. Conferir no sítio eletrônico: <<https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/02/NPE008site.pdf>>.

acréscimo de receita de R\$ 48 bilhões de reais, cifra que poderia, por exemplo, ser compensado com uma diminuição na tributação indireta (FERNANDES; CAMPOLINA; SILVEIRA, 2017, p. 294 e 297).

Simulações apresentadas em pesquisa publicada por Rodrigo Fernandes, Bernardo Campolina e Fernando Silveira indicam a possibilidade de obtenção adicional de quase R\$ 40 bilhões, mediante tributação de dividendos, através da aplicação de alíquotas progressivas de 15% e 27,5% (2017, p. 322).²¹ Mais que isso, no mesmo estudo, os citados autores efetuaram outra simulação, onde o retorno da taxa sobre esses proventos é conjugada com ampliação de gastos sociais (por exemplo, em saúde ou educação). Nessa hipótese, a avaliação revela uma melhora no índice GINI, com resultados interessantes na melhora da renda final dos 50% (cinquenta por cento) mais pobres (FERNANDES; CAMPOLINA; SILVEIRA, 2017, p. 321-326).

Não se pode encerrar esse artigo sem tecer alguns breves comentários à proposta de reforma do imposto de renda encaminhada pelo Governo do Presidente Bolsonaro ao Congresso Nacional. O projeto de lei recebeu o número de PL 2.337/2021, tendo sido acrescido de algumas mudanças em seu texto original, durante a tramitação nas casas legislativas (o projeto encontra-se atualmente no Senado Federal). Embora contenha dispositivos capazes de gerar receita para o governo federal, como o fim da isenção de IRPF sobre dividendos e revisão de alguns benefícios fiscais, o projeto fica muito aquém em termos de possibilidade de geração de receitas e aumento da justiça fiscal.

Com efeito, conquanto o retorno da tributação sobre a distribuição sobre lucros e dividendos seja justificável, conforme amplamente explorado no presente texto, a previsão de alíquota de 15% e a criação de exceções, para as quais se mantém (na prática) a isenção atual,²² enfraquecem a possibilidade do projeto aumentar as receitas tributárias e conferir maior justiça fiscal ao IRPF no Brasil.

Ademais, a redução das alíquotas do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) para 8% (oito por cento), sob o fundamento de que recebimento de lucros pelos sócios passará a ser tributada, é uma medida questionável e que praticamente anula a receita que iria ser gerada com o retorno da tributação sobre esses rendimentos.

²¹ Em estudo mais recente, onde se levou em conta as quantias distribuídas a título de dividendos em 2019, Fábio Goto e Manoel Pires estimam ser possível arrecadar somente com o retorno da tributação sobre esses rendimentos (com alíquota linear de 20% e sem a dedução de R\$ 20 mil para micro e pequenas empresas), algo entre R\$ 50 e 70 bilhões por ano de imposto de renda (2022, p. 130-131).

²² Conforme consta na Nota de Política Econômica nº 15 (MADE-USP), o projeto inicial continha previsão de uma alíquota única de 20%, com limite de isenção de R\$ 20 mil para micro e pequenas empresas. O relator, contudo, diminuiu a alíquota para 15% e concedeu mais isenções, tais como, a isenção integral para acionistas ou proprietários de empresas do SIMPLES e isenção para empresas do lucro presumido com faturamento de até R\$ 4,8 milhões ao ano (2021, p. 3-4).

Em primeiro lugar, porque já foi visto linhas acima, com base em dados comparativos das principais economias do mundo, que o retorno da tributação sobre os dividendos, com uma eventual alíquota de 15%, somada a taxaço do lucro das pessoas jurídicas nos patamares atuais, colocaria o Brasil no mesmo patamar da média das principais economias do mundo (IPEA, 2022, p. 5-7).

Em segundo lugar, não há garantias de que a redução das alíquotas de IRPJ previstas no PL 2.337/2021 produzirá aumento nos investimentos. De fato, no caso similar do corte de tributos para corporações nos EUA, durante a reforma operada pelo governo Trump, observa-se que a diminuição de alíquotas não produziu crescimento econômico compatível com o gasto tributário efetuado.²³

Interessante anotar que a proposta aprovada sofreu críticas e foi objeto de ressalvas por diversos setores e economistas, inclusive por economistas do Centro de Pesquisa em Macroeconomia das desigualdades da FEA/USP, através de nota técnica específica (Nota de Política Econômica nº 15, 2021).

Alertando para a timidez da proposta quanto à alíquota de 15% para taxaço desses proventos e, por conseguinte, seu potencial baixo efeito distributivo e redutor de desigualdades, os pesquisadores destacaram expressamente que a redução na tributação da pessoa jurídica, aliada à possibilidade de planejamentos tributários, decorrentes das isenções e exceções estabelecidas no projeto, pode gerar até mesmo um efeito regressivo, razão pela qual recomendaram mudanças no projeto no âmbito do Senado Federal, dentre as quais, por exemplo, a exclusão das isenções acrescentadas pelo relator do projeto e o retorno da alíquota única de 20% sobre a distribuição de valores aos sócios (Nota de Política Econômica nº 15, 2021, p. 2-16).

5 Considerações finais

Ao final dessa breve incursão sobre o panorama da tributação progressiva sobre a renda no Brasil, é possível apresentar as seguintes conclusões/sugestões:

Modernamente, o principal critério de repartição dos encargos estatais entre os cidadãos é a capacidade contributiva. Contudo, é admissível que, em casos justificados, a repartição dos encargos siga outros parâmetros, como se dá nos casos em que é concedido um benefício fiscal, por exemplo, uma isenção, aos contribuintes de elevada capacidade econômica. A concessão de tais benefícios, entretanto, deve ficar sujeita a controle quanto aos seus fins, bem como quanto aos seus efeitos.

²³ Conforme advertem Palma Joy Strand e Nicholas Mirkay, exames recentes dão conta que o corte de tributos para corporações nos EUA, durante a reforma operada pelo Governo Trump (TAX CUTS AND JOBS ACT), produziu pouco crescimento econômico, importando, na verdade, em benefícios para os mais ricos e manutenção do cenário de grande desigualdade social e econômica (2020).

Embora não derive diretamente da capacidade contributiva, a progressividade tributária, em especial nos tributos sobre a renda, é identificada como importante instrumento de atuação extrafiscal do estado. Historicamente, durante o século XX, em especial após as guerras mundiais, a progressividade teve papel interessante na redução de desigualdades, especialmente na Europa e nos EUA. Atualmente, importantes economistas têm defendido um maior uso da progressividade tributária sobre rendas e riquezas como forma de reduzir os índices crescentes de desigualdades que têm se espalhado por grande parte dos países, inclusive entre as nações mais ricas.

A tributação progressiva sobre os ganhos oriundos do trabalho no Brasil é branda, especialmente quando se compara o cenário brasileiro com o das principais economias do mundo. Publicações recentes apontam que a alíquota marginal máxima do Brasil fica bem aquém da média, por exemplo, dos países da OCDE. Além disso, algumas anomalias e benefícios fiscais (como a isenção total para a distribuição de dividendos) criam distorções comportamentais, tornam o sistema regressivo como um todo, além de reduzir o montante arrecadado.

Com uma considerável dívida pública, estrutura tributária altamente regressiva, níveis de concentração de riqueza entre os piores do mundo e o retorno de milhões de pessoas à situação de extrema pobreza, urge que o Brasil retome como agenda prioritária uma tributação sobre a renda efetivamente progressiva e compatível com os fundamentos, objetivos, deveres e postulados impostos pela Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, algumas mudanças em nosso sistema tributário podem viabilizar a obtenção de recursos para o Estado, além de contribuir para reduzir a desigualdade e retirar pessoas da pobreza, sem comprometer a responsabilidade na gestão fiscal. De fato, medidas como uma maior taxação progressiva de rendimentos do trabalho (com um aumento substancial das alíquotas marginais do IRPF); o fim de regimes tributários especiais (incluindo juros sobre capital próprio) e o fim da isenção sobre dividendos, podem funcionar como instrumentos para reduzir desigualdades sociais e econômicas e garantir uma renda mínima aos mais vulneráveis, sem comprometer a responsabilidade na gestão fiscal.

Mesmo que se reconheça a existência de dificuldades políticas para sua implementação, essas medidas devem figurar como agenda político-social prioritária para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, de forma que se possa caminhar no sentido dos fundamentos e dos objetivos da República Federativa do Brasil (art. 1º e 3º da CF/88).

Referências

- ATKINSON, Anthony B. *Desigualdade: o que pode ser feito?* São Paulo: LeYa, 2015.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria da Igualdade*. Tributária. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BALEEIRO, Aliomar. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar. Atualização de Misabel Abreu Machado Derzi*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BOMFIM, Gilson Pacheco. Da possibilidade de controle dos incentivos tributários pelo poder judiciário. *Revista Direito Tributário Atual* nº 37. Disponível em: <<http://ibdt.org.br/RDTA/wp-content/uploads/2017/06/Gilson-Pacheco-Bomfim.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 2337/2021*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2288389>>. Acesso em: 24 out. 2023.
- CARVALHO, Laura. *Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020.
- CASTRO, Fábio Ávila de. *Imposto de Renda da Pessoa Física: Comparações Internacionais, Medidas de Progressividade e Redistribuição*. Dissertação de Mestrado, Brasília, UNB, 2014.
- CIMINI, Fernanda; & ROCHA, Laura. Gastos sim, progressividade não: os entraves para a redistribuição no Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 43(1), 236-255, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3381>>. Acesso em: 24 out. 2023.
- DUQUE, Daniel. *Renda básica: é hora de o Brasil ousar em sua política social?* Blog do IBRE – FGV/IBRE – maio de 2020. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/renda-basica-e-hora-de-o-brasil-ousar-em-sua-politica-social>>. Acesso em: 27 set. 2020.
- FANDIÑO Pedro; KERSTENETZKY Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. *Brazilian Journal of Political Economy*, 39(2), 306–327, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-31572019-2914>>. Acesso em: 24 out. 2023.
- FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. Impacto Distributivo do Imposto de Renda no Brasil. In: AFONSO, José Roberto *et al. Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte, MG: Letramento; Casa do Direito: FGV Direito, 2017.
- FMI. World Economic Outlook. *A Long and Difficult Ascent*. October 2020. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>>. Acesso em: 24 out. 2023.
- GOBETTI, Sérgio Wulff. Tributação da Renda do Capital e Progressividade: O que fazer? In: AFONSO, José Roberto *et al. Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte, MG: Letramento; Casa do Direito: FGV Direito, 2017a.
- _____; Rodrigo Octávio Orair. Tributação e Desigualdade de Renda no Brasil: Uma análise a partir da DIRPF. In: AFONSO, José Roberto *et al. Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte, MG: Letramento; Casa do Direito: FGV Direito, 2017b.
- GODOI, Marciano Seabra de. *Justiça, Igualdade e Direito Tributário*. São Paulo: Dialética, 1999.
- GOTO, Fábio; PIRES, Manoel. A proposta de reforma do imposto de renda: diagnóstico e análise. In: PIRES, Manoel. (Org.). *Progressividade tributária e crescimento econômico* Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2022.
- IBGE. *Em 2021, pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012*. Publicação: 5/12/2022. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. *O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil*. Ano 2022, 1. ed. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/220310_publicacao_preliminar_o_sistema_tributario_dos_paises_da_ocde.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

MADE-USP. TONETO, Rodrigo; RIBAS, Theo; CARVALHO, Laura. Nota de Política Econômica nº 8. *Como a redistribuição de renda pode ajudar na recuperação da economia? Os efeitos multiplicadores da tributação dos mais ricos para transferência aos mais pobres*. 15 fev. 2021. Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/02/NPE008_site.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023.

_____. BOTTEGA, Ana; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura; FERNANDES, Rodrigo Cardoso; ORAIR, Rodrigo; RIBAS, Theo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. Nota de Política Econômica nº 015. *A Proposta de Reforma Tributária para o Imposto de Renda de Pessoa Física e seus efeitos na desigualdade*. São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/a-proposta-de-reforma-tributaria-para-o-imposto-de-renda-da-pessoa-fisica-e-seus-efeitos-na-desigualdade/>>. Acesso em: 15 ago. 2023.

NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra: Almedina, 2009.

ORAIR, Rodrigo. Imposto sobre a renda corporativa: tendências internacionais e análise comparada do modelo brasileiro. Estimativas de alíquotas efetivas da tributação direta. In: PIRES, Manoel. (Org.). *Progressividade tributária e crescimento econômico*. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2022.

OXFAM BRASIL. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/publicacao/a-distancia-que-nos-une-um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/>>. Acesso em: 16 ago. 2023.

OCDE. Tax Policy Reforms 2020. *The role of tax systems in responding to COVID-19*. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/highlights-tax-policy-reforms.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2023.

PAULSEN, Leandro; PÊGAS, Paulo Henrique. Tributação da renda da pessoa física no Brasil: análise dos últimos 27 anos como base para reflexão e debate com vista à reforma tributária. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. RTrib. v. 154 (30). 99/134. Publicação em 28/05/2023. Disponível em: <<https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtfp/issue/view/rtrib-154-30>>. Acesso em 11 ago. 2023.

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

REBOUÇAS, Marcus Vinícius Parente. *Tributação e Desigualdade Econômica: Elementos de Tributação Redistributiva para o Brasil do Séc. XXI*. v. I. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020a.

_____. *Tributação e Desigualdade Econômica: Elementos de Tributação Redistributiva para o Brasil do Séc. XXI*. v. II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020b.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes Números do Imposto de Renda Pessoa Física 2020-2021*. Publicação: Setembro 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/impuesto-de-renda/estudos-por-ano/grandes-numeros-do-IRPF-2008-a-2022/gn-irpf-2021-2020.xlsx/view>>. Acesso em: 14 ago. 2023.

_____. *Grandes Números do Imposto de Renda Pessoa Física 2008-2022*. Publicação: agosto de 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/impuesto-de-renda/estudos-por-ano/grandes-numeros-do-IRPF-2008-a-2022>>. Acesso em: 17 ago. 2023.

- RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Tributos: teoria geral e espécies*. Niterói: Impetus, 2013.
- _____. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- _____. *Finanças públicas e pandemia: Entre a austeridade e a democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.
- STIGLITZ, Joseph E. *O grande abismo: sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.
- STRAND, Palma Joy; MIRKAY, Nicholas A. Racialized Tax Inequity: Wealth, Racism, And The U.S. System of taxation. *Northwestern Journal of law and Social Policy*. v. 15 (3), p. 265-304, 2020.
- TAVARES, Nathalia de Andrade Medeiros. *Desigualdades sociais patrimoniais: como a tributação pode reduzi-las?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- TIPKE, Klaus. Princípio de igualdade e ideia de sistema no Direito Tributário. In: MACHADO, Brandão. *Estudos em homenagem ao professor Ruy Barbosa Nogueira*. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 515-527.
- _____; YAMASHITA, Douglas. *Justiça Fiscal e Princípio da Capacidade Contributiva*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- VELLOSO, Andrei Pitten. *O princípio da Isonomia Tributária. Da teoria da igualdade ao controle das desigualdades impositivas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.